

## BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA PELOS PROFISSIONAIS DA SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL DA COMARCA DE ORLEANS

Ciências Sociais Aplicadas

Artigo Original

**Edson Antônio da Luz<sup>1</sup>; Flávio Rodrigo Masson Carvalho<sup>1</sup>; Fabrício Trevisol  
Bordignon<sup>1</sup>; Michele Barreto Catâneo<sup>1</sup>; André Cunha<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Centro Universitário Barriga Verde – UNIBAVE

**Resumo:** Este estudo cuja temática está centrada no Programa Bolsa Família que se constitui um programa de transferência direta de renda com condicionalidade para as famílias beneficiárias em situação de pobreza e extrema pobreza. O objetivo é estudar se o programa demonstra a integração entre as políticas públicas setoriais ao promover a transferência de renda com o objetivo de combater a pobreza, vinculada a ações na área de educação, saúde e assistência social, no município de Orleans-SC. Esta articulação foi necessária para possibilitar às famílias beneficiadas melhores condições de vida para si e para as futuras gerações. É, também, objetivo deste estudo analisar se este programa atende aos anseios das famílias, na opinião dos profissionais da Secretaria Municipal de Assistência Social de Orleans e se perpassa pelo conhecimento desse direito social como direito imprescindível ao reconhecimento da cidadania daqueles em situação de exclusão e vulnerabilidade. Nesse sentido, buscou-se a opinião destes profissionais por meio de uma entrevista com o secretário e um questionário aplicado à equipe que trabalha na secretaria de Ação Social. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois a entrevista com o secretário da pasta e o questionário aplicado à sua equipe foram analisados de forma descritiva. A análise dos dados aponta para um aprofundamento das discussões sobre o tema e uma possível releitura do PBF no município em que foi aplicada a pesquisa, uma vez que os profissionais investigados comentam questões significativas em relação ao benefício e que merecem estudos constantes para melhor compreender os impactos da manutenção do programa ou sua reformulação.

**Palavras-chave:** Assistência social. Direitos sociais. Direitos fundamentais. Programa Bolsa Família.

### **BOLSA FAMÍLIA: AN ANALYSIS BY THE PROFESSIONALS OF ORLEAN'S SOCIAL ACTION SECRETARIAT**

**Abstract:** This study whose theme is centered in the *Programa Bolsa Family* that is constituted in a program of direct transfer of income with conditionality for the beneficiary families in poverty situation and it exalts poverty. The objective is to study the program demonstrates the integration among the sectorial public politics when promoting the transfer of income with the objective of combatting the poverty, linked

with actions in the education area, health and social welfare, in the municipal district of Orleans - SC. This articulation was necessary to make possible the families benefitted better life conditions for itself and for the future generations. It is, also, the aim of this study to analyze this program assists to the longings of the families, in the vision of professionals of the Municipal General office of Social welfare of Orleans and if permeate for the knowledge of that social law as indispensable right to the recognition of the citizenship of those in exclusion situation and vulnerability. In that sense, these professionals' opinion was looked for through an interview with the secretary and an applied questionnaire to the team that works at the general office of Social Action. It is treated of a qualitative research, because the interview with the secretary of the paste and the applied questionnaire to his team was analyzed in a descriptive way. The analysis of the data appears for a deepening of the discussions on the theme and a possible rereading of PBF in the municipal district in that the research was applied, once the investigated professionals comment on significant subjects in relation to the benefit and that you/they deserve constant studies for best to understand the impacts of the maintenance of the program or its reformulation.

**Keywords:** Social assistance. Social rights. Fundamental rights. Family Grant program.

## **Introdução**

O presente trabalho tem como objetivo o estudo sobre: Uma Análise do Programa Bolsa Família pelos Profissionais da Secretária e Ação Social da Comarca de Orleans. Como problema ficou estabelecido a seguinte questão: o Programa Bolsa Família contribui efetivamente para a garantia dos direitos socioassistenciais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, na Comarca de Orleans/Santa Catarina, na opinião dos profissionais da Secretaria Municipal de Assistência Social de Orleans? Ao longo destes anos, com a implantação do Programa Bolsa Família, que tipo de impacto trouxe na vida das famílias credenciadas na Comarca de Orleans? Além do objetivo geral, a ideia da pesquisa é de especificar e realizar um levantamento teórico/bibliográfico sobre direitos socioassistenciais e políticas públicas da assistência social no Brasil. Também, analisar com os profissionais da secretaria se o programa Bolsa Família contribui para a garantia dos direitos socioassistenciais dos beneficiários na Comarca de Orleans. Para a realização da pesquisa foi aplicado um questionário com os técnicos, que conhecem e trabalham junto à Secretaria Municipal de Assistência Social de Orleans com o Programa Bolsa Família.

Por meio das respostas dos funcionários da secretaria de ação social foi possível analisar a importância do tema e qual a opinião dos responsáveis por este atendimento na Comarca de Orleans, uma vez que é um direito do cidadão.

De acordo com levantamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome na data de 06 de agosto de 2015, somente na Comarca de Orleans, o total de famílias cadastradas é de 1.566 (Um mil, quinhentas e sessenta e seis famílias), com um total de 4.668 (quatro mil seiscentos e sessenta e oito) pessoas. No entanto, os números divergem, pois, o total de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família na Comarca de Orleans, levantamento em 06 de agosto de 2015, é de: 679 (seiscentas e setenta e nove), e este valor total de recursos financeiros pagos aos benefícios às famílias na Comarca de Orleans são de R\$101.829,00 (Cento e um mil, oitocentos e vinte e nove reais) por mês.

