

**MIRIAN DE LOURDES FONSECA**

**O CONTROLE SOCIAL NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA DE FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Simone Sobral Sampaio

**FLORIANÓPOLIS**

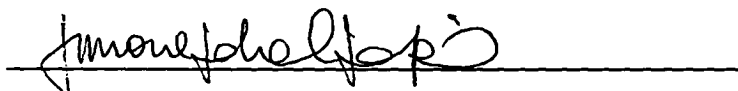
**2007/1**

**MIRIAN DE LOURDES FONSECA**

**O CONTROLE SOCIAL NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA DE FLORIANÓPOLIS**

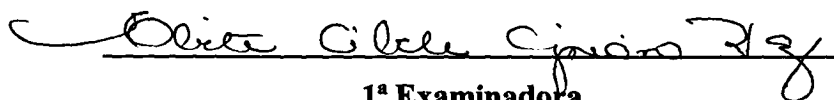
**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.**

**BANCA EXAMINADORA:**



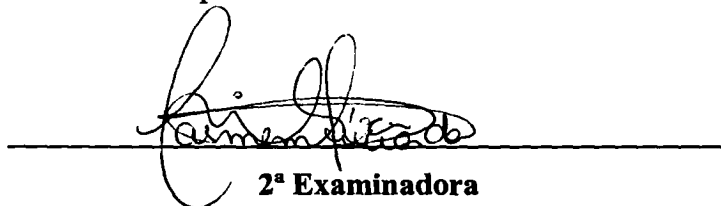
**Orientadora**

**Profª. Drª. Simone Sobral Sampaio – Universidade Federal de Santa Catarina**



**1ª Examinadora**

**Profª. Drª. Eliete Cibele Cipriano Vaz – Universidade Federal de Santa Catarina**



**2ª Examinadora**

**Assistente Social Carmen Lucia da Silva – PLIAT (Plantão Interinstitucional de Atendimento)**

**Florianópolis, Julho de 2007**

Dedico este trabalho a uma pessoa muito especial que no momento não encontra-se presente ao meu lado, mas que com certeza onde quer que esteja está olhando e torcendo por mim, não pode ver o sonho se tornar realidade mas sempre acreditou em mim. Esta pessoa maravilhosa é meu Pai!

FONSECA, Mirian de Lourdes. **O Controle Social no Programa Bolsa Família de Florianópolis**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007, 67 f.

## **RESUMO**

O presente Trabalho de Conclusão de Curso pretende desenvolver uma análise acerca do controle social exercido sobre o Programa Bolsa Família no município de Florianópolis, como responsável pelo mesmo temos o Conselho Municipal de Assistência Social. Com isso iniciamos o trabalho com um breve histórico a respeito dos programas de renda mínima brasileiro, chegando até o Programa Bolsa Família e de que forma deve se dar o controle social exercido sobre este. Em seguida, referendamos os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, do Conselho Nacional de Assistência Social, das dificuldades de implantação do mesmo, a importância da Lei Orgânica de Assistência Social na implementação dos Conselhos e também a relevância da participação da sociedade civil nesses espaços. Por fim apresentamos o Programa Bolsa Família no município de Florianópolis e também o Conselho Municipal de Assistência Social trazendo a discussão do controle social do PBF na esfera local. Para realização de tal trabalho foi realizada uma pesquisa bibliográfica, baseada em livros e artigos, mas também foram utilizados documentos em meio eletrônico, principalmente o site do Ministério de desenvolvimento Social e Combate a Fome e entrevista com uma das técnicas da secretaria executiva, órgão que compõe o CMAS, a assistente social Marllange da Silva Pereira.

**Palavras-chave:** Renda Mínima, Controle Social, Conselhos de Assistência Social Sociedade Civil.

## LISTA DE SIGLAS

<b>ANASSELBA</b>	Associação Nacional dos Servidores da LBA
<b>BPC</b>	Benefício de Prestação Continuada
<b>CFESS</b>	Conselho Federal de Serviço Social
<b>CIT</b>	Comissão Intergestores Tripartite
<b>CPF</b>	Cadastro de Pessoa Física
<b>CMAS</b>	Conselho Municipal de Assistência Social
<b>CNAS</b>	Conselho Nacional de Assistência Social
<b>CNSS</b>	Conselho Nacional de Serviço Social
<b>CRAS</b>	Centro de Referência de Assistência Social
<b>FNAS</b>	Fundo Nacional de Assistência Social
<b>IGD</b>	Índice de Gestão Descentralizada
<b>INPC</b>	Índice Nacional de Preço ao Consumidor
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>LBA</b>	Legião Brasileira de Assistência
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica de Assistência Social
<b>MDS</b>	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
<b>NAF- R</b>	Projeto Núcleo de Apoio a Família – Rodoviário
<b>NOB/SUAS</b>	Norma Operacional Básica /Sistema Único de Assistência Social
<b>ONGs</b>	Organizações Não-Governamentais
<b>PAIF/CRAS</b>	Programa de Atenção Integral as Famílias
<b>PBF</b>	Programa Bolsa Família
<b>PETI</b>	Programa de erradicação do Trabalho Infantil
<b>PGRM</b>	Programa de Garantia de Renda Mínima
<b>PGRMF</b>	Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar
<b>PMF</b>	Prefeitura Municipal de Florianópolis
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio
<b>PNAS</b>	Política Nacional de Assistência Social
<b>PROADQ</b>	Projeto de Atendimento a Dependentes Químicos
<b>PROGENTE</b>	Programa de Modernização Gerencial
<b>SAS</b>	Secretaria Nacional de Assistência Social
<b>SENARC</b>	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

**SESA**

**Secretaria Municipal de Educação**

**SESAS**

**Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social**

**SUAS**

**Sistema Único de Assistência Social**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL.....</b>	<b>11</b>
1.1 A INSTITUIÇÃO DOS PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL.....	11
1.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL.....	18
1.3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	21
<b>1.3.1 Controle Social do Programa Bolsa Família.....</b>	<b>29</b>
<b>2 MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA.....</b>	<b>32</b>
2.1 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	34
2.2 CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS).....	37
<b>2.2.1 A representação Governamental do CNAS.....</b>	<b>40</b>
<b>2.2.2 A representação da Sociedade Civil da CNAS.....</b>	<b>41</b>
2.3 CONTROLE SOCIAL NA PERSPECTIVA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	44
<b>3 RESPONSABILIDADE DE CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....</b>	<b>49</b>
3.1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS.....	51
3.2 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CMAS).....	55
<b>3.2.1 Controle Social no Programa Bolsa Família.....</b>	<b>58</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>63</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>66</b>
<b>ANEXO A – Autorização de entrevista.....</b>	<b>67</b>

## INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988 a Assistência Social torna-se efetivamente uma política pública viabilizando os direitos sociais da população, incluída na Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência, é direito de todos e dever do Estado, tratando-se de uma política não contributiva. Mas desde então os governos neoliberais tentam disfarçar a pobreza, sendo que este é um dos maiores problemas que afetam o nosso país, assumindo meramente programas de cunho seletivo.

Porém anteriormente a Constituição Federal de 1988 já se tinha uma necessidade de amparar essa população aparentemente excluída da sociedade, que sempre sofreu preconceito por parte da população e até mesmo do Estado, por não ter muitas vezes como se sustentar.

A garantia de uma renda mínima familiar remonta aos anos de 1970, quando já se iniciava uma discussão a respeito de uma forma para erradicar a pobreza, tendo direito a uma proteção de pelo menos um piso de renda. Mas foi na década de 1990 que o Projeto de um Programa de Garantia de Renda Mínima foi aprovado, constituindo aí um marco no que pode se chamar de uma política de transferência de renda.

O Programa iniciou primeiro em alguns municípios, também para ser averiguado a proporção que o mesmo poderia tomar, a partir de 2002 os programas de garantia de renda mínima passam a constituir o território nacional e todos os municípios poderiam participar. A partir de 2003 os programas se unificam transformando-se no maior programa de garantia de renda mínima já existente conformando o Programa Bolsa Família (PBF).

O PBF é um programa do Governo Federal, lançado em 2003 pela medida provisória nº 132, caracterizando-se como destinado a ações de transferência de renda com condicionalidades, como: manter os filhos em idade escolar até 16 anos com frequência nas aulas, cumprir com os cuidados básicos em saúde, o calendário de vacinação para as crianças de 0 a 6 anos e a agenda pré e pós natal para as gestantes e mães amamentando, além da renda percapita de até R\$ 120,00. Sua execução deve ocorrer de forma descentralizada, com conjugação entre os federados, considerando a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

O Controle Social e a participação constituem um princípio fundamental do PBF, deve ser exercidos sob a constituição de Comissões Municipais Intersetoriais e paritárias entre governo e sociedade civil.



Em Florianópolis o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é o órgão responsável pelo controle social do PBF, é de sua competência a avaliação, o monitoramento e a fiscalização dos programas, tanto na sua execução quanto no financiamento da política pública.

Justamente para conhecer o processo de fiscalização deste é que se desenvolveu o presente estudo, com isso foi formulada uma questão que pudesse guiar a concretização do mesmo, sendo esta: de que forma se dá o controle social do PBF no município de Florianópolis?

Com isso foram analisados alguns aspectos referentes a essa questão para possibilitar um melhor desenvolvimento desse estudo, sendo eles:

- A trajetória dos programas de garantia de renda mínima brasileiro;
- A implantação dos Conselhos de Assistência no país, e a participação da sociedade civil nos mesmos;
- Situar o Programa Bolsa Família no município de Florianópolis juntamente com o Conselho Municipal de Assistência Social, trazendo como foco o controle social do programa.

Como metodologia, foram utilizados a pesquisa bibliográfica, desenvolvida a partir de material já elaborado, principalmente livros e artigos, no campo das ciências sociais, também documentos exclusivos em meio eletrônico, sendo a principal fonte o site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Como recurso de uma pesquisa exploratória da realidade local procedeu-se uma entrevista com uma das técnicas da Secretaria Executiva, órgão que compõe o CMAS, a assistente social Marllange da Silva Pereira.

Tendo em vista esses aspectos o trabalho foi organizado em três capítulos. O primeiro capítulo vai apresentar um breve histórico dos programas de garantia de renda mínima no país até a sua unificação para o Programa Bolsa Família e também a forma de como deve se dar o controle social do mesmo.

O segundo capítulo vai mostrar a constituição dos Conselhos gestores de políticas públicas, principalmente o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), realçando a necessidade da participação da sociedade civil no controle social dos programas assistenciais.

O terceiro capítulo apresenta o funcionamento do Programa Bolsa família em Florianópolis e o Conselho Municipal de Assistência Social, vindo de que forma este realiza o

controle social do PBF, ou seja, se ele realmente ocorre e as forma no qual poderia estar intervindo na fiscalização do mesmo.

Apresentam-se as considerações finais, trazendo uma análise sobre a garantia de renda mínima e a dificuldade de ampliação dos direitos da população considerada vulnerável economicamente, reforçando os conselhos como peças estratégicas da democratização política da participação da população usuária.

## **1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL**

No Brasil os marcos da constituição de um sistema de proteção social situam-se em um período que vai de 1930 a 1943, em um contexto em que as transformações sócio-econômicas são marcadas pela mudança do modelo agroexportador para o modelo urbano-industrial (SILVA, 1997, p. 105). Neste contexto ocorre um reordenamento a respeito das funções que o Estado passa a assumir com a provisão direta nas áreas da educação, saúde, previdência, programas de alimentação, habitação popular, saneamento entre outros (NEPP, 1994 apud SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

A partir de meados da década de 1970, a rearticulação da sociedade civil, representada pelo avanço dos movimentos sociais, a estruturação do que se convencionou chamar de sindicalismo autêntico e o reordenamento dos partidos políticos, estruturava novas demandas sociais e fazia ampliar o conceito de cidadania que era assimilado e inserido com um novo conteúdo na Constituição Brasileira de 1988, com a noção de Seguridade Social incorporando a assistência junto com a previdência e a saúde, como um direito social. Mas esse processo de ampliação das demandas sociais passa a sofrer um impacto maior frente a prolongada crise econômica dos anos de 1980, agravado pela onda neoliberal, principalmente no final da mesma década (SILVA, 1997, p. 106). Aos meados da década de 1990 há uma distância entre os indicadores econômicos e sociais, sendo que quase todos os programas sociais direcionados para as camadas mais pobres da população foram paralisados. De acordo com Silva (1997), tem-se um sistema de proteção social sem orientação para enfrentar o empobrecimento crescente da população brasileira.

### **1.1 A INSTITUIÇÃO DOS PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL**

A Política de renda mínima vem assumindo papel relevante no âmbito do Sistema de Proteção Social Brasileiro, após Constituição Federal de 1988, revelando o debate que se amplia, sobretudo no nível dos municípios numa conjuntura marcada pelo esvaziamento das políticas

sociais federais, no âmbito do avanço da hegemonia neoliberal, de ampla pobreza no país e da perspectiva da descentralização das políticas sociais, somando-se a isto o crescimento da violência nas grandes cidades o que vem demandando uma política de caráter preventivo, direcionadas para crianças e adolescentes de rua (SILVA, 1997).

A Tabela a seguir mostra o número de pobres e de indigentes e sua proporção sobre a população total – 2001 a 2005: (Referência: salário mínimo set./2005 deflacionado pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC) Geral – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

**Tabela 1: Número de Pobres e Indigentes no Brasil**

	2001	2002	2003	2004	2005
Número de Indigentes (Milhares)	27.463	25.335	27.338	24.035	20.267
% de indigentes na população	16,5	14,9	16,1	13,8	11,3
Número de pobres (Milhares)	60.903	60.435	64.000	60.261	53.908
% de pobres na população	36,5	35,6	37,2	34,6	30,1

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio – PNAD (2004) (Obs: Não inclui população rural da região Norte)

Elaboração: Mirian de Lourdes Fonseca, 2007

No Brasil as primeiras discussões a respeito da instituição de um programa de renda mínima como forma de erradicação da pobreza, remontam a década de 1970, em um artigo do professor Antonio Maria da Silveira, “Redistribuição de Renda”, publicado na Revista Brasileira de Economia, introduzindo uma proposta de política de distribuição de renda por meio do imposto de renda negativo. Para ele:

[...] a forma básica de distribuição de renda da economia capitalista não atende necessariamente a sobrevivência de todos – nem mesmo de todos os participantes da força de trabalho -, e que não é possível esperar o crescimento do “bolo” porque não há medida da suficiência de seu crescimento, e não se verifica uma relação entre crescimento e bem – estar. Assim para garantir o direito a existência é preciso o “estabelecimento de um programa governamental, proporcionando meios que permitam a gradativa, mas efetiva extinção da pobreza” (FONSECA, 2001, p. 93).

