



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Política Social, Seguridade Social e Proteção Social

TEMPLATE – TRABALHO COMPLETO – Apresentação Comunicação Oral

**Integração entre o Programa Bolsa Família e os Serviços
Ofertados no CRAS: Um Longo Caminho Para as Famílias
Beneficiárias?**

Angélica Cristina Nagel Hullen¹
Sindely Chahim de Avellar Alchorne²
Daniel Felipe Jahn³
Cassiano Felipe Jahn⁴

Resumo:

O presente estudo tem como objetivo realizar uma análise da integração entre benefícios (Programa Bolsa Família) e serviços, da política de Assistência Social, na Proteção Social Básica-PSB, executados pelos CRAS – Centros de Referência de Assistência Social, com vistas à formação de uma rede ampla de proteção social para os beneficiários, que não envolva apenas a política de Assistência Social, mas um conjunto de políticas sociais. Pretende-se abordar os avanços trazidos pelas normativas legais e pactos de gestão, mas também abordar os revés, destacando-se como principal a redução drástica dos recursos para a execução da referida política.

Palavras-chave: Assistência Social; Proteção Social Básica; Programa Bolsa Família; Serviços; CRAS.

Abstract: The objective of this study is to analyze the integration between benefits (Bolsa Família Program) and services, Social Assistance policy, in Basic Social Protection - PSB, carried out by CRAS - Social Assistance Reference Centers, with a view to the formation of a

¹ Doutoranda em Serviço Social PUC/RJ, Coordenadoria da Política de Economia Solidária em Niterói/RJ. Diretora de Projetos da FDN- Fundação para o Desenvolvimento Regional Sustentável do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: angelica.hullen@hotmail.com/ angelica@fdn.org.br

² Assistente Social na Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro/RJ, Professora do Departamento de Serviço Social da PUC/RJ, Doutora em Serviço PUC/SP, Pós Doutora pela EHESS - École des Hautes Études en Sciences Sociales Paris - França. E-mail: sindely@ig.com.br

³ Graduando em Administração na Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul- UNIJUI-Ijuí/RS, atua em projetos relacionados ao SICONV- Sistema de Convênios. Consultor na FDN- Fundação para o Desenvolvimento Regional Sustentável do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: jahn_daniel2000@hotmail.com.

⁴ Graduando em Psicologia na Administração na Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul- UNIJUI-Ijuí/RS, atua em projetos de extensão de Serviços para Usuários de Alcool e Drogas da UNIJUI, com identificação a partir dos atendimentos em CRAS e CREAS. Consultor na FDN- Fundação para o Desenvolvimento Regional Sustentável do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: seko_cassiano@hotmail.com

Dedicamos o presente trabalho ao Assistente Social, Professor e Doutor Márcio Eduardo Brotto, professor do Departamento de Serviço Social da PUC-RJ, coordenador de várias pesquisas que inclusive serviram de base para o presente estudo e que nos deixou precocemente em 2017, do qual herdamos um enorme legado acadêmico e profissional para a política de Assistência Social, pois foi um grande lutador e defensor desta.



broad social protection network for beneficiaries, which does not only involve social assistance policy, but a set of social policies. It is intended to address the advances brought by legal regulations and management pacts, but also address the setbacks, as the main one the drastic reduction of resources for the implementation of said policy.

Keywords: Social assistance; Basic Social Protection; Program Bolsa Família; Services; CRAS.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo é resultado de muitas inquietações surgidas durante o processo de formação e atuação profissional dos atores, bem como da participação em Núcleos de Pesquisa e projetos de extensão. Além disso, há de se acrescentar um novo elemento, e extrema importância, o processo de contra reformas que vem ocorrendo no Brasil, especialmente nos dois últimos anos.

A política de Assistência Social, ainda em processo de construção e de afirmação, sob bases ainda muito fragilizadas, visto que por exemplo, ainda não conseguimos estabelecer um mínimo constitucional para investimento na política, ainda temos que conviver com o secretarias estaduais e municipais, não se excetuando o Ministério de Desenvolvimento Social, que a parti de 2019, passou- se a se chamar “Ministério da Cidadania” e a ele foram incorporados o extinto Ministério da Cultura, Ministério dos Esportes, parte do Ministério do Trabalho (também extinto), dentre outros, estar na sob a gestão de gestores com interesse político eleitoreiro, o que inviabiliza ações de extrema importância para a política, como por exemplo a que é objeto do presente, estudo: a integração entre benefícios e serviços na política de Assistência Social, especificamente na Proteção Social Básica, que é executada no Centro de Referência de Assistência Social, o CRAS, que é a porta de entrada para a política de Assistência Social e para outras políticas públicas.