O presente trabalho mostrou o número de famílias beneficiadas pelo PBF na Comarca de Orleans nos últimos quatro anos, ou seja, em 2012/2013/2014/2015.

Em 2012, o PBF (Programa Bolsa Família) por meio do Governo Federal, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, enviou para as famílias da Comarca de Orleans o valor de R\$ 1.015.370,00. Em 2013, os investimentos do PBF foram no valor de R\$ 1.118.074,00, já em 2014 o montante de investimento com o PBF somente na Comarca de Orleans foi de R\$ 1.257.412,00. Já em 2015 até o mês de agosto o PBF beneficiou as famílias cadastradas com um montante de R\$ 828.014,00.

Cabe esclarecer que o Bolsa Família é a unificação do Bolsa Escola, conforme especifica a Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004

Somando somente os últimos 04 anos o Programa Bolsa Família na Comarca de Orleans houve a distribuição de R\$ 4.218.870,00 (quatro milhões duzentos e dezoito mil, oitocentos e setenta reais) de acordo com levantamentos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2004).

Questiona-se, então: Esta é a forma mais correta de ajudar as famílias cadastradas no Programa Bolsa Família em Orleans?

O Programa Bolsa Família, por buscar enfrentar as desigualdades sociais e ser uma política pública enfrenta diversas polêmicas na mídia e gera inúmeras discussões em torno do assunto. O jornalista Marcos Coimbra citou em seu comentário na Carta Capital em 26 de junho de 2012, que o Programa Bolsa Família é um programa de Políticas Públicas, mas que deixa os seus inimigos, conforme relata o mesmo: "O pensamento conservador brasileiro – na política, na mídia, no meio acadêmico, na sociedade – tem horror ao Bolsa Família. É só colocar dois conservadores para

conversar que, mais cedo ou mais tarde, acabam falando mal do programa” (COIMBRA, 2012).

Por conta disso, por meio dessa pesquisa foi possível analisar a opinião dos profissionais da Secretaria Municipal de Assistência Social de Orleans em relação ao Programa Bolsa Família e se está contribuindo para que ocorra uma melhora na vida das famílias beneficiárias e se os direitos básicos estão sendo garantidos.

O presente trabalho apresenta um breve estudo da questão histórica da assistência social, desde as primeiras constituições até o estabelecimento da atual Constituição Federal e, dessa forma, demonstra a mudança de paradigma que sofreu. Em seguida, foram analisados os direitos socioassistenciais e a contextualização histórica do Programa Bolsa Família, do seu início até a atualidade.

### **A Assistência Social no Brasil: Aspectos Históricos**

A origem da Assistência Social no Brasil está caracterizada pela caridade, filantropia, benemerência e solidariedade para com o próximo. Desde o Brasil colônia, existiam tais programas e que à época estavam sob "liderança da Igreja e dos chamados 'homens bons' e tinha como atividade principal o recolhimento e a distribuição de esmolas. Inicialmente, encontrava-se associada a questões de higiene e saúde da população, sendo confundida com a assistência médica” (BRASIL, 2010, p. 32). Isso se deve porque por muito tempo a assistência aos mais pobres não era merecedora de atenção pelo Estado e as ações praticadas ficavam a cargo dos particulares e da Igreja.

Na década de 1930, a Igreja encontrava-se aliada ao Governo para intervir na vida social e assim buscar reconquistar privilégios. Já o Governo viu na Igreja uma forma de conter os movimentos reivindicatórios que existiam na época e então manter a ordem social. Foi nesse contexto que surgiu o Serviço Social, com objetivos que estavam ligados ao da Igreja:

É nesta ótica que se deve visualizar a relação Igreja- Serviço Social, pois os vínculos daquela com o assistencialismo profissional foram mudando de caráter conforme as transformações sociais reclamaram uma redefinição não só do assistencialismo católico, mas também da doutrina social da Igreja, das suas políticas e relações de poder no bojo do novo quadro emergente de forças (CASTRO, 1987, p. 42).

Essa ajuda dada pelas ordens religiosas acontecia por meio dos mosteiros e

conventos ou por esmolas e auxílios, que eram amparados pela boa vontade em ajudar ao próximo, desenvolvendo-se a caridade e a benemerência para que esses sujeitos não se revoltassem contra o Estado.

Diante desse contexto histórico, inicia-se a implantação do Serviço Social. Nesse momento, não está vinculado a medidas do Estado, pois seu surgimento é a partir de iniciativa de particulares em forma de grupos e frações de classe, principalmente, intermediado pela Igreja Católica (IAMAMOTO, 1982, p. 129).

A assistência, filantropia e benemerência são entendidas como sinônimos, sendo difícil diferenciar a competência de cada uma. Segundo Mestriner (2005, p. 286), “a assistência é compreendida há cem anos como uma forma de ajudar as pessoas que não têm condições de prover suas vidas”. Desde as legislações imperiais era vista como um amparo social e realizada por meio de auxílios e subvenções para as organizações que realizavam essa ajuda. Portanto, construída por muitos anos como benemerência, filantropia e caridade.