Silveira introduziu o debate de uma renda mínima, propondo que os indivíduos que não atingissem um nível de renda que lhes garantisse a sobrevivência, tivessem o direito à proteção por meio de garantia de pelo menos um piso de renda. Em sua proposta, esse direito seria independente de vínculos empregatícios de renda de trabalho, do estado civil ou da descendência do cidadão (FONSECA, 2001 apud ROSSETE, 2005).

Em 1978 no livro publicado por Bacha e Mangabeira Unger “Participação, Salário e Voto: um projeto de democracia para o Brasil”, apresentam um projeto de democratização que confere maior importância à redistribuição de renda. A tese dos autores é que “a democracia política só pode sobreviver e funcionar num quadro que limite os extremos da desigualdade e não abandone a miséria de grande parte dos cidadãos” (ROSSETE, 2005, p. 52).

A idéia de complementar a renda, apresentada por eles também se baseia no Imposto de Renda Negativo, que seria calculada da seguinte maneira: definindo um nível mínimo de renda (relacionado com o tamanho da família), o governo federal pagaria um subsídio de renda proporcional a diferença entre o nível efetivo de renda e o mínimo estabelecido.

Para financiar o Programa de garantia de Renda Mínima os dois autores propunham uma reforma fiscal, apoiada em três pilares: 1) Revisão do Imposto de Renda; 2) Criação do Imposto sobre a riqueza líquida e 3) Implementação do Imposto sobre doações e Heranças.

Com isso os autores apresentam um projeto de democracia, firmado em propostas concretas, ou seja, programa de garantia de renda mínima reformas institucionais, instrumentos de política econômica, visando o crescimento e a estabilidade monetária, iniciando assim o debate.

No início dos anos de 1990 foi apresentada a proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), no senado federal pelo senador Eduardo Suplicy, tendo sido aprovado em 16 de dezembro de 1991. O Projeto de Lei nº. 80/91, propunha uma complementação de renda aos indivíduos maiores de 25 anos, cujos rendimentos mensais fossem inferiores a determinado patamar de renda, esta complementação equivaleria a 30% da diferença entre a renda auferida e o mínimo estabelecido (FONSECA, 2001).

Da mesma forma que propôs Silveira, a implementação seria gradual, iniciando com os maiores de 60 anos. O ingresso dos indivíduos de determinados grupos etários seria ampliado anualmente a ao final de oito anos a cobertura seria universal. Sua estratégia seria gradativa, mas em 2002 o programa estaria universalizado.

Com muita semelhança das propostas anteriores, o projeto de Eduardo Suplicy previa:

- a) Definição de um nível de renda abaixo do qual o indivíduo teria direito ao complemento de renda;
- b) Um nível garantido de renda mínima para os indivíduos com renda zero, doentes e incapazes;
- c) Manutenção do estímulo ao trabalho pela aplicação de uma alíquota (30%) sobre a diferença entre a renda do indivíduo e o nível de renda estabelecido.

O projeto recebeu um cuidadoso parecer do relator e foi aprovado por unanimidade. Neste o indivíduo é portador de direitos, sendo a renda um destes direitos e a política social o reconhece como tal. O indivíduo é cidadão, pois todo cidadão brasileiro, residente no país e maior de 25 anos, que tenha uma renda menor que  $x$ , terá direito a 30% da diferença entre a sua renda e o mínimo estabelecido, tendo direito a uma renda mínima usando da maneira que quiser, aumentando assim, sua maneira e seu nível de bem-estar (FONSECA, 2001).

*O Senador Suplicy busca, também fundamentar e justificar seu PGRM com base no art 3º, inciso III da Constituição de 1988, que determina a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, devendo a transferência da renda monetária, em forma de renda mínima, se constituir num mecanismo nessa direção para os que não conseguem satisfazer suas necessidades básicas (SILVA, 1997, p. 112).*

Na defesa do PGRM, o senador desenvolve em todos os seus pronunciamentos e em artigos publicados a seguinte argumentação:

- a) Relevância de uma renda monetária de base individual como dispositivo de distribuição de renda e de combate à pobreza;
- b) Relevância da transferência monetária para permitir aos indivíduos terem opção de escolha na aquisição de bens e serviços para satisfazer suas necessidades básicas;
- c) Efeitos positivos no controle do fluxo migratório, se tratando de um programa nacional.

No debate a respeito do projeto no âmbito parlamentar e na sociedade, há críticas as questões relacionadas com o problema ao desestímulo em relação ao trabalho.

No que se refere a esta preocupação (desestímulo ao trabalho) sendo a principal crítica aos programas de renda mínima, os defensores do PGRM destacam as seguintes afirmações:

- a) A complementação de renda obtida é muito baixa para causar desestímulo;
- b) A garantia de uma renda mínima aumenta o poder de barganha dos assalariados no mercado de trabalho, permitindo-lhes não se sujeitarem a condições repugnantes, como o trabalho escravo;
- c) A renda mínima proporciona o fisicamente indispensável para que uma pessoa possa conseguir trabalho, assimilar educação treinamento etc., posto que o miserável não dispõe sequer de condições mínimas para procurar um emprego e muito menos para assimilar uma qualificação mínima que o capacite para o trabalho (SILVEIRA, 1992 apud SILVA, 1997);
- d) As aspirações humanas são crescentes e se o trabalho representasse apenas desprazer, conforme advogam os autores de uma teoria capitalista abstrata, os ricos não trabalhariam;
- e) Se o argumento básico dos liberais, que diz, “que ninguém deve ganhar sem trabalhar”, fosse válido os juros, aluguéis, lucros seriam também imorais;
- f) A relação de troca em que o cidadão contribui em trabalho e a sociedade retribui em salário, envolve duas necessidades existenciais. A necessidade de sentir-se útil a sociedade, de dar uma contribuição social, por modesta que seja, e a necessidade de uma renda mínima que satisfaça um padrão de vida mínimo, algo socialmente visto como aceitável, por modesto que seja (SILVEIRA, 1992 apud SILVA, 1997);
- g) Um poder aquisitivo mínimo é condição para o exercício da cidadania e retira o cidadão da armadilha da miséria (VASCONCELOS, 1992 apud SILVA, 1997).

Além da crítica do desestímulo ao trabalho outros problemas são apontados no debate sobre a instituição de uma renda mínima no Brasil como: elevado custo do programa; possibilidade de desonestidade das pessoas ao declararem o seu rendimento; dificuldades na administração; corrupção do governo; desmobilização das lutas sociais pela busca de melhoria

das condições de vida; caráter assistencialista desses programas; estímulo a informalização da economia (SILVA, 1997).

A todas estas desvantagens são contrapostas as vantagens como liberdade de opção do beneficiário escolher como quer gastar seu dinheiro, maior possibilidade de controle e diminuição de fraude na administração do programa, permitindo reduzir a burocracia em face a simplificação do sistema. É ainda destacada, de forma positiva a abrangência nacional do programa, que vai permitir a fixação do homem na sua região de origem, evitando assim a migração (SILVA, 1997).

O debate sobre renda mínima no Brasil ganha novo impulso, quando Camargo começa a defender a idéia de uma proposta que contemple a renda familiar com a escolarização dos filhos e dependentes em idade escolar, propondo a adoção de uma transferência monetária equivalente a um salário mínimo a toda família independente da renda familiar, o vínculo com a escola pública era o termo de garantia para a focalização do programa nos estratos de menor renda, dada a dificuldade de comprovação de renda destes. Tratava-se de uma proposta de política social que em curto prazo, amenizasse a pobreza e em longo prazo reduzisse a reprodução da pobreza (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Com isso a principal razão que faz com que Camargo<sup>1</sup> manifeste seu apoio ao PGRM, é que ao aumentar a renda, o programa reduzirá o custo de oportunidade de estudar, quebrando o círculo de reprodução de pobreza.

A grande inovação desse debate foi, por conseguinte, a articulação da educação com a transferência monetária. Esse debate é sustentado por dois argumentos, segundo o mesmo autor. O primeiro é que o custo oportunidade para as famílias pobres mandarem seus filhos para a escola é muito elevado, devido a diminuição da já reduzida renda familiar. O segundo se refere a deficiência da formação educacional enquanto fator limitante do incremento da renda das novas gerações, propiciando um ciclo vicioso que faz com que a pobreza de hoje determine a pobreza do futuro. Neste sentido a compensação financeira para as famílias pobres permitirem a ida de seus filhos a escola seria o mecanismo de rompimento deste ciclo (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 90).

Na atual versão dos programas de renda mínima somente podem se habilitar os indivíduos com filhos em idade escolar, não importando a renda, mas o pertencimento a uma família. Com

---

<sup>1</sup> Professor titular da Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, área de pesquisa econômica do trabalho.



isso a lógica do acesso requer do demandante do programa a condição de pai, mãe, ou outro responsável por crianças e adolescentes, assim como nas propostas apresentadas é o vínculo familiar, respeitadas as condições de renda, o elemento determinante do acesso ao programa, é uma forma de aliviar em curto prazo as condições de pobreza impedindo que ela se reproduza no futuro<sup>2</sup> (FONSECA, 2001).

Para fins de habilitação junto ao programa, o pai, a mãe ou o responsável legal deverá apresentar a certidão de nascimento e/ou documento de guarda ou tutela dos filhos ou dependentes de até 14 anos, juntamente com o correspondente comprovante de matrícula em escola pública, não se aplicando esta exigência a quem não tenha filho ou dependente nesta faixa etária. (FONSECA, 2001, p. 110).

A Renda Mínima está vinculada à educação, sendo obrigatório a comprovação da matrícula das crianças e adolescentes, prevendo um sistema de acompanhamento que reforça o vínculo com a rede escolar.

Com isso verifica-se que as propostas de renda mínima no Brasil vêm apresentando as seguintes características:

- a) Definição da família como beneficiário dos programas propostos em andamento;
- b) Articulação de uma transferência monetária para famílias pobres, com filhos ou dependentes de até 14 anos de idade, podendo ser caracterizada como uma política pública direcionada a criança e ao adolescente;
- c) Melhoria da renda familiar com a redução de situações sociais negativas, associadas a crianças e ao adolescente como: redução da evasão e repetência escolar, redução de índices de desnutrição/subnutrição, combate ao trabalho infantil e a permanência de crianças e adolescentes nas ruas, significando articulação de diferentes objetivos;
- d) Adoção de critérios de elegibilidade que associam um montante de corte da renda familiar ou da renda percapta dos membros da família; idade dos filhos e tempo de moradia no município;
- e) Exigências de contrapartidas para permanência das famílias no programa relacionadas com o comportamento dos filhos ou dependentes como: matrícula e frequência a escola

---

<sup>2</sup> Sobre a relação do PGRM e Família ver Silva, Yazbek e Giovanni (2004).

publica e ao posto de saúde, retirada dos filhos ou dependentes das ruas e exigências relacionadas com os adultos das famílias beneficiárias, participação em programas de capacitação profissional, frequência a reuniões educativas periódicas e cumprimento de determinadas rotinas do programa;

- f) Financiamento do benefício, na maioria dos casos predominantemente público, com recursos previstos nos orçamentos dos estados ou dos municípios, ficando também previstas dotações provenientes de outras fontes públicas e de doações de Organizações não-Governamentais, outras entidades da sociedade civil e de empresas privadas.

De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2004), independente das críticas e elogios, o PGRM tem o mérito de ter iniciado o debate a respeito de uma renda mínima para os cidadãos brasileiros, inspirando a criação de um imenso conjunto de programas de Transferência de Renda em implementação por iniciativas de municípios, estados e pelo Governo federal. Trata-se de uma modalidade de programas sociais não só possíveis, mas com supremacia no âmbito do Sistema de proteção Social Brasileiro. *A luta constante do autor da proposta, Senador Eduardo Suplicy, tem representado um estímulo para o avanço do debate de concretização dessa política no Brasil.*

## 1.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL

As experiências de renda mínima no Brasil são todas muito recentes. A Prefeitura municipal de Campinas (SP) inicia seu Programa de Renda Mínima Familiar em fevereiro de 1995. É seguidas pelas experiências do Programa Bolsa Familiar para Educação e Poupança escola, instituídos em Brasília (DF) e implantadas em Maio de 1995. Em janeiro de 1996 começou a ser implantado o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar em Ribeirão Preto (SP), seguindo-se de propostas similares, em diversas cidades brasileiras como: Santos e Jundiá (SP), Boa Vista (RR), Vitória (ES), Belo Horizonte (MG) e Salvador (BA).

De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2004), o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Campinas e o Programa Bolsa-Escola de Brasília transformaram-se nos modelos inspiradores e orientadores das experiências subseqüentes: o modelo de garantia

de Renda Mínima Familiar e o Modelo Bolsa-Escola, incorporaram os dois elementos apontados por Camargo: Tomar a família como unidade beneficiária e articulando a transferência monetária a política de educação.

Desde então os programas de Renda Mínima, Bolsa-Escola e outros ganham destaque tendo como expectativa romper o círculo da pobreza, com articulação de uma medida compensatória e uma política de alcance estrutural e também a busca da introdução das famílias em situação de extrema pobreza em uma rede de segurança social, tendo em vista elevar o nível de uma vida digna, e principalmente inserindo economicamente as gerações futuras com a elevação de sua escolaridade e com o fortalecimento da família.

Em 2003, a partir do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva os programas de transferência de renda sofrem mudanças de caráter qualitativo e quantitativo, na direção da construção de uma política Pública de Transferência de Renda (ROSSETE, 2005, p. 59). São considerados Programas de Transferência de Renda:

[...] aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda percapta familiar, predominantemente no caso dos programas federais, de meio salário mínimo (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Esses programas foram criados numa conjuntura marcada pelo crescimento acentuado do desemprego, acompanhado do incremento de formas de ocupações precárias e instáveis, sem a proteção social garantida pela previdência social, rebaixamento do rendimento da renda proveniente do trabalho, crescimento da violência, principalmente nos grandes centros urbanos, ampliação dos índices da pobreza e desigualdade social.

