



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

**ROBSON ROBERTO DA SILVA**

SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA NA  
CONTEMPORANEIDADE: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO  
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Niterói - RJ  
Agosto de 2007



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

**ROBSON ROBERTO DA SILVA**

SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA NA  
CONTEMPORANEIDADE: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO  
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Dissertação apresentada ao programa de  
Estudos Pós-graduados da Escola de Serviço  
Social da Universidade Federal Fluminense –  
UFF, como requisito parcial para obtenção do  
Grau de Mestre. Área de Concentração: Política  
Social

**Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Mônica de Castro Maia Senna**

Niterói - RJ  
Agosto de 2007



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA NA  
CONTEMPORANEIDADE: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO  
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Dissertação apresentada ao programa de  
Estudos Pós-graduados da Escola de Serviço  
Social da Universidade Federal Fluminense –  
UFF, por **Robson Roberto da Silva**, como  
requisito parcial para obtenção do Grau de  
Mestre. Área de Concentração: Política Social

#### **Banca Examinadora**

---

**Profª Drª Mônica Senna – Orientadora**  
Universidade Federal Fluminense – UFF

---

**Profª Ph.D. Lena Lavinás – Examinadora**  
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

---

**Profª Drª Sonia Fleury – Examinadora**  
Fundação Getúlio Vargas – FGV

Niterói - RJ  
Agosto de 2007

Ao meu pai, Antonio, que sempre me deu segurança e que me ensinou a ser sempre simples e honesto na vida.

(In Memoriam)

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, pela presença constante em minha vida.

Aos meus pais, Ilza e Antonio, à minha irmã, Sandra, ao meu cunhado Ewerton e ao meu sobrinho João Pedro, pelo aprendizado da humildade e pelo exemplo de amor.

À minha família, pela vivência do compromisso solidário e pela compreensão da minha ausência.

À Mônica Senna, minha orientadora, pelo carinho, pelo respeito, pela presença segura, grande ajuda e competência científica dedicada na realização deste trabalho.

À Lenaura Lobato, pelo carinho, pelas oportunidades de aprendizado que me concedeu durante todos esses anos, pelas palavras de entusiasmos, que me estimularam a terminar este trabalho.

À Sonia Fleury, por ter orientado parte deste meu trabalho, pela grande oportunidade de trabalho científico, pelo imenso conhecimento proporcionado e pelo carinho que sempre me foi dispensado em todos esses anos.

À Lena Lavinias, por ter aceitado gentilmente em fazer parte da banca examinadora deste meu trabalho, pelas grandes contribuições que me foram dadas no exame de qualificação e pelos documentos que me disponibilizou.

Aos professores do curso de Mestrado em Política Social, em especial ao André Brandão, pela paciência e pelo compromisso com a formação profissional.

Aos professores da Escola de Serviço Social da UFF, em especial, ao Serafim Paz, Tatiana Rangel, Ana Ventura, Luis Marcos, Kátia Lima, Haroldo Abreu, Ângela Vasconcelos, Deise Nunes, Miriam Reis e Ana Paula Mauriel, pelo apoio e pelo compromisso com a minha formação enquanto assistente social.

Aos gestores da Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, que, solidariamente, me cederam um pouco do seu tempo, para que eu pudesse realizar as entrevistas.

Aos assistentes sociais da Escola Carioca da SMAS, em especial, ao Marcio Brotto, pelo carinho, apoio e ajuda nas entrevistas realizadas deste trabalho.

Aos meus colegas de turma do mestrado, em especial, à Tatiana Fonseca, Elizete Pereira, Celina Santos, Vinicius Ferreira, Salete Da Dalt e Renata Oliveira, pelas dúvidas, angústias, pelo carinho e conhecimento compartilhado.

Aos meus amigos, em especial, à Valéria Noronha, Valéria Bicudo, Andréia Assis, Tathiana Gomes, Assis Ouverney, Trajano Quinhões, Rosângela Alves, Luciana Teixeira, pela certeza de saber que posso contar sempre.

Aos meus “novos” amigos, em especial, ao Jonas Pimentel, Victor Pimentel, Thiago Farias, Josiley Rafael, Ariany Falcão, Davi Guedes, Manoel Gonçalves, Luis Fernando, Junior Bravo, Diego Trujillo, Gustavo Lopes, Rodrigo Castro, Marcio Souza, Leandro Alvim, Rafael Carmona, Fernando Figueiredo e Gleicy Macedo, pelos momentos de alegria que, ainda nessa fase acadêmica da minha vida, conseguimos vivenciar.

Ao Sérgio Fazanaro, meu amigo, que, gentilmente, quando precisei de um livro da UNICAMP, não mediu esforços para enviá-lo para mim.

Aos amigos do Programa de Estudo sobre Esfera Pública, pela amizade e parceria. À diretora da Escola de Serviço Social da UNIGRANRIO, Marina Amoedo, e aos professores e assistentes sociais desta instituição, pelo importante apoio.

Aos meus estagiários e alunos, pelo carinho e pelo conhecimento compartilhado.

A todos que de alguma forma fizeram parte dessa história e que contribuíram para realização deste trabalho, eu deixo aqui o meu muito obrigado!

Eu queria dizer em mais palavras a minha eterna gratidão a vocês, que, nesse último momento da dissertação, muito precisei...

*“Gastei uma hora pensando um verso  
que a pena não quer escrever.  
No entanto ele está cá dentro  
inquieta, vivo.  
Ele está cá dentro  
e não quer sair.  
Mas a poesia deste momento  
inunda minha vida inteira”.*

Carlos Drummond de Andrade

*"A imunidade contra a indigência é algo que não se pode regalar nem impor a uma democracia. É algo que esta tem que ganhar por si mesma. Para consegui-la se necessita coragem e fé, ao mesmo tempo que um sentido de unidade nacional: coragem para enfrentar os fatos e as dificuldades e vencê-los; fé em nosso futuro e nos ideais de um jogo limpo e de liberdade, pelos quais nossos antepassados estiveram dispostos a morrer um século atrás do outro; um sentido de unidade nacional que se sobreponha a qualquer classe ou setor da população" (BEVERIDGE, 1942 apud FLEURY, 2003, p. 1).*

## RESUMO

Este trabalho busca examinar o processo de implementação de uma política de renda mínima brasileira: o Programa Bolsa Família, no que tange a sua integração a uma coesa e ampla rede de proteção social. A discussão sobre a integração das políticas de renda mínima com os sistemas de proteção social vem ganhando grande dimensão nos diferentes países do mundo, na contemporaneidade, principalmente nos países latino-americanos como o Brasil. Uma das principais questões presentes nesse debate refere-se à dificuldade de integração dessas políticas com as políticas constitutivas dos sistemas de proteção social latino-americanos, quando comparada com a experiência progressista e pioneira dos países de capitalismo avançado. Nesse sentido, o presente trabalho procurou identificar elementos que apontem o grau dessa integração no contexto desses diferentes países. Especificamente, tomou-se por referência de estudo a experiência do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro. Este Programa desde o ano de 2003 vem sendo implementado em todo o Brasil e aparece como estratégia central no combate à pobreza. As condicionalidades previstas no seu desenho operacional podem, segundo o Governo Federal, promover a inclusão dos seus beneficiários em uma ampla rede de proteção social. Entretanto, são muitos os problemas institucionais enfrentados na construção desses mecanismos nas esferas locais. Por essa razão, o presente trabalho buscou examinar, através de uma pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas realizadas com os gestores deste Programa, no município do RJ, sobretudo, os obstáculos institucionais acerca da implantação das suas condicionalidades. Os eixos de análise que evoluíram essa pesquisa foram: *Programa Bolsa Família na Estrutura Organizacional da SMAS-RJ; Legado Prévio das Políticas de Renda Mínima na SMAS-RJ; Contexto de Implementação do Programa Bolsa Família no Município do RJ; Condicionalidades do Programa*. Os principais resultados dessa pesquisa apontaram que a SMAS vem procurando construir uma identidade do Programa, a partir do SUAS. Porém, esta secretaria não teve uma experiência prévia intersetorial, o que, explica em parte, a dificuldade de se relacionar com outras esferas setoriais envolvidas com o Programa. Além disso, não possui uma boa infra-estrutura tecnológica e não vem recebendo recursos para implementação de políticas que buscam complementar o Programa. Entretanto, possui um grande quadro técnico de profissionais especializados, que se propõe a acompanhar e incluir as famílias do Programa na rede de proteção social.

**Palavras-chave:** sistemas de proteção social, políticas de renda mínima, Programa Bolsa Família, América Latina, Brasil, município do Rio de Janeiro.



## ABSTRACT

This essay aims to examine the implementation of the Brazilian minimum income policy: the “Bolsa Família” Program. The study focuses on the integration between the program and a cohesive and wide social protection net. The discussion about the integration of the minimum income policies with the systems of social protection is getting a great dimension in different countries of the world, in the contemporaneity, mainly in latin-american countries such as Brazil. One of the core issues, in this debate, refers to the difficulty of integration of these policies and the current policies of the latin-american legal systems of social protection, when compared with the progressive and pioneering experiences of countries with an advanced capitalism. The present work sought to identify elements that shows the degree of integration in these different countries. Specifically, the experience of the Program “Bolsa Família” in the city of Rio de Janeiro was taken as reference. This Program, since the year of 2003, has been implemented in Brazil and plays a main role in the strategy to battle poverty. The conditions expected in its operational drawing can, according to the Federal Government, promote the inclusion of its beneficiaries in a wide net of social protection. However, there are many institutional problems in the construction of these mechanisms in the local spheres. Therefore, this essay sought to examine, through a research of documents and semi-structured interviews with the managers of this Program in the city of the Rio de Janeiro, mainly, the institutional obstacles concerning the implementation of its conditions. The boundaries of analysis in this research were: *Program Bolsa Família in the Organizational Structure of the SMAS-RJ; Previous legacy of the Politics of Minimum Income in the SMAS-RJ; Context of Implementation of the Program Bolsa Família in the City of the Rio de Janeiro; condition of the Program*. The main results of this research have pointed that the SMAS is eager to construct an identity of the Program, commencing from SUAS. However, this secretariat did not have previous experience with other government sections, hence, the difficulty of relations with other State bodies of the Program. Furthermore, it does not possess a good technological infrastructure and it is not receiving financial resources for the implementation of policies that would complement the Program. On the other hand, it possesses a great technical body of specialised professionals, who are available to support, guide and subscribe the families in the Program of social protection.

**Key-words:** social protection systems, minimum income policies, Bolsa Família Program, Latin America, Brazil, city of Rio de Janeiro.

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 01	Constituição dos Sistemas de Proteção Social.....	25
Quadro 02	Evolução Histórica dos Sistemas de Proteção Social.....	61
Quadro 03	A Europa dos Mínimos Sociais (15 Primeiros Países Membros da União Européia).....	63
Quadro 04	Tipos de Welfare State.....	66
Quadro 05	Modelos de Proteção Social.....	70
Quadro 06	Rendimento Mínimo: Principais Serviços e Prestações Associados.....	73
Quadro 07	O Imposto Negativo Segundo Cournot, Lerner e Friedman.....	78
Quadro 08	Evolução da Pobreza e da Indigência na América Latina (1980-2006).....	99
Quadro 09	Políticas de Renda Mínima na América Latina.....	101
Quadro 10	Valor Auxílio Financeiro do PBF Equiparado à Renda Familiar.....	119
Quadro 11	Centro de Referência da Assistência Social – CRAS.....	169
Quadro 12	Descumprimento das Condicionais.....	172
Tabela 01	Evolução dos Gastos Sociais por Função nos Estados Brasileiros – 2002 – 04.....	114

## LISTA DE SIGLAS

BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADBES	Cadastro do Bolsa Escola
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensões
CAS	Coordenadorias de Assistência Social
CEAS	Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
DATAUFF	Núcleo de Pesquisas de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense
ELADBS	Estado Latino Americano Desenvolvimentista de Bem-Estar
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública
EUA	Estados Unidos da América
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FPM	Fundo de Participação dos Municípios

FUNLAR	Fundação Municipal Lar Francisco de Paula
IAPB	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
IAPE	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores
IAPFESP	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IAPTC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Transportadores de Cargas
ICCN	Incentivo de Combate às Carências Nutricionais
ICMS	Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDM	Indicadores do Desenvolvimento Mundial
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
ISSB	Instituto de Seguridade Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MTB	Ministério do Trabalho e Emprego
NIS	Número de Identificação Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do SUAS
OECD	Organização para Cooperação e o Desenvolvimento
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODEA	Programa de Distribuição de Estoques de Alimentos
PSF	Programa Saúde da Família

PT-SP	Partido dos Trabalhadores de São Paulo
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RJ	Rio de Janeiro
RMI	Renda Mínima de Inserção
SEFAS	Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SISVAN	Sistema de Gestão Federal/Estadual de Vigilância Alimentar e Nutricional
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNIGRANRIO	Universidade do Grande Rio Prof. José de Souza Herdy

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO I – Sistemas de Proteção Social e Políticas de Renda Mínima:</b>	
<b>Introdução ao Debate.....</b>	<b>22</b>
1.1 – Proteção Social, Transferências de Renda, Renda Mínima e Renda Básica de Cidadania: Debate Conceitual.....	23
1.2 – Sistemas de Proteção Social e Renda Mínima no Contexto do Estado Liberal.	37
<b>CAPÍTULO II – Sistemas de Proteção Social e Políticas de Renda Mínima no Contexto de Formação, Desenvolvimento e “Crise” do Welfare State.....</b>	<b>54</b>
2.1 – O Welfare State: Diferentes Correntes Explicativas Acerca da sua Origem e do seu Desenvolvimento.....	55
2.2 – Distintos Padrões de Welfare State.....	65
2.3 – “Crise” do Welfare State e a Retomada do Debate sobre Políticas de Renda Mínima.....	74
2.3.1 – <i>Correntes Teóricas e Propostas de Renda Mínima nos Países de Capitalismo Avançado.....</i>	<i>77</i>
<b>CAPÍTULO III – Sistemas de Proteção Social e Políticas de Renda Mínima no Contexto da América Latina e do Brasil.....</b>	<b>84</b>
3.1 – Sistemas de Proteção Social Latino-americano e Brasileiro: Um Breve Estudo	87
3.1.1 – <i>Emergência das Primeiras Formas de Proteção Social na América Latina....</i>	<i>87</i>
3.1.2 – <i>A Consolidação dos Sistemas de Proteção Social.....</i>	<i>90</i>
3.1.3 – <i>Expansão, Maturação e Crise dos Sistemas de Proteção Social.....</i>	<i>92</i>
3.1.4 – <i>Reformas e Contra-Reformas dos Sistemas de Proteção Social.....</i>	<i>94</i>