A filantropia, palavra de origem grega, em que *philos* significa *amor e antropos* homem, está ligada ao amor do homem pelo ser humano, ao amor pela humanidade. Refere-se ao sentimento de preocupar-se com o próximo que possui poucas oportunidades de maneiras voluntárias, sem auferir lucro ou apropriar-se de qualquer bem, com o objetivo de que o ser humano tenha condições dignas de vida. É preocupar-se com o bem-estar de todos; uma forma de praticar o bem, confundindo-se com a solidariedade (MESTRINER, 2015, p. 14).

O reconhecimento da Assistência Social pelo Estado aconteceu muito lentamente. O primeiro registro ocorreu na década de 1930, onde o Estado aumentou a sua atuação na área social como uma resposta ao fortalecimento das lutas sociais e trabalhistas.

Por meio da Revolução de 1930, que conduziu a questão social para o centro da agenda pública, houve a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Também a publicação da Consolidação das Leis do Trabalho, CLT e a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), integrantes de Previdência Social, mas só tinham acesso aos benefícios aqueles que contribuíam com a Previdência. (BRASIL, 2010, p. 32-33).

Com isso, teve início um sistema público de proteção social, caracterizado pela base contributiva. Ocorre que, neste momento, somente aqueles que possuíam um

emprego de maneira formal é que tinham seus direitos e garantias reconhecidos. Continuavam desamparados aqueles que não participavam do mercado de trabalho.

No ano de 1936, em São Paulo, houve a criação da Escola de Serviço Social, por inspiração na Ação Católica e na Ação Social. Então teve início uma nova etapa na prática da assistência social (CASTRO, 1987, p. 100).

Entre as Constituições brasileiras, aquela que trouxe os primeiros regramentos à Assistência Social foi a de 1934, ao instituir um novo capítulo com o Título da ordem Econômica Social (BRASIL, 1934).

Mas a Constituição de 1934 também inaugurou, na história constitucional brasileira, um novo capítulo, o da Ordem Econômica e Social, no art. 121, com o conceito de proteção ou tutela social, em reconhecimento da teoria do risco social, segundo as quais são ônus da sociedade o desemprego, os acidentes e doenças profissionais e as medidas de prevenção que os evitem (SIMÕES, 2007, p. 88).

Em seu art. 113, inciso XXXI, a Constituição de 1934 proclamou os direitos de prover a própria subsistência e a de sua família, mediante o trabalho, devendo o Poder Público amparar, na forma de lei, os que estejam em situação de indigência (BRASIL, 1934).

Como primeira tentativa de regulamentar e promover a Assistência Social foi criado, no ano de 1938, o Conselho Nacional de Serviços Social (CNSS), pelo Decreto-Lei nº 525, de 1º de julho de 1938. A criação do CNSS é devida à preocupação que o Estado tinha na época em relação à centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas.

O CNSS estava vinculado ao Ministério da Educação e Saúde e era formado por pessoas ligadas à filantropia e ao Presidente da República. Possuía como principais funções, a organização do plano nacional de serviço social, englobando os setores públicos e privados, sugerindo políticas sociais para serem desenvolvidas pelo governo e, também, opinar sobre a concessão de subvenções e auxílios governamentais para as entidades privadas (BRASIL, 2010, p. 33).

A Constituição de 1937 não realizou grandes alterações em analogia ao ordenamento anterior. Em relação aos direitos sociais, ocorreu maior intervenção do Estado com ênfase à área trabalhista.

A diferença entre os direitos enunciados na Constituição de 1937 para a de 1934 se dá pela possibilidade de intervenção direta do Estado no exercício desses

direitos, como em relação aos direitos sociais, que sofreram um controle maior pelo Estado, com destaque para a área trabalhista, sendo mais dura a organização dos trabalhadores, proibindo as greves. Também houve maior controle da ação dos sindicatos pela criação do imposto sindical, regulamentou-se o salário mínimo de forma regional para manter o empregado dentro de condições de sobrevivência.

Dessa forma, a Constituição conservou grande parte dos direitos que constavam na Constituição de 1934, porém geraram formas que os suspenderam por ser restritivos ao projeto do governo (COUTO, 2010, p.102).

O Estado, então, voltou-se à classe dos excluídos pela Previdência Social que somente previa o seguro social àqueles que tivessem período de contribuição e buscou amparar aqueles que não conseguiam garantir o próprio sustento pela criação, em 1942, da Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o objetivo de prestar assistência às famílias dos soldados que se mobilizaram na Segunda Guerra Mundial. Aos poucos a LBA começou a influir em todas as áreas que estavam relacionadas com assistência social.

A primeira grande instituição nacional de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência, é organizada em sequência ao engajamento do país na Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo declarado será o de “prover as necessidades das famílias cujos chefes hajam sido mobilizados, e, ainda, prestar decidido concurso ao governo em tudo o que se relaciona ao esforço de guerra”. Surge a partir da iniciativa de particular logo encampada e *financiada* pelo governo, contanto também com o patrocínio das grandes corporações patronais (Confederação Nacional da Indústria e Associação Comercial do Brasil) e o concurso das *senhoras da sociedade* (IAMAMOTO, 1982, p 257).