Cito alguns aspectos da política de Transferência de renda no Brasil, de acordo com, Rossete (2005):

- a) Indicação de prioridade no enfrentamento da fome e da pobreza. Fazendo dessa temática a agenda pública brasileira, partindo do pressuposto de que as Políticas Sociais são importantes mecanismos de enfrentamento a pobreza, desde que articuladas a Política econômica e demais políticas;

- b) Aprovação, pelo Congresso nacional, de uma Ementa Constitucional, no âmbito da Reforma Fiscal aprovada no final de 2003, que inclui um parágrafo que prevê a implementação de um programa de renda mínima para prover a subsistência a pessoa ou famílias, priorizando as que possuem maior necessidade, devendo ser financiada, de modo coordenado pela União, Estados e Municípios;
- c) Iniciação de um processo de unificação de programas nacionais de transferência de renda, a partir de julho de 2003;
- d) Elevação de recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento dos programas de Transferência de Renda;
- e) Baseado no projeto de Lei nº 266/2001, do senador Suplicy, foi sancionada, a Lei de Renda Básica de Cidadania, com previsão para implantação a partir de 2005. Trata-se de um programa nacional, devendo iniciar o atendimento dos mais pobres, destinado a todos os brasileiros ou estrangeiros residentes no país por cinco anos ou mais, cujo benefício é a transferência de uma renda básica incondicional para todos, independente do trabalho ou de outra exigência qualquer;
- f) Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, em janeiro de 2004, unificando o Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome.

O processo de desenvolvimento histórico da Política Social Brasileira rumo a construção de uma política pública de Transferência de renda evidencia que os programas de transferência de renda monetária direta a indivíduos ou a famílias representam elemento central na constituição atual do Sistema Brasileiro de Proteção Social, memento da Política de Assistência Social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 95).

Os Programas Nacionais de Transferência de Renda compõem a Rede de Proteção Social, sendo direcionada a população de maior vulnerabilidade sócio-econômica do país, cuja renda fixada na linha da Pobreza, é de meio salário mínimo de renda familiar per capita, exceto o Benefício de Prestação Continuada que determina uma renda per capita familiar inferior a um quarto de salário mínimo. Fazem parte desta Rede os Programas: Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), programa Agente Jovem e o programa Bolsa Família.

### 1.3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa família foi uma proposta do Governo Federal, lançada no dia 20 de outubro de 2003, para unificação dos Programas de Transferência de renda até então vigentes, ou seja, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação. O Auxílio-Gás, do Ministério das Minas e Energia, destinava R\$ 7,50 por mês às famílias para complementar o preço do botijão de gás, o Bolsa-Escola, do Ministério da Educação, pagava R\$ 15,00 para cada filho entre 6 e 15 anos de idade, até o Limite de três filhos por família, o Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde, atendia as famílias que tinham filhos de até 6 anos, pagando R\$ 15,00 por filho, também até o limite de três filhos e por fim o Cartão-Alimentação, do Ministério de Segurança Alimentar e Combate a Fome, destinando R\$ 50,00 por mês as famílias do programa Fome Zero<sup>3</sup>, tendo filho ou não.

O Programa vem se constituindo como o maior Programa de Transferência de Renda já posto em prática no Brasil, e mesmo como a maior experiência em curso, com tais características em todo o mundo. Quando o Governo Lula lançou o programa, a tarefa que havia pela frente não era nada trivial: tratava-se de unificar quatro programas de transferência de renda, de grande porte e de abrangência nacional, sendo três deles criados pela administração anterior e o último criado no início do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Dois desses programas exigiam o cumprimento das condicionalidades por parte dos beneficiários, Bolsa escola executado pelo *Ministério da Educação* e Bolsa alimentação gerido pelo *Ministério da Saúde*. O terceiro Auxílio-Gás não cobrava condicionalidades e apresentava características mais específicas de programa de subsídio a compra de gás de cozinha. Sua abrangência e porte eram, contudo respeitáveis. A ele veio somar-se um quarto programa, o Cartão-Alimentação, criado já nos primeiros dias de Governo Lula.

O Bolsa Família foi instituído pela Medida provisória nº. 132, de 20 de outubro de 2003, situando-se no âmbito da Presidência da República e caracterizando-se como destinado a ações de Transferência de renda com condicionalidades, devendo ocorrer a sua execução de forma descentralizada, com a conjugação dos esforços entre os federados, considerando a

---

<sup>3</sup> Ver SILVA, YAZBEK e GIOVANNI (2004).

intersectorialidade, a participação comunitária e o controle social (Medida provisória nº. 132, art. 3º apud SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 136).

Sob a justificativa de ampliação dos recursos, elevação no valor monetário do benefício e melhor atendimento, a proposta de unificação tem como propósito mais amplo manter um único Programa de Transferência de Renda, articulando programas nacionais, estaduais e municipais em implementação, na perspectiva de uma Política Nacional de Transferência de Renda (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 136).

A unificação veio para corrigir um problema daqueles programas, pois além de oferecerem benefícios que isoladamente são baixos, funcionavam separados uns dos outros, os usuários tinham diferentes cadastros, e parte das famílias inscritas estavam vinculadas a somente um programa. Com o Bolsa Família os benefícios aumentam, principalmente para os que mais precisam. No momento da unificação o valor médio de complemento de renda para as famílias mais pobres que recebiam o Bolsa-Alimentação ou o Bolsa-Escola era inferior a R\$ 25,00, com o Bolsa Família esse benefício aumentou para mais de R\$ 75,00. Por exemplo: Uma família com renda per capita de até R\$ 50,00 por mês, com dois filhos pequenos, sendo um ainda de colo e outro em idade escolar, que antes da unificação recebia R\$ 15,00 do Bolsa-Alimentação, passou a receber um benefício de R\$ 80,00.

A unificação dos Programas mediante a criação do Bolsa Família, situa-se no âmbito da prioridade de combate a fome e a miséria, representando (no entendimento dos seus formuladores), uma evolução dos Programas de Transferência de Renda ao incluir a perspectiva da responsabilidade partilhada entre a União, os Estados e os Municípios. Nas palavras do presidente da República, em discurso de lançamento do programa, a unificação dará origem a um programa mais justo, racional e eficiente, tanto para os beneficiados como para os estados e o país, sendo, ainda, o Bolsa Família, apresentado pelos seus idealizadores como uma busca de melhor focalização para melhor enfrentamento da pobreza no país, com ajustamento, foco e desenvolvimento de um processo sistemático de monitoramento e avaliação.

O Programa Bolsa Família foi lançado como um programa de combate à fome e a pobreza, que simultaneamente busca articular ações sociais associadas à transferência de renda. No conjunto das Políticas Sociais, desde seu lançamento, o Bolsa Família passou a ocupar lugar de crescente importância, não só por sua magnitude mas por propor a cobertura universal das famílias pobres da sociedade brasileira, tanto pelo esforço governamental pelo cumprimento de

suas metas, contribuindo para a garantia do direito humano, alimentação adequada como para cumprimento, pela sociedade brasileira do compromisso do governo.

De acordo com o primeiro Seminário Internacional do Bolsa Família: Dois anos Superando a Fome e a Miséria, três pontos do programa ganham destaque:

- a) A unificação dos Programas anteriores, associado ao foco na família e a adoção de critérios claros e públicos de elegibilidade para o programa;
- b) O acompanhamento do cumprimento, por parte dos beneficiados, das atividades estabelecidas como condicionalidades nas áreas de saúde e educação, as quais estão inseridas no universo dos direitos sociais, criando-se com isso um círculo virtuoso entre as várias políticas sociais;
- c) O objetivo de se formarem parcerias entre as distintas esferas do governo, não só para o desenvolvimento e implementação do programa mas sobretudo para busca e criação de novas oportunidades para que as famílias beneficiárias possam encontrar novos meios para se sustentarem com garantia de acesso a renda de forma regular.

No momento de sua instituição, em 2003, o Programa estava sob responsabilidade de uma secretaria executiva, vinculada a Presidência da República (Secretaria executiva do Bolsa Família). Em janeiro de 2004, com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a atribuição foi transferida para uma secretaria desse novo órgão, a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), que também concentra responsabilidade pela gestão do Cadastro Único, instrumento informatizado de identificação das famílias usuárias do Programa, permitindo sua seleção para serem beneficiados. O Programa está presente em todos os 5.564 municípios brasileiros e no Distrito federal.

Fazem parte do programa, famílias com renda per capita de até R\$120,00 mensais. A renda familiar é calculada a partir da soma do dinheiro de todas as pessoas que moram na casa, incluindo salários e aposentadorias, esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que moram na casa, obtendo assim a renda per capita da família.

Os valores pagos pelo programa variam de R\$ 15,00 a R\$ 95,00, de acordo com a renda mensal por pessoas da família e o número de crianças que estão em fase escolar. Os benefícios estão classificados em dois tipos de acordo com a composição familiar:

- 1) **Benefício Básico:** No valor de R\$ 50,00 pago as famílias que possuem renda per capita até R\$ 60,00 por pessoa independente da composição familiar
- 2) **Benefício Variável:** No valor de R\$ 15,00 para cada criança e/ou adolescente de até 16 anos, no limite de até R\$ 45,00, equivalente a três filhos.

Por exemplo, uma família com dois filhos menores de 16 anos, com renda per capita de R\$ 57,00, receberá do programa um benefício de R\$ 80,00, ou seja, R\$ 50,00 do benefício Básico (por possuir renda inferior a R\$ 60,00) mais R\$ 15,00 por criança e/ou adolescente que moram na casa, que seriam no caso R\$ 30,00.

Ao entrar no Programa a família se compromete a cumprir as condicionalidades exigidas nas áreas de saúde e educação, sendo: manter as crianças e adolescentes em idade escolar com frequência na escola, e também cumprir com os cuidados básicos em saúde, ou seja, o calendário de vacinação para as crianças de 0 a 6 anos e a agenda pré e pós-natal, para as gestantes e para as mães que estão amamentando.

É importante destacar, como aspecto preocupante, a drástica redução de valor da renda per capita familiar adotado como referência de uma Linha de Pobreza, como critério de acesso das famílias aos Programas de Transferência de Renda na Proposta do Bolsa Família. A renda per capita familiar de corte que era de meio salário mínimo (R\$ 120,00) foi reduzida para uma renda per capita familiar de R\$ 50,00 para enquadramento das famílias consideradas na categoria de indigentes e R\$ 100,00 para classificação das famílias consideradas pobres<sup>4</sup>. Todavia é importante registrar que há indicação de serem adotados outros indicadores sociais, além da renda para composição de um índice a ser considerado na seleção das famílias, como escolaridade, condições de saúde, acesso à luz elétrica (CARTILHA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2003 apud SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004), expressando uma concepção multidimensional da pobreza. De qualquer forma, no Brasil os critérios de seleção da população pobre são sempre arbitrários devendo ser considerados elementos-chave no desenvolvimento de programas sociais que pretendem adotar a focalização, não enquanto mera seletividade, mas

---

<sup>4</sup> Atualmente para inserção das famílias no Programa tem que ter renda per capita de R\$ 60,00 para benefício básico e R\$ 120,00 para benefício variável.



como discriminação positiva de um grupo populacional que precisa superar uma dada situação (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 138).

Um ponto fundamental no desenho do programa refere-se ao cumprimento das condicionalidades. As ações previstas correspondem no marco constitucional brasileiro a direitos sociais que devem ser garantidos ao conjunto da população. No sistema de proteção social como um todo, acaba induzindo a concentração de esforços para que o Estado ofereça serviços sociais essenciais para a implementação desses direitos, na medida que exige frequência escolar e serviços de saúde, promove condições fundamentais mínimas para que estes sujeitos sociais possam reivindicar acesso às condições necessárias para o desenvolvimento de suas capacidades essenciais (SEMINÁRIO INTERNACIONAL BOLSA FAMÍLIA: DOIS ANOS SUPERANDO A FOME E A MISÉRIA NO BRASIL, 2006).

Tais ações reforçam o caráter não assistencialista do Programa Bolsa Família, pois o descumprimento por parte dos beneficiários não é tido primeiramente como um fato passível de punição, mas sim como um indicador de vulnerabilidade das famílias que não as cumprem. Nesse sentido ganha importância o monitoramento do Programa com ênfase nos indicadores que permitem averiguar a eficiência do próprio Estado em garantir as condições para que os beneficiários possam cumprir com as condicionalidades, compromisso este compartilhado das famílias e do poder público para a superação da pobreza.

O programa é o eixo estruturante a partir do qual, devem se agregar ações, programas e políticas complementares com vistas a articular as diversas iniciativas governamentais e não governamentais para combater as diferentes dimensões da pobreza. Os resultados de cada programa específico são condicionados e condicionam uns aos outros, fortalecendo a complementariedade das ações e levando ao consequente aumento da efetividade de seus programas e de seu impacto na vida das populações pobres (SEMINÁRIO INTERNACIONAL BOLSA FAMÍLIA: DOIS ANOS SUPERANDO A FOME E A MISÉRIA NO BRASIL, 2006, p. 12).

É com esse intuito que o Governo Federal trabalha, buscando a priorização do atendimento dos beneficiários do Bolsa Família por outros programas executados nas três esferas de governo e também pela sociedade civil.

O responsável pela operacionalização do programa é o município, caso a família se encaixe em uma das condicionalidades exigidas pelo Programa deve procurar o Setor responsável pelo Programa Bolsa Família de seu município, realizando seu cadastramento. As famílias que se

encontram na faixa de renda de até meio salário mínimo (R\$ 175,00) per capita, também podem se cadastrar, pois existem outros programas de âmbito municipal, estadual ou federal destinados a essa faixa de renda.

O Cadastro Único é utilizado pelos municípios como uma coleta de dados, sendo instituído pelo Decreto nº 38.77 de 24 de julho de 2001, é um instrumento que serve para colher informações das famílias, tendo como objetivo identificar aquelas de baixa renda existentes no país. Constitui uma base de informações que pode ser utilizada pelos governos municipais, estaduais, e federal para obter um perfil sócio-econômico das famílias cadastradas, analisando suas principais necessidades. É um pré requisito de inserção, sendo que a seleção das famílias fica condicionada ao atendimento dos critérios de elegibilidade estabelecidos, não havendo prazo de permanência da família no Programa, vinculando-se a permanência a manutenção dos critérios de elegibilidade e ao cumprimento das condicionalidades (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 139).

O cadastramento das famílias pode ser realizado por meio de visita domiciliar, da montagem de postos de cadastramentos ou conjugando estas duas formas. O procedimento mais indicado é a visita domiciliar, pois permite verificar as reais condições sócio-econômicas em que se encontram as famílias. Além disso, a visita domiciliar implica em menos custos de comunicação e transporte das famílias com baixa renda, não precisando se deslocar para outro lugar para que possam se cadastrar (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, [s.d]).