Nesse sentido, vamos dialogar sobre os avanços no que se refere às legislações, em pactuações entre os entes, mas que na prática ainda não significaram avanços concretos no sentido de ampliar os orçamentos da política de Assistência Social, pelo contrário, nos últimos anos tivemos a sua diminuição, a redução das equipes, para além das mínimas, da sobrecarga de trabalho para os profissionais do CRAS, o que acaba gerando a impossibilidade de atendimento às famílias ou mesmo a sua inclusão nos serviços do CRAS, dentre outros desafios.



2.A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL SOB A ÓTICA DA LEGALIDADE

A política de Assistência Social foi inserida no campo da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, por meio da Constituição Federal de 1988,. A partir da sua previsão legal da Assistência Social foi possível demarcar a responsabilidade do Estado brasileiro em conferir proteção social aos cidadãos em situações específicas, o que demarca uma perspectiva importante, bem como passou a dar um direcionamento legal para a execução das políticas sociais no Brasil.

Importante trazer a baila o conceito de proteção social, que para fins do presente estudo, a referência a ser utilizada é de Jaccoub (2009, p.58), que define proteção social como “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de riscos sociais ou de provisões sociais”. Logo, o conceito de proteção social traz no seu bojo, como elemento central a obrigatoriedade e o compromisso do Estado em executá-las, como dever e na impossibilidade de fazê-lo, regular no sentido amplo do termo, transferir recursos e regulamentar a sua execução.

A partir da inserção da Assistência Social no campo da Seguridade Social, foi necessário que essa política social tivesse organização e institucionalidade, necessárias para operar na perspectiva dos direitos sociais (Sposati (2009),sendo necessário a construção de conjunto de arcabouços legais composto por leis, decretas, portarias, normas, dentre outros, bem como a pactuação de ações entre os entes: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visto que a que a CF/88 também passa a prever essa organicidade administrativa dos entes federativos.

Podemos afirmar que a CF/88, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993 e a NOB/SUAS, a Norma Operacional Básica do Suas (2005), conferiram à política de Assistência Social, no país, institucionalidade, organicidade e comando único das ofertas na/para a política, consubstanciado em um arcabouço legal e normativo próprio. A LOAS definiu a política de Assistência Social, definitivamente, como um direito social não contributivo, estabelecendo as suas normas e diretrizes, bem como a proteção social a ser garantida por meio de benefícios, serviços, programas e projetos.

Por meio da PNAS - Política Nacional de Assistência Social (2004), ocorreram definições importantes da política tais como a função, o público, das ofertas e situações a serem atendidas, “como também a concepção que deve nortear os trabalhos da política, orientados pela ótica do direito e pautada nos princípios da ética, do respeito à diversidade, dignidade e não discriminação” (Jaccoud, 2013, p.103). Rompeu-se definitivamente com o



legado histórico de Assistência Social vinculada a benesses, favores e á concepção homogêmonica de políticas destinadas aos pobres (Sposati, 2009).

Já com a NOB/SUAS (2005) foi criado um modelo de organização descentralizada dos serviços, benefícios, programas e projetos sócio assistenciais para todo o país, respeitando porém as espezifidades locais e regionais, diferenciando-se das práticas descontínuas, desgrafagmantadas a assistencialistas até então existentes, ou seja, normatizou-se o conteúdo do pacto federativo, restabelecendo-se de forma unitária, hierarquizada e complementar as competências dos entes federados na gestão do financiamento e execução da política de Assistência Social.

Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004 e Norma Operacional Básica – NOB/2005, instituiu-se o Sistema Único da Assistência Social — SUAS e a política alcança avanços expressivos que marcaram a sua implementação, elecando como um dos principais fatores a integração entre os entes federados, pois a partir desse momentos as atribuições passam a ser definidas e há competências definidas, além de planos, conselhos e fundos para a execução da política.

Seguindo as diretrizes do SUAS, em 2009, é aprovado o Protocolo de Integração entre os Benefícios e Serviços na Política de Assistência Social, e esta passa a ser norma orientadora no que se refere à priorização das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda ou potenciais beneficiárias, como público prioritário para os serviços da política de Assistência Social. A aprovação do Protocolo pode ser compreendida como um avanço significativo no que se refere ao acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e a sua inserção nos serviços da política de Assistência Social, bem como na rede de outras políticas públicas.