3.2 – Principais Políticas de Renda Mínima Implementadas na América Latina.....	101
3.2.1 – <i>Principais Políticas de Renda Mínima Implementadas no Brasil.....</i>	106
<b>CAPÍTULO IV – Programa Bolsa Família: Limites e Avanços na Integração de Uma Coesa e Ampla Rede de Proteção Social – Uma Análise da Experiência do Município do Rio de Janeiro.....</b>	<b>116</b>
<b>4.1. Programa Bolsa Família: Objetivos e Desenho Operacional.....</b>	<b>117</b>
<b>4.2. Estudo das Metodologias de Análise e de Avaliação do Programa Bolsa Família.....</b>	<b>124</b>
<b>4.2.1. Metodologia de Análise da Implementação do Programa Bolsa Família no Município do Rio de Janeiro.....</b>	<b>127</b>
4.2.1.1. <i>O Trabalho de Campo.....</i>	131
<b>4.2.2. Principais Resultados.....</b>	<b>132</b>
4.2.2.1. <i>Programa Bolsa Família na Estrutura Organizacional da SMAS-RJ.....</i>	132
4.2.2.2. <i>Legado Prévio das Políticas de Renda Mínima na SMAS-RJ.....</i>	143
4.2.2.3. <i>Contexto de Implementação do Programa Bolsa Família no Município do RJ.....</i>	149
4.2.2.4. <i>Condicionalidades do Programa.....</i>	160
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>179</b>
<b>BIBLIOGRAFIAS RELEVANTES SOBRE A TEMÁTICA.....</b>	<b>186</b>
Bibliografias Utilizadas.....	186
Bibliografias Consultadas.....	192
Documentos Oficiais Utilizados.....	192
<b>ANEXO – ROTEIROS DE ENTREVISTA.....</b>	<b>197</b>

## INTRODUÇÃO

A discussão sobre os sistemas de proteção social e as políticas de renda mínima nos países de capitalismo avançado e periférico vem ganhando grande dimensão na contemporaneidade, seja pela revolução Tecnológica da Era da Informação e as conseqüentes mudanças no mundo do trabalho, seja pela crise econômica e pelas estratégias neoliberais, que produziram profundas reformas nos Estados e aumentaram o índice de pobreza no mundo, sobretudo nos países mais periféricos.

*“A pobreza maciça e a desigualdade obscena são flagelos tão grandes dos nossos tempos – tempos em que o mundo se gaba de progressos extraordinários na ciência, tecnologia, indústria e na acumulação de riqueza – que têm de ser colocados ao lado da escravidão e do apartheid como males sociais” (MANDELA, 2005 apud PNUD, 2005, p. 17).*

A pobreza e a desigualdade, como afirma Nelson Mandela (2005 apud PNUD, 2005) ainda são males sociais muito presentes nesse início do século XXI. As tentativas de combater esses problemas vêm, ao longo do tempo, sendo distintamente realizadas pelos diversos países do mundo e afirmadas em tratados internacionais como o da Declaração do Milênio (2000), das Nações Unidas, que se propõe a *“libertar os nossos semelhantes, homens, mulheres e crianças, das condições objetivas e desumanas da pobreza extrema”* (PNUD, 2005, p. 14) até o ano de 2015.

Alguns resultados quanto à diminuição da pobreza extrema no mundo vêm sendo divulgados, ainda que sejam vistos como tímidos quando comparados com as



metas da Declaração do Milênio. As estimativas dos Indicadores do Desenvolvimento Mundial – IDM para 2007, por exemplo, revelam que a proporção de pessoas que vivem com menos de US\$ 1 por dia caiu para 18,4% em 2004, indicando que cerca de 985 milhões de pessoas vivem em extrema pobreza. Em comparação, em 1990 o número total de pessoas extremamente pobres era de 1,25 bilhão (WORLD BANK, 2007).

As causas da diminuição da pobreza extrema no mundo vêm sendo atreladas, muitas das vezes, ao crescimento anual do Produto Interno Bruto – PIB *per capita*, sobretudo, dos países em desenvolvimento. Entretanto, vale ressaltar que o crescimento econômico não é suficiente para combater a pobreza e a pobreza extrema. Isso porque a pobreza não é só gerada pela insuficiência de renda, mas, também, pelo déficit de serviços públicos essenciais de muitos países (LAVINAS & BARBOSA, 2000 e FONSECA, 2006).

Acredita-se que esse seja um dos motivos que explicam os resultados ínfimos alcançados nas estratégias de combate à pobreza que vêm sendo realizadas pelos países do mundo. Alguns estudos acadêmicos e relatórios de organizações internacionais até chegam a apontar, como forma de tentar reverter essa situação, que as variáveis econômicas, como, por exemplo, o PIB, são insuficientes para produzir desenvolvimento justo e sustentável nos diversos países do mundo, especificamente o Brasil, que experimentou no século XX “... a capacidade de conciliar um ritmo espetacular de crescimento econômico com a preservação de um dos mais elevados padrões de desigualdade e exclusão social do mundo...” (FLEURY, 2006, p. 38).

A preservação e até mesmo o agravamento desse elevado padrão de exclusão social e de pobreza no final do século XX, no Brasil, e nos demais países latino-americanos, além das reformas dos sistemas de proteção social que foram produzidas em grande medida pela crise econômica e pelas estratégias neoliberais, são apontados como elementos que compuseram o cenário de emergência das políticas de renda mínima nessa região, as quais, por sua vez, vêm sendo consideradas como ações inovadoras no combate à pobreza.

De fato, para alguns autores (FONSECA, 2006 e FONSECA & ROQUETE, 2005), as políticas de renda mínima surgem na América Latina como sendo uma inovação social dada a mudança que elas trazem no padrão clássico de combate à pobreza e à fome nessa região, isto é, por buscarem romper com as políticas de

distribuição de cesta de alimentação e por possuírem nos seus desenhos operacionais condicionalidades ou co-responsabilidades. Entretanto, quando comparadas com as experiências pioneiras dos países de capitalismo avançado, essas políticas perdem essa característica de inovação.

*“Dispensável detalhar que, estruturalmente, a região, sempre sofreu dos males crônicos da pobreza e da desigualdade. A situação foi agravada com as décadas perdidas ao final do século passado em que o crescimento econômico apresentou um comportamento medíocre e os programas de estabilização limitaram em muitos casos a atuação estatal em torno das políticas sociais clássicas, como educação e saúde. Em resposta a esses problemas, ora estruturais, ora conjunturais, foram lançados e ampliados programas estatais de assistência social visando atender as camadas mais pobres da população, com renda pessoal abaixo da linha da pobreza, dependendo do conceito privilegiado em cada país. Não é uma inovação latino-americana, uma vez que muitos países ricos já adotaram em larga escala, e ainda mantém, programas que concedem subsídios, pessoais ou familiares, para famílias que vivem em condições econômicas inferiores a um determinado patamar de bem-estar social” (AFONSO, 2006, p. 6).*

A principal questão que gira em torno das políticas de renda mínima nos países periféricos latino-americanos diz respeito exatamente à noção de pobreza como sendo referente não apenas à insuficiência de renda como também ao déficit de serviços públicos essenciais. Esta noção vem orientando o debate contemporâneo sobre essa temática, que aponta que na América Latina existe uma necessidade de uma maior integração ou complementação dessas políticas de renda mínima com as políticas universais constitutivas dos sistemas de proteção social.

A justificativa quanto à necessidade dessa maior integração nos países latino-americanos também se respalda muito na experiência dos países de capitalismo avançado, tendo em vista que nesses países a integração ocorre há bastante tempo. Acredita-se que esse fato acontece nesses países, uma vez que a formação e o desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar Social (1945 a 1975) associaram-se à implantação de políticas de renda mínima, o que difere dos países periféricos, sobretudo os latino-americanos, pois seus sistemas de proteção social não chegaram a configurar Estados de Bem-Estar Social e as políticas de renda mínima só surgiram, em 1990, isto é, tardiamente.

A partir dessas questões, que serviram como pressupostos, decidiu-se pesquisar no âmbito do presente trabalho, especificamente, o processo de implementação de uma política de renda mínima brasileira: o Programa Bolsa Família, no que se refere aos seus limites e avanços na integração de uma coesa e ampla rede de proteção social. A pesquisa desenvolveu-se tomando por referência a experiência de implantação do Bolsa Família no município do Rio de Janeiro - RJ.

Porém, embora essa pesquisa seja referente a dois temas: sistemas de proteção social e políticas de renda mínima, muito discutidos na contemporaneidade, ela não ficou presa a esse contexto. Isso porque, além desses temas serem discutidos desde as sociedades mais tradicionais, considera-se que “... o presente não é só contemporâneo. É também um efeito de herança, e a memória de tal herança nos é necessária para compreender e agir hoje” (CASTEL, 2005, p. 23).

A compreensão acerca dessa passagem do trabalho de Castel (2005), sem dúvida alguma, muito auxiliou na pesquisa realizada, que se materializou em 4 (capítulos).

O primeiro capítulo procurou realizar um debate introdutório sobre sistemas de proteção social e políticas de renda mínima. A discussão apresentada se divide em dois momentos. Em um primeiro momento, foi feito um estudo conceitual do que venham ser sistemas de proteção social, transferência de renda, renda mínima e renda básica de cidadania, o que trouxe, em linhas gerais, pontos referentes à integração ou complementação das políticas de renda mínima com os sistemas de proteção social dos países de capitalismo avançado e dos países de capitalismo periférico. Além disso, esse debate conceitual buscou subsidiar, no segundo momento deste capítulo, um estudo sobre sistemas de proteção social e renda mínima no contexto do Estado liberal.

Já o segundo capítulo procurou realizar uma análise sobre a origem, o desenvolvimento e a “crise” do Welfare State, em países de capitalismo avançado, buscando apontar o processo de formação de distintos sistemas de proteção social, fundamentados no Estado e na cidadania, e a publicação e a implementação de novas políticas de renda mínima, que surgiram nesse período. Além de identificar aspectos ou elementos que demonstrem a materialização do pressuposto da integração, combinação, complementação (ou não) das políticas de renda mínima com as políticas sociais constitutivas dos sistemas de proteção social.

O terceiro capítulo buscou realizar um estudo sobre a formação dos sistemas estatais de proteção social e sobre a emergência e o desenvolvimento das políticas de renda mínima na América Latina, especificamente no Brasil, procurando identificar a existência também de aspectos ou elementos que apontem para uma certa materialidade do pressuposto da integração, combinação, complementação (ou não) das políticas de renda mínima com as políticas sociais constitutivas dos sistemas de proteção social dessa região.

Já o último capítulo, se propôs a analisar a implementação do Programa Bolsa Família, uma política de renda mínima que vem sendo implementada em todo território brasileiro, desde 2003, na integração de uma coesa e ampla rede de proteção social, a partir da experiência do município do Rio de Janeiro. O Programa Bolsa Família aparece como estratégia central do Governo Federal para combater a pobreza. As condicionalidades previstas no seu desenho operacional ganham peso decisivo para seus formuladores como mecanismo capaz de: a) superar fragmentação institucional; b) potencializar o uso do recurso financeiro; e c) promover inclusão em rede ampla de proteção social. No entanto, são muitos os problemas enfrentados na construção desses mecanismos, seja pela pouca tradição cooperativa entre os setores, pela falta/ insuficiência de incentivos institucionais, etc. Este capítulo, nesse sentido, pretende apresentar os principais resultados dessa pesquisa que buscou examinar, através de entrevistas realizadas com os gestores deste Programa, no município do RJ, sobretudo, alguns obstáculos institucionais presentes no processo de implantação das condicionalidades tanto na área da saúde quanto na área da educação. Para apresentar esses resultados, em um primeiro momento, é feito um estudo sobre os objetivos e o desenho operacional deste Programa, a partir do estudo das suas legislações e dos seus documentos oficiais, bem como de algumas de suas metodologias de análise e de avaliação, que foram realizadas por diferentes instituições de ensino e pesquisa do país. Após apresentar a metodologia do presente estudo, o capítulo aborda os resultados da pesquisa de campo, desenvolvidos através de quatro eixos principais: a estrutura para operação do programa; o legado das políticas prévias; o contexto de implantação do programa no nível local e, por fim, a implementação das condicionalidades do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro.

As reflexões mais gerais deste trabalho seguem nas suas considerações finais. Através delas, é possível perceber que, por mais que se tenha feito um

grande esforço de apresentar questões importantes sobre os temas: sistemas de proteção social e as políticas de renda mínima nos países centrais e periféricos latino-americanos, sobretudo, em relação ao pressuposto da integração ou complementação, existem muitas questões que precisam ser investigadas e aprofundadas. Entretanto, acredita-se que a partir deste trabalho novos elementos possam ser incluídos nos debates mais fecundos sobre essas temáticas, principalmente no que se refere à experiência do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro.

## CAPÍTULO I – SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA: INTRODUÇÃO AO DEBATE

A discussão sobre os sistemas de proteção social e as políticas de renda mínima na contemporaneidade vem ganhando grande dimensão em diversos países do mundo. Os estudos de diferentes autores e de organizações latino-americanas, européias e mundiais apontam a complexidade dessa discussão, na atualidade, e a necessidade de compreender a *história do presente*, que envolve essas temáticas, a partir da história.