Os municípios que optam pela montagem de postos de atendimento devem informar a população às datas, locais e períodos de atendimento e também avisar sobre a documentação necessária para a realização do cadastramento, com isso evita que a família se desloque até o local do cadastramento sem documentos necessários para sua realização. Os documentos necessários para a realização do cadastramento único são: para os maiores de 18 anos é obrigatória a apresentação de carteira de identidade, cadastro de pessoa física (CPF), carteira de trabalho, título de eleitor e um comprovante de residência, para as crianças e/ou adolescentes é necessário o atestado de frequência escolar e a certidão de nascimento.

O cadastro deve ser atualizado uma vez ao ano, confirmando os novos dados para a base operacional. A divulgação do Programa Bolsa Família acontece à medida que as famílias vão fazendo os cadastros e as atualizações. Os técnicos do Programa avisam a respeito do

recadastramento anual. Em Florianópolis este ano (2007) foi passado uma nota no jornal para divulgação do Programa aos usuários, mas isto não acontece sempre.

A gestão do Cadastramento Único requer a cooperação dos três níveis de governo, municipal, estadual e federal, atuando conjuntamente para cumprir uma responsabilidade que é constitucionalmente compartilhada: o combate à pobreza e as desigualdades. Além dessa interação o programa pressupõe também a articulação das demais políticas e programas para que sejam capazes de atender a todos os indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social.

*Efetiva articulação de transferência monetária com outros programas sociais e com uma Política Econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida [...], necessidade de ativar programas de alfabetização, capacitação profissional, apoio a agricultura familiar, acesso a educação e a serviços de saúde (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004 apud ROSSETE, 2005, p. 70).*

O agente operador do Sistema do Cadastramento Único e também agente pagador é a Caixa Econômica Federal. Compete a ele: 1) Fornecer e remeter os formulários utilizados para o cadastramento das famílias, mediante autorização do MDS; 2) Desenvolver, sob supervisão do MDS, os aplicativos necessários a digitação e a tramitação dos dados cadastrais; 3) Processar os cadastros enviados pelos municípios, identificando e atribuindo o Número de Identificação Social (NIS) para as pessoas cadastradas; 4) Capacitar gestores e técnicos do sistema operacional, mediante autorização do MDS e 5) Motivar os municípios a manter atualizada a base de dados do Cadastro Único.

O Bolsa Família possui uma coordenação unificada atribuindo uma ênfase em contrapartidas ou condicionalidades que devem ser assumidas pelas famílias beneficiárias, sob a justificativa de fazer com que o Programa seja capaz de romper com a ótica assistencialista que tem marcado as Políticas Sociais brasileiras.

O programa vem se expandindo desde sua criação num ritmo acelerado, definido pelo cumprimento de metas de cobertura estabelecidas. Cabe ressaltar que o programa não se restringe apenas à transferência de renda, mas reúne esforços no sentido de promover e incentivar a prática intersetorial da gestão pública, dar ênfase a obediência, a critérios públicos e universais de concessão de benefícios promovendo o exercício de controle sobre o programa, sem no entanto delegar essa tarefa, eminentemente estatal, para a sociedade, mas com ela articulando

(SEMINÁRIO INTERNACIONAL BOLSA FAMÍLIA: DOIS ANOS SUPERANDO A FOME E A POBREZA NO BRASIL, 2006).

O gestor municipal é responsável pela coordenação das atividades do cadastramento único e da gestão do Programa Bolsa Família. São responsabilidades e competências dos municípios (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, [s.d]):

- Identificação e inscrição no Cadastramento Único das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza;
- Gestão dos benefícios do PBF e Programas Remanescentes;
- Apuração e/ou o encaminhamento de denúncias às instâncias cabíveis (o MDS recebe denúncias referentes ao Programa Bolsa Família pelos seguintes canais: atendimento pessoal, ou carta endereçada a ouvidoria do ministério; e-mails para a área de atendimento do Bolsa Família; central de atendimento do Fome Zero; instâncias de Controle Social);
- Garantia do acesso dos beneficiários do PBF aos serviços de educação e saúde, em articulação com os Governos Federal e Estadual;
- Acompanhamento do cumprimento das condicionalidades;
- Acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial atuando nos casos de maior vulnerabilidade social;
- Estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para a oferta de programas complementares aos beneficiários do Programa Bolsa Família.
- Atualização das informações do Cadastro Único, apuradas por meio do percentual de cadastros válidos e do percentual de domicílios atualizados nos últimos dois anos;

São responsabilidades e competências dos Estados:

- Desenvolvimento de atividades de capacitação que subsidiem o trabalho dos municípios no processo de cadastramento e de atualização cadastral da base de dados do CadÚnico, em atendimento ao disposto na Portaria GM/MDS nº. 360 (BRASIL, 2005b), e eventuais atos normativos expedidos pelo Ministério relacionados ao assunto;
- Desenvolvimento de atividades de apoio técnico e logístico aos municípios, segundo a demanda e a capacidade técnica e de gestão dos mesmos;

- Disponibilizar aos municípios, quando necessário, infra-estrutura de logística para digitação e transmissão dos dados ao Cadastramento Único;
- Implementação de estratégia de apoio ao acesso de suas populações pobre e extremamente pobre a documentos de identificação;
- Formatação de estratégia para apoio à inclusão no Cadastramento Único de populações tradicionais e específicas, em especial de comunidades indígenas e remanescentes de quilombos;
- Utilização do banco de dados do Cadastramento Único, exclusivamente, para a realização de atividades previstas no Termo de Adesão ou para consultas e estudos concernentes aos programas de transferência de renda;
- Instituir Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família, com correspondente informação a SENARC sobre sua composição.

De acordo com o art. 2º do Decreto 5.209 (BRASIL, 2004a), cabe ao MDS a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastramento Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução.

### **1.3.1 Controle Social do Programa Bolsa Família**

O controle e a participação social constituem um princípio fundamental do Programa. A democracia pressupõe o controle social das políticas públicas, ou seja, mecanismos de controle do Estado através da sociedade civil. O controle social também pode ser definido como a capacidade que a sociedade tem de se organizar intervindo nas políticas públicas, interagindo com o Estado na formulação e definição de prioridades, elaborando planos de ações e também na fiscalização e avaliação dos programas. A concepção da gestão pública é essencialmente democrática, pois nenhum gestor é absoluto na tomada de decisões, ele deve ouvir a população submetendo suas ações ao controle da sociedade (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME,[s.d]).

O controle social sobre do Programa Bolsa Família é exercido sob a constituição de Comissões Municipais intersetoriais e paritárias entre o governo e a sociedade civil , de acordo com o art. 9 da Lei 10.836/2004 (BRASIL, 2004b) e do art. 29 do Decreto nº 5.209/2004 (BRASIL, 2004a). Em Florianópolis o controle Social do programa é exercido pelo Conselho Municipal de Assistência Social, contendo: membros de Organizações Governamentais e da sociedade civil.

A criação da instância de controle do programa é iniciativa do chefe do Executivo, do Estado, do Distrito Federal e do Município, que deverá ser constituído formalmente, respeitando a paridade entre o governo e o Estado. O processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos Conselhos também deve ser específico ao Poder Executivo local. O conselho deverá ser intersetorial, composto por integrantes das áreas da assistência social, saúde, educação, segurança alimentar e da criança e do adolescente. A composição vai depender em cada esfera de governo, da organização do setor público, da sociedade civil, da articulação intersetorial, além das prioridades do governo local.

Por ser um órgão que tem que fiscalizar as ações do governo, os conselhos precisam estar informados sobre qual é a dimensão dos problemas de pobreza e exclusão social da sua população, quais recursos estão disponíveis e onde e como estão sendo aplicados. Os gestores devem prestar as informações que os conselheiros precisam para avaliar e tomar decisões. Os Governos devem manter mecanismos de informações do Bolsa Família disponíveis de forma a garantir melhor gerenciamento do programa aumentando a transparência das ações sociais. Sem controle não há possibilidades de acompanhamento efetivo sobre o cumprimento das metas estabelecidas e a operação local.

Cabe a essas instâncias de controle, de acordo com a Portaria GM/MDS nº. 551 (BRASIL, 2005c):

- 1) Acompanhar a oferta por parte dos governos locais de serviços públicos necessários ao cumprimento das condicionalidades do Programa pelas famílias beneficiárias;
- 2) Articular-se com os conselhos de políticas setoriais existentes no município para assegurar a oferta de serviços para o cumprimento das condicionalidades;

- 3) Conhecer a lista de beneficiários que não cumpriram com as condicionalidades periodicamente atualizadas, sem prejuízo das implicações éticas e normativas relativas ao uso da informação;
- 4) Acompanhar e analisar o resultado e as repercussões do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades no município;
- 5) Contribuir para o aperfeiçoamento da rede de proteção social, estimulando o Poder Público Local a acompanhar as famílias com dificuldades no cumprimento das condicionalidades que estas devem observar, decorrente de sua participação no Programa.

A emancipação da família que integra o Bolsa Família, enfatiza a importância das condicionalidades, que devem ser encaradas como um processo propiciador de emancipação cidadã, a medida que esse processo requer tarefa dos três níveis de governo, cada um no campo de suas atribuições.

A democratização da sociedade brasileira introduziu os conselhos como importantes esferas de controle social aliada a concepção das políticas sociais como direito social e dever estatal.

## 2 MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA

Com a Constituição Federal de 1988, inicia-se no Brasil uma nova concepção de Assistência Social, incluída no âmbito da seguridade social sendo regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em dezembro de 1993, campo dos direitos da universalização, dos acessos e da responsabilidade estatal, causando um avanço significativo em sua concepção, permitindo a passagem do assistencialismo e de sua “tradição de não-política” para o campo da política pública (YAZBEK, 2004).

Marcada, portanto, pelo caráter civilizatório presentes na consagração de direitos sociais, a Loas exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para esses serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade. (YAZBEK, 2004, p. 13).

De acordo com Yazbek (2004), a LOAS, como Lei, inova ao afirmar “para assistência social seu caráter de direito não contributivo”, apontando a necessária integração entre o econômico e o social, inova também quando propõe a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas de assistência social, desmontando o antigo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) que vigorou de 1938 a 1993, e criando os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social.

A LOAS regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, tratando dos objetivos da Assistência Social, prestação dos serviços que corresponde, ao perfil do beneficiário e dos benefícios assistenciais, das fontes de financiamento e das diretrizes para organização das ações governamentais, destacando a descentralização político-administrativa e a participação das organizações populares na formulação da política de controle social. De acordo com Raichelis (1998), a formulação da LOAS ativou a participação de diferenciados agentes sociais, induzindo a criação de novos espaços de debate e propostas, redefinindo-se o espectro das entidades que atuam na área assistencial.

Este processo, segundo Raichelis (1998), respaldou-se por um consistente movimento de produção intelectual na área da assistência social, incorporando categorias teórico metodológicas,



elaboradas na órbita do Serviço Social, constituindo referências críticas fundamentais para as propostas estabelecidas na LOAS. A organização dos conselhos de assistência social é consequência desse processo, que ampliou o debate sobre o significado da assistência social, incorporando novos parâmetros teóricos, técnicos e políticos redefinidores das concepções deste campo.

No caso da assistência social, a formação dos conselhos adquire importância particular, tendo em vista o seu perfil histórico, tradicionalmente associado a filantropia provada, em geral de caráter confessional. Nessa configuração, atribui-se ao Estado papel subsidiário neste campo, o que debilitou o potencial de consolidação da assistência social como modalidade específica de política social, articulada ao conjunto das políticas públicas. Ao mesmo tempo, aquela trajetória vem restringindo as possibilidades de desenvolvimento da assistência social para além das ações emergenciais, focalizadas e compensatórias que historicamente a caracterizam. (RAICHELIS, 1998, p. 123).

A forma como a assistência social vem se caracterizando historicamente acaba trazendo dificuldade para o reconhecimento dos “usuários dos serviços de assistência refletindo nas possibilidades de desenvolvimento de identidades coletivas e nas suas formas de (dês)organização” (RAICHELIS, 1998, p. 125). De acordo com a autora, a assistência social como modalidade de política social é função governamental, e nessa qualidade exige responsabilidades definidas nas três esferas de poder, formulando padrões de proteção social, fixando metas, recursos orçamentários, programas que tenham continuidade, padrões de avaliação da qualidade dos programas, dos serviços e dos impactos sociais, supondo uma considerável responsabilidade estatal. Mas isto não restringe a totalidade da assistência a uma intervenção exclusiva dos governos, “uma vez que supõe a participação, em diferentes níveis, dos segmentos organizados da sociedade civil em sua formulação, implementação e gestão” (RAICHELIS, 1998, p. 129).

A garantia do acesso dos direitos sociais à população excluída aponta para a ampliação da esfera estatal, incorporando a sociedade civil organizada na definição das prioridades e na fiscalização das políticas públicas. Um dos mecanismos, implantados pela LOAS para viabilizar essa ampliação foi a Criação dos Conselhos de Assistência Social, instituindo o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Foi proposta também a criação (como já afirmei anteriormente), de conselhos nos níveis estaduais, municipais e Distrito Federal, elaborando leis específicas para cada um deles.

Os conselhos não são a única forma de controle social no âmbito das políticas sociais, sua efetividade depende de outras “formas e forças políticas” (RAICHELIS, 1998, p. 130). Mas mesmo assim deve ser considerado a importância de sua criação como expressão da conquista da sociedade civil organizada e de novos espaços da participação social e exercício da cidadania. Com a defesa da proposta da gestão democrática, faz-se uma importante aposta na atuação dos conselhos gestores de políticas públicas, “haja vista a possibilidade de esses conselhos funcionarem como mecanismos de participação popular” (BIDARRA, 2006, p. 43). A intenção maior é que com essa participação os conselhos possam limitar o desrespeito com os direitos sociais, em virtude dessa frágil condição de reconhecimento político e jurídico desses direitos para segmentos expressivos da nossa sociedade.

## 2.1 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Alguns dos mecanismos que configuram a viabilidade institucional das práticas da democracia participativa são os conselhos gestores de políticas públicas. No Brasil a sua institucionalização teve como marco processual a Constituição Federal de 1988.

Os conselhos de políticas públicas não são uma novidade no cenário político brasileiro. Nas décadas de 1970 e 1980 foram realizadas experiências de participação popular na gestão de políticas públicas por meio de conselhos e fóruns populares (GOHN, 2001, p. 53-54 apud FERRAZ, 2006), principalmente na área da saúde, e outras exceções como a Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, e a Lei de Execução Penal, de 1984. Desde esses organismos normativos já se encontravam assegurados espaços para a participação da sociedade civil (BIDARRA, 2006).