Podemos citar também, como outro fator importante a estruturação do trabalho e da gestão do SUAS com a aprovação da NOB/SUAS 2012, bem como da Lei 12.435/2011, esta última em especial, que alterou a LOAS. Dentre as suas alterações podemos destacar: a autorização para a utilização de recursos de cofinanciamento federal para pagamento de profissionais que compoem as equipes de referência⁵ do SUAS; reconhecimento das categorias profissionais de nível superior⁶; aprovação da Política Nacional de Educação Permanente para os profissionais da política de Assistência Social; formação da Rede

⁵ Equipe de referência para cada tipo de equipamento e serviço da PNAS, estabelecido na NOB/SUAS (2005).

⁶ Profissionais como psicólogos, pedagogos, advogados, cientistas sociais, sociólogos, antropólogos, dentre outros.



Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS e; a instituição do programa Capacita SUAS⁷.

Além do conjunto de normas, foi necessário a construção de instrumentos legais entre os entes federados para que as previsões contidas nos normativos fossem executadas. Como materialização dessa necessidade, tivemos a aprovação do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal e Estadual, que conferiu centralidade à gestão integrada no período de 2014-2017. Este pacto prevê a identificação das famílias em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, bem como preconiza a sua integração no Cadastro Único e o acesso a transferência de renda do PBF e do BPC – Benefício de Prestação Continuada. Outra previsão importante foi a previsão do acompanhamento prioritários para estas famílias nos serviços socio assistenciais, o que foi considerado como prioridade do SUAS nestes anos.

Apesar da previsão dos instrumentos legais, em instrumentos de pactuações entre os entes, mas que na prática ainda não significaram avanços concretos no sentido de ampliar os orçamentos da política de Assistência Social, pelo contrário, nos últimos anos tivemos a sua diminuição, a redução das equipes, para além das mínimas, da sobrecarga de trabalho para os profissionais do CRAS, o que acaba gerando a impossibilidade de atendimento às famílias ou mesmo a sua inclusão nos serviços do CRAS, dentre outros desafios.

2.1. Os serviços na Política de de Assistência Social: o CRAS como a “porta de entrada” para as políticas sociais

O Suas tem como um dos seus eixos principais a organização dos serviços, programas e projetos no território e a regulamentação dos benefícios⁸, bem como a articulação com as outras políticas públicas a fim de compor uma rede intersetorial, objetivando o acesso por parte da população que demanda os benefícios e serviços, colocando estes num patamar de direitos, conforme preconiza a PNAS 2004.

Os serviços na política de Assistência Social, a partir do SUAS e da Tipificação Nacional de Serviços (2009), trazem ao ponto central da discussão deste estudo, a perspectiva de trabalhar para além da concessão de benefícios, mas a médio e longo prazo se trabalhar alternativas possibilitadoras da autonomia das famílias beneficiárias do PBF.

⁷ O Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único da Assistência Social-**SUAS** é uma estratégia de apoiar os Estados e o Distrito Federal na execução dos Planos Estaduais de Capacitação do **SUAS**, visando o aprimoramento da gestão e a progressiva qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais.

⁸ OS Benefícios Eventuais são previstos pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e oferecidos pelos municípios e Distrito Federal aos cidadãos e às suas famílias que não têm condições de arcar por conta própria com o enfrentamento de situações adversas ou que fragilize a manutenção do cidadão e sua família.



O SUAS, a partir da sua concepção e implementação, inaugura no país um novo modelo socioassistencial que reorganiza a rede de atendimento, bem como redefinindo os conceitos de benefícios e de serviços. Uma das propostas e diretrizes desse sistema único dizem respeito à regulamentação dos benefícios, à organização dos serviços, programas e projetos, à articulação com outras políticas, dentre outros, onde levar benefícios e serviços sócios assistenciais mais perto das pessoas, o que proporcionará, de acordo com a PNAS 2004, a política de Assistência Social como direito à população e dever Estado.

As seguranças e provisões alicerçadas pela política de Assistência Social são estabelecidas e reconhecidas legalmente - CF/88 e LOAS/93 - como direito do cidadão e dever do Estado. Esse novo status adquirido pela política de Assistência Social elevou seus benefícios e serviços à categoria de direito social, colocando-se em oposição às concepções e práticas clientelistas e paternalistas destituídas de direito. Os benefícios eventuais na assistência social foram historicamente a expressão máxima dessas práticas. (Freitas;Marco, 2010, p.31).