A obra de Castel (2005), embora não tenha uma discussão central sobre sistemas de proteção social e políticas de renda mínima, mas sim sobre a constituição da *sociedade salarial* na modernidade, apresenta uma passagem muito interessante, que de certa forma orienta o debate que se inicia neste capítulo, quando este autor diz que:

*“... Se a história ocupa um lugar importante nesta obra, é da história do presente que se trata: o esforço de reentender o surgimento do mais contemporâneo, reconstruindo o sistema das transformações de que a situação atual é herdeira. Voltar-se para o passado com uma questão que é a nossa questão hoje, e escrever o relato de seu advento e de suas principais peripécias. É o que vou tentar, porque o presente não é só contemporâneo. É também um efeito de herança, e a memória de tal herança nos é necessária para compreender e agir hoje” (CASTEL, 2005, p. 23).*

A “*nossa questão hoje*”, isto é, a questão deste trabalho, diz respeito aos sistemas de proteção social e as propostas e políticas de renda mínima. Tal questão, embora amplamente discutida na contemporaneidade, só pode ser compreendida

em uma perspectiva mais ampla, resgatando elementos mais clássicos sobre essa temática, ou seja, sobre a sua natureza.

Buscando compreender essa questão, é que se decidiu realizar em um primeiro momento deste capítulo um debate mais conceitual do que venha ser sistemas de proteção social, transferência de renda, renda mínima e renda básica de cidadania.

A idéia deste capítulo é mostrar, através dessa discussão mais conceitual, que a integração, combinação ou complementação das políticas de renda mínima com as políticas constitutivas dos sistemas de proteção social, que vem sendo muito discutida na atualidade, no contexto de formação do Estado liberal até então não existia.

### **1.1. Proteção Social, Transferências de Renda, Renda Mínima e Renda Básica de Cidadania: Debate Conceitual**

Os sistemas de proteção social sempre existiram nas sociedades humanas. Os estudos de diferentes disciplinas do conhecimento, como, por exemplo, a antropologia, a sociologia e a história, apontam a existência de formas de solidariedade social nas sociedades mais tradicionais, como, também, nas sociedades modernas e nas mais contemporâneas.

As formas de solidariedade social, segundo Di Giovanni (1998), assumem características rústicas e de alto nível de sofisticação organizacional, dependendo do tempo e do espaço em que elas são exercidas. Isto é, se nas sociedades mais tradicionais a proteção social era exercida por instituições não-especializadas e plurifuncionais, como, por exemplo, a família, nas sociedades mais complexas, ela tem sido exercida através de sistemas específicos que se situam como ramos importantes da divisão social do trabalho (DI GIOVANNI, 1998).

Este autor toma a identificação das diferentes formas de solidariedade social ou, em outras palavras, das diferentes ações no campo dos sistemas de proteção social, a partir de uma perspectiva teórico-sistemática, que parte do pressuposto de que a compreensão desses sistemas só é possível se levar em consideração a sua complexidade, historicidade e particularidade.

Tal perspectiva permitiu que este autor conceituasse os sistemas de proteção social da seguinte maneira:

*“... chamo de sistemas de proteção social as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito, também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades” (DI GIOVANNI, 1998, p. 10).*

Ao conceituar os sistemas de proteção social desta tal maneira, o autor salienta que as sociedades sempre alocaram recursos e esforços em suas atividades de proteção social. Entretanto, embora essa alocação varie de acordo com os critérios históricos e culturais, ela é possível de ser classificada nas seguintes modalidades:

- A da tradição, que envolve um conjunto de valores referentes à caridade, à fraternidade, à solidariedade, etc;
- A da troca, que está ligada a um conjunto de práticas econômicas que decorrem desde relações humanas (relações face a face), até a impessoalidade das forças de mercado; e
- A da autoridade ou da política, que está relacionada à presença do Estado como gestor, regulador e produtor das relações sociais.

A classificação dessas alocações de recursos e esforços em modalidades, na visão de Di Giovanni (1998), não pode ser adotada a partir de uma idéia evolucionista. Isto porque as interpretações de caráter finalista dos sistemas de proteção social, na ciência social, estão suficientemente criticadas e porque não existe registro histórico que aponte o desaparecimento de nenhuma dessas modalidades nas sociedades.

O Quadro – 1, abaixo, elaborado por este autor, muito contribui para romper com essa idéia: embora se possa constatar nas sociedades contemporâneas a predominância das formas de proteção social exercida pelo Estado, que são assentadas sobre critérios da modalidade de alocação política, essas formas



convivem ou interagem com outras formas de proteção social, muito relacionadas aos tipos privados (mercantil e não-mercantil) e que, respectivamente, estão assentadas sobre critérios da modalidade da tradição e da troca.

**Quadro – 1: Constituição dos Sistemas de Proteção Social**

Âmbito \ Tipo	Público	Privado	
		Mercantil	Não-mercantil
<b>INSTITUIÇÕES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituições governamentais especializadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresas de seguro</li> <li>- Patronato</li> <li>- Cooperativas</li> <li>- Empresas de serviço</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Famílias</li> <li>- Igrejas</li> <li>- Filantropia</li> <li>- Associações mútuas</li> </ul>
<b>MODALIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Serviços</li> <li>- Pensões</li> <li>- Aposentadorias</li> <li>- Transferências</li> <li>- Benefícios fiscais</li> <li>- Financiamentos</li> <li>- Regulamentares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Serviços</li> <li>- Aposentadorias</li> <li>- pensões</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Serviços</li> <li>- Transferências</li> <li>- Prestações “in natura”</li> </ul>

Fonte: Di Giovanni (1998, p. 13).

Porém, mesmo existindo, na contemporaneidade, esta convivência ou interação das formas públicas de proteção social com essas outras formas de proteção social de natureza privada (mercantil ou não-mercantil), sinalizada por este autor, essa interação nem sempre existiu. A interação que se afirma existir está situada nos marcos contextuais da formação das sociedades modernas. Isto porque, antes de o Estado começar a alocar recursos para atuar no campo da proteção social, o que se tinha, nas sociedades tradicionais, eram predominantemente formas não-mercantis de proteção social.

A formação das ações não-mercantis de proteção social tem origem nas necessidades das sociedades tradicionais de impedir ou diminuir o impacto de determinados riscos sobre os indivíduos e grupos sociais. Tais riscos, muito relacionados à doença, velhice, infância, invalidez, etc., embora estivessem associados, nessas sociedades, a fatores naturais e/ou ambientais, são oriundos,

segundo Girotti (2000 *apud* VIANA e LEVCOVITZ, 2005), quase sempre, de fatores políticos, sociais ou culturais.

O esforço de compreender a origem desses riscos e a dependência que eles geram, desde as sociedades mais tradicionais, como fez Girotti (2000 *apud* VIANA e LEVCOVITZ, 2005), são pontos importantes que orientam as sistematizações de outros conceitos sobre proteção social, e que muito ajudam a enriquecer este debate.

Viana e Levcovitz (2005), por exemplo, partindo deste entendimento da origem dos riscos sociais e da dependência que eles geram, apontam que a proteção social consiste: “... *na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência*” (VIANA e LEVCOVITZ, 2005, p. 17).

Ferrera (1993 *apud* VIANA e LEVCOVITZ, 2005) e Castel (2005), por sua vez, apresentam suas sistematizações conceituais sobre essa temática baseando-se não somente nessa premissa, mas, sobretudo, no que se refere aos atores públicos e privados que prestam essa ação coletiva e que, de certa forma, já foram apresentados aqui por Di Giovanni (1998).

No caso específico dos estudos feitos por Ferrera (1993 *apud* VIANA e LEVCOVITZ, 2005), as sistematizações dos conceitos sobre sistemas de proteção social são realizadas dependendo da forma como se emprega a noção de solidariedade para definir essas ações coletivas.

Isto é, quando a noção de solidariedade é utilizada para designar as ações coletivas realizadas pela família, pela comunidade e pelas associações filantrópicas e religiosas, o conceito de sistemas de proteção social é denominado, por este autor, como *velho*. Além disso, é tido como próprio das sociedades mais tradicionais. Quando a noção de solidariedade é empregada para definir ações coletivas realizadas por diferentes categorias profissionais e pelo Estado, a partir do final do século XIX e início do século XX, o conceito de sistemas de proteção social é chamado de *novo* e é tido como pertencentes às sociedades mais modernas.

Já Castel (2005), um pouco diferente de Ferrera (1993 *apud* VIANA e LEVCOVITZ, 2005), utiliza-se da noção de sociabilidade de Alain Caillé, para conceituar os sistemas de proteção social a partir da distinção entre sociabilidade primária e sociabilidade secundária, que, respectivamente, estão associadas a uma

esfera privada e a uma pública e que são indissociáveis ou, então, estão muito entrelaçadas.

A diferença que se afirma existir entre as sistematizações conceituais sobre sistemas de proteção social destes dois autores se refere a essa questão do entrelaçamento. As interpretações que Viana e Levcovitz (2005) fazem do estudo de Ferrera (1993) permitem apontar que os conceitos sistematizados por este autor estão muito dualizados entre o que se chama de *velho* e o *novo* sistema de proteção social, ou seja, eles não estão entrelaçados, principalmente quando se pensa nas sociedades modernas.

Entretanto, Castel (2005) sinaliza que este entrelaçamento existe e se deve ao fato dos sistemas de proteção social do campo da sociabilidade primária, que compreendem um conjunto de ações sociais realizadas pela família, pela vizinhança e grupo de trabalho, se tornarem, em determinados momentos políticos, sociais e econômicos, insuficientes para atender às demandas dos indivíduos que se desatrelaram ou que se desfiliaram dessas relações primárias.

A desfiliação dos indivíduos dessas relações primárias, de acordo com este autor, é um ponto chave para pensar este entrelaçamento, pois o fenômeno da desfiliação<sup>1</sup> acaba demandando a construção de sistemas de proteção social no campo da sociabilidade secundária, cujo aparato social-assistencial vai se dar, cada vez mais, a partir da criação de instituições públicas mais complexas e sofisticadas, que buscam:

*“... suprir, de maneira organizada, especializada, as carências da sociabilidade primária. De modo mais exato, dir-se-á que o social-assistencial, se constitui por analogia com a sociabilidade primária. Tenta preencher um vazio que foi aberto nas relações comandadas pela sociabilidade primária e afastar os riscos de desfiliação que ele acarreta...”* (CASTEL, 2005, p. 59).

A constituição do aparato *social-assistencial* em analogia aos sistemas de proteção social no campo da sociabilidade primária é uma resposta dada pelo Estado para afastar os riscos da desfiliação. O Estado, através desse aparato *social-assistencial*, segundo Castel (2005), sempre buscou atender duas categorias da

---

<sup>1</sup> Desfiliação é um conceito através do qual Castel (2005) tenta esclarecer os processos que fazem os indivíduos transitarem de uma “zona” de “... *integração à vulnerabilidade, ou deslizar da vulnerabilidade para inexistência social...*” (CASTEL, 2005, p. 25).

população: a dos pobres envergonhados e a dos mendigos válidos (trabalhadores válidos entregues à mendicância), que se desfiliam das relações primárias. Porém, não se preocupou em proteger aquela parcela da população que se integrava no mercado de trabalho. Daí a afirmação de que “... a ‘questão social’ se apresenta a partir dos desfilados, dos que se desprenderam e não dos que se integraram” (CASTEL, 2005, p. 116).

O fenômeno da desfiliação e a constituição do *social-assistencial*, como se pode perceber neste debate são questões importantes para pensar o processo de entrelaçamento dos diferentes sistemas de proteção social. Di Giovanni (1998), embora não utilize o termo entrelaçamento apresenta essa idéia a partir do pressuposto da interação, quando destaca que na contemporaneidade:

*“... os sistemas de proteção social se estruturaram de modo diverso e específico, seja do ponto de vista das formas de organização desenvolvidas no setor público, da constituição e presença dos sistemas privados, e também da interação entre estas áreas...”* (DI GIOVANNI, 1998, P. 14).

A interação ou o entrelaçamento dos sistemas de proteção social não é só um dos pontos comuns nos respectivos estudos de Castel (2005) e Di Giovanni (1998). Um outro ponto que é consenso tanto nas obras desses autores quanto nos estudos apresentados aqui por Ferrera (1993 *apud* VIANA e LEVCOVITZ, 2005) e Viana e Levcovitz (2005) refere-se aos sistemas de proteção social, de alocação de recursos públicos, ou seja, que estão no campo da sociabilidade secundária, na perspectiva dos direitos sociais.

A Comissão Econômica para América Latina e o Caribe – CEPAL discutiu, recentemente, sobre a necessidade da noção de proteção social estar baseada na perspectiva dos direitos sociais. A idéia respalda-se em um estudo de Piron (2004), que, considerando a proteção social no contexto normativo e conceitual dos direitos humanos, a qualifica nos seguintes termos:

- A proteção social é um direito e não um benefício assistencialista;
- Existem obrigações claras de parte dos Estados para garantir a proteção social;

- As obrigações essenciais e os padrões mínimos projetáveis, bem como as necessidades específicas dos grupos vulneráveis, devem orientar a atividade estatal;
- Os princípios de direitos humanos não só justificam a proteção social, como também devem influir na formulação de marcos gerais de igualdade e não discriminação, de participação e de prestação de contas;
- Na concepção e na prestação dos serviços de proteção social, deve-se levar em consideração o contexto social e político;
- Deve-se reforçar a possibilidade de os cidadãos exigirem o exercício do direito à proteção social;
- Devem ser adotados mecanismos de prestação de contas e de desenvolvimento da capacidade institucional para garantir a adequada formulação e a devida prestação dos serviços de proteção social;
- Deve existir um vínculo entre a oferta e a procura de serviços (PIRON 2004 *apud* CEPAL, 2006, p. 15).

Uma das principais razões que levou a CEPAL (2006) a pensar a noção de proteção social a partir da perspectiva dos direitos sociais é que o mercado de trabalho, desde muito tempo na América Latina e Caribe, vem sofrendo grandes mudanças relacionadas ao processo de precarização, flexibilização e desemprego estrutural, e não vem mostrando, com isso, uma capacidade abrangente de proteger, uma significativa parcela da população, dos riscos relacionados à falta de renda, à saúde e ao envelhecimento. Tal fato contribuiu para que esta Comissão constatasse que:

*“... a proteção social não pode ficar restrita aos mecanismos contributivos que são oferecidos pelo mundo do trabalho. O grande desafio que hoje se apresenta está em repensar a solidariedade com fins de proteção social de maneira integral, isto é, tanto dentro como fora do mundo do trabalho, e nesse contexto, retraçar os mecanismos de transferência que permitam plasmar essa solidariedade integral”* (CEPAL, 2006, p. 7-8).