O que vem de diferente e importante na atual conjuntura é o nível de institucionalização e de expansão por diferentes áreas temáticas e níveis de governo, e com a Constituição Federal de 1988 fica inscrita a participação da comunidade, sendo um princípio a ser seguido nas ações e serviços públicos. Os conselhos modelaram espaços para essa participação e se multiplicaram em todo o país (FERRAZ, 2006).

Desde o início dos anos 90, o Brasil tem sido considerado palco de experiências de práticas participativas que pretendem construir um regime democrático no qual os cidadãos se constituem em atores ativos e decisivos no processo decisório do governo. Diversos autores têm apontado o surgimento de processos políticos que combinam as instituições e práticas do regime representativo com os da democracia direta, entre as quais se destacam o orçamento participativo e os conselhos municipais de gestão de políticas setoriais (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004, p. 7 apud FERRAZ, 2006, p. 610).

Na Constituição Federal de 1988 foram confirmados alguns projetos das forças sociais que, durante o momento constituinte colocaram em pauta e inauguraram uma intensa disputa pela participação da socialização da política, ou seja, o compartilhamento do poder estatal com as organizações da sociedade civil. Essas demandas expressavam o compromisso com a continuidade do processo de construção democrática da sociedade brasileira (BIDARRA, 2006).

O enigma da participação reside no inarredável e complicadíssimo desafio de negar determinadas experiências de representação política, resultantes de uma modalidade de democracia representativa elitista para em seu lugar, procurar construir uma outra dinâmica de participação capaz de superar a tradição igualmente elitista dos processos representativos vividos por considerável parcela de entidades da sociedade civil (CAMPOS; MACIEL, 1997, p. 150 apud BIDARRA, 2006, p. 42).

De acordo com Bidarra (2006), os conselhos gestores podem ser arenas para a representação e para disputas entre propostas totalmente diferenciadas, e ao mesmo tempo podem ser foros para a preservação do tipo da gestão política que melhor corresponda aos interesses dos governantes. Partindo deste pressuposto, esses conselhos abrem-se para os embates entre perspectivas que, nem sempre são contrárias. Como espaços de defesa de interesses mais ou menos articulados, esses conselhos permitem que os sujeitos mantenham ou redefinam suas posições no curso das disputas entre projetos políticos.

O ambiente político-cultural em que se produziu a legitimação dos conselhos gestores foi marcado por disputas entre orientações políticas diversificadas que, em resumo, tomaram um formato mais acabado nas propostas das seguintes vertentes: de um lado, a proposta das forças sociais progressistas que reivindicavam os espaços para que os conselhos pudessem abrigar a legitimação de processos políticos comprometidos com a construção e a gestão

democráticas das políticas públicas. Para isso os conselhos deveriam criar mecanismos de forma a garantir, viabilizar a participação e a partilha do poder entre os setores governamentais e não-governamentais. Do outro lado, a proposta das forças sociais conservadoras, lutando para manter a unilateralidade dos processos decisórios, para o que buscaram (re)significar a idéia da partilha do poder a partir do ponto de vista que lhes interessava – o da parceria público-privado para a gestão das políticas públicas (BIDARRA, 2006, p. 44).

Um dos pontos centrais das pautas de lutas para configurar os espaços dos conselhos como públicos, foi a conquista de um significado e da importância política. Essas lutas são travadas no interior do conselho (entre seus membros), pelas forças políticas que gravitam em seu entorno, manifestando diferentes formas de pressão sobre temáticas que são objeto de intervenção dos mesmos. Mas cabe chamar atenção, que o conselho não se resume na atuação de seus membros, o que ele desenvolve em suas atuações não exprime somente sua atuação formal central (BIDARRA, 2006).

A afirmação dos conselhos gestores de políticas públicas como espaços públicos e democráticos é ressaltante para as práticas políticas desenvolvidas nesses espaços, pois por intermédio delas, os sujeitos disputam o controle sobre os instrumentos que dão direção política para os objetos constitutivos destas políticas.

De acordo com Ferraz (2006) os conselhos têm sido definidos como canais de articulação de demandas e interesses de diferentes atores sociais coletivos. São espaços de decisão nos quais, atores governamentais e representantes da sociedade civil, disputam recursos públicos, estabelecendo prioridades para sua distribuição, definindo seus beneficiários, e o modelo a ser adotado para sua distribuição.

Sua ação, operação e seus resultados são colocados como integrantes do processo de construção do espaço democrático, fazendo parte de elementos envolvidos na disputa existente na sociedade em torno desses modelos e projetos políticos de sociedade e Estado. Coloca-se, também, como elemento desta disputa, o fato de estudiosos tomarem a participação direta como modelo para avaliar o espaço de articulação e decisão dos conselhos (FERRAZ, 2006).

Os conselhos introduziram, novos elementos no quadro da disputa política, mas demonstraram no seu processo de intervenção, que um outro desenho institucional para formulação de políticas públicas é insuficiente para uma efetiva partilha de poder, garantindo o acesso à inclusão de uma pluralidade de atores sociais coletivos (FERRAZ, 2006). Por isso:

O espaço do Conselho não pode ser compreendido como uma instância para produção de impasses e conchavos, mas como ambiente justificado para a busca de entendimentos em torno de programas sociais adequados ao atendimento dos destinatários da assistência social. Esta é uma destacada competência do Conselho, pois a mais significativa dimensão do controle social, exercida pela sociedade civil, reside em sua capacidade de influir na agenda governamental (CAMPOS, 2006, p. 112).

## 2.2 CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS)

A criação do Conselho Nacional de Assistência Social é resultado da implementação “de preposição contidas na LOAS, após longos processos de lutas” envolvendo diversificado conjunto de agentes e entidades sociais que atuam na área de Assistência Social (RAICHELIS, 1998, p. 121).

A instalação do Conselho Nacional de Assistência Social constata um processo marcado por conflitos e embates, que em vários momentos chegou a ameaçar sua própria constituição.

Mas apesar dos desafios para implantação do CNAS, a sua conquista representa um dos principais mecanismos democratizadores propostas na LOAS, que definiu como suas atribuições à aprovação, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e também dos recursos para sua implementação por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (RAICHELIS, 1998). É um “órgão de deliberação colegiada, vinculada a estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social” (RAICHELIS, 1998, p. 130).

*O conselho não constituiria a política, mas estaria aprovando essa política, os padrões de qualidade dos serviços prestados na área e acompanhando e aprovando o orçamento da área, sobretudo através de um controle a ser exercido sobre o Fundo Nacional de Assistência Social (CFESS apud RAICHELIS, 1998, p. 131).*

Cabe ao CNAS, de acordo com a NOB/SUAS (BRASIL, 2005a):

- a) Atuar como instância de recurso dos Conselhos de Assistência Social;
- b) Deliberar sobre as regulações complementares a esta norma;

- c) Atuar como instância de recurso da Comissão Intergestores Tripartite (CIT);
- d) Deliberar sobre as pactuações da CIT.

A primeira composição do CNAS tomou posse em 4 de fevereiro de 1994, com eleição dos conselheiros da sociedade civil em assembléia. Os representantes governamentais seriam indicados pelos ministérios e a escolha dos órgãos que deveriam estar representados no CNAS foi definida pela assembléia que elegeu os conselheiros na sociedade civil (RAICHELIS, 1998).

Segundo Raichelis (1998) a primeira tarefa do CNAS, foi à discussão de um regimento interno, pois os membros ainda não estavam entrosados no trabalho coletivo, não tendo clareza de suas funções, a definição estava prevista na LOAS, mas não de modo específico, pois a maior parte das atribuições dependia do funcionamento do Executivo, da elaboração da proposta de política para área, do domínio das programações etc. Este primeiro momento foi voltado para a sua estruturação, iniciando com a eleição do presidente e do vice-presidente.

No período em que a Secretaria Nacional de Assistência Social (SAS) ainda não estava constituída, a relação do CNAS era direta com o Ministério da Previdência, com isso houve momentos de impasse, como, por exemplo, a decisão de convocar a Conferência Nacional, que é estabelecido pela LOAS. Mas com a pressão dos conselheiros, o Ministério aceitou a idéia de convocar a Conferência. De acordo com Raichelis (1998), as conferências Estaduais, Municipais e Nacionais foram um marco no processo referente as estratégias de maior mobilização e visibilidade, trazendo para o debate público a questão da assistência social na perspectiva crítica que a LOAS lhe atribui.

As Conferências de Assistência Social são instâncias deliberativas com atribuição de avaliar a política de Assistência Social, propondo diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social.

A I Conferência Nacional de Assistência social foi realizada no Centro de Convenções de Brasília (DF), em 1995, tendo como objetivo avaliar a situação e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema descentralizado a participativo da assistência social, o tema geral tratou da assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado e os subtemas analisaram o sistema descentralizado e participativo, o financiamento e a relação público-privado na prestação de serviços da Assistência Social.

A II Conferência Nacional teve como tema “O sistema descentralizado e participativo da assistência social: Construindo a universalização - universalizando direitos”, convocada pela Portaria nº 4.251 de 24 de Novembro de 1997 e instalada pelo Exmo. Sr. Reinhold Stephanes, Ministro da Previdência e Assistência Social, realizada também em Brasília.

A III Conferência teve como tema “Política de Assistência Social: Uma trajetória de avanços e desafios” convocada através da Portaria nº 909, de 30 de março de 2001, com o objetivo de avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

A IV Conferência, foi convocada pela Portaria nº 262, de 2 agosto de 2003, dando cumprimento ao art. 18 inciso VI, da lei nº 8.742/93 tendo como objetivos específicos:

- I - Avaliar a Política de Assistência Social como direito;
- II - Avaliar o processo de descentralização político-administrativa da Assistência Social e propor reformulações;
- III - Avaliar a implementação da Política Nacional de Assistência Social e propor reformulações;
- IV - Avaliar a implementação dos Planos Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social e propor reformulações;
- V - Avaliar a qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios prestados; e
- VI - Avaliar a Política de Financiamento da Assistência Social e propor o seu aperfeiçoamento.

A V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2005, teve seu tema definido quase um ano antes. Foi firmada a compreensão da aprovação da PNAS a NOB-SUAS, o próximo passo na efetivação da política seria sua institucionalização em um plano nacional que pudesse expressar o momento político da gestão do financiamento do controle social, e também a busca da afirmação do campo específico dos direitos sócio-assistenciais (PINHEIRO, 2006). Os primeiros passos se deram com a reunião dos Representantes (Estados e o conjunto da CNAS) de cada Estado, participaram três representações: usuários, Sociedade Civil e governo.

### 2.2.1 A representação Governamental do CNAS

A definição dessa instância de representação do CNAS segue uma lógica diferenciada da Sociedade Civil, normalmente os membros da bancada governamental são indicados por seus correspondentes ministérios a partir de critérios que são pouco explicitados, por causa da extrema setorização existente e a ausência de diretrizes gerais que orientem a escolha dos representantes (RAICHELIS, 1998).

Os critérios de escolha dos representantes do governo federal no CNAS, não ficam muito claros, pois parece não haver critérios definidos, até mesmo pela ausência de articulação, entre as diferentes representações. É possível observar a pouca familiaridade que a maioria dos representantes do governo tem com as temáticas afetas a assistência social. Segundo Raichelis (1998), a representação é assumida em muitos momentos como cumprimento formal que o cargo exige.

A composição governamental no CNAS é composta também pela representação dos municípios e estados.

Para a representação municipal no CNAS, a municipalização deve ser diferenciada da *prefeiturização*, porque é muito mais ampla, não envolvendo apenas a figura do prefeito e as de seus assessores, mas, principalmente, o coletivo local, as instâncias da sociedade civil organizada. Para ela, o município oferece canais de participação, de fiscalização e de controle social efetivos já que a cobrança na esfera municipal é muito mais direta (RAICHELIS, 1998, p. 218).

Atualmente o CNAS é composto por 18 representantes governamentais, sendo estes 14 de sete ministérios, 2 dos Estados e 2 dos Municípios. Ficando mais claras as suas atuações em relação ao CNAS, fazendo com que os Estados e Municípios participem diretamente das ações controlando socialmente e junto da população o que lhes é prestado como forma de serviço público.



### 2.2.2 A representação da Sociedade Civil do CNAS

O conceito de sociedade civil em comum entre os pensadores Hobbes, Locke e Rousseau é de uma sociedade política contraposta ao Estado de Natureza, onde o Estado é a instância que preserva a organização da sociedade a partir de um contrato social, a diferença está na concepção desta contraposição, ou seja, no tipo de contrato regido pelo Estado, conseqüentemente nas formas de controle social (CORREIA, 2004):

Os pensadores da escola Política Clássica tinham em comum a tentativa de compreender a sociedade e a história por meio da razão científica derivada das ciências Naturais, procurando a conexão entre esta última e a ciência Moral (CORREIA, 2004, p. 151)

Para Hobbes, não há prioridade, domínio e distinção entre “o meu e o teu” (CORREIA, 2004), pertence a cada homem só o que ele é capaz de conseguir até enquanto ele for capaz de conservá-lo. Para este pensador é no Estado, através do poder coercitivo que a propriedade é garantida. Os indivíduos para evitar a guerra, entregariam os seus direitos a um soberano, que seria o Estado, mantendo assim o controle sobre todos.

A sociedade civil para Hobbes torna-se possível se submetida a um Estado absolutista, com poder ilimitado, onde os homens tornam-se seus súditos com total submissão.

Locke colocou a tradição contratualista na direção do absolutismo, impondo limites ao poder do Estado submetendo-o as leis, dando direito a “resistência da comunidade quando este não visar à garantia do direito a vida, a liberdade e aos bens” (CORREIA, 2004, p. 155) chamando de propriedade. Para ele o trabalho era o alicerce da propriedade

[...] com o advento do dinheiro surgiu o comércio e uma nova forma de aquisição da propriedade levando a concentração de riquezas, a desigualdades e ao risco dessa sofrer infração. É na necessidade de impedir essas infrações a propriedade que leva os homens a se unirem e estabelecerem livremente entre si um contrato social cujo objetivo é a preservação da mesma. Esse contrato é um pacto de consentimento para preservar e consolidar os direitos que os indivíduos possuíam originalmente no Estado de natureza (MELO, 1993 apud CORREIA, 2004, p. 155)

Para ele, os direitos naturais são uma garantia contra o poder absoluto, o poder civil é regulado pelas leis naturais, os indivíduos que tem direitos políticos são todos proprietários.

[...] pode-se afirmar que em Locke o controle social, ou seja, o controle do “povo” (proprietários) sobre o poder político do Estado é no sentido de limitar sua ação a garantia dos direitos naturais do indivíduo a propriedade, a vida e a liberdade através da vigilância ao cumprimento das leis e, quando essas forem desrespeitadas, através da resistência pelo uso da força para a dissolução deste poder e instituição de um novo que respeite os referidos direitos (CORREIA, 2004, p. 156).