Com relação a rede de atendimento, que pode ser denominada também de rede sócio assistencial, a mesma constitui-se num conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que oferta e opera benefícios e serviços, o que de acordo com a NOB/SUAS (2005, p.94), prevê a articulação entre todas as unidades de proteção social, que estão hierarquizadas em básica e especial, sendo esta última por nível de complexidade (média e alta). Para fins do presente estudo, vamos considerar os serviços ofertados na Proteção Social Básica-PSB, que são aqueles executados no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.

Os serviços são as atividades continuadas que visam à melhoria de vida da população, por meio de ações direcionadas às suas necessidades básicas (MDS,2008, p.266). Tais serviços são importantes para a provisão da política de Assistência Social: objetiva processar o acesso às seguranças e à cobertura de necessidades essenciais, tais como: alimentação, abrigo, lazer e cultura, profissionalização, informação, apoio psicológico e apoio domiciliar. No que se refere à PSB, os serviços previstos na política de Assistência Social são: o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

De acordo com o documento de orientação técnica do CRAS, o PAIF foi criado em 18 de abril de 2004 e tornou-se um serviço continuado da política de Assistência Social, sendo o principal programa de proteção social básica do SUAS. Nele, são previstos o desenvolvimento de ações e serviços básicos continuados para as famílias em situação de vulnerabilidade social, visando o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

O PAIF funciona especificamente no CRAS (MDS,2006, p.31) e de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços (2009) são usuários prioritários do serviço: famílias



beneficiárias do programas de transferência de renda e de benefícios assistenciais; famílias que atendam aos critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios,mas ainda não contempladas; famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por alguns de seus membros; pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social (MDS, 2009, p.7).

Outro serviço de extrema importância ofertado no CRAS é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, previsto na Tipificação (2009), que deve desenvolver ações intergeracionais e perceber a heterogeneidade dos grupos (por sexo, presença de pessoas com deficiência e idosos, etnia, entre outros). Tal serviço deve ter articulação com o PAIF, tendo em vista a promoção do atendimento das famílias e dos usuários desses serviços, garantindo a matricialidade sócio familiar da política de Assistência Social.

O serviço deve ser realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida (criança, adolescente e idoso, por exemplo),a fim de complementar o trabalho social com as famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social, junto as famílias e indivíduos.

Outra premissa fundamental deste serviço é a sua forma de execução, baseada no planejamento, objetivando a criação de situações desafiadoras, em que o usuário vai ser estimulado e orientado para a construção e reconstrução de sua história, da sua vivência individual e coletiva, nas relações com as famílias, bem como nas relações comunitárias, tendo como foco o território no qual o mesmo está inserido.

Importante destacar que o SCFV organiza-se de forma a ampliar as trocas culturais e de vivências, desenvolvendo o sentimento de pertencimento e de identidade, com vistas a fortalecer os vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária, ou seja, no grupo social onde o mesmo está inserido, tornando-se de extrema importância para as famílias beneficiárias ou potenciais beneficiárias do PBF.

É importante destacar que este serviço possui um caráter preventivo e proativo, a fim de que se evite o ingresso das famílias e do usuário em situações de risco social. Esta “pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social” (MDS, 2009, p.9).

Alem destes dois serviços previstos na tipificação, a equipe do CRAS pode realizar, em havendo necessidade, o encaminhamento para os demais serviços e benefícios da política de Assistência Social – proteção social especial e benefícios eventuais – objetivando o atendimento de situações de risco e vulnerabilidade social, conforme avaliação da equipe técnica e previsões legais e orientadoras, além de articular a rede de proteção social que deve ser formada por outras políticas sociais, visto que não é apenas a política de



assistência social que possui essa responsabilidade (Sposatti, 2009).

Portanto além de organizar os benefícios e serviços, o SUAS prevê a integração entre eles. Mas para, além disso, prevê o encaminhamento para os serviços e benefícios de outras políticas, bem como a inserção das famílias e usuários em programas complementares que possam auxiliar no sistema de proteção social. Na perspectiva da descentralização, permite que os municípios organizem os serviços de acordo com as suas necessidades locais. Sob essa égide, o CRAS torna-se a “porta de entrada” das famílias e dos indivíduos não apenas para o acesso da política de Assistência Social, mas de outras políticas públicas.

Podemos afirmar, que SUAS trouxe uma nova formatação, um novo modo de fazer Assistência Social: por meio da organização dos serviços no território e da organização das proteções a execução dos serviços. Torna-se assim, um importante instrumento como sistema, para que a política de Assistência Social possa continuar avançando como política pública.