A solidariedade integral com fins de proteção social tal como é apontada no estudo da CEPAL (2006) estrutura-se através da adoção de um sistema de transferência que se propõe a oferecer proteção contra os riscos sociais,

combinando mecanismos contributivos e não contributivos. Isso porque a CEPAL (2006) considera que:

*“... só por meio de um sistema desse tipo é possível universalizar o direito à proteção social e realçar a equidade, sobretudo numa conjuntura histórica em que o mundo do trabalho deixa grandes contingentes da população à margem do sistema contributivo e numa situação de desamparo diante dos riscos...”* (CEPAL, 2006, p 18).

A adoção de um sistema de transferência que ofereça proteção contra os riscos sociais tanto pela via contributiva quanto pela não contributiva é exemplificada no relatório da CEPAL (2006) através das pensões previdenciárias e das pensões assistenciais (auxílios financeiros dos programas assistenciais), quando se pensa nas transferências diretas de renda. Quando se pensa nas transferências de bens e serviços, a CEPAL (2006) aponta que esse sistema preconiza, por exemplo, os seguros de saúde, que se inserem na lógica dos mecanismos contributivos e os serviços de saúde universais, que estão associados aos mecanismos não contributivos.

A idéia quanto à necessidade de se adotar um sistema de transferência também é afirmada em Draibe (2005). Porém, a partir de uma outra perspectiva, muito interessante, que preconiza apenas o mecanismo não contributivo. Isto é, na visão desta autora, esse sistema precisa combinar, especificamente, as transferências diretas de renda não contributivas com as transferências de bens e serviços sociais, sobretudo quando se pensa nas famílias brasileiras que se encontraram abaixo da linha da pobreza, que, além da falta de renda, quase sempre, elas não têm suas necessidades vitais satisfeitas, ou seja, não têm acesso à escola pública de qualidade e à rede pública de saúde.

A situação de pobreza que hoje atinge milhares de famílias brasileiras, sem dúvida, é um tema crescente na literatura sobre proteção social no Brasil. Lavinias e Barbosa (2000), ao pensarem sobre as estratégias de combate à pobreza no país, aproximam-se dessa reflexão de Draibe (2005), quando apontam que a pobreza além de ser gerada pela insuficiência de renda: *“... é derivada do déficit agudo na provisão de serviços públicos essenciais como saúde, educação, habitação e saneamento básico...”* (LAVINAS e BARBOSA, 2000, p. 01).

Esta compreensão sobre a origem da pobreza destacada em Lavinias e Barbosa (2000) muito diz respeito ao conceito sobre sistema de proteção social sistematizado por Lavinias (2006a), quando esta autora assinala que:

*“... o sistema de proteção social é formado por um conjunto diverso de políticas ou intervenções, diretas e indiretas, cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, com base em direitos, garantido seguranças. Ele se efetiva mediante transferências sociais (em renda monetária ou serviços) dirigidos aos indivíduos e às famílias...”* (LAVINAS, 2006a, p. 5).

A efetivação dos sistemas de proteção social através da combinação de transferências sociais (em renda e serviços públicos), além de ser uma estratégia que se acredita neste trabalho ser a mais viável para combater a pobreza e a desigualdade no Brasil, percebe-se que é uma questão, de certa forma, presente nos estudos realizados por Draibe (2005) e Lavinias (2006b).

Lavinias (2006b), especificamente, apresenta essa questão, quando destaca que o Estado brasileiro vem empregando, significativamente, o seu gasto social em políticas de transferências diretas de renda não contributivas e reduzindo o seu gasto *per capita* com serviços públicos, como, por exemplo, os de educação, saneamento básico e habitação.

A desigualdade existente quanto à aplicação do gasto social apontada em Lavinias (2006b) é o que leva a crer, neste trabalho, que a combinação de transferências sociais precisa, mais do que nunca, ser efetivada no Brasil. Nas palavras desta autora, existe no país uma:

*“... progressão sistemática e expressiva do gasto social com benefícios monetários não-contributivos e a negligência evidente com os chamados gastos in Kind ou a provisão de serviços públicos de caráter universal, cuja razão de ser maior é justamente dirimir iniquidades horizontais e verticais, propiciando padrões básicos de serviços e bens que garantam igual acesso e iguais oportunidades a todos os cidadãos. A mensuração dessas desigualdades - a desigualdade no gasto público (gasto per capita), a desigualdade no uso (acesso a bens e serviços), a desigualdade de custos (relativos aos usos) e a desigualdade de resultados (derivada da qualidade da oferta) - escapa sistematicamente às análises que se valem tão-somente da renda monetária declarada como proxy de bem-estar”* (LAVINAS, 2006b, p. 2).

Acredita-se que a combinação de transferências sociais é uma questão que precisa ser efetivada não só no Brasil, mas, também, em toda América Latina. O trabalho apresentado por Lavinás (2004), na Conferência Internacional América Latina, Brasil e União Européia, aponta que a dimensão compensatória da proteção social, nesse continente, vem ganhando autonomia “... e *existência própria, desarticulada e desvinculada do sistema de seguridade social como um todo...*” (LAVINAS, 2004, p. 2).

A dimensão compensatória da proteção social tal como se apresenta em Lavinás (2004) é entendida neste trabalho como sendo as transferências diretas de renda não contributivas, ou seja, as políticas de renda mínima. Neste sentido, Mesa-lago (2000 *apud* LAVINAS, 2004) assinala que desde a década de 1990, as políticas assistenciais, na América Latina, passaram a se restringir à implementação de uma rede mínima de proteção social. O objetivo dessa rede não é vencer o problema da pobreza, mas assegurar um patamar mínimo de reprodução social que diminua ou minimize os efeitos destruidores das políticas de ajuste. De acordo com Lavinás (2004), essa rede é apoiada por instituições internacionais e é constituída por programas focalizados e de caráter temporário, cujos benefícios são condicionados à comprovação de renda.

As experiências nacionais dos programas de renda mínima, na América Latina, segundo Fonseca e Roquete (2005), vêm demonstrando que esses programas vêm sendo implementados não no campo dos direitos sociais, mas sim no campo das estratégias de combate à pobreza. Os países latino-americanos vêm adotando esses programas, “... *com maior ou menor rigor, means test focalizados nas iniciativas de combate à pobreza e contra a exclusão, mas seria precipitado afirmar que todos eles são substitutivos de políticas universais...*” (FONSECA e ROQUETE, 2005, p. 125).

Isso porque, para esses autores, os programas de renda mínima, muitas das vezes, funcionam como meio de acesso a direitos universais, tais, como, educação, saúde e direito humano à alimentação. Porém, isso não significa pensar que a questão da combinação das transferências sociais não precisa ser efetivada nesse continente. Pelo contrário, entre os desafios da América Latina, na atualidade, há a necessidade de uma “... *integração de programas com condicionalidades à rede de proteção social configurando-os como direitos de cidadania...*” (FONSECA e ROQUETE, 2005, p. 126).



A questão da combinação das transferências sociais ou da integração das políticas de renda mínima com as políticas constitutivas dos sistemas de proteção social, ao contrário da América Latina, é algo que vem sendo efetivado, de fato, na União Européia, que “... *recomenda, a todos países membros, a adoção de um rendimento mínimo, concebido simultaneamente como uma rede de segurança para os pobres e uma alavanca para a (re) inserção*” (FONSECA e ROQUETE, 2005, p. 126).

A União Européia, já há algum tempo, vem implementando estratégias que efetive essa combinação das transferências sociais. Lavinás (2004) afirma que é possível identificar, nos Planos de Ação contra a Pobreza e a Exclusão Social da União Européia, essas estratégias ou ações integradas. O primeiro Relatório Conjunto sobre Inclusão Social, publicado em 2002, segundo esta autora, preconiza ações integradas, com metas, para erradicar a pobreza até 2010. Além disso, este relatório aponta a adesão da União Européia a uma concepção de políticas comuns, cujos três princípios básicos, que estruturam essa concepção, são: “... *promoção da universalidade, promoção de patamares de igualdade e garantia de solidariedade. É respeitando tais princípios que os programas de transferência de renda ou programas de renda mínima multiplicaram-se nas duas últimas décadas*” (LAVINAS, 2004, p. 4).

A multiplicação dos programas ou políticas de renda mínima também é apontada por Silva e Silva (1996), quando diz que:

*“Quase todos os países da Europa têm um sistema de garantia de renda mínima complementar, uma renda monetária, cujo objetivo comum é satisfazer às necessidades fundamentais dos mais necessitados. São experiências numerosas e variadas, distinguindo-se pelo nível da prestação, modo de cálculo, condições de atribuição e financiamento (EUZEBY, 1986, 1991-a, MILANO, 1989, GOUJON, 1994)”* (SILVA e SILVA, 1996, p. 65).

A complementação, que Silva e Silva (1996) se refere, nessa passagem do seu trabalho, tem muita relação com o pressuposto da integração das políticas de renda mínima com as políticas que compõem os sistemas de proteção social europeu. As políticas de renda mínima, nesse continente, sem dúvida, vêm assumindo uma perspectiva de complementação dos sistemas de proteção social já existentes.

*“... A intenção é, portanto, reforçar os mecanismos de solidariedade e de assistência no âmbito do sistema atual de proteção social, adotando um sistema de cobertura social “multicategorial”, com vistas à superação das lógicas securitárias e assistenciais” (SILVA e SILVA, 1996, p. 65-66).*

Tais políticas, embora sejam estratégias que vêm sendo debatidas e algumas realizadas pontualmente – Speenhamland (1795) – antes mesmo da formação do Estado moderno, elas surgem, sobretudo, nos países de capitalismo avançado, à medida que os Estados de Bem-Estar Social vão se consolidando.

*“As experiências com programas de garantia de renda mínima (PGRM) surgem nos países desenvolvidos, neste século, à medida que se vai consolidando o Estado de bem-estar. A idéia, já formulada por pensadores liberais desde o século XVIII, era criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, através de uma transferência de renda complementar...” (LAVINAS, 1998, p. 1).*

A multiplicação dessas políticas, que vem acontecendo na contemporaneidade, vem permitindo a sistematização de diversos conceitos sobre essa temática. Silva e Silva (1996), por exemplo, apresenta um conceito bastante genérico que aponta elementos tanto referentes às experiências realizadas na Europa quanto às experiências realizadas no Brasil. Para esta autora, as políticas de renda mínima são entendidas como:

*“... uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente; complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas” (SILVA e SILVA, 1996, p. 3).*

Já Lavinias (1998) conceitua as políticas de renda mínima como sendo *transferência de renda monetária direta do governo a indivíduos ou famílias que carecem do mínimo vital...*(LAVINAS, 1998, p. 1). Além disso, destaca que o montante da renda mínima transferido à indivíduos e às famílias:

*“... constitui-se no diferencial entre a soma de todas as rendas de uma família e o valor mínimo necessário à sobrevivência, teto esse estipulado em função da composição demográfica da família, isto é,*

*número de crianças, de inativos ou idosos, e das condições de vida no país. Calcula-se o valor da renda a ser transferida em caráter cumulativo. Assim, o valor pago a um adulto sozinho é o valor de referência a partir do qual calcula-se a fração que será paga aos demais membros da família. Este valor é, portanto, inferior àquele que deve receber uma família de dois adultos sem filhos, que por sua vez é também inferior ao que será pago a uma família composta por dois adultos e um dependente, e assim sucessivamente. Não existe um valor preestabelecido por família, apenas um piso, individual'* (LAVINAS, 1998, p. 1).

A discussão conceitual sobre política de renda mínima, nesse início de século XXI, vem demonstrando um grande amadurecimento sobre essa temática. A exemplo desse amadurecimento, vem sendo discutida, em diversos países do mundo, a garantia de uma renda básica de cidadania. Isto é, “... *uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda nem exigência de contrapartida...*” (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006, p. 35).

A garantia de uma renda básica de cidadania se distingue das formas tradicionais de renda mínima a partir de três características fundamentais, que são apontadas por Vanderborght e Van Parijs (2006), quando estes afirmam que o pagamento de uma renda mínima:

*“... são reservados aos mais pobres (comprovação de renda); levam em conta a situação familiar dos beneficiários; estão condicionados ao esforço para uma inserção no mercado de trabalho ou à disponibilidade para trabalhar. A renda básica de cidadania, pelo contrário, é garantida: a todos, ricos e pobres (sem comprovação de renda); em termos individuais; sem nenhuma exigência de contrapartida”* (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006, p. 31-32).

A discussão sobre a possível implementação de uma renda básica de cidadania vem acontecendo, já há algum tempo, em vários países do mundo. Entretanto, Lavinias (2004) aponta que, mesmo existindo essa discussão, em determinados países de capitalismo avançado, alguns estudiosos, como, por exemplo, Vanderborght e Paugam, descartam a possibilidade conjuntural (política, social e econômica) de adoção de uma política de renda básica de cidadania nesses países.

A adoção de uma política de renda básica de cidadania, embora seja possível perceber, na literatura, que existe uma grande dificuldade para efetivá-la em vários países do mundo, dados os diferentes obstáculos conjunturais que a cercam, sua adoção vem sendo defendida incansavelmente por vários cientistas, dentre eles, Van Parijs, Vanderborght e Suplicy.

Suplicy (2004), senador e economista brasileiro, de certa forma, vem conseguindo concretizar suas idéias. Elaborou, nos anos de 1990, um projeto de lei, aprovado em janeiro de 2004, que instituiu a renda básica de cidadania, no Brasil. Além desse país, no mundo, só o estado americano do Alasca, que, desde 1980, vem adotando concretamente a renda básica de cidadania como política de combate à pobreza e à desigualdade.