Na época, a LBA foi adotada pela primeira dama, Darcy Vargas, e foi sucedida pelas esposas dos presidentes da República no comando da instituição; com isso surgiu o chamado primeiro-damismo junto à assistência social (SPOSATI, 2005, p. 19). Com delegação às primeiras damas, não era considerada uma responsabilidade do Estado, houve a permanência do caráter de caridade e benemerência, marcas que a assistência social manteve por muitos anos (BRASIL 2010, p. 34).

A assistência social começou a ser vista como um ato de vontade e não como direito de cidadania. Primeiramente, como apoio às famílias dos pracinhas, depois com a expansão às famílias de grande massa que anteriormente não se enquadravam aos beneficiários da previdência. Passou-se, então, a atender as famílias, nos casos

de calamidade, como as secas e enchentes e, devido à urgência, criou-se um vínculo emergencial à assistência social (SPOSATI, 2005, p. 20).

A Constituição de 1946 deu início ao processo de democratização por meio da descentralização do poder da esfera federal, o que acarretou certa autonomia aos governantes estaduais e municipais. Seu diferencial se deu pela abolição dos instrumentos que cerceavam as liberdades dos cidadãos, garantindo no campo dos direitos sociais, a liberdade de associação sindical, como o direito de greve.

Nesse contexto político, por meio da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a Previdência se unificou em relação aos benefícios, abrangendo os trabalhadores urbanos que estavam formalmente no mercado e, também, apontou sua centralização política com a criação em 1966 do Instituto de Previdência Social (INPS) (COUTO, 2010, p.128).

As medidas políticas de proteção e assistência social ao trabalhador buscaram reconstruir a economia pela geração de emprego, renda, por meio da interferência do Estado que atuou em ações de políticas sociais, caracterizando, então, Estado de Bem-Estar Social.

Por meio desse modelo de Bem-Estar Social, buscou o Estado “organizar a economia e diminuir os níveis de desigualdades sociais existentes no país” (NÓBILE; ALAPANIAN, 2009, p. 113). As constituições após a Segunda Guerra Mundial incorporaram os direitos sociais como o direito ao trabalho, à saúde, à segurança material e à educação. Nesse sentido a intervenção do Estado se tornou necessária para garantir aos cidadãos a efetiva eficácia na aplicação destes direitos reconhecidos (SARLET, 1998, p. 49-50).

No período da ditadura, com o golpe militar de 1964, marcada pelo autoritarismo e retirada de direitos, a assistência social se tornou burocrática, com novas regras, normas e critérios para o atendimento à população carente. Porém, neste período houve a ampliação da assistência social.

Nessa época aconteceram mudanças na Previdência Social de maneira significativa. Ocorreu a unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões no Instituto Nacional de Previdência Social; criou-se o FUNRURAL, garantindo aos trabalhadores rurais benefícios sem exigência de contribuição; sucedeu também a unificação do Instituto Nacional do Seguro Social e do Instituto Nacional de



Assistência Médica da Previdência Social no Sistema Nacional de Previdência Social (BRASIL, 2010, p. 35).

Com a Constituição de 1967 e sua Emenda de 1969, mesmo com o regime militar, não ocorreram divergências formais das duas constituições anteriores. Seu destaque ocorre nos anos de 1970, devido à internacionalização da economia brasileira e o intenso uso da força do trabalho, que inclusive bateu recordes mundiais de acidentes e doenças do trabalho. Então, a previdência social foi incentivada, separou o seguro social e seguro de acidente de trabalho em nome destes fatos. Em 1967, os acidentes de trabalho foram estatizados e os benefícios unificados (SIMÃO, 2007, p. 88).

No ano de 1974, mais precisamente em 1º de maio, a assistência social ganha um novo lugar por meio da criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, pois, antes disso, havia apenas o Ministério do Trabalho e Previdência (SPOSATI, 2005, p. 26-27). Esse Ministério possuía uma Secretaria de Assistência Social, com a missão de fomentar a política de combate à pobreza, tendo em vista a piora das condições sociais e o conseqüente aumento da pobreza.

O processo de transformação das práticas assistenciais, assistemáticas, para a prática da Assistência Social como política pública contém, ainda, outro fator estrutural que a determina. Aliada a essa visão de exclusão social e à extensão e profundidade das desigualdades sociais no país, deparamo-nos com as mudanças econômicas e sociais, globais, que entram em curso em meados dos anos setenta. São mudanças que vão colidir com o processo de democratização do Brasil e com as tardias conquistas sociais, obtidas e consolidadas na Constituição Federal de 1988, entre elas a Assistência Social como dever do Estado e de direito de quem dela necessitar (ROMERA; PAULILO, 2009, p. 34).

Todos estes fatores influenciaram para que se estruturasse uma nova Constituição. A Constituição de 1988, com direitos resultantes da participação popular, especialmente, a Assistência Social que agora passa a ser política pública direito do cidadão e dever do Estado.

### **A assistência social na atualidade: aspectos conceituais e normativos**

De acordo com o exposto anteriormente, a Assistência Social no Brasil sempre foi caracterizada como filantrópica e caritativa, marcada historicamente como de caráter assistencialista, visão que mudou com a promulgação da Constituição Federal

de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, que trouxe importante avanço em relação à proteção social das pessoas menos favorecidas ao ampliar os direitos sociais e buscar, assim, a garantia de direitos e condições dignas de vida.