2.2. Programa Bolsa Família: algumas considerações teóricas

Criado em 2004, o Programa Bolsa Família-PBF tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução de quatro programas federais até então existentes e que compunham o Comunidade Solidária, criando pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso ao longo da sua gestão: o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada a Educação, o Bolsa Escola; o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação; Programa Auxílio-Gás e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação –PNAA.

O PBF tem como justificativa combater a miséria e a exclusão social, além de promover a emancipação das famílias mais pobres, sendo lançado como um programa de combate à fome e a pobreza, tornando a Política de Renda Mínima do Governo Federal, de caráter não contributivo, destinado ao público da assistência social, com condicionalidades e focalizado, ou seja destinado às famílias em situação de pobreza (renda per capita mensal de R\$ 89,01 até R\$ 178,00) e em situação de extrema pobreza (renda per capita mensal até R\$ 89,00).

O principal objetivo do Programa é a inclusão social das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, baseando-se na articulação de três fundamentos: i) a curto prazo, o alívio imediato da pobreza por meio da transferência de renda; ii) a médio prazo, a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, por meio do acesso aos serviços básicos de



saúde, educação e assistência social, que se materializa no cumprimento das condicionalidades do Programa;⁹iii) a longo prazo, o desenvolvimento integral das famílias.

É um Programa com condicionalidades que se expressam em compromissos na área de saúde, educação e assistência social, conforme podemos observar na figura abaixo.

SAÚDE	EDUCAÇÃO
<p>Para gestantes e nutrizes:</p> <ul style="list-style-type: none">• Inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima da residência, portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo do Ministério da Saúde;• Participar das atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável. <p>Para os responsáveis pelas crianças menores de sete anos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Levar a criança às unidades de saúde ou aos locais de vacinação e manter atualizado o calendário de imunização, conforme diretrizes do Ministério da Saúde;• Levar a criança às unidades de saúde, portando o cartão de saúde da criança, para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento e outras ações, conforme calendário mínimo do Ministério da Saúde.	<ul style="list-style-type: none">• Matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino;• Garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo, informando sempre à escola em casos de impossibilidade do comparecimento do aluno à aula e apresentando a devida justificativa;• Informar de imediato ao setor responsável pelo PBF no município, sempre que ocorrer mudança de escola e de série dos dependentes de 6 a 15 anos, para que seja viabilizado e garantido o efetivo acompanhamento da frequência escolar.

Quadro 1- Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Fonte: MDS, elaboração da autora.

O acompanhamento das condicionalidades, por parte do poder público, depende de uma rede intersetorial de acompanhamento, da qual participam as áreas de saúde, educação e assistência social, nas três esferas de governo, muitas vezes organizadas institucionalmente enquanto “comitês gestores intersetoriais do PBF”, e de um Sistema Integrado de Gestão das Condicionalidades, constituído por sistemas informacionais para a inclusão e acompanhamento dos dados.

⁹ Estudos do IPEA e FGV comprovam que no Brasil a pobreza se reproduz intergeracionalmente. Logo, se os pais não tiveram acesso à educação e a saúde, por exemplo, os filhos terão maiores dificuldades em tê-la. O PBF tem como objetivo romper este ciclo, buscando um patamar prioritário de acesso aos serviços básicos por parte destas famílias.



O Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, utilizado pelas três esferas de governo, pretende identificar potenciais beneficiários dos programas sociais, buscando proporcionar melhor focalização e evitar a sobreposição de programas a uma mesma família. Cabe aos municípios cadastrar as famílias, o que ocorre principalmente através das escolas, dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e, mais recentemente, dos mecanismos de “busca ativa”, estratégias direcionadas a determinados segmentos mais vulneráveis e distanciados da rede de serviços públicos, como os povos indígenas e a população de rua.

Foi por meio do Cadastro Único e mais especificamente a partir do esforço de consolidação do Programa Bolsa Família que, pela primeira vez, se coletou um conjunto consistente e constantemente atualizado de informações sobre as famílias com a finalidade de integração da política social. O Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) foi criado em 2001, e desde então vem sendo aperfeiçoado enquanto o principal instrumento público nacional para o cadastramento e manutenção de informações atualizadas das famílias brasileiras em situação de extrema pobreza.(Hullen, 2015, p.134).