As características dessas políticas, no estado do Alasca e no Brasil, serão apontadas nas reflexões futuras desse trabalho. Porém, cabe aqui dizer que as discussões em torno de uma renda básica de cidadania também apresentam a necessidade da integração dessas políticas com os sistemas de proteção social já existentes. Suplicy (2004) destaca essa questão com bastante clareza, quando diz que a renda básica de cidadania “... *complementa, e não substitui, transferências nas formas de bens e serviços existentes, como os da educação e da saúde públicas...*” (SUPLICY, 2004, p. 101).

Maria da Conceição Tavares, uma economista brasileira, também tem salientado nos debates do Partido dos Trabalhadores – PT, a importância dessa integração ou complementação da política de renda básica de cidadania com as políticas que constituem os sistemas de proteção social. Nas palavras de Suplicy (2003), esta economista alude que o conceito de renda básica de cidadania deve ser defendido, partindo do pressuposto de que todas as sociedades precisarão tê-la. Além disso, Suplicy (2003) sinaliza que, segundo Tavares, é importante que esse conceito:

*“... seja compatibilizado com os recursos existentes e tratado como um instrumento que complementar os demais para erradicação da pobreza. Certamente constitui um dos elementos importantes de política econômica, ao lado da universalização do direito à educação e da assistência à saúde pública, da realização da reforma agrária, da capilarização do crédito, do estímulo às formas cooperativas de produção e da maior interação entre empresários e trabalhadores em todas as unidades produtivas. A implantação dessas medidas será bem-sucedida na medida em que forem compreendidas pela população e pelos movimentos sociais”* (SUPLICY, 2003, p. 86).

A idéia de um conceito sobre renda básica de cidadania que preconize e oriente a integração dessa renda com os sistemas de proteção social, como vem sendo defendido e sistematizado pelos estudiosos, é de extrema importância para viabilidade de uma política que se deseja implantar para combater a pobreza e a desigualdade em um determinado país.

A discussão sobre a integração, complementação ou combinação, no caso das políticas de renda mínima com os sistemas de proteção social, como já sinalizado, ocorre há bastante tempo nos países de capitalismo avançado. Entretanto, essa integração só é possível de ser mais bem compreendida a partir de um estudo sobre a formação do Estado social, isto é, sobre a formação dos sistemas de proteção social, no campo da sociabilidade secundária, em países de capitalismo avançado. Pois, é nesse contexto que essa idéia começa a ganhar materialidade.

Porém, vale ressaltar que as primeiras reflexões sobre renda mínima e algumas experiências nacionais, embora muito pontuais, antecedem a esse contexto e fazem parte da formação do Estado liberal, ou seja, estão situadas no processo de formação de um Estado que preconiza que a proteção social só é possível de ser realizada no campo da sociabilidade primária.

Buscando apontar as principais propostas e políticas de renda mínima dessa época e identificar elementos ou informações que indiquem que a integração dessas políticas com os sistemas de proteção social não ocorria, é que se decidiu realizar um estudo sobre sistemas de proteção social e renda mínima no contexto do Estado Liberal.

A realização desse estudo, a seguir, revela a complexidade que envolve os temas que aqui foram elencados para este debate e o esforço histórico e particular que eles exigem, que sejam dados, em sua totalidade, para compreensão do que existe de mais contemporâneo sobre eles.

## **1.2. Sistemas de Proteção Social e Renda Mínima no Contexto do Estado Liberal**

A formação do Estado liberal tem início, no século XVII e XVIII, nos países da Europa (Inglaterra e França) e nos Estados Unidos (SANDRONI, 2005). Entretanto, a idéia de uma renda mínima e formas de proteção social antecedem a construção

desse Estado. É possível encontrar, hoje, reflexões sobre renda mínima, por exemplo, nos estudos de Thomas More (1478-1535) e Johannes Ludovicus Vives (1492-1540), que datam do início do século XVI (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006).

Anteriormente a este século, existia, segundo Vanderborght e Van Parijs (2006), um desconhecimento acerca da noção de renda mínima e a proteção social era realizada na esfera das relações primárias.

*“... a assistência aos mais desvalidos foi, na Europa, obra da caridade local privada, às vezes coordenada por congregações religiosas. A subsistência nunca foi garantida e a própria noção de renda mínima era desconhecida...”* (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006, p.36).

O desconhecimento sobre essa temática começou a deixar de existir, na Europa, sobretudo, com a obra *Utopia*, de Thomas More, publicada em Louvain, no ano de 1516, onde é possível encontrar a noção mais antiga sobre renda mínima (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006), que foi pensada como um mecanismo que poderia eliminar a pena de morte (SUPLICY, 2004 e 2006).

*“Ao invés de infligir estes castigos horríveis, seria muito melhor prover a todos algum meio de sobrevivência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo à terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver”* (MORE, apud SUPLICY, 2004, p. 51).

A publicação de *Utopia* ajudou Johannes Ludovicus Vives, um humanista de origem judia catalã e professor em Louvain, a refletir sobre a noção de renda mínima, elaborada por More, e a criar, em 1526, *“... o primeiro plano detalhado e cuidadosamente argumentado de uma renda mínima garantida...”* (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006, p. 37).

De acordo com Suplicy (2006), esse plano, denominado *De Subventionem Pauperum*, tratava-se de uma proposta de renda mínima, que foi escrita para o prefeito da cidade flamenga de Bruges, na Bélgica, mas que foi instituída na cidade de Ipres, também localizada na Bélgica, nesse mesmo período.

A proposta do *De Subventione Pauperum*, mostrava a “... legitimidade de os poderes municipais se encarregarem da prestação de assistência aos pobres...” (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006, p. 37). Caracterizava-se pela instauração de uma assistência pública que se estruturava a partir da obrigação judaico-cristã, isto é, de esmolas dadas de livre vontade, que eram, segundo Vives, mais bem distribuídas pelo município do que pela assistência privada, uma vez que essa esfera governamental elegia apenas os mais necessitados e ainda exigia desses a prestação de alguma contrapartida em trabalho. Isso porque o ócio não era permitido. “A nenhum pobre que, por sua idade e saúde, possa trabalhar deve-se permitir que permaneça ocioso” (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006, p. 37).

A instituição dessa proposta ajudou mais tarde diversos municípios europeus a adotarem formas parecidas de assistência aos pobres. No ano de 1531 “... uma ordenação de Carlos V generaliza para o conjunto dos Países Baixos diversas disposições adotadas em nível local. Na Escócia (1579) e depois na Inglaterra (1601), são promulgadas as leis sobre os pobres (*Poor Laws*)” (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006, p. 38).

A respeito dessas Leis dos Pobres, uma delas, a Speenhamland<sup>2</sup> é comparada “... com os mecanismos modernos de renda mínima do tipo RMI”. (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006, p. 39). Sua implantação aconteceu no final do século XVIII, mais especificamente no ano de 1795, no contexto do Estado liberal que, embora atuasse no campo social, através desse mecanismo de renda mínima, de forma alguma, ajudou a configurar um sistema de proteção social no campo da sociabilidade secundária.

A compreensão da importância da Speenhamland, na Inglaterra, como o principal mecanismo de renda mínima, nesse contexto do Estado liberal bem como a apresentação de algumas propostas de renda mínima, já em um período de redução dos princípios liberais, só é possível a partir de um estudo sobre a formação desse Estado e sobre os sistemas de proteção social.

O Estado liberal nasce a partir da erosão do poder absoluto do rei em períodos históricos de grande crise, como, por exemplo, as que aconteceram na Inglaterra, no século XVII, e na França, no final do século XVIII (BOBBIO, 2005). A

---

<sup>2</sup> Esta lei garantia uma renda mínima a todos os necessitados do município de Speen, que fica no sul da Inglaterra. Foi criada em razão dos confrontos existentes pelo pão, que estavam relacionados à situação de fome e que atingia grande parte da população dessa cidade (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006).

formação deste Estado é justificada, por esse autor, como um resultado de acordos entre indivíduos livres, que, em um determinado momento, resolveram estabelecer alguns vínculos, para viver em uma situação mais pacífica e duradoura.

Tal justificativa, para Carnoy (1988), está intimamente relacionada a uma situação de declínio da filosofia moralista e aos preceitos religiosos, que orientavam os mecanismos do Estado estabelecido e do Estado virtual, no período do sistema feudal, e que não mais impediam a convivência pacífica desses indivíduos que queriam, cada vez mais, maximizar seus interesses no mercado.

A situação de conflito entre os indivíduos fez com que o Estado mudasse os seus princípios e viesse a ser chamado como um ator que seria um mediador civilizador. Porém, essa mediação não mais se estabeleceria, substancialmente, a partir dos direitos divinos, mas sim a partir dos direitos individuais (CARNOY, 1988).

De acordo com Carnoy (1988), a idéia de um Estado mediador civilizador foi uma maneira deste controlar as paixões dos homens, ou seja, de controlar o desejo insaciável de alcançar vantagens materiais no mercado e de garantir que este funcionasse livremente, uma vez que representava o bem comum.

O funcionamento livre do mercado é, sem dúvida alguma, uma das principais questões que norteia o desenvolvimento da teoria do Estado liberal. Pode-se perceber isso nos estudos dos liberais mais clássicos, com, por exemplo, John Locke e Adam Smith, mas com algumas diferenciações.

Em se tratando dos estudos de John Locke, um filósofo e economista inglês, que personificou suas tendências liberais acerca da formação do Estado na Inglaterra no século XVII, pode-se dizer que este acreditava que, inicialmente, os homens viviam em um “estado de natureza”, isto é:

*“... um estado de perfeita liberdade individual no qual o homem tem a prerrogativa de todos os direitos e privilégios da lei de igualdade de natureza em relação aos outros – onde homem poderia não apenas assegurar e preservar sua propriedade mas ser, ao mesmo tempo, juiz e executor da lei natural...”* (CARNOY, 1988, p. 28).

Porém, este “estado de natureza”, na visão desse estudioso, como também para Hobbes, passou a ser visto como um estado que poderia gerar uma situação de guerra de todos contra todos e procurando evitar tal situação os indivíduos se



juntam, em um determinado momento, na sociedade política, com um corpo de leis que regem as relações de poder entre eles, e fundam o Estado (CARNOY, 1988).

Os indivíduos que fundam este Estado são apenas aqueles que possuem propriedades e que compõem a sociedade civil. Se o Estado, a partir do momento que é fundado, não cumprir com suas funções, que são de garantir o direito à propriedade e a segurança pessoal, os indivíduos, que compõem a sociedade civil, têm o direito e o poder para dissolvê-lo. Isso porque “... *O legislativo e o executivo têm poder político enquanto refletem a vontade dos membros individuais (propriedade-posse) da sociedade civil, na qual reside o verdadeiro poder político*” (CARNOY, 1988, p.30).

O cumprimento destas funções pelo Estado estava muito relacionado à questão de propiciar uma regulação do mercado livre. Tal questão é condição para que os indivíduos consigam realizar ou maximizar seus desejos materiais no mercado, tendo em vista que, caso isso não ocorra, esses serão alvo, sobretudo, dos sistemas de proteção social no campo da sociabilidade primária. Pois, pode-se supor, apenas supor, que o Estado, no período que Locke faz suas reflexões, não possuía nenhum aparato *sócio-assistencial*. Isto porque, “... *é demais pretender que o pensamento de Locke e dos jurisperitos incluíram realmente a questão do direito social*” (MÉRRHEN, 1994, p. 32).

A questão da regulação do mercado livre, nas reflexões de Locke, é uma das principais diferenças em relação aos estudos realizados por Adam Smith, um economista escocês que durante o século XVIII, quando as relações mercantis estavam mais complexas, defendeu o princípio de que o Estado não deveria intervir no funcionamento do livre do mercado.

Na visão de Adam Smith, o Estado só poderia realizar as seguintes funções:

- a defesa da sociedade contra os inimigos externos;
- a proteção de todo indivíduo das ofensas que a ele possam dirigir os outros indivíduos; e
- o provimento das obras públicas, que não pudessem ser realizadas pela iniciativa privada (BOBBIO, 2005).

Estas três funções estão ligadas aos limites do Estado. Esses limites, segundo Bobbio (2005), podem estar relacionados tanto aos limites dos poderes como também aos limites das funções. “... *A noção corrente que serve para*

*representar o primeiro é o Estado de direito; a noção corrente para representar o segundo é o Estado mínimo...*” (BOBBIO, 2005, p. 17).

O Estado mínimo pode ser compreendido como a subtração estatal do domínio da esfera onde acontecem as relações econômicas, ou seja, ele é mínimo porque faz “... *da intervenção do poder político nos negócios econômicos não a regra, mas a exceção...*” (BOBBIO, 2000, p. 129).

A exceção da intervenção do poder público na esfera das relações econômicas é, sem dúvida, um dos pontos que estruturam o conceito que Smith denomina como a “mão invisível” do mercado livre e que, nas palavras de Carnoy (1988), é definido como:

*“... uma dinâmica que não somente não deveria sofrer interferência, mas exigiria, ao contrário, uma ‘loucura’ humana extrema para fazer retroceder significativamente sua capacidade inexorável de prover o ganho material coletivo (e, conseqüentemente, uma melhoria social global)”* (CARNOY, 1988, p. 39).

Este conceito está muito relacionado com o princípio da auto-regulação do mercado livre, que aponta o mercado como sendo uma “... *força tão poderosa para melhorar a condição humana que ele pode até mesmo sobrepor-se às leis dos pobres e a um governo ‘intervencionista’*” (CARNOY, 1988, p. 37).

No caso das Leis dos Pobres, Polanyi (1980) destaca que Adam Smith denunciou uma dessas leis e que, portanto, pode-se dizer que este estudioso não acreditava que essas leis poderiam promover o bem-estar social. Ele acreditava que o bem-estar social era atingido inconscientemente pelos indivíduos que buscavam maximizar os seus desejos materiais no mercado, ou seja, “... *ao lutarem por seu enriquecimento pessoal, os indivíduos não estavam necessariamente conscientes de que seus esforços estavam resultando numa sociedade melhor...*” (CARNOY, 1988, p. 37-38).