Segundo Rousseau, considerado o teórico da democracia radical, a guerra de todos contra todos estaria na sociedade civil, e não no Estado de natureza como dizia Hobbes. Para ele é com o advento da propriedade que se instalaria o caos e a corrupção dos homens. “O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro, que, tendo cercado um terreno, lembrou de dizer isso é meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo” (CORREIA, 2004, p. 157). Quer dizer, a propriedade privada está na raiz da desorganização social.

Para este teórico o poder do Estado está no povo. Que renunciou a sua liberdade a serviço do Estado, sendo este o representante da vontade geral.

A sociedade civil em Marx é abordada como estrutura, expressão da configuração das relações sociais que emergiram das relações de produção.

O pressuposto fundamental da sua teoria é que as condições materiais de existência constituem a base do todo social... A sociedade civil abrange todo o intercambio material dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas (MARX, 1993, p. 52-53 apud CORREIA, 2004, p. 160) [...] “Para Marx as condições materiais de uma sociedade são a base de sua estrutura social e da consciência humana. A forma de Estado emerge das relações de produção” (CORREIA, 2004, p. 161).

Nesta perspectiva o Estado é concebido como uma esfera que deriva da sociedade civil, necessária para administrar os conflitos estruturais, a reprodução das relações de produção, por isso não se pode separar sociedade civil da esfera política, “pois este último sempre será solicitado no processo de regeneração da estrutura social” (CORREIA, 2004, p. 162). O Estado funciona como administrador dos conflitos que surgem das relações sociais da sociedade civil,

com isso o controle social é entendido como controle exclusivo do Estado sobre os membros da sociedade, garantindo a ordem do capital e da reprodução.

Em Gramsci, diferentemente de Marx, a sociedade civil é um momento da superestrutura, em que se dá a formação do poder ideológico, que é distinto do poder político, integrando uma noção mais ampliada do Estado.

A sociedade civil, e a sociedade política, que compõem a superestrutura, e a sociedade econômica, que é a estrutura, são esferas que constituem a realidade social e estão dialeticamente articuladas... Para Gramsci a sociedade civil é o “extenso e complexo espaço público não-estatal... de grande importância política, onde as classes subalternas são chamadas a desenvolver as suas convicções e lutar para um novo projeto hegemônico que poderá levar a gestão democrática e popular do poder (CORREIA, 2004, p. 163).

Segundo Correia (2004), para Gramsci não existe uma diferença entre Estado e Sociedade Civil, mas uma unidade orgânica. O Controle Social nas classes subalternas seria no sentido de essas ocuparem o espaço da sociedade civil, buscando mais poder, formando concordância em torno de um projeto de classe contra-hegemônica. É nessa perspectiva que surge a possibilidade das classes subalternas estabelecerem algum controle sobre as ações do Estado.

A diversidade de análises sobre sociedade civil expressa de forma emblemática a dificuldade de identificar os seus atores. No caso do CNAS as entidades representativas, são compostas majoritariamente por assistentes sociais. Tanto o CFESS (Conselho Federal de Serviço Social), quanto a Associação Nacional dos servidores da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA) são canais de representação.

Representantes das entidades assistenciais “como âmbito distinto da esfera pública” (RAICHELIS, 1998) e também no que se convencionou chamar de rede de solidariedade da sociedade, composta por um conjunto de entidades sociais privadas (filantrópicas, assistenciais, beneficentes, etc.) não lucrativas e não mercantis, que vem exercendo historicamente a intermediação na prestação de serviços assistenciais aos setores sociais mais pobres.

A representação dos usuários no CNAS é composta por entidades que congregam idosos, pessoas portadoras de deficiência e crianças e adolescentes. No art. 1º da LOAS dá-se prioridade a política de atendimento a esses segmentos sociais. São 18 representantes da Sociedade Civil.

## 2.3 CONTROLE SOCIAL NA PERSPECTIVA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A Assistência Social foi estruturada a partir de experiências de caridade, favor e ajuda, vinculada aos mecanismos de manipulação ideológica e de subalternização. Com a implementação da LOAS e depois com o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), é efetivada, propondo uma política universalizadora, construída sob o símbolo da participação popular. O que houve de inovação nesta área, é a sua inscrição enquanto direito do cidadão e dever do Estado, na perspectiva de enterrar a tradição assistencialista.

Um dos grandes desafios para a Assistência Social é trazer a sua constituição enquanto política pública “socialmente controlada pela sociedade civil” (CAMPOS, 2006, p. 102).

O não reconhecimento da assistência social como política pública, como política social destinada a atender a demandas coletivas e como dever do Estado, gera óbices consideráveis ao controle social, pois sendo processo de natureza política, somente terá lugar nas relações sóciopolíticas que dão exterioridade aos interesses conflitantes. Um requisito insuprimível a exteriorização dos interesses é o reconhecimento, por parte do Estado e também dos governantes, dos direitos devidos aos destinatários da proteção assistencial. (CAMPOS, 2006, p. 106).

De acordo com Correia (2004), o controle social pode ser empregado para instituir o controle do Estado sobre a sociedade, e também o controle da sociedade sobre as ações do Estado. E, mesmo com as duas concepções existem diferenças devido ao entendimento da função do Estado e da extensão do seu poder, e a forma de como se concebe a sociedade civil (CAMPOS, 2006).

Na segunda perspectiva, a temática, do controle social tomou vulto no Brasil a partir do processo de democratização na década de 1980 e, principalmente, com a institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas na Constituição de 1988 e nas leis orgânicas posteriores: os conselhos gestores – instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo – e as conferências setoriais. Essa participação adquiriu uma direção de controle social posta pelos setores progressistas da sociedade, ou seja, de controle por parte dos segmentos organizados da mesma sobre ações do Estado no sentido de este, cada vez mais, atender aos interesses da maioria da população, em reverso ao período ditatorial de controle exclusivo do Estado sobre a sociedade cerceando qualquer expressão dessa (CORREIA, 2004, p. 149).

O controle social no âmbito das políticas de assistência social, que é exercida pela sociedade civil sobre o Estado possui duas perspectivas diferenciadas, segundo Campos (2006). A primeira acentua a fiscalização administrativa e é de natureza técnica, fortalece as estruturas do próprio Estado, como por exemplo, o Ministério Público, os Tribunais de Contas e outros órgãos de igual finalidade. Para ter eficácia este controle depende da participação da sociedade civil, tendo como principal limite circunscrevê-lo na esfera gerencial. A segunda perspectiva é de natureza sóciopolítica, que “valoriza o envolvimento da sociedade civil nos assuntos que conformam a agenda do governo” (CAMPOS, 2006, p. 105). Por ser de natureza política, se une a um ideal que radicaliza a democracia conferindo uma dimensão mais coletiva.

É nesta órbita que o Brasil vem desenvolvendo experiências na gestão do interesse público, principalmente por meio de iniciativas de âmbito municipal. Simbolizam essas inovações o orçamento participativo, os conselhos de cidade e os conselhos de políticas sociais.

O controle social é um componente importante na conformação de uma esfera pública cujo requisito central é a existência de sujeitos coletivos dotados de autonomia e representatividade legítima, “permanentemente ativa pela democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo controle social exercido pelas bases que fundam essa representação” (RAICHELIS, 2000, p. 85 apud CAMPOS, 2006, p. 107).

O controle social também pode ser identificado como uma forma de fiscalização sobre as ações governamentais, podendo ocorrer sobre diferentes comandos, ganhando maior destaque para o acompanhamento da gestão dos recursos financeiros e avaliação da qualidade dos serviços prestados e sua efetividade no olhar dos usuários.

Enquanto fiscalização, segundo demandas das conferências de assistência social, a habilitação para o uso desta competência é o objeto mais requisitado para programas de capacitação dos conselheiros. Nesta área podem-se notar algumas dificuldades, segundo Campos (2006), para o exercício do controle social como: a inexistência, nos conselhos, de um quadro de profissionais habilitados (das áreas de administração e contabilidade) e politicamente independentes do Poder Executivo; a irregularidade das ações relativas à gestão dos recursos e das ações desenvolvidas pelo Executivo na área assistencial e por último a ausência de qualificação dos conselheiros para exercer essas competências.

Para poder avaliar a qualidade e efetividade das ações, é preciso além das equipes técnicas habilitadas, o domínio para avaliação de resultados das políticas sociais, ou seja, “a avaliação de programas sociais guarda complexidades específicas próprias [...] envolvendo não apenas processo de medição, mas um processo mais amplo de julgamento de mérito, valor e validade” (BARREIRA, 2000, p. 41 apud CAMPOS, 2006, p. 107).

A avaliação transpõe a indispensável aferição entre o planejado e o executado, reclama a apreciação dos vínculos estratégicos entre o presente e o futuro, a compreensão dos instrumentos, mecanismos e meios, que possibilitem o domínio técnico do processo que se desenvolve entre a situação dada, sobre a qual o planejamento se apóia, e a situação descida, a qual justifica o planejamento (CAMPOS, 2006, p. 108).

Com isso, entende-se que as ações devem compreender as diferentes etapas de um processo, em que o compromisso deve estar vinculado com a redução das desigualdades sociais gerando oportunidades efetivas para grupos sociais historicamente marginalizados dos benefícios e riquezas gerados pela sociedade brasileira.

O Conselho como instrumento de controle pode ser definido como o conjunto de ações desenvolvido pelo Conselho de Assistência Social, tendo como objetivo a fiscalização, o monitoramento e a avaliação das condições em que a política de assistência social se encontra. “O controle social é, fundamentalmente, a influência que a sociedade civil exerce na formação da agenda governamental para a área em destaque” (CAMPOS, 2006, p. 110).

Sendo assim a idéia de controle social está diretamente ligada a democracia direta e participativa, estabelecendo como mérito maior a aproximação da sociedade e do governo numa área de política social. Este modelo deve reduzir, ou pelo menos pretende, as deformações da democracia representativa, desenvolvendo mecanismos que satisfaçam os usuários da assistência social, assegurando sua importância de participação nos fóruns de construção política.

E sendo os Conselhos a forma de efetivação maior do Controle Social das Políticas de Assistência Social, construindo um modelo de gestão democrática, faz-se necessária o desempenho de alguns requisitos por parte destes, de acordo com Campos (2006):

- 1) O Conselho precisa ter representatividade sóciopolítica. Sua composição deve reunir, da parte do governo, pessoas investidas de capacidade decisória, dotadas de autoridade institucional. Da

parte da sociedade civil precisa ser constituído por lideranças populares dotadas de reconhecimento público, com capacidade para estabelecer interlocução com representações governamentais. É importante destacar que a atividade do conselheiro não é remunerada e representa elevados custos de participação aos membros da sociedade civil. Estes custos se expressam em qualificação técnica, recursos financeiros e disponibilidade de tempo que permitam o seu envolvimento com as atividades do Conselho;

2) O Conselho precisa ser mobilizado. Suas ações necessitam ser planejadas para evitar o funcionamento reativo e eventual, limitado as convocações de urgência do Poder Executivo. É importante um plano de ações e um cronograma de reuniões, de visitas a rede prestadora de serviços, de realizações, de eventos envolvendo as parcelas organizadas da sociedade com atuação e interesse nesta área de política pública;

3) Dispor de infra-estrutura, de recursos materiais, financeiros e humanos. O exercício autônomo e soberano das prerrogativas do Conselho depende de sua estruturação. Deve-se destacar a necessidade de equipe técnica para assessorar as decisões dos conselheiros em matéria que exige conhecimento especializado, também é essencial para as prerrogativas do conselho a autonomia de recursos materiais e de funcionamento soberano.

4) Ter acesso regular as informações sobre recursos, metas, rede de serviços local, valores dos per capita destinados as ações assistenciais, qualidade dos serviços, contrapartida dos demais entes da Federação, entre outras. É fundamental acompanhar a dinâmica de funcionamento do fundo de assistência social, observar o processo de captação e distribuição dos recursos, ter conhecimento sobre os recursos resultantes de outras fontes financiadoras da assistência social.

5) E por último a política de participação regular para os conselheiros e entidades integrantes da rede prestadora de serviços, incluindo entidades de defesa dos usuários e de representantes de trabalhadores. É fundamental investir para que o usuário da assistência social adquira condições básicas para sua emancipação social.

O Controle Social é um instrumento da democracia participativa, e a sua emancipação associa-se a capacidade que a sociedade brasileira tem para impor mudanças nas tradicionais dinâmicas de gestão pública. E a assistência social formalmente se encontra como símbolo deste processo de transformação (CAMPOS, 2006).



### **3 RESPONSABILIDADE DE CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

No ano de 1963 foi decretada a Lei Municipal Nº 3725, que criou a Diretoria de Assistência Social, órgão este responsável pela coordenação das medidas de Assistência Social em Florianópolis.

Em 20 de novembro de 1969, através do Decreto Lei nº. 935, Artigo 14, foi criada a Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social (SESAS), que se propunha a atender aos interesses e necessidades dos munícipes, no sentido de melhorar suas condições de vida, obedecendo a assistência prestada a normas técnicas e condicionadas às aspirações da própria comunidade. Esta Secretaria tinha um Setor de Assistência Social, implantado com vistas à racionalização dos atendimentos (VOLKMER, 2002).

Essa tentativa de racionalização do atendimento veio dar maior ênfase à existência do Setor de Triagem instalado na SESAS, que se propunha a estudar, diagnosticar e encaminhar aos recursos existentes no município.

Com o aumento significativo das demandas tanto na área da educação quanto na área da saúde e assistência social, foi criada em 27 de dezembro de 1985, através da Lei Nº 2350, na administração de Aloísio Acácio Piazza, a Secretaria Municipal de Educação (SESA), sendo essa desmembrada da SESAS.

A partir do desmembramento da antiga SESAS, a Secretaria da Educação e Desenvolvimento Social passou a ter dois Departamentos: o da Saúde e o de Desenvolvimento Social, cujo corpo funcional passou a elaborar propostas que indicavam a criação de uma secretaria própria para a área social.

A necessidade de criação de uma nova Secretaria tornou-se cada vez mais premente a partir da formação de Conselhos de Direito afins à áreas sociais, decorrentes da criação da LOAS, a qual introduziu um novo significado na Assistência Social, apontando para uma direção democratizante do processo, introduzindo o caráter de universalização dos direitos e definindo o fundamental papel do Estado na parceria com a sociedade civil (VOLKMER, 2002).