Dada a grande variedade de informações disponíveis e o elevado grau de cobertura do Cadastro Único, este instrumento é ainda subutilizado, pois ele permite traçar o perfil da pobreza, realizar diagnósticos e identificar as principais carências de cada município, o que possibilitaria um melhor direcionamento dos recursos públicos e o aumento da eficiência da política social.

A execução e gestão do Programa Bolsa Família acontecem de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre governo federal, estados e municípios, observadas a intersetorialidade, a participação e o controle social. O Governo Federal, por intermédio do MDS, é responsável pelo financiamento, desenho institucional, coordenação e monitoramento do programa. Os ministérios da Saúde e Educação participam também, na medida em que são responsáveis pela oferta de serviços e acompanhamento das condicionalidades.

De acordo com Soares; Satyro (2009), o PBF atuou na contribuição da redução da desigualdade, devido a progressividade dos benefícios e pelo fatos do mesmos serem focalizados. Já com relação a pobreza, a ausência de impacto do PBF deve-se ao baixo valor dos benefícios, ou seja, para obter impactos somente com ampliação no valor dos benefícios.

Com relação aos seus objetivos o PBF cumpriu a função do seu primeiro objetivo e parcialmente do segundo. Porém, a partir de agora é preciso pensar no papel do PBF e na sua concepção, que ainda permanece sem clareza, devendo se transformar a partir de agora, ou seja, a fim de garantir o desenvolvimento integral das famílias por meio do acesso



aos serviços da política de Assistência Social e a outras políticas públicas, bem como a programas complementares como a segurança alimentar e nutricional e programas de acesso a profissionalização e ao mundo do trabalho. Do contrário, estarão frustrados os três objetivos do PBF.

3. INTEGRAÇÃO ENTRE BENEFÍCIOS E SERVIÇOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CRAS: UM CAMINHO POSSÍVEL?

A partir dos elementos apontados na introdução é importante trazermos algumas reflexões sobre a integração ente benefícios da política de Assistência Social, no caso em estudo, o Programa Bolsa Família e serviços, considerando as especificidades da política de Assistência Social, bem como a sua execução nos CRAS.

Como primeiro elemento, destacamos o modelo de proteção social brasileiro, que a partir do Sistema de Seguridade Social, instituído pela CF/88, observamos a conjugação de medidas públicas voltadas às provisões em caso de impossibilidade de manutenção no trabalho e frente às determinadas circunstâncias como pobreza e desemprego. Segundo Jaccoud (2009), este Sistema está constituído sobre três pilares, composto por políticas que contam com a arquitetura institucional, um aparato legislativo próprio e a autonomia administrativa, de gestão e de financiamento, quais sejam: Previdência Social, Assistência Social e Saúde, que vem a compor o tripé da seguridade social.

Diante desse cenário temos uma concepção que superou a lógica de mercado, rompendo com a visão restritiva de seguro, que vigorou até então, com seguranças alicerçadas apenas aos trabalhadores com vínculo empregatício formal e exigência de contribuição prévia, alcançado desta maneira os cidadãos que estão fora do mercado de trabalho, com Programa Bolsa Família- PBF e o Benefício da Prestação Continuada- BPC, por exemplo.

A partir dessas premissas, podemos afirmar que ao longo da última década, o Brasil vinha buscando consolidar um modelo de proteção social que visava integrar acesso à transferência de renda com a integração de benefícios e serviços.

Para além da renda, este modelo tem buscado identificar e atuar na integralidade nas demandas das famílias beneficiárias do PBF e de benefícios sócio assistenciais como estratégias para ampliar as possibilidades de situação de pobreza e melhoria das suas condições de vida. (JACCOUD 2013, p. 129):

Destaca-se, porém que apesar dos avanços, os desafios ainda são muito amplos, havendo a necessidade da compreensão da realidade de vida das famílias beneficiárias do



PBF e da integralidade de suas demandas, bem como do desenho do território no qual as mesmas estão inseridas, primando pela integração entre benefícios, serviços e transferência de renda não só na esfera da Assistência Social, mas também, pela articulação e intersetorialidade, com outras políticas – como saúde, educação, trabalho e renda.

Além disso, podemos citar, especialmente nos dois últimos altos e nas primeiras iniciativas do governo que ora está no poder, um amplo corte de recursos nas políticas públicas em especial no que se refere ao cancelamento de benefícios e a redução de gastos com serviços e com programas de geração de trabalho e renda.