Embora isso pudesse acontecer, nem sempre essa luta ou busca individual pela riqueza pessoal poderia contribuir para o bem-estar social. Alguns indivíduos não conseguiam satisfazer suas necessidades materiais no mercado e isto era visto como um problema relacionado à forma como esses se inseriam no próprio mercado e que, portanto, deveria ser resolvido nele ou no campo mais específico da proteção social da sociabilidade primária.

As Leis dos Pobres, que se desenvolveram desde o final do século XIV, ou seja, antes da Revolução Industrial (POLANYI, 2000 e CASTEL, 2005), quase não ajudavam nesse tipo de situação e foram sempre muito pontuais (BEHRING e BOSCHETTI, 2006), punitivas e não chegaram a configurar sistemas de proteção social no campo da sociabilidade secundária.

A análise feita por Pereira (2006), acerca dos estudos dessas leis realizados sobretudo por Polanyi (1980), muito respalda esta afirmação quando sinaliza que: “... esse conjunto de leis era mais punitivo do que protetor. Sob a sua regência, a mendicância e a vagabundagem eram exemplarmente castigadas...” (PEREIRA, 2006, p. 104).

Também os estudos realizados por Castel (2005), sobre essas leis, muito contribuem para se chegar a essa análise apontada por Pereira (2006). Buscando demonstrar a importância da Speenhamland Law como um mecanismo de renda mínima, da época, é que se apresentam, a seguir, algumas características dessas legislações, com base nos estudos de Polanyi (1980) e de Castel (2005), a partir de uma perspectiva cronológica.

Polanyi (1980) e Castel (2005) partem da idéia de que essas legislações inglesas tiveram início a partir do Estatuto dos Trabalhadores promulgado pelo rei Eduardo III, que, posteriormente, contribuiu para formulação das demais legislações, tais, como: o Estatuto dos Artesãos (Artífices); as Leis dos Pobres (Poor Laws) elizabetianas; a Lei do Domicílio (Settlement Act); o Speenhamland Law; e a Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (Poor Law Amendment Act), que estabeleceram “... um código coercitivo do trabalho” (CASTEL, 2005, p. 176).

O Estatuto dos Trabalhadores, de 1349, foi um conjunto de disposições legais, que, segundo Castel (2005), representou um verdadeiro código geral do trabalho destinado a todos os indivíduos que estavam submetidos à obrigação de ganhar a vida trabalhando e que pertenciam a dois segmentos de trabalhadores: o segmento dos indivíduos que estavam inscritos no sistema instituído dos ofícios de artesão ou que realizavam tarefas servis a um senhor, como, por exemplo, os domésticos e o pessoal que trabalhava nos domínios eclesiásticos e laicos; e o segmento dos indivíduos que realizavam tarefas servis, mas ligadas à terra. Estes dois segmentos, ao seguir as normas deste Estatuto, eram impedidos de recorrer à assistência para sobreviver, uma vez que tinham capacidade para trabalhar. Por isto

a idéia de que o “... código do trabalho é formulado em oposição explícita ao código da assistência” (CASTEL, 2005, p. 99).

O Estatuto dos Artesãos (Artífices), de 1563, suplementado pela Poor Laws, foi uma lei que era destinada apenas aos indivíduos que estavam trabalhando e aplicava-se, sem restrição, “... tanto aos trabalhadores agrícolas como aos artesãos e era imposta igualmente aos distritos rurais e às cidades...” (POLANYI, 1980, p. 97). De acordo com Polanyi (1980), esta legislação estruturava-se a partir de três pilares: obrigatoriedade do trabalho; 7 (sete) anos de aprendizado; e 1 (um) salário anual determinado pela autoridade pública, que são, também, de certa forma, apontados por Castel (2005), quando este diz que:

*“O Estatuto dos Artesãos reitera a obrigação do trabalho para os súditos do reino com idade de 12 a 60 anos; fixa em 7 anos o tempo mínimo de aprendizagem dos ofícios artesanais, mesmo para os mais simples; proíbe os jovens do meio rural de irem aprender nas cidades; os ofícios artesanais são reservados aos filhos de artesãos; e os rurais não podem ter aprendizes, pois é necessário evitar que várias pessoas estejam sob a direção de um único homem...”* (CASTEL, 2005, p. 177).

As Leis dos Pobres (Poor Laws) elizabetianas, que se sucederam entre 1531 e 1601, foram aplicadas aos indivíduos desempregados e incapazes de se empregarem, além dos velhos e das crianças (POLANYI, 1980). Nas palavras de Castel (2005), essas leis organizaram a verdadeira caça aos vagabundos, mesmo que isso tenha acontecido a partir da alegação da evocação ao trabalho obrigatório. Esses indivíduos tidos como vagabundos deveriam trabalhar e outros deveriam ser assistidos nas paróquias, sendo que:

*“... cada paróquia – unidade insignificante – dispunha de seus próprios meios para empregar os homens capazes, para manter um asilo de pobres, para o aprendizado de órfãos e de crianças carentes, para tomar conta dos velhos e dos enfermos, para o enterro dos indigentes – e cada paróquia tinha sua própria tabela de impostos...”* (POLANYI, 1980, p. 98).

A Lei do Domicílio (Settlement Act), de 1662, foi uma legislação criada para proteger as paróquias, que conseguiram arrecadar mais recursos e que por isso eram tidas como as “melhores”, da invasão de indigentes de outras localidades

(POLANYI, 1980). Castel (2005) aponta que, com esta lei, “... *Os indigentes são, assim, fixados em sua paróquia de origem, em princípio de uma maneira definitiva...*” (CASTEL, 2005, p. 178). Esta fixação, segundo Polanyi (1980), muito impediu para construção de um mercado nacional de trabalho, tendo em vista que não existia uma mobilidade física, geográfica ou espacial desses indivíduos. Sob esta mesma alegação, “... *Adam Smith denunciou essa lei porque imobilizava o povo, impedindo-o de encontrar emprego útil, da mesma forma que impedia os capitalistas de encontrar empregados...*” (POLANYI, 1980, p. 98 -99).

O Speenhamland Law, de 1795, foi uma lei que também proibia a mobilidade geográfica desses indivíduos, ou seja, os indivíduos também precisavam, de certa forma, trabalhar ou serem assistidos nas suas respectivas paróquias regionais. Porém, agora recebiam um abono financeiro complementar, independente dos seus proventos, cujo cálculo se dava a partir do número de filhos e do preço do pão (POLANYI, 1980).

Segundo Vanderborght e Van Parijs (2006), a instituição dessa lei no município de Speen, no sul da Inglaterra, que garantia uma renda mínima a todos os necessitados dessa região, foi em razão dos confrontos existentes pelo pão, que estavam relacionados à situação de fome que atingia grande parte da população dessa cidade.

*“... Confrontados com as revoltas pelo pão e com o risco da fome, os magistrados locais aprovam uma resolução na qual obrigam as paróquias a pagar um abono que complete o salário dos trabalhadores pobres de modo atingir um patamar que leve em conta a composição da família, indexado pelo preço da farinha...”* (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006, p. 37).

A situação de fome e as grandes crises da época que atingiam o município de Speen, também são apontadas por Faleiros (1997) como fatos que contribuíram para que os juizes ingleses arbitrassem “... *um mínimo, na cidade de Speenhamland, que configurou o primeiro mínimo social, baseado no preço do pão (era distribuído aos pobres o valor diário do preço do pão)*” (FALEIROS, 1997, p. 12).

A adoção desse mínimo serviu de inspiração posterior para que outras cidades, na Inglaterra, adotassem medidas parecidas. Segundo Castel (2005), a lei representou uma “... *Renda mínima antes mesmo da definição de seu conceito, mas*

*que tem como contrapartida uma exigência estrita de domiciliação e a interdição da mobilidade geográfica da mão-de-obra*” (CASTEL, 2005, p.178).

Já para Polanyi (1980), esse mínimo representou o “direito de viver”, pois “... *Os abonos salariais passaram a ser gerais; os abonos familiares foram aumentados e tudo isto fazia parte de uma assistência social externa, i. e., sem o compromisso do indivíduo de permanecer no asilo de indigentes...*” (POLANYI, 1980, p. 99).

Entretanto, embora isso tivesse acontecido por quase 4 (quatro) décadas, na Inglaterra, Polanyi (1980) aponta que esses abonos salariais acabaram gerando uma grande dependência e uma certa relação de paternalismo em um período, já de Revolução Industrial, que exigia uma massa enorme de trabalhadores em escala nacional e que só foi suprida, no ano de 1834, com a Lei Revisora das Leis dos Pobres.

A Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (Poor Law Amendment Act), de 1834, foi uma lei que aboliu o “direito de viver” e a mobilidade geográfica do trabalhador, que eram vistos como uma obstrução do mercado nacional competitivo de trabalho (POLANYI, 1980). Esta abolição originou uma situação muito dramática, na Inglaterra, que é apresentada por Polanyi (1980), quando este diz que:

*“... A crueldade científica desse decreto foi tão chocante para o sentimento público nos anos 1830-1840 que os protestos veementes dos contemporâneos obscureceram o quadro aos olhos da posteridade. É verdade que muitos dos pobres mais necessitados foram abandonados à sua sorte quando se retirou a assistência externa, e entre aqueles que sofreram mais amargamente estavam os ‘pobres merecedores’, orgulhosos demais para se recolherem aos albergues, que se haviam tornado um abrigo vergonhoso. Em toda história moderna talvez jamais se tenha perpetrado um ato mais impiedoso de reforma social. Ele esmagou multidões de vidas quando pretendia apenas criar um critério de genuína indigência com a experiência dos albergues. Defendeu-se friamente a tortura psicológica, e ela foi posta em prática por filantropos benignos como meio de lubrificar as rodas do moinho do trabalho...”* (POLANYI, 1980, p. 93-94).

A instauração dessa tortura se deu em um contexto que, cada vez mais, cientistas liberais, como, por exemplo, o economista e clérigo inglês Thomas Malthus, criticavam a existência da Lei Revisora das Leis dos Pobres, que, terrivelmente, preconizava a criação de um “... *Sistema muito duro, centralizado na*

*workhouse, isto é, no trabalho obrigatório dos indigentes realizado em condições freqüentemente desumanas, mas um sistema centralizado, nacional, que visa a ser homogêneo e que é financiado por fundos públicos*” (CASTEL, 2005, p. 281).

As críticas feitas por cientistas liberais, como: David Ricardo, John Stuart Mill, Jeremy Benthan e o próprio Thomas Malthus estavam, segundo Vianna (2002), muito ligadas à impossibilidade de um ordem capitalista, que se iniciava e que partia do pressuposto da auto-regulação do mercado, de conviver com elevados sistemas de salários ou “sistemas de abonos”, como denomina Polanyi (1980), subsidiados por fundos públicos.

Tal impossibilidade está diretamente ligada ao que já foi discutido, neste capítulo, quando se apontou, que, para Adam Smith, os efeitos da auto-regulação do mercado podem se sobrepor às Leis dos Pobres<sup>3</sup>. Porém, isso se tornou, nesse momento, uma das grandes justificativas, pelos demais liberais, seguidores de Smith, tendo em vista que o Estado liberal inglês já tinha abolido o “direito de viver” e vinha diminuindo, significativamente, sua proteção institucional.

De acordo com Pereira (2006), esse foi um momento nefasto, pois, “... *Sem proteção institucional, esperava-se, agora, que o pobre garantisse sozinho a sua sobrevivência, contra todas as desvantagens que a economia de mercado lhe impunha...*” (PEREIRA, 2006, p. 106).

Essa inexistência de uma proteção institucional significou, então, que o Estado liberal tornava-se cada vez mais mínimo em suas funções e que a proteção social deveria se restringir, mais do que nunca, ao campo da sociabilidade primária. Entretanto, algumas questões econômicas, políticas e sociais, no final do século XIX e início do século XX, provocaram mudanças neste Estado, que passou a diminuir os seus princípios liberais e a incorporar “... *orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classes, assumindo um caráter mais*

---

<sup>3</sup> Talvez possa se colocar em questão a contradição dos estudos feitos por Adam Smith, que definiu o limite das funções de intervenção do Estado, mas ao mesmo tempo não nega a existência das Leis dos Pobres, que, de certa forma, foram instrumentos de intervenção estatal e que não constam na lista daquelas três funções apontadas, em Bobbio (2005), por este estudioso. Acredita-se que esta é uma contradição que pode ser compreendida quando Behring e Boschetti (2006), refletindo acerca da obra de Mandel, apontam que Smith criticou a existência do Estado intervencionista e o do Estado mercantilista, mas, “... *ao contrário, reafirmava a necessidade da existência de um corpo de leis e a ação do Estado que garantisse maior liberdade ao mercado livre. É interessante notar a ambigüidade liberal-burguesa na relação com o Estado, que sempre esteve presente como espécie de parceiro do mundo capital...*” (MANDEL, 1982 *apud* BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 56-57).

*social, com investimento em políticas sociais...*” (PISÓN, 1998 *apud* BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 63).

Duas dessas questões são muito bem apontadas em Behring e Boschetti (2006): a primeira se refere ao crescimento do movimento operário, que ocupou espaços políticos e sociais importantes, na época, e conseguiu pressionar a burguesia, fazendo com que esta reconhecesse os direitos de cidadania política e social; e a segunda se refere ao processo de concentração dos grandes monopólios nacionais, que, a partir de suas concorrências internacionais ou intercapitalistas, originou duas grandes guerras mundiais (a primeira datada de 1914-1918 e a segunda de 1939-1945) e entre essas a crise de 1929.

A Primeira Guerra Mundial é um marco histórico para discutir as propostas de renda mínima publicadas em um contexto europeu, no qual o Estado vinha diminuindo seus princípios liberais. Suplicy (2006) destaca que, em 1918, Bertrand Russel publicou *Os caminhos para a liberdade: socialismo, anarquismo e sindicalismo*, onde afirmou:

*“O plano que estamos preconizando reduz-se essencialmente a isso: uma certa renda suficiente para as necessidades será garantida a todos, quer trabalhem ou não, e uma renda maior – tanto maior quanto o permita a quantidade total de bens produzidos – deverá ser proporcionada aos que estiverem dispostos a dedicar-se a algum trabalho que a comunidade reconheça como valioso”* (RUSSEL, 1999 *apud* SUPLICY, 2006, p. 42).