Com a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social deixou de ter o caráter assistencialista para ser instrumento de transformação social:

[...]com o objetivo de promover a integração e a inclusão do assistido na vida da sociedade por meio de prestações assistenciais, para que possam atingir o mesmo patamar de igualdade dos outros cidadãos, e assim, garantir a sua subsistência” (SANTOS, 2012, p. 107).

Nesse sentido, a Assistência Social destina-se à promoção da cidadania, sendo uma política de proteção social, constituindo-se em dever do estado e direito do cidadão. Seus objetivos estão elencados no artigo 203 da Constituição Federal do Brasil que dispõe:

**Art. 203.** A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

**I** - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

**II** - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

**III** - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

**IV** - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

**V** - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A Assistência Social possuiu como foco, dar atenção às famílias que possuem fragilidade, vulnerabilidade e vitimações em seus membros. Tem como perspectiva o caráter preventivo de proteção social para fortalecer os laços e vínculos sociais entre os membros da família, para que com suas qualidades e capacidades possam concretizar os direitos humanos e sociais. Dessa forma, são funções da Assistência Social “a proteção social, a vigilância social e a defesa socioassistenciais” (MDS, 2005, p 86).

Para superar o caráter assistencialista, a Assistência Social encontra-se, no momento, do lado da saúde e da previdência social, fazendo parte de um triângulo da Seguridade Social, caracterizando-se, portanto, como direito e política pública

fundamental e responsabiliza o Estado pela efetivação desses direitos de forma a enfrentar a pobreza, desigualdade e a exclusão social.

Há que se salientar de igual forma que, por meio da Constituição Federal de 1998, enfatizou-se a justiça social, com regras de proteção social à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. Assim como a finalidade da assistência social está na redução e eliminação da pobreza e da marginalização social (MORAES, 2005, p. 2078). Tais objetivos, dispostos no artigo 3º da Constituição Federal, consistem em algo que deve ser perseguido pelo Estado, quais sejam:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

Reforçando a responsabilidade prestacional do Estado, Silva (2009, p. 106) aponta que os objetivos fundamentais “serão prestados de forma positiva para concretizar a democracia econômica, social e cultural com vistas a efetivar a dignidade da pessoa humana”.

Ainda na seara constitucional, há que se fazer referências aos direitos sociais, diretamente vinculados aos direitos fundamentais de 2ª dimensão, juntamente com os direitos culturais e econômicos. Neste contexto, encontra-se o constitucionalismo social após 1ª Guerra Mundial, correspondem a relações do indivíduo com o seu meio social, ou seja, “as relações de trabalho e econômicas, que afirmam a garantia de bem-estar para se alcançar prestações materiais como a educação, saúde e previdência” (CRUZ, 2006. p.157).

No caso dos direitos de 2ª dimensão, o Estado intervém para garantir o exercício desses direitos aos homens, ou seja, o Estado que deve provê-los.

Mesmo fazendo de uma forma individual, os indivíduos devem procurar estado para o cumprimento dos direitos sociais. Por meio destes direitos, busca-se a igualdade pelo enfrentamento das desigualdades sociais” (COUTO, 2010, p. 35).

É essencial destacar também o artigo 6º de nossa Magna Carta, em que o ser humano apresenta-se como destinatário dos direitos sociais, estabelecendo-os como “são direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Dessa forma, os direitos sociais, também conhecidos como direito de segunda dimensão, “são prestações positivas que devem ser realizadas pelo Estado para buscar uma isonomia substancial e social na perspectiva de melhores condições de vida” (LENZA, 2011, p.974).

Os direitos sociais são considerados direitos fundamentais, não apenas por constar no texto constitucional, mas por prever formas de assegurar aos indivíduos os direitos à saúde, previdência social, condições especiais de trabalho às mulheres, os limites de horário de trabalho, a idade mínima das crianças no trabalho, isso de maneira igualitária garantida pelo Estado (SIMÕES, 2007, p. 66). Nesse sentido, é certo afirmar que os direitos sociais estão intimamente ligados aos direitos de igualdade. As políticas são ações do Estado para efetuar determinados objetivos em metas temporais. A justificativa para o surgimento das políticas públicas é a existência dos direitos sociais, que necessitam de prestações positivas do Estado (BUCCI, 1997, p. 90).

Fruto da interação entre o Estado e a sociedade, sendo assim, as políticas públicas são institucionalizadas na sociedade de maneira consistente. Dificultando a sua mudança e sendo marcada pela continuidade (GIOVANNI, 2010). As políticas públicas têm como objetivo a diminuição da exclusão social, da miséria e da desigualdade social. Como buscam promover o bem-estar da população mais pobre, condicionadas às ações que o Estado, de forma planejada, executa e fiscaliza, direcionadas a toda a população, seja urbana ou rural (CUSTÓDIO; COSTA; AQUINO, 2010, p. 173).

No Brasil na década de 1990, criaram-se os primeiros esboços no sentido de criação de políticas públicas com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais. Na verdade, eram programas sociais que por meio da transferência de renda buscavam retirar as crianças do trabalho e mantê-los por mais tempo na escola. Tais programas como a bolsa escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa

Alimentação, Vale Gás, entre outros, com o objetivo de quebrar o círculo vicioso repetidor da pobreza (CUSTÓDIO; COSTA; AQUINO, 2010, p. 171).