Já no que se refere ao segundo eixo, ligado às especificidades da política de Assistência Social no Brasil, nos permite afirmar que a trajetória da referida política não deixa dúvidas de que o seu campo de atuação não se limita a questão da pobreza monetária, mas busca afiançar direitos e a inclusão social, que exige a atenção em serviços que possam contribuir para o apoio às famílias e à ampliação de sua capacidade protetiva e de superação de situações de vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais. Destacamos esse aspecto como sendo de suma importância para a compreensão da necessidade de consolidar um sistema de políticas sociais voltado não apenas para a transferência de benefícios, mas também de focado na integração com serviços.

Considerando estas perspectivas, a execução da política de Assistência Social demanda estratégias que visem a gestão integrada entre os benefícios e os serviços como forma de viabilizar o acesso de famílias e indivíduos tanto às provisões no campo da renda (condições objetivas) quanto ao trabalho no campo não oriundo apenas da renda, mas a outras determinantes da pobreza (condições subjetivas).

Evidentemente deve ou pelo menos deveria existir ainda um compromisso ético, político, profissional e também a opção pela linha de atuação voltada para a integração na execução da política de Assistência Social, tanto por parte dos profissionais, como dos gestores. Frente a esse quadro, torna-se importante lembrar que a escolha que a escolha dos gestores da política é permeada na maioria dos casos pelo campo de interesse político eleitoral e não no campo de conhecimento técnico da referida política.

E é nesse caminho que vamos seguindo para o nosso terceiro eixo de discussão relacionado com as especificidades da política de Assistência Social, no que se refere à integração entre benefícios, no caso específico, o Programa Bolsa Família e os serviços na execução da proteção social básica nos CRAS.

Sabemos, que apesar da existência de normativos legais e de documentos teóricos, na prática a intervenção profissional, seguindo as diretrizes depende de vários fatores, a começar pela decisão do gestor em implantar os modelos indicados, bem como as especificidades do território, as condições do CRAS como a nível estrutural quanto de



recursos humanos, a práticas dos profissionais, o número de famílias a serem atendidas, a quantidade excessiva de demandas, muitas vezes muito maior que a oferta, as próprias condições de funcionamento dos equipamentos, pois muitos situam-se geograficamente em áreas de risco e de conflitos relacionados ao tráfico de drogas, dentre outros fatores.

E é nesse sentido que nos remetemos ao questionamento proposto no título da presente sessão: essa equação é possível? É possível por meio da execução da política de Assistência Social, na “ porta de entrada” dessa política, que são os CRAS, garantir/ampliar a proteção social aos cidadãos por meio da integração entre os benefícios, no caso dos beneficiários do Programa Bolsa Família e os serviços ofertados na proteção social básica, que seriam imediatas, nos demais benefícios e serviços da política de Assistência Social, bem como encaminhar para outras políticas, formando uma rede de proteção social, diante do cenário mundial atual, no que se refere ao capitalismo, em especial, do cenário brasileiro, que é afetado pelo rebatimentos das consequências da crise capitalista mundial e da questão política que tende a um não investimento nas políticas sociais, gerando consequência diretamente na situação das pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade, atendidas na sua grande maioria nos CRAS.

4. RESULTADOS E CONCLUSÕES

Constata-se, na fase atual do capitalismo mundial, mas especialmente na conjuntura política brasileira, no que se refere ao financiamento e gestão das políticas sociais, mais especificamente da política de Assistência Social, que apesar de todos os avanços legais, orientações para a gestão e execução das políticas, ainda não foi possível o rompimento definitivo do legado histórico da política de Assistência Social, vinculada a benesses, favores e a concepção hogemônica de política destinadas aos pobres (Sposati, 2009). Esta, infelizmente continua sendo ainda uma das marcas na execução da referida política, tanto por parte dos gestores, dos profissionais, bem como por parte da percepção dos usuários.

E é diante deste cenário consiste um grande desafio a integração entre benefícios e serviços, na política de Assistência Social, a partir da análise da execução da proteção social básica- PSB, nos CRAS, que são os equipamentos onde a mesma é executada e que tem como relevância o fato dos mesmos serem a porta de entrada para a referida política, bem como para as demais políticas públicas, mesmo não não havendo essa previsão legal.

Outros fator importante, consiste na concepção de que as políticas de Assistência Social, somente são efetivas por meio da transferência de benefícios, não considerando os serviços como estratégia importante para que os usuários possam acessar outras formas de garantias sociais, visto que não há apenas a vulnerabilidade social relacionada à renda. No



caso do PBF, o gravame ainda é maior, visto que o Programa prevê como terceiro objetivo a longo prazo o desenvolvimento integral das famílias por meio do acesso a outros benefícios e serviços da política de Assistência Social e a outras políticas públicas como por exemplo educação saúde, segurança, geração de trabalho e renda, cultura, lazer, dentre outras.