Além desse trabalho, Suplicy (2006) destaca o texto: *Um esquema para um bônus social*, de Mabel e Dennis Milner, também publicado em 1918, onde esses autores defendem que:

*“... todo indivíduo, todo o tempo, deveria receber de um fundo central uma pequena soma em dinheiro que seria suficiente para manter a vida e a liberdade se tudo o mais falhasse; que toda pessoa deveria receber uma parte de um fundo central, de maneira que todos que tivessem alguma renda deveriam contribuir com uma parcela proporcional à sua capacidade”* (MABEL e MILNER, 1918 *apud* SUPLICY, 2006, p. 43).



As publicações desses dois trabalhos datam do final da Primeira Guerra Mundial. Porém, Suplicy (2006) sinaliza o trabalho: *Uma revolução razoável: A discussão de um esquema de Bônus estatal – Uma proposta de uma Renda Mínima*, de Bertrand Pickard, que foi publicado, em 1919, já no pós Primeira Guerra Mundial. De acordo com este trabalho, a renda mínima é “*um reconhecimento definitivo do direito à vida, ou, melhor, ainda, o equivalente monetário do direito à terra*” (PIKARD, 1919 *apud* SUPLICY, 2006, p. 43).

As propostas de renda mínima atravessam o pós Primeira Guerra Mundial, na Europa, e são divulgadas, também, já no período da crise de 1929. Suplicy (2006) destaca alguns trabalhos publicados nesse período, como, por exemplo, o trabalho de Joan Robinson, *Introdução à teoria do pleno emprego*, de 1937, que propõe a distribuição a todos, aos sábados, de uma libra; e o trabalho de James Edward Meade, *Diretriz de política econômica para um governo trabalhista*, de 1935, que propõe a instituição de uma renda de cidadania ou de um dividendo social, cujo objetivo dessa proposta era, através da renda, alcançar um maior nível de emprego na economia.

A crise de 1929, conhecida também como Grande Depressão, foi uma grande recessão econômica que demonstrou que o mercado livre, por si só, não mais se auto-regulava. Esta crise, que teve início no ano de 1929 e persistiu até a década de 1930, terminando apenas com a Segunda Guerra Mundial, foi considerada a pior e a mais longa crise mundial econômica que o capitalismo já tivera até aquele momento. Durante todo esse período de crise, vários países do mundo conviveram com altas taxas de desemprego, quedas drásticas do Produto Interno Bruto – PIB, da produção industrial e dos preços de ações na bolsa de valores, como, por exemplo, da de Nova York, que levaram ao Estado a instituir mecanismos para controlar esta crise e a reativar a produção.

A instituição desses mecanismos pelo Estado seguia os princípios do Keynesianismo e significou, segundo Sandroni (2005), “... o abandono dos princípios do liberalismo econômico, que entregava aos próprios mecanismos de mercado a função de saneamento dos desequilíbrios que porventura surgissem nas atividades econômicas...” (SANDRONI, 2005, p.382-383).

O Keynesianismo é uma corrente da teoria econômica criada, no século XX, por John Keynes, um economista inglês, que, ao escrever a obra *A Teoria Geral*, no período da Grande Depressão, identificou a inexistência do princípio automático na

economia capitalista, isto é, o da não auto-regulação do mercado livre, que causou um grande debate, no que se refere às idéias dos liberais, pois esses acreditavam, na auto-regulação do mercado e que a “... *depressão e o desemprego que atingiram os países capitalistas a partir de 1929 simplesmente não existiram, ou não passaram de desajuste temporário a ser auto-corrigido...*”(SANDRONI, 2005, 456).

Porém, Keynes, ao contrário dos liberais clássicos, não acreditava nesta auto-regulação do mercado e apontou que a situação de recessão econômica, de 1929, era devido a essa falácia da auto-regulação do mercado e que só poderia ser mudada se o Estado viesse a intervir na economia, principalmente quando este gerasse o pleno emprego.

John Keynes, além de ter apontado essa questão quanto à situação de recessão econômica, propôs, já no início da Segunda Guerra Mundial, no seu trabalho – *How to Pay for the War?* – publicado, em 1939, no jornal *The Times* e, posteriormente, em *Ensaio de persuasão*, que:

“... *numa época em que se fazia necessário prover para as despesas de defesa contra a Alemanha e os países que entravam em guerra contra o Reino Unido, era também necessário se parar cerca de 2% do Produto Nacional Bruto, portanto 100 milhões de libras esterlinas de um total de 5 bilhões, para se assegurar a todas as pessoas um renda básica*” (KEYNES, 1972 *apud* SUPPLY, 2006, p. 46-47).

Além de Keynes, Lady Juliet Rhys Williams também apresentou uma proposta de renda mínima, nesse contexto de Segunda Guerra Mundial, quando, no seu trabalho: *Alguma coisa pode ser examinada – Uma sugestão de um novo contrato social*, publicado em 1943, propôs uma renda que asseguraria a “*cada indivíduo suas necessidades básicas; de cada indivíduo a mesma porcentagem de sua renda variando apenas com a prosperidade de toda a comunidade*” (WILLIAMS, 1943 *apud* SUPPLY, 2006, p. 44).

As publicações dessas propostas de renda mínima, no período de crise de 1929 e Segunda Guerra Mundial sinalizam a necessidade do Estado intervir no campo social e econômico. Sandroni (2005) aponta que, mediante a recessão econômica, Keynes destaca que o Estado deveria intervir na economia utilizando instrumentos que viessem a:

*“... regular a taxa de juros, mantendo-a abaixo da ‘eficiência marginal do capital’ (a expectativa de lucros); incrementar o consumo por meio da expansão dos gastos públicos; expandir os investimentos por meio de empréstimos públicos capazes de absorver os recursos ociosos...”* (SANDRONI, 2005, p. 456).

A utilização desses instrumentos, embora tivessem sido reunidos em *A Teoria Política*, em 1936, só foram apreendidos e aplicados pelos diferentes países capitalistas depois da Segunda Guerra Mundial, ou melhor, no pós-guerra, quando o pleno emprego tornou-se um objetivo explícito (SANDRONI, 2005).

A aplicação desses instrumentos se deu de forma diferenciada devido ao contexto específico de cada país. Em alguns países da Europa, por exemplo, o contexto foi marcado pelo movimento social dos trabalhadores, que conseguiu eleger o partido social democrata, no poder, e que com isso, de certa forma, teve uma menor resistência para colocar a questão social<sup>4</sup> na agenda pública de seus países (BODSTEIN, 1995).

A inclusão da questão social na agenda pública de diversos países acabou, por sua vez, introduzindo a política social<sup>5</sup>, como um instrumento, que passou a ampliar a pauta dos direitos de cidadania (civis, políticos e sociais), como tão bem aponta T.H. Marshall (1967)<sup>6</sup>, e que estão muito relacionados, segundo Bendix (1964), a quatro instituições públicas: os tribunais, os organismos representativos

---

<sup>4</sup> A questão social, segundo Yamamoto (2001), está intimamente relacionada ao conflito entre capital e trabalho, significando, no seu sentido mais amplo, o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs ao desenvolvimento da sociedade capitalista.

<sup>5</sup> A política social, de acordo com Fleury (1994), é: *“... a resultante possível e necessária das relações que historicamente se estabeleceram no desenvolvimento das contradições entre capital e trabalho, mediadas pela intervenção do Estado, e envolvendo pelo menos três atores principais: a burocracia estatal, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos”* (FLEURY, 1994, p. 43).

<sup>6</sup> A ampliação dos direitos de cidadania baseia-se na obra de T.H. Marshall (1967), que, estudando as estratégias fordistas-keynesianas, nesse momento, na Inglaterra, apontou a consolidação dos três elementos da cidadania: os direitos civis, que datam desde o século XVIII e se referem à liberdade de ir e vir, de imprensa, pensamento e fé, o direito a propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça; os direitos políticos, que datam desde o século XIX e se referem ao direito de participar do exercício do poder político, ou seja, de votar e ser votado; e os direitos sociais, que datam deste exato momento (século XX) e que se referem *“... a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por exemplo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade...”* (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

locais e nacionais, os serviços sociais e as escolas<sup>7</sup>, que contribuíram para o pleno emprego.

A aplicabilidade desses instrumentos, como, por exemplo, a política social, embora tenha se dado, distintamente, nos países do mundo, segue os preceitos do pensamento Keynesiano. Este pensamento, conforme destacam Viana e Levcovitz (2005), também é uma das condições gerais para se pensar a surgimento do Estado social moderno ou do Welfare State.

*“Algumas condições especiais estão na raiz do surgimento do WS no pós-guerra: a expansão do emprego e a incorporação dos ganhos de produtividade pelos salários; o crescimento de um consumo de massas; a teoria econômica keynesiana que legitima a intervenção pública; e o crescimento da capacidade administrativa do Estado”.*  
(VIANA e LEVCOVITZ, 2005, p. 21).

A discussão sobre o surgimento e o desenvolvimento do Welfare State é de grande relevância para analisar as propostas e as políticas de renda mínima que são elaboradas e algumas implementadas nesse período de formação de distintos sistemas de proteção social. Isso porque é a partir desse momento que o debate acerca da integração, combinação, complementação (ou não) das políticas de renda mínima com os sistemas de proteção social começa a ganhar materialidade.

A materialidade que se afirma existir quanto a essa questão, refere-se ao fato de que, no período de formação do Estado liberal, mesmo existindo a publicação de propostas e a implementação de políticas de renda mínima, não havia sistemas de proteção social no campo da sociabilidade secundária, mas, sim, no campo da sociabilidade primária. Portanto, o pressuposto da combinação, integração, complementação e até mesmo da substituição dos sistemas de proteção social pelas políticas de renda mínima não existia.

A Speenhamland, por exemplo, a principal política de renda mínima da época (destinada para toda a população residente em Speen), mesmo sendo uma medida

---

<sup>7</sup> Segundo Bendix (1964), os direitos de cidadania (civis, políticos e sociais) apontados em T.H. Marshall (1967) estão relacionados com as seguintes instituições públicas: “ *los tribunales, para salvaguardar los derechos civiles y, específicamente, para proteger em todos sus derechos a aquellos miembros menos articulados de la comunidad nacional a quienes se les han hecho extensivos; los organismos representativos locales y nacionales, como vías de acceso a la participación en la toma de decisiones públicas y en la actividad legislativa; los servicios sociales, que aseguren una protección mínima contra la pobreza, la enfermedad y otros infortunios, y las escuelas, que posibiliten a todos los miembros de la comunidad recibir siquiera los elementos básicos de la educación*” (BENDIX, 1964, p. 80).

caracterizada pela complementação. Esta complementação estava relacionada aos “... salários dos trabalhadores pobres de modo atingir um patamar que leve em conta a composição da família...” (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006, p. 37) e não aos sistemas de proteção social no campo da sociabilidade secundária, pois, como já bastante frisado, neste capítulo, esses eram inexistentes.

A análise que se faz, a seguir, acerca da origem, do desenvolvimento e da “crise” do Welfare State, em países de capitalismo avançado, busca apontar o processo de formação de distintos sistemas de proteção social no campo da sociabilidade secundária, a publicação e a implementação de novas políticas de renda mínima, que surgiram nesse período, e identificar aspectos que demonstrem a materialização do pressuposto da integração, combinação, complementação (ou não) das políticas de renda mínima com as políticas sociais constitutivas dos sistemas de proteção social.

## **CAPÍTULO II – SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA NO CONTEXTO DE FORMAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E “CRISE” DO WELFARE STATE**

A emergência e o desenvolvimento do Welfare State, em países de capitalismo avançado, é um processo histórico datado a partir do final do século XIX e início do século XX. Mais precisamente, a literatura aponta que o auge (os anos gloriosos) desse processo situa-se entre 1945 e 1975. Após esse período, devido às grandes mudanças que vêm acontecendo na economia mundial, marcadas pela revolução Tecnológica da Era da Informação e conseqüentemente pelas transformações no mundo do trabalho, o Welfare State vem tendo dificuldades de responder as demandas atuais.

*“... constituído no pós-guerra com base num pacto entre capital e trabalho; comprometendo-se o primeiro a instituir uma sociedade de pleno emprego e de bem-estar social e o segundo, a abdicar do ideal revolucionário, para permitir a paz social necessária à florescência dos “anos gloriosos”, não vem respondendo, satisfatoriamente, às demandas atuais” (SILVA e SILVA, 1996, p. 1).*

A dificuldade do Welfare State em responder a essas demandas introduziu, nos países centrais, a denominada, por muitos intelectuais, “crise do Welfare State”. Essa “crise” não chegou a desmontar os sistemas de proteção social no campo da sociabilidade secundária, mas gerou significativas reformas políticas e sociais, que envolveram, em grande medida, o aparato burocrático e técnico estatal.

*“Vítimas, pois, tanto de um contexto adverso quanto das modificações na estrutura produtiva, os sistemas de seguridade no mundo desenvolvido sofreram reformas, em alguns casos importantes. Contudo, não foram desmontados; em boa medida atuaram como amortizadores da crise, manipulados pelos governos para freiar conseqüências da recessão e atenuar o agravamento de injustiças sociais...” (VIANNA, 2000, p. 62).*

Esta “crise do Welfare State” datada a partir da segunda metade da década de 1970, é um marco histórico que intensificou o debate sobre políticas de renda mínima, nos países de capitalismo avançado, principalmente no que tange à materialização do pressuposto da integração, combinação, complementação (ou não) das políticas de renda mínima com as políticas sociais constitutivas dos sistemas de proteção social.

A intensificação desse debate nesses países, de forma alguma, não descartou as experiências com as propostas e políticas de renda mínima, elaboradas e implementadas, no período de formação de distintos sistemas de proteção social no campo da sociabilidade secundária. Buscando compreender esse processo, é que se decidiu apresentar, neste capítulo, um estudo sobre diferentes correntes teóricas explicativas acerca da origem e do desenvolvimento do Welfare State.