Até o ano de 2003, a Assistência Social compartilhava com a Previdência Social o mesmo ministério, o Ministério da Previdência e da Assistência Social (MPAS). Mas por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, houve o desmembramento e cada um cindiu um Ministério, estabelecendo-se o Ministério da Previdência Social e o Ministério da Assistência Social. Em 2004, pela Lei nº 10.869 de 13 de maio de 2004, o Ministério da Assistência Social passa a denominar-se Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (ALENCAR, 2006, p. 59).

A criação do MDS, em 2004, constituiu mais um passo na consolidação da assistência social como direito de cidadania (BRASIL, 2010, p. 42). Implicou também, o aumento dos investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social, que são os programas e ações de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional assistência social e inclusão produtiva (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 14).

### **Procedimentos Metodológicos**

Para conceituar pesquisa, discorre Gil (2009, p. 26):

Pode-se definir pesquisa como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para o problema mediante o emprego de procedimentos científicos.

A presente pesquisa quanto à natureza da abordagem foi de caráter aplicado, porque além de buscar na literatura autores renomados que enfatizam o presente tema, a sua prática se deu junto aos funcionários que atuam junto à Secretaria Municipal de Ação social da Comarca de Orleans, Santa Catarina.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos a pesquisa realizada na instituição caracterizou-se como estudo de caso, pois foi estudado nesta pesquisa apenas um pequeno grupo, já identificado nesta pesquisa.

Como instrumento de coleta de dados foi utilizado um questionário aplicado aos profissionais que atuam junto à mencionada secretaria.

## Resultados e Discussão

Observamos que os investimentos aplicados na Comarca de Orleans de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ligado ao Governo Federal, somente nos últimos quatro anos (2012/2013/2014/2015) em Orleans, foram investidos um montante de R\$ 4.218.870,00 (quatro milhões duzentos e dezoito mil, oitocentos e setenta reais).

O número de famílias cadastradas junto à Secretária de Ação Social de Orleans é de 1.566 (um mil quinhentas e sessenta e seis pessoas), totalizando um montante de 4.668 (quatro mil seiscentas e sessenta e oito pessoas). Deste total de famílias, recebem os benefícios do Programa Bolsa Família, 679 famílias. O valor médio que as famílias recebem em Orleans é de R\$149, 97 (Cento e quarenta e nove reais e noventa e sete centavos). O número de investimento do Programa Bolsa Família em Orleans no ano de 2012 foi de R\$ 1.015.370,00 (um milhão quinze mil, trezentos e setenta reais), em 2013 investimentos do Programa Bolsa Família foram de R\$ 1.108.074,00 (um milhão cento e oito mil e setenta e quatro reais). No ano de 2014 investimentos do Programa Bolsa Família foram de R\$ 1.257.412,00 (um milhão duzentos e cinquenta e sete mil quatrocentos e doze reais). Já em 2015, dados até o mês de agosto, o Programa Bolsa Família beneficiou as famílias cadastradas com um montante de R\$ 828. 014,00 (oitocentos e vinte e oito mil e quatorze reais).

A média mensal que o Governo Federal enviou para Orleans por meio do Programa Bolsa Família em 2012 foi de R\$84.614,00 (oitenta e quatro mil, seiscentos e quatorze reais), em 2013 os investimentos mensais foram de R\$98.395,00 (noventa e oito mil, trezentos e noventa e cinco reais), em 2014 os investimentos mensais em média foi de R\$104.784,33 (cento e quatro mil setecentos e oitenta e quatro reais e trinta e três centavos).

Em 2015, até o mês de agosto, os investimentos mensais foram de R\$103.501,75 (cento e três mil quinhentos e um reais e setenta e cinco centavos). Por meio dos dados cadastrados, acessando Consulta Bolsa Família/saques/ Santa-Catarina / Orleans, é possível verificar o nome de todas as famílias de Orleans que recebem o PBF.

Para alcançar os objetivos elencados para esse projeto de trabalho foi elaborado um questionário com dez questões fechadas junto aos profissionais da Secretaria e Ação Social de Orleans, se os mesmos tinham conhecimento da

importância do PBF (Programa Bolsa Família em Orleans).

Também foi realizada uma entrevista com quatro perguntas para o Secretário de Assistência Social e Habitação do Município de Orleans, com a finalidade de saber qual a sua opinião a respeito do PBF (Programa Bolsa Família em Orleans).

A primeira questão buscou saber a respeito da opinião do secretário, quais as dificuldades que as famílias que recebem o benefício do PDF (Programa Bolsa Família) em Orleans enfrentam para ter autonomia e se emanciparem, não necessitando mais desse benefício. O secretário respondeu que:

“[...] seria a baixa escolaridade sendo o principal empecilho para sua autonomia e se emanciparem e deixar o PBF (Programa Bolsa Família). Na opinião do mesmo, para que isto ocorra, é necessária menor disparidade entre ricos e pobres e o que chama a atenção é que esta pobreza passa de pai para filho, gerando um círculo de geração a geração. Isso quer dizer que os filhos de pais pobres têm mais chance de serem pobres e quando crescerem e tiverem seus filhos, eles terão grandes chances de serem pobres também. Comentou que deveria ocorrer uma ruptura neste ciclo, por isso a Educação e a Saúde vêm como condição do Programa Bolsa Família, partindo do princípio de que quem tem mais anos de estudos ganham as melhores rendas e tem acesso à melhor saúde”.