No mesmo período, passaram a ser implantados em Florianópolis o Conselho Municipal de Assistência Social, a partir de 16 de julho de 1996, pela Lei nº. 4958/96.

Com a aprovação da LOAS e a instalação do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis, este passou a representar o comando único no município, na área de assistência Social.

A partir de dezembro de 1998, começou a ser implementado em toda a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) um novo modo de gerenciamento de processos, desenvolvidos por uma equipe do Programa de Modernização Gerencial (PROGENTE). Este sistema tornou-se a base do gerenciamento ou controle, que visou contribuir para se obter previsibilidade no desempenho dos processos, de acordo com o nível desejado.

Com o desenvolvimento do PROGENTE a PMF passou a trabalhar através de cinco grandes programas: Programa de Marketing Estratégico, Programa de Infra-Estrutura, Programa de Desenvolvimento Econômico, Programa de Desenvolvimento Institucional e Programa de Desenvolvimento Social, que abrange as áreas da Saúde, Educação, Habitação e Social.

Dentro do Programa de Desenvolvimento Social, a área social era coordenada pelo Departamento de Desenvolvimento Social através das seguintes divisões: Ação Comunitária, Capacitação Profissional, Criança e Adolescente e Assistência Pública e Cidadania.

Na prática, os Departamentos da Saúde e Desenvolvimento Social, funcionavam independentemente um do outro. A partir de 1999, iniciou-se um processo de discussão sobre a mudança dos Departamentos para Secretarias próprias.

Assim, no dia 21 de março de 2001 é sancionada a Lei nº. 5381 que cria a Secretaria da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social sendo transferido para esta Secretária os órgãos vinculados a ela pertinente, ou seja, Gerência de atenção ao Idoso, Gerência da Família, Gerência da Criança e do Adolescente, Programa Abordagem de Rua, Assistência Social, Assessoria Jurídica, Gerência Administrativa e Financeira, Gerência de Planejamento.

Atualmente a secretaria denonima-se como Secretaria da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social administrada por Rosimere Bartucheski Berger, primeira dama do município, sendo esposa do atual Prefeito Dário Elias Berger, a mesma faz parte do conjunto de Secretarias ministradas pela Prefeitura Municipal de Florianópolis. Tem por objetivo atender os usuários, que demandam das diversas áreas supracitadas, esclarecendo a população, através dos profissionais que lá trabalham, a respeito dos direitos sociais e também orientando e auxiliando as famílias na questão da violência doméstica, contra idosos, mulheres, crianças e adolescentes vítimas de exploração e outros tipos de conflitos que possam surgir.

### 3.1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

O Programa Bolsa Família tem como objetivo promover a inclusão social das famílias, construindo meios e condições para que estas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram. Tem como critério básico a renda mensal per capita de até R\$ 120, 00, sendo concedido dois tipos de benefícios, o básico e o variável.

Com a unificação dos Programas em outubro de 2003, as famílias beneficiadas com os programas de renda mínima começaram a serem transferidas para o Programa Bolsa Família, a frequência escolar e o acompanhamento da saúde são os principais requisitos (condicionalidades) para que as famílias com crianças de 07 a 16 anos recebam o benefício.

É responsabilidade do titular do órgão municipal da saúde, de acordo com o Manual de Gestão das Condicionalidade, (BRASIL, 2006):

- Indicar um responsável técnico – profissional da saúde – para coordenar o acompanhamento das famílias do programa, no âmbito da saúde;
- Participar da coordenação intersetorial do Programa prevista no artigo 14 do decreto nº 5.209, de 2004, no âmbito municipal;
- Implantar a vigilância alimentar e nutricional que proverá as informações sobre o acompanhamento das famílias do programa;
- Coordenar o processo de inserção e atualização das informações de acompanhamento das famílias do Programa nos aplicativos da Vigilância Alimentar e Nutricional;
- Prover as ações básicas de saúde, que são mencionadas nos artigos 1º e 6º da Portaria Interministerial nº 2.509;
- Estimular e mobilizar as famílias para o cumprimento das ações mencionadas no artigo 6º dessa portaria;
- Promover as atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável;
- Capacitar as equipes de saúde para o acompanhamento de gestantes, nutrizes e crianças das famílias do programa;
- Prover, semestralmente o acompanhamento das famílias atendidas pelo programa Bolsa Família, e;

- Informar ao órgão municipal responsável pelo cadastramento único qualquer alteração identificada sobre os dados cadastrais das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa família.

É responsabilidade do titular do órgão municipal de Educação, de acordo com o mesmo Manual:

- Indicar um responsável técnico para coordenar o Sistema de Frequência Escolar;
- Instituir uma instância de recurso aos beneficiários que permita a revisão de procedimentos operacionais relacionados com o acompanhamento da frequência escolar;
- Integrar a coordenação municipal do Programa, conforme artigo 14 do decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004;
- Promover a atualização das informações necessárias ao acompanhamento da frequência escolar, principalmente o código de identificação da escola, estabelecido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e a série ou o ciclo escolar dos alunos;
- Promover a apuração mensal da frequência escolar dos alunos nos respectivos estabelecimentos de ensino, públicos ou privados, planejando ao longo do bimestre a recepção, consolidação e a transmissão das informações;
- Orientar as famílias sobre a importância da participação efetiva no processo educacional das crianças e adolescentes para promoção e melhoria das condições de vida, na perspectiva da inclusão social;
- Orientar e sensibilizar as famílias para o cumprimento das responsabilidades mencionadas no artigo 11 da Portaria Interministerial nº 3.789;
- Apoiar ações educativas, visando assegurar o desenvolvimento integral dos alunos e combater a evasão e o abandono escolar;
- Capacitar os profissionais da educação para o acompanhamento da frequência escolar dos alunos;
- Articular com a Secretaria Estadual de Educação o estabelecimento de fluxo de informações para o efetivo acompanhamento da frequência escolar dos alunos, e;

- Supervisionar os lançamentos efetuados no Sistema de Frequência Escolar, responsabilizando administrativa, civil ou penalmente quando comprovada irregularidade de procedimentos.

O Programa Bolsa Família do município de Florianópolis situa-se na Secretaria da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social, inserida na Gerência da Família, onde se encontram os demais programas, tais como: Programa de Atenção Integrada as famílias (PAIF/CRAS); Projeto Núcleo de Apoio a Família – Rodoviário (NAF-R); Projeto Abordagem de Rua; Casa de Apoio Social – Morador de Rua (Projeto em processo de implantação) e o Projeto de Atendimento a Dependentes Químicos (PROADQ).

Em Florianópolis o Programa foi implantado em Dezembro de 2003, incluída anteriormente na Secretaria de Educação. Atualmente o Programa Bolsa família conta com uma Assistente Social (Coordenadora do Programa), uma Pedagoga (que faz o acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes inseridos no Programa), um técnico (que supervisiona e controla o Sistema do Cadastramento Único) e cinco estagiários que realizam o atendimento das famílias para inserção no Programa, realizando a atualização anual dos cadastros e também repassando esses dados para a base do Cadastramento Único.

Em abril de 2007 os números do Programa Bolsa Família chegaram a 10.786 famílias cadastradas sendo que destas, 5.288 recebem benefício. A concessão de benefícios é atribuição exclusiva do MDS, é exercida operacionalmente pela SENARC, o dinheiro vem para os beneficiários do programa através da transferência direta do MDS para a Caixa Econômica Federal do município de Florianópolis. O cálculo feito para o número de famílias beneficiadas tem como base a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD 2004), tendo como estimativa de atendimento 4.004 famílias, estimadas pobres para perfil do Bolsa Família, ou seja, que tenham renda até R\$ 120,00 per capita. Para o Governo federal o Programa Bolsa Família em Florianópolis atende famílias acima da meta, de acordo com o PNAD 2004, sendo que a realidade de Florianópolis em 2007 é bem diferente, pois o número de famílias consideradas pobres hoje para inclusão no Programa é praticamente o dobro.

O recurso para gastos com o Programa em Florianópolis chega através do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), ou seja, é um indicador (varia de 0 a 1) que mede a qualidade da gestão municipal do Programa Bolsa Família. Com base nesse indicador o Ministério de

Desenvolvimento Social e Combate a fome (MDS), repassa recursos aos municípios para apoio a gestão do programa, quanto maior o valor do IGD, maior será o valor do recurso transferido para o município (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, [s.d]).

O IGD é calculado a partir de quatro variáveis, representando cada uma 25% do seu valor total, sendo elas:

- 1) A qualidade das informações constantes no Cadastramento Único;
- 2) A atualização da base de dados do Cadastro Único;
- 3) As informações constantes no Cadastro Único;
- 4) As informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde.

O repasse dos recursos do IGD aos municípios é feito mensalmente, sendo o valor o resultado da multiplicação do seu IGD, pelo valor de referência de R\$ 2,50 e da multiplicação deste primeiro produto pelo número de beneficiários do Programa Bolsa Família no município.

Segue informações sobre o IGD no município de Florianópolis de Fevereiro de 2007 (Ministério de Desenvolvimento Social):

**Tabela 2: Índice de Gestão Descentralizada de Florianópolis**

IGD	Índice de Validade dos Cadastros	0,89	02/2007
	Índice de Atualização de Cadastro	0,79	02/2007
	Índice de Condicionalidade de Educação	0,91	02/2007
	Índice de Condicionalidade de Saúde	0,06	02/2007
	IGD - Índice de Gestão Descentralizada no Mês	0,67	02/2007
	Recursos Transferidos no Mês para Apoio à	7.041,70	02/2007

	Gestão (R\$)		
	Teto de Recursos para Apoio à Gestão (R\$)	10.510,00	

Fonte: Site MDS/Informações Bolsa Família em Florianópolis

Elaboração: Mirian de Lourdes Fonseca, 2007

Quem faz o acompanhamento das crianças em idade até 07 anos são as Unidades Locais de Saúde, sendo que os agentes de saúde devem alertar as famílias quanto aos cuidados básicos de saúde de seus filhos, fazendo com que a família retorne ao posto periodicamente para vacinar e consultar seus filhos. Caso isto não ocorra não tem como atualizar os dados.

O órgão responsável pelo Controle Social do Bolsa Família em Florianópolis é o Conselho Municipal de Assistência Social. A gestora Municipal do programa é Rosemeri Bartucheski Berger (atual secretária de assistência social). Este como responsável pela fiscalização pode lutar para o cumprimento das condicionalidades por parte da Prefeitura do que é solicitado ao programa.

### 3.2 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CMAS)

O CMAS foi instituído pela lei 4958/96, de 16 de julho de 1996, é um órgão colegiado do sistema descentralizado e participativo, normativo e deliberativo, responsável pelo controle social e a fiscalização da Política de Assistência Social de Florianópolis, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

O CMAS avalia, monitora e fiscaliza os programas, tanto na sua execução quanto no financiamento da política pública.

Como estratégia de conhecer sobre o andamento do controle social do Programa Bolsa Família recorreu-se à técnica da entrevista com uma das profissionais que compõe a Secretaria Executiva, a assistente social Marllange da Silva Pereira. A Secretaria Executiva compõe o CMAS e é responsável pelo apoio técnico e administrativo do mesmo, seus técnicos são cedidos pelo Poder Executivo, conforme Art. da Lei Municipal 4958/96 (FLORIANÓPOLIS, 2006), convocados para assessoramento permanente ou temporário do mesmo.

O CMAS é um órgão vinculado a estrutura pública municipal, responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social, tendo seu funcionamento regulado por Regimento Interno, constituído pelos conselheiros, o qual estabelece diretrizes para desempenho de suas atribuições. As funções dos conselheiros não são remuneradas, sendo seu desempenho considerado como serviço público relevante e seu exercício prioritário. Aos conselheiros cabe comparecer as plenárias, tendo direito a voz e voto, justificando suas faltas (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2006). Desta forma, os Conselhos:

São estruturas oriundas da constituição de 1988, quando foram construídos o processo de descentralização e o processo participativo, dessa lógica constitucional é que surgem os conselhos. A LOAS estabelece todas as atribuições e competências dos conselhos nas três esferas de governo, constituindo uma inter-relação entre as instâncias municipal, governamental e federal. A descentralização e o processo participativo da constituição de 1988, foi um processo de luta e mobilização da sociedade para que o controle social fosse instituído através de uma instância maior que se corporificasse (PEREIRA, 2007, p. 1).

Funciona através de Comissões de Trabalho que analisam e encaminham pareceres sobre a Política Pública do Município, para deliberação em assembléia Geral do CMAS (Plenárias), quais sejam: Comissão de Políticas, Comissão de Inscrição, Comissão de Finanças e Comissão de Divulgação. Cada uma delas possui competências, em relação ao que lhes é pertinente.

A Comissão de Políticas deve analisar e acompanhar a Política Pública de Assistência Social, articulando com outras comissões, propondo ao CMAS critérios e formas de acompanhamento das Políticas. A Comissão de Finanças analisa e emite parecer em parceria com a Comissão de Política, sobre a deliberação de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social. A Comissão de Divulgação elabora estratégias para divulgação das atividades do CMAS, estrutura juntamente com as entidades não governamentais e o Poder Público Municipal, um catálogo permanente das atividades sociais desenvolvidas no município, divulga por meio de encontros, conferências, palestras as ações e atribuições do CMAS aperfeiçoando mecanismos de comunicação para pessoas com deficiência visual e auditiva. Por fim, a comissão de inscrição analisa as leis, decretos referentes a inscrição das entidades, revisa as inscrições provisórias, analisa as novas inscrições (emitindo parecer e realizando visitas nas entidades) e acompanha as entidades inscritas no CMAS.



A dinâmica de questionamento do CMAS do município de Florianópolis é a seguinte:

A fiscalização é uma prerrogativa do conselho, atendendo também denúncias, pois tudo passa pelo Conselho Municipal de Assistência, mensalmente analisam o balanço do fundo municipal de assistência, e também o recurso que vêm para as entidades conveniadas, da área social. O Conselho analisa como vai ser utilizado o recurso e para quem vai este recurso, e anualmente analisa todo o trabalho realizado pelos programas que atendem crianças, adolescentes, famílias e idosos (PEREIRA, 2007, p. 1).

Com a nova Política de Assistência o CMAS tem total autonomia na deliberação de recurso, sendo instância máxima, para que nada mais precise ir para Brasília ser analisado.