## **2.1. O Welfare State: Diferentes Correntes Explicativas Acerca da sua Origem e do seu Desenvolvimento**

Vários são os autores (DRAIBE e AURELIANO, 1984; DRAIBE, 1988; KING, 1988; FLEURY, 1994; MÉRRIEN, 1994; ARRETCHÉ, 1995; VIANNA, 2000) que apresentam em suas respectivas obras diferentes correntes teóricas acerca da origem e do desenvolvimento do Welfare State.

Especificamente, o estudo realizado por Arretche (1995) muito tem a contribuir com essa discussão e será sinteticamente apresentado, aqui, em um diálogo com os demais autores que discutiram ou vêm discutindo a presente temática.

Segundo Arretche (1995) a origem e o desenvolvimento do Welfare State, nos países de capitalismo avançado, podem ser explicados ou entendidos a partir de

duas correntes teóricas: a primeira, que aponta que a origem e o desenvolvimento do Welfare State estão atrelados a condicionantes predominantemente econômicos; e a segunda, que sinaliza que esse processo está ligado a condicionantes de ordem política ou institucional.

No que se refere à primeira corrente teórica, Arretche (1995) apresenta dois pontos centrais, a partir dos estudos das obras de diferentes autores, que são bases de análises para explicação de tal corrente.

O primeiro ponto diz respeito ao entendimento do Welfare State como um resultado do desdobramento necessário das mudanças colocadas pelo processo de industrialização das sociedades. Os trabalhos que melhor chegam a essa análise são os de Harold Wilensky, Richard Titmus e T.H. Marshall. “... *Ainda que haja distinções entre eles, sobretudo no que diz respeito às razões do desenvolvimento do Welfare State – não às razões de sua emergência...*” (ARRETCHÉ, 1995, p. 5). Fleury (1994), ao destacar que as diferentes conceituações do Welfare State estão intimamente relacionadas às distintas abordagens ou enfoques teóricos sobre esse fenômeno, aponta vários conceitos de Welfare State, dentre eles, os conceitos para Titmus, Marshall e Wilensky, que sustentam, neste caso, a conclusão de Arretche (1995), principalmente quando diz que, para Wilensky, as “... *conseqüências em termos de urbanização e industrialização acarretando os processos de mobilização e organização, ao lado do aumento da burocracia estatal – é a causa fundamental responsável pela emergência do Welfare State...*” (WILENSKY, 1975 *apud* FLEURY, 1994, p. 112). O estudo de Mérrien (1994) também contribui para essa conclusão de Arretche (1995), quando destaca que a obra de Wilensky, de 1975, ligada a uma perspectiva funcionalista, preconiza que: “... *À lógica industrial se impôs a todos os países: ‘O crescimento econômico é a causa determinante do desenvolvimento do Welfare State’...*” (WILENSKY, 1975 *apud* MÉRRRIEN, 1994, p. 27). King (1988), embora chegue a apontar um estudo de Wilensky e também de Marshall, é como base nos estudos de Orloff e Skocpol, autores que não foram pensados em Arretche (1995), para explicar este ponto, que sinaliza que o processo de industrialização “... *tem certos resultados lógicos, incluindo a necessidade de bem-estar social...*” (ORLOFF e SKOCPOL, 1984 *apud* KING, 1988, p. 58).

O segundo ponto, definido por Arretche (1995), está relacionado com a idéia de que o Welfare State foi uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. Os trabalhos que melhor chegam a essa reflexão,



para esta autora, são: um de James O' Connor, que destaca que as despesas das funções do Estado são para *"... responder às necessidades do capital, seja para garantir diretamente a acumulação, via capital social, seja para corrigir os efeitos sociais da acumulação de capital, via despesas sociais..."* (ARRETICHE, 1995, p. 13); e alguns trabalhos de Claus Offe, onde este alude que o Welfare State é funcional às exigências da reprodução ampliada do capital. Fleury (1994) salienta que esse trabalho de O'Connor segue uma análise marxista, que parte do princípio de que as políticas sociais estão relacionadas às funções de acumulação e legitimação exercidas pelo Estado capitalista. Trata-se, portanto, na reflexão desta autora, de situar *"... o Welfare State no conjunto mais amplo da intervenção estatal e destacá-lo como elemento central na reprodução de uma dada ordem social..."* (O'CONNOR, 1977 *apud* FLEURY, 1994, p. 111). Já nas palavras de Draibe e Aureliano (1989), esse estudo de O'Connor muito explica a combinação contraditória da intervenção do Estado, caracterizada pela "assistência social" e controle, em face das *"... exigências de acumulação e legitimação, nas condições do capitalismo monopolista, atravessado por crises de superprodução, realização e pelo desemprego..."* (DRAIBE e AURELIANO, 1989, p. 95). Esta contradição da intervenção do Estado capitalista, segundo Mérien (1994), pode ser constatada, além do estudo de O'Connor (1973), nas obras de Habermas (1978), de Goug (1979) e de Myles (1984) e, quando pensada na realidade do Estado-Providência, na França, é empregada por este autor da seguinte forma:

*"... O Estado-Providência deve facilitar e favorecer as condições de acumulação do capital e financiar os investimentos lucrativos. Ao mesmo tempo, deve assumir uma parte dos custos da reprodução da força de trabalho e tentar resolver os problemas de legitimação, gerando empregos públicos e provendo gastos sociais..."* (MÉRIEN, 1994, p. 30).

No que tange à segunda corrente teórica para explicação da origem e desenvolvimento do Welfare State, Arretche (1995) apresenta quatro pontos de análises importantes, também baseando-se nos estudos das obras de diferentes autores.

O primeiro ponto refere-se à idéia do Welfare State como resultado de uma ampliação progressiva de direitos: dos civis aos políticos e dos políticos aos sociais. Arretche (1995) estruturou este ponto a partir dos estudos das seguintes obras: da

Cidadania e Classe Social, de T.H Marshall, que se baseia na idéia da ampliação progressiva da noção de cidadania; da obra *La Crise de l'Etat-Providence*, de Pierre Rosanvallon, que parte do princípio de que foi o movimento democrático que reivindicou os “... *direitos completos da cidadania para todos os indivíduos: o direito de voto, mas também o direito de proteção econômica, como atributos da atividade do Estado...*” (ARRETCHE, 1995, p. 21) e que originou, dessa forma, o Estado-providenciário; e da obra *L'Etat Providence*, de François Ewald, que, partindo da evolução dos direitos sociais no campo jurídico, demonstra o movimento ocorrido, durante o século XIX, que contribuiu para gestação da lei que instituiu o Estado de Bem-Estar Social na França. O estudo feito por Marshall (1967), especificamente, tem grande importância para reflexão deste ponto e é destacado, com bastante propriedade, nas obras de Draibe (1988), Vianna (2000) e Mérrien (1994). Draibe (1988), por exemplo, ao dizer que o Welfare State também pode ser interpretado, seguindo as conclusões de Marshall (1967), que destaca que o Estado de Bem-Estar Social confirmou a “... *Institucionalização dos direitos sociais após o desenvolvimento dos direitos civis e políticos*” (DRAIBE, 1988, p. 21), aponta que esta é uma interpretação que vai de encontro às análises feitas por Flora e Heidenheimer, que sinalizam a origem do Welfare State, também, como uma resposta à crescente demanda por igualdade sócio-econômica, em um contexto de emergência das democracias de massa. Já Vianna (2000) utiliza-se do estudo de Marshall (1967) partindo da obra de Mishra (1981), que destaca “... *cinco perspectivas teóricas no campo das políticas sociais: a teoria da cidadania, a teoria da convergência, o funcionalismo, o marxismo e a abordagem do serviço social...*” (MISHRA, 1981 *apud* VIANNA, 2000, p. 19), onde a “teoria da cidadania” é estruturada exclusivamente no estudo de Marshall (1967) que, como já apresentado, confirmou a ampliação dos direitos de cidadania. Mérrien (1994), por sua vez, aponta a contribuição do estudo deste autor, para a teoria do Welfare State, seguindo um pouco aquela premissa sinalizada por Fleury (1994), quando esta diz que os conceitos de Welfare State relacionam-se aos distintos enfoques teóricos, ou seja, para Mérrien (1994):

“A conceituação do Welfare State, como última etapa do desenvolvimento político democrático, encontrou sua formulação, a mais conhecida, no famoso texto de T.H. Marshall (1967). Neste texto, Marshall descreve a realização sucessiva dos direitos

*individuais, depois de sua emergência no século XVII: direitos civis universais, no século XVIII, direitos políticos, no século XIX e finalmente direitos sociais, no século XX...* (MÉRIEN, 1994, p. 31).

O segundo ponto, da corrente teórica em estudo, está ligado ao entendimento do Welfare State como resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado, dentro do capitalismo. Arretche (1995) destaca que esta é uma reflexão que tem origem nos estudos marxistas feitos por James O'Connor, mas, sobretudo, realizados, por Ian Gough, a partir da sua obra *The Political Economy of the Welfare State*, que aponta o Welfare State como apenas uma faceta, que é de ordem social, das muitas outras facetas do Estado capitalista contemporâneo. Em outras palavras, para este autor, a capacidade de organização e de pressão dos “... *movimentos sociais, fortalecida pelo crescimento econômico e a escassez de mão-de-obra, criou uma consciência de classe entre os capitalistas, implicando a reformulação do Estado, reformulação esta que explica a emergência de um Estado com face social...*” (ARRETCHÉ, 1995, p. 25), mesmo que tal face qualifique a natureza do Estado nos países de capitalismo avançado. Segundo Fleury (1994), Gough identifica que a capacidade de pressão dos movimentos dos trabalhadores, sobretudo, em relação aos “... *partidos operários, partidos de massa e sindicatos...*” (GOUGH, 1979 *apud* FLEURY, 1994, p. 114) e a existência de uma certa relativa autonomia do Estado, como importantes fatores na emergência das políticas sociais, que deram essa face social ao Estado capitalista. Vianna (2000), embora neste caso não se baseie no estudo de Gough, mas sim em uma obra de Claus Offe, destaca, também, esta autonomia relativa do Estado como um dos fatores que contribuiu para a emergência do Welfare State, além dos fatores como: “... *consciência operária, organização sindical, disposição dos setores dominantes para efetuar alianças interclasses...*” (VIANNA, 2000, p. 23).

O terceiro ponto diz respeito à origem dos diferentes Welfare States, isto é, à compreensão de que eles são resultados da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder. Arretche (1995) chega a esse ponto analisando um trabalho de Gosta Esping-Andersen, onde este, adotando as seguintes variáveis de corte político e institucional: capacidade de pressão da classe trabalhadora na defesa de seus objetivos históricos e características institucionais do Welfare State, consegue apresentar uma análise comparada, de 18 países, acerca dos condicionantes da existência de distintas

formas de desenvolvimento de Welfare State, que permitiu, por sua vez, distinguir, não só, a existência de três distintos regimes de Welfare State: o social-democrata, o conservador e o liberal, mas, também, articular “... *sua existência às condições de sua emergência, vale dizer, à matriz de poder que os tornam viáveis*” (ARRETCHÉ, 1995, p.26). Os autores Fleury (1994), Mérrien (1994) e Vianna (2000) também discutem algumas questões acerca desse trabalho de Esping-Andersen e apresentam conclusões que muito chegam e reforçam a análise de Arretche (1995), principalmente em relação aos diferentes regimes de Welfare State. É claro que esses autores, de certa forma, apontam a matriz de poder que permitiu a formação dos diferentes regimes de Welfare State. Especificamente, Mérrien (1994), exemplifica isso ao dizer que:

*“... o desenvolvimento do Welfare State é determinado, prioritariamente pela relação de força entre capital e trabalho. Onde os trabalhadores são fortemente organizados, como nos países escandinavos, pode-se impor leis sociais em favor dos assalariados. Ao contrário, onde os trabalhadores são fracamente organizados ou divididos, os capitalistas podem deplorar todos seus esforços para embaraçar o desenvolvimento das leis sociais; caso dos Estados Unidos...”* (MÉRRRIEN, 1994, p. 38).

Já o quarto ponto refere-se à idéia do Welfare State como um resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições públicas. Segundo Arretche (1995), as autoras: Theda Skocpol, Ann Shola Orloff e Margareth Weir, apresentam estudos importantes para os casos norte-americano, inglês e canadense, que muito contribuem para essa reflexão. Esses estudos ou análises seguem uma perspectiva neo-institucionalista, cuja “... *variável analítica fundamental para a compreensão da emergência e desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social está associada à natureza, capacidades e estrutura das instituições do Estado...*” (ARRETCHÉ, 1995, p. 29) e não à fatores exógenos à esfera estatal. O autor King (1988), utilizando-se de um estudo feito em conjunto por Skocpol e Orloff, aponta que estes autores sinalizam a existência de diferentes fatores que são importantes para uma explicação integral sobre a origem do Estado de Bem-Estar Social. Entretanto, ele enfatiza que a preocupação destes autores para explicar a origem do Welfare State concentra-se “... *especialmente sobre o papel das iniciativas e das organizações do Estado...*” (KING, 1988, p. 58), o que, de fato, relaciona-se com as constatações de Arretche (1995).

Arretche (1995) consegue, sem dúvida, apontar a existência desses distintos pontos de análises que estruturam ou fundamentam as duas correntes teóricas sobre a emergência e o desenvolvimento do Welfare State. O diálogo feito com os demais autores reforçou ainda mais suas conclusões e, ao mesmo tempo, contribuiu para compreensão de outras questões, que sinalizam a diversidade teórica sobre o processo de emergência e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social.

Entretanto, embora exista esse campo de diversidade teórica, é consenso na literatura sobre Welfare State, que, a partir do final do século XIX e início do século XX, o Estado capitalista passou a assumir modelos específicos de sistemas de proteção social, através dos quais foram introduzidos, pela primeira vez, políticas sociais mais abrangentes, (VIANA e LEVCOVITZ, 2005), mais sistematizadas, planejadas e de cunho obrigatório (BEHRING e BOSCHETTI, 2006).

Esse período marcou, segundo Maurizio Ferrera (1993 *apud* VIANA e LEVCOVITZ, 2005), a origem de novos sistemas de proteção social ou, como pôde ser subtraído de Castel (2005), a consolidação dos sistemas de proteção social no