A segunda pergunta ao Secretário Municipal de Assistência Social de Orleans questionou o número de profissionais que há em sua equipe e se este é um bom número para trabalhar com as famílias do PBF (Programa Bolsa Família).

O secretário informou que:

[...] a equipe é formada com um número bem reduzido de funcionários. Há um Gestor, uma Técnica que trabalha no PBF (Programa Bolsa Família) e um Assistente Social que verifica *in loco* a realidade da família incluída. Também conta com o apoio do CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) e o CREAS (Centro Especializado de Assistência Social), que também colaboram

Na terceira indagação ao Secretário de Assistência Social e Habitação do Município de Orleans, foi questionado como é feito o mapeamento das famílias de vulnerabilidade (econômica/situação de trabalho/infantil). Como tomam conhecimento, com que frequência?

Segundo o secretário:

[...] geralmente a demanda é espontânea, as famílias são informadas pelos programas de TV. Em alguns casos ocorre a visita familiar, onde

constatada a vulnerabilidade e situação de risco, são encaminhadas para preencher cadastro

Na quarta indagação foi questionado a respeito da opinião sobre o impacto do Programa para as famílias em Orleans em situação de vulnerabilidade social.

Em sua resposta o mesmo afirmou:

sinceridade, não vejo Orleans como uma cidade que tenha muitos casos de extrema pobreza. Acredito que poderíamos dar um incentivo maior, orientado as famílias a procurarem cursos, programas, trabalhos que pudessem fazer em casa e desta forma sair do “vício”, de receber tudo de “*mão beijada*”. Para cada família que está no PBF (Programa Bolsa Família) pelo menos uma deveria ter capacidade para mudar de vida”.

O projeto de pesquisa buscou saber junto aos profissionais que atendem as pessoas credenciadas na Comarca de Orleans quais são as dificuldades que as famílias que recebem o benefício do Programa Bolsa Família em Orleans enfrentam para ter autonomia e se emanciparem, não mais necessitando deste benefício. As respostas dos pesquisados apontam o comodismo e a baixa escolaridade e, às vezes, o aspecto físico de algumas pessoas como fatores que acabam contribuindo de forma negativa para o reingresso ao mercado de trabalho.

Outros aspectos apontados pelos pesquisados dizem respeito à falta de incentivo no mercado de trabalho e, muitos beneficiários do programa afirmam que é dever do governo mantê-los no Programa Bola Família e sustentá-los.

Na opinião dos profissionais que têm um contato mais direto com as famílias credenciadas, foi possível detectar que o Programa tem contribuído na renda familiar, mas para estes mesmos profissionais a falta de planejamento familiar também está associada a um problema social em Orleans. A grande maioria das famílias credenciadas tem um histórico de carências psicológicas, sociais, culturais, econômicas, religiosas e que estão condicionadas a uma vida sem perspectiva, sem autonomia, sem visão de futuro.

Cabe salientar, também, que, na opinião destes profissionais, é reconhecido que o Programa Bolsa Família tem apresentado resultados positivos na vida de muitos, mas é necessário um conjunto sistemático de políticas públicas que possam efetivamente promover a igualdade social. A pesquisa junto aos profissionais da Secretaria de Ação Social da Comarca de Orleans, observou-se que o Programa tem



se afirmado como uma experiência bem-sucedida, devido à sua cobertura e conta com uma boa fiscalização para verificar os relevantes impactos sobre as condições de vida das famílias orleanenses credenciadas. Alguns pontos positivos são destacados pelas inúmeras avaliações do programa e os seus impactos dentro de Orleans. Para tal, na opinião dos profissionais, destacam-se: a organização em modelo de gestão, informação, integração de políticas sociais, cooperação e um compromisso social e profissional dos servidores públicos, aqueles que atuam no dia a dia prestando este serviço. O Programa Bolsa Família na opinião destes profissionais da secretaria municipal de ação social da Comarca de Orleans, revela impactos positivos, como a redução da pobreza e a desigualdade e na melhoria de indicadores educacionais e de saúde.

Após buscar por informações junto a estes profissionais sobre o tema Programa Bolsa Família, é possível verificar que na opinião dos mesmos ocorreram mudanças, em especial, no atendimento à área social na Comarca de Orleans.

Pode-se perceber pelas respostas dos profissionais que atuam na área de ação social na Comarca de Orleans/SC que o Programa Bolsa Família é uma necessidade, mas ao mesmo tempo preocupante, admitindo as dificuldades como a falta de escolaridade, oportunidade no mercado de trabalho e o comodismo, famílias com pouca estrutura emocional, mães separadas, dependência química, alcoolismo, muitos não possuem residência própria e isto é um agravante na maioria dos casos.

De acordo com os dados apurados, o número de famílias atendidas na Comarca de Orleans/SC não diminuiu, ao contrário, aumentou. Constata-se o crescente em termos de investimentos do Governo Federal. Em 2012 foram repassados para o município o valor de R\$84.614,00 (oitenta e quatro mil seiscentos e quatorze reais); em 2013 os investimentos foram de R\$98.395,00 (noventa e oito mil, trezentos e noventa e cinco reais), em 2014 os investimentos foram de R\$104.784,33 (cento e quatro mil, setecentos e oitenta e quatro reais e trinta e três centavos, já em 2015, até o mês de agosto, foram investidos o total de R\$103.501,75 (cento e três mil, quinhentos e cinquenta e um reais e setenta e cinco centavos).