Por fim, torna-se mister demarcar a construção da política Assistência Social ainda não se consolidou definitivamente como política de Estado e direito do cidadão, e necessita não ser vista apenas como a única responsável pela a proteção social e pela redução da pobreza, somente pela transferência de renda, ou seja, pelos benefícios, mas sim como uma das perspectivas na melhoria das condições de vida dos cidadãos em situação de vulnerabilidade na sua integralidade e não apenas no aspecto monetário, por meio da garantia de acesso aos direitos sociais concernentes a esta política pública. Podemos afirmar que é possível a construção de uma política de Assistência Social que vise a integração entre benefícios e serviços no seu bojo, mas também na formação de rede permitindo o acesso a outras políticas públicas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAMSON, P. **Neoliberalismo, pluralismo de bem-estar e configuração das políticas sociais. Política Social.** Brasília, vol. 2, p.109-134, 2004. (Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo).
- ALCHORNE, S. C. A. ; TEIXEIRA, Emília Carvalho ; BRAGA, Joyce Andrade GUARANI, Ana Paula de Carvalho. **Cneas no Rio de Janeiro: Instrumento de gestão e controle social.** In: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. (Org.). Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): questões contemporâneas. 1ed.Rio de Janeiro: Gráfica Expresso, 2016, v. 1, p. 1-249.
- BATTINI, Odária (Org). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em Debate.** Curitiba: Veras, 2007.
- BOSCHETTI, Ivanete - **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo.** 2^a ed. Brasília: UnB, 2003.
- BRASIL (2012). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Conselho Nacional de Assistência Social. Legislação.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: . Acesso em: 10 set. 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Monitoramento SUAS: censo CRAS 2015.** Brasília, DF. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016.
- CARDOSO J. R. J. C., JACCOUD, Luciana. **Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal.** In: JACCOUD, L. (org.) Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. p.181-260, Brasília, 2005.
- CARNEIRO, Carla Bronzo L. **Concepções sobre pobreza e alguns desafios para intervenção social.** Revista Serviço Social e Sociedade. nº 84. Ed Cortez. Novembro 2005.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

CASTRO, J.A., et al (Orgs.) **Bolsa Família 2003-2010: Avanços e Desafios**. Vol.I e Vol.II. Brasília: IPEA, 2010.

CHIACHIO, Neiri Bruno. **A construção dos Serviços de Assistência Social como Política Pública**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), São Paulo, 2011.

COLIN, Denise Ratmann Arruda, et. al., (Org.) **20 Anos da Lei Orgânica da Assistência Social: Coletânea de Textos 2013**. Brasília: MDS, 2013.

FONSECA, A. e VIANA, A.L. **Tensões e Avanços na Descentralização de Políticas Sociais: o caso do Programa Bolsa Família**. In: FLEURY, S. Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha. São Paulo: FGV, 2006 (p.443-480).

INOJOSA, Rose Marie. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade**. Cadernos Fundop, São Paulo, PUC/SP,n.22,2001,p. 102-110.

JACCOUD, Luciana – **Proteção Social no Brasil: debates e desafios**. In Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Brasília (DF), 2009. p.57-86. Disponível em: <aplicações.mds.gov.br/sagi>

MUNIZ, Egli – **Os serviços de proteção social: um estudo comparado entre Brasil e Portugal**. São Paulo, Cortez, 2005

PEREIRA PEREIRA, Potyara A. **Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo**. Política Social. Brasília, n. 2, p.135-160, 2004.

_____. **Necessidades Humanas – subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2006.

_____. **Política Social – temas & questões**. São Paulo: Ed. Cortez, 2008a.

SILVA, Maria Ozanira Silva et.al., (Org.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. –(org) **Assistência Social: Polemicas e Perspectivas**. Caderno Nº2 do NEPSAS-Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUCSP. -Assistência Social: Polêmicas e perspectivas, PEPGSSOP/PUCSP. Abril de 1995.Circulação interna.

_____. **Regulação Social Tardia: característica das políticas sociais latino americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio**.

_____. **Proteção e desproteção social na perspectiva dos Direitos socioassistenciais**. Texto apresentado na VII Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, 2007.

_____. **A Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Mínimos sociais e exclusão social**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, ano XVIII, nº 55, 1997. p.9-38.

_____. et al. – **Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo, Cortez, 1985.