O Conselho Municipal é composto por catorze representantes, membros titulares e respectivos suplentes, sendo sete representantes do Poder Público, indicados pelo prefeito Municipal, cinco representantes do Comando Único da Assistência Social do Município, ou seja, da secretaria de Desenvolvimento Social, um representante da área da Educação e um da área da saúde e sete representantes da Sociedade Civil Organizada e Entidades Prestadoras de Serviços Assistenciais, sendo: dois representantes das Associações e Conselhos Comunitários, quatro representantes das entidades de atendimento, ou que representam os segmentos (Crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, população de rua e outros grupos de vulnerabilidade social), um representante dos trabalhadores do setor ou de órgãos de capacitação profissional da área da Assistência Social (eleitos pelo Fórum Municipal das Organizações Não-Governamentais (ONGs)), todos nomeados pelo Prefeito Municipal, através de Decreto. Os conselheiros têm um mandato de dois anos, permitida uma recondução por igual período.

De acordo com a NOB/SUAS 2005, o Conselho Municipal de Assistência Social no cumprimento desta Norma deverá:

- a) Elaborar e publicar seu Regimento Interno;
- b) Aprovar a Política Municipal de Assistência Social, elaborada em consonância com a Política Estadual de Assistência Social na perspectiva do SUAS, e as suas diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social;
- c) Acompanhar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social;
- d) Aprovar o plano municipal de assistência social e suas adequações;

- e) Zelar pela efetivação do SUAS;
- f) Regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social, no seu âmbito, considerando as normas gerais do CNAS, as diretrizes da Política Estadual de Assistência Social, as proposições da Conferência Municipal de Assistência Social e os padrões de qualidade para prestação dos serviços;
- g) Aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações finalísticas de Assistência Social, alocados no Fundo Municipal de Assistência Social;
- h) Aprovar o plano de aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos;
- i) Propor ao CNAS cancelamento de registro das entidades e organizações de Assistência Social que incorrerem em descumprimento dos princípios previstos no art. 4º da LOAS e em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos;
- j) Acompanhar o alcance dos resultados dos pactos estabelecidos com a rede prestadora de serviços da Assistência Social;
- k) Aprovar o Relatório Anual de Gestão e;
- l) Inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de âmbito municipal.

Uma nova atribuição foi dada aos conselhos com a implantação do SUAS, o de adequar os padrões de atendimento normatizando, dentro da nova lógica, os atendimentos feitos com idosos, famílias, crianças e adolescentes. O conselho irá padronizar, qualificar esses atendimentos, tendo como referência a NOB/RH.

### **3.2.1 Controle Social no Programa Bolsa Família**

O Controle Social é a participação da Sociedade Civil no processo de planejamento, avaliação, monitoramento, acompanhamento das ações da gestão pública na execução das políticas e programas públicos. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e Sociedade Civil, onde o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível de eficácia e efetividade das políticas e programas públicos. A Lei nº 10.836 (BRASIL, 2004b), que cria o Programa Bolsa Família estabelece o controle social com um de seus componentes,

garantindo a participação da sociedade na execução e no acompanhamento do programa (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, [s.d]).

Os Conselheiros podem auxiliar para a manutenção do cadastramento único, ajudando na identificação de potenciais beneficiários, que ainda não foram cadastrados também acompanhando famílias que recebem o benefício e não estão enquadradas nos critérios estabelecidos pelo Programa , podem acompanhar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2005).

O principal objetivo é fazer com que os benefícios cheguem as famílias, que atendam os critérios definidos pelo Programa.

Todavia todas essas atribuições não são plenamente executadas pelos conselheiros, no caso do CMAS de Florianópolis pode-se verificar a ausência de controle quanto a operacionalização do Programa Bolsa Família, embora tenha-se o entendimento de como fazê-lo, até então não desenvolveu de forma efetiva o necessário de controle sobre o Programa Bolsa Família, inclusive esta é uma preocupação do CMAS que está em discussão, mas até então não organizou-se para verificar a real situação das famílias beneficiadas do Programa, relacionando o número de famílias cadastradas e as famílias que efetivamente recebem o benefício.

Como forma de interferir no Bolsa Família, através do controle social, o CMAS poderia iniciar através do estudo da demanda dos usuários que hoje demonstra-se superior em relação ao número apontado pela PNAD 2004.

Outras formas de acompanhamento e monitoramento do PBF também poderão ser exercidas como, por exemplo, identificar através da aproximação com as entidades organizativas de bairro, as famílias, para que estas possam atualizar seus dados cadastrais, tanto na área da saúde como na área da educação, informando e divulgando o PBF. Utilizando o caráter da divulgação como forma de politização do programa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da garantia de uma renda mínima que não dependa de vínculos empregatícios está diretamente ligada a crise de uma sociedade salarial, onde os empregos são cada vez mais escassos e precários, não-estáveis e não garantem direitos aos trabalhadores. A própria sociedade de mercado jamais conseguiu resolver essa questão mesmo quando a situação chegou próxima do pleno emprego.

Entre os defensores de uma renda incondicional, o argumento baseia-se na convicção de que a sociedade do trabalho está decaindo e o trabalho estável e assalariado acaba por não representar um fator de integração social e de distribuição de riqueza socialmente produzida (FERREIRA, 1999).

De acordo com Ferry (1996 apud Ferreira, 1999, p. 21) “uma renda incondicional universal do ponto de vista econômico poderia estimular a demanda e a produção provocando o desenvolvimento de um setor quaternário de atividades autônomas”, se caracterizando com uma nova forma de organização social, estimulando assim a produção de bens e serviços mais próximos das necessidades sociais.

Os autores contrários (que não defendem a idéia de uma renda incondicional), divergem dos anteriores com o argumento de que o trabalho deve continuar a ser referência de organização social, “a saída não é substituir o direito ao trabalho pelo direito a renda, mas redistribuir o trabalho e seus frutos” (FERREIRA, 1999, p 22). Foi pelo direito de viver do seu trabalho associando sua renda ao reconhecimento de uma função social, que a pessoa pode seguir adiante, reivindicando a idéia do direito ao trabalho e não o direito a renda.

São duas formas de ver a situação crítica que estamos vivenciando ao longo dos anos, as duas podem divergir, mas acabam por tentar uma solução para a maioria da população carente que não tem meios de prover seus mínimos sociais, tendo de alguma forma que suprir suas necessidades.

A sociedade capitalista coloca para a população o trabalho precário, sem outra forma de melhorar as condições de vida as pessoas acabam aceitando o que resta, sem lutar pelo que realmente lhes deve ser garantido por direito. As pessoas logicamente querem garantir uma boa qualidade de vida através do esforço do seu trabalho, mas quando isto lhe falta, o que se deve fazer?

Uma saída é a renda mínima podendo garantir por pouco que seja as necessidades de uma família, e isto não pode ser criticado como uma forma de fazer com que os membros de uma determinada família não queiram mais trabalhar, pois o valor do benefício é ínfimo, garantindo nem mesmo o mínimo.

A partir daí passa-se para um outro ponto no qual os usuários de serviços de assistência estão tendo cada vez mais dificuldades para se reconhecerem na política de assistência social, refletindo isto no seu desenvolvimento coletivo, pois as iniciativas do governo perante esta política restringe por demais as ações que viabilizam o direito aos cidadãos. A Política de Assistência Social é função governamental e nesta qualidade exige responsabilidades nas três esferas de poder, a garantia de acesso dos direitos sociais a essa população excluída aponta para a ampliação da esfera estatal, incorporando a sociedade civil organizada na definição das prioridades e na fiscalização das políticas públicas (RAICHELIS, 1998).

O PBF é um programa seletivo na medida que coloca como critério de inclusão a renda, o que acaba excluindo ainda mais aquela parcela da população que não tem nem o mínimo para sobreviver, como por exemplo, a alimentação. É um Programa que é de inclusão da parcela pobre da população, mas só inclui aqueles que estão na linha da indigência, pois o valor da renda estabelecido para entrada da família no PBF é ínfimo, selecionando cada vez mais a população extremamente pobre e distribuindo um valor considerado irrisório, pois o que hoje podemos fazer com R\$ 15,00 por mês sendo que isto não consegue suprir nem 25% da compra do material escolar, ajudar na alimentação então se torna humanamente impossível.

Mesmo com essas conquistas, tanto como a Assistência Social se tornar política pública e dos programas de renda mínima se efetivarem nacionalmente, existe ainda a exclusão da população mais pobre, com isso torna-se evidente a constituição de conselhos que averiguem de forma efetiva a gestão do PBF, com a participação dos usuários, fazendo com que o controle social seja de fato constituído, buscando a população usuária para participar do controle e da fiscalização por parte dos programas no qual são atendidos.

Os conselhos de assistência social têm a participação do governo e da sociedade civil na sua constituição, sendo um espaço onde a população pode participar e ter voz ativa respondendo também pelo controle social dos programas, introduzindo uma partilha de poder em que os cidadãos também devem ter participação exclusiva na implementação e formulação das políticas públicas, podendo reivindicar seus direitos nesses espaços. A participação da sociedade civil nos

conselhos de assistência desenvolve um melhor controle social de tais políticas, podendo a população usuária do serviço reivindicar suas reais necessidades, influenciando assim na agenda governamental.

O controle social torna-se uma forma de fiscalização sobre as ações governamentais, mas para isto os profissionais responsáveis pelo mesmo devem estar habilitados, o que gera uma certa dificuldade, pois na maioria das vezes não há um quadro de profissionais aptos, e que estejam independentes do poder executivo. Os conselhos precisam de ações planejadas, ou seja, cronograma de reuniões, visitas, realização de eventos que envolvem as parcelas organizadas da sociedade, para que a sua atuação se torne efetiva na partilha dos direitos a população que necessita das políticas públicas, fazendo com que a própria população usuária desses serviços possam interferir nos mesmos, e sabendo que existe um órgão onde sua participação pode se tornar efetiva, concretizando a assistência social como política pública e não como mera ajuda e caridade.

Mas este problema não pode ser um agravante na desistência de lutar pelo que lhe é garantido por direito, pois restrições por parte de um governo com política neoliberal sempre irão acontecer.

O Programa Bolsa Família, até então, não possui fiscalização por parte do CMAS, podendo este atuar de forma democrática juntamente com a sociedade civil para que juntos consigam modificar o modelo seletista dos programas de transferência de renda, fazendo com que as famílias possam receber seu benefício, mas não aquele valor ínfimo e se estamos falando em valor monetário, pelo menos que este valor consiga retirar a família da situação de miséria que enfrenta no momento que procura o PBF.

## REFERÊNCIAS

ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR. Políticas sociais – acompanhamento e análise. 13ª Edição especial. Diretoria de Estudos Sociais (Disoc-IPEA), 2007, p. 77-114.

Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_13/AssistenciaSocial.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/AssistenciaSocial.pdf) . Acesso em: 17 de abril de 2007 às 11h15.

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: Uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, nº 88. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL (2004a). Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

\_\_\_\_\_ (2004b). Lei Federal nº. 10.836 de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

\_\_\_\_\_ (2004c). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha do Bolsa Família**. A evolução dos programas de complementação de renda no Brasil.

\_\_\_\_\_ (2005a). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília.

\_\_\_\_\_ (2005b). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM/MDS nº. 360, de 12 de julho de 2005. Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos Municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais.

\_\_\_\_\_ (2005c). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM/MDS nº. 551, de 09 de novembro de 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

\_\_\_\_\_ (2006). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de Gestão de Condicionalidades**. Programa Bolsa Família, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Brasília.

CAMPOS, Edval B. Assistência Social: Do Descontrole ao Controle Social. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano XXVI, nº 88. São Paulo: Cortez, 2006. p. 101-121.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Informativo CMAS**. Presidente: Luciane Pereira da Silva. Secretária Executiva: Marllange da Silva Pereira/Simone Serafim Correa, 2006.

CORREIA, Maria Valéria Costa. A relação Estado / Sociedade e o Controle Social: fundamentos para o debate. In: Revista **Serviço Social & Sociedade**, nº 76. São Paulo: Cortez, 2004.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, nº 88. São Paulo: Cortez, 2006. p. 59-74.

FERREIRA, Ivanete Boschetti. Direito à renda ou direito ao trabalho? In: **Revista INSCRITA**, ano II, nº IV. São Paulo: Cortez, 1999. p. 19-22.

FLORIANÓPOLIS. Lei nº 4958/96 de 16 de julho de 1996. Lei que cria o CMAS, O Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001. 232p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Programa Bolsa Família. Informe nº 5. **A importância do controle social**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Programa Bolsa Família**. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia) . Acesso em: 05 de abril de 2007 às 09h00.

\_\_\_\_\_. Programa Bolsa Família. **Relatório Assistência Social e Segurança Alimentar**. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/relatorios\\_e\\_estatisticas](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/relatorios_e_estatisticas) . Acesso em: 05 de abril de 2007 às 13h30.

PEREIRA, Marllange da Silva. Entrevista concedida a Mirian de Lourdes Fonseca no dia 11 de maio de 2007 às 17h30.

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. **CNAS: Consolidando o direito cidadão**. In: Revista **Serviço Social & Sociedade**, nº 88. São Paulo: Cortez, 2006. p. 122-138

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social. Coordenadoria do Cadastro Único e Programa Bolsa Família. **Evolução do programa no Município de Florianópolis**. Novembro de 2004.

REDE UNIDA. **Intersetorialidade na Rede UNIDA**. Saúde em Debate 2000; 24(55). Disponível em: [http://www.redeunida.org.br/producao/div\\_interset.asp](http://www.redeunida.org.br/producao/div_interset.asp) . Acesso em: 18 de abril de 2007.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.



ROSSETE, Juliana Pursina. **Renda Mínima no Brasil: da utopia a consolidação**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005/1.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL. 2006, Brasília. **Bolsa Família: dois anos superando a fome e a pobreza no Brasil**.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, EDUFMA, 1997. 168 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004. 223 p.

VOLKMER, Julie Cristine. **A Prefeitura Municipal de Florianópolis e os Grupos de Terceira Idade: Uma visão do serviço Social**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006. 159 p.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano XXV, nº 77. São Paulo: Cortez, 2004. p. 11-29.

**ANEXO**

.

**ANEXO A – Autorização da entrevista**

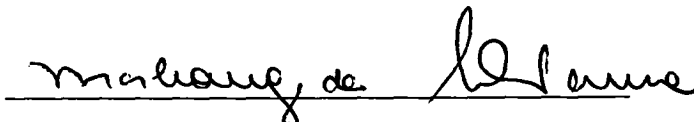
.

.

Florianópolis, 31 de maio de 2007.

Autorização

Eu, Assistente Social Marllange da Silva Pereira, autorizo a utilização de meu nome e da entrevista cedida para fins do Trabalho de Conclusão de Curso de Serviço Social da acadêmica Mirian de Lourdes Fonseca.

  
Marllange da Silva Pereira