Em resumo, na opinião destes profissionais, o melhor investimento que o Governo Federal poderia fazer em Orleans é na educação, investimento no mercado de trabalho, sair e buscar condições justas e concretas ao cidadão.

## Considerações Finais

É possível constatar que, mesmo de maneira ínfima, o Programa Bolsa Família na visão dos profissionais estabelece condições mínimas de desenvolvimentos e não deve ser considerado um favor de caridade, mas sim a garantia dos direitos constitucionais. É por meio destas condições mínimas e de direitos fundamentais que alcançarão a cidadania.

A perspectiva que se criou diante dessa pesquisa é que existe uma preocupação muito grande por parte dos profissionais que atendem as famílias credenciadas da Comarca de Orleans. O Governo Federal já investiu R\$ 4.218.870,00 (quatro milhões duzentos e dezoito mil, oitocentos e setenta reais), somente em Orleans nos últimos quatro anos, e se este dinheiro fosse aplicado na educação, cursos técnicos, aperfeiçoando estas pessoas ao mercado de trabalho, será que iríamos conseguir diminuir este problema social em Orleans? Valores investidos na educação poderiam mudar, por exemplo, as condições no futuro e com garantias de trabalho e renda.

Fica constatado, por meio da pesquisa Bolsa Família: uma análise do programa pelos profissionais da Secretaria de Ação Social da Comarca de Orleans, que apenas o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família não basta para que os beneficiados criem autonomia e mudem suas condições de vida. Para tanto, é necessário maior investimento na educação, saúde, capacitação e outros. Conforme apontamento com os profissionais envolvidos com o Programa Bolsa Família na Comarca de Orleans, faltam propostas de cursos técnicos, por exemplo.

Diante disso, espera-se que esta pesquisa contribua para melhorar o desenvolvimento dessas famílias na Comarca de Orleans e que as políticas públicas, por meio deste programa do Governo Federal, venham de fato contribuir junto as famílias credenciadas.

## Referências

ALENCAR, Hermes Arrais. **Benefícios Previdenciários**. 2. ed. São Paulo: Livraria Universitária de Direito, 2006.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Capacitação para controle social nos municípios: assistência social e programa Bolsa Família Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria nacional de Assistência Social 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informações Legislativas**, Brasília, v 34, n. 133. jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>. Acesso em 26 set. 2015

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, Governo e Mercado**. Brasília: CAPES, UAB, 2009.

CUSTÓDIO; André Viana; COSTA, Marli Moraes da; AQUINO, Quelen Brondani. O direito de proteção contra a exploração do trabalho infantil e as políticas públicas de saúde no Brasil. In: **Direito, Cidadania e Políticas Públicas IV**. COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzete da Silva (org.). Curitiba: Multideia, 2010.

COIMBRA, Marcos. **Carta Capital: O Bolsa Família e Seus Inimigos**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/o-bolsa-familia-e-seus-inimigos/>>. Acesso em: 11 set. 2015.

CASTRO, Manuel Manrique. **História do Serviço Social na América Latina**. São Paulo: Cortez, 1987.

COUTO, Berenice Rojas. O Direito Social e a **Assistência Social na Sociedade Brasileira: Uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológico**. São Paulo: Cortez, 1982.

**Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Lei nº 10.869 de 13 de maio de 2004. Altera a Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Lei/10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/10.836.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2015.

Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)>. Acesso em: 02 de set de 2015.

Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica Da Assistência Social**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em: 02 set. 2015.

LENZA, Pedro. **Direitos Esquematizados**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da**

**pesquisa no direito.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

**MATRIZ de informação social.** Disponível em:  
<<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/ministerio-do-desenvolvimento-social-e-combate-a-fome>>. Acesso em: 18 set. 2015.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social.** 2.ed. São Paulo, Cortez, 2005.

**MDS. Manual.** Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 20 set. 2015.

NÓBILE, Carmen Sílvia Righetti; ALAPANIAN, Sílvia. O Serviço Social, as Políticas Sociais e os Limites de Aplicação do Direito. In: GUEDES, Olegna de Souza (org). **Serviço Social e Políticas Públicas:** processo de trabalho e direitos sociais. Londrina: EDUEL, 2009.

**BOLSA FAMÍLIA – Pagamentos.** Disponível em:  
<http://www.portaldatransparencia.gov.br/downloads/mensal.asp?c=BolsaFamiliaFolhaPagamento#meses01>>. Acesso em: 18 set. 2015.

ROMERA, Maria Valderes; PAULILO, Maria Ângela Silveira. A avaliação da política de assistência social a construção de indicadores-referência. In: GUEDES, Olegna de Souza (org). **Serviço Social e Políticas Públicas:** processo de trabalho e direitos sociais. Londrina: EDUEL, PAULILO, 2009.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS:** um processo de construção da assistência social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

VAITSMAN; Jeni; Rodrigues, Roberto W.S.; PAES-SUZA, Rômulo. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais e experiência do ministério do desenvolvimento social e combate à fome do Brasil.** Brasília: UNESCO, 2006. Disponível em:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001485/148514POR.pdf>. Acesso em 26 set. 2015.

#### **Dados para contato:**

**Autor:** Joélia Walter Sizenando

**E-mail:** [nupedi@unibave.net](mailto:nupedi@unibave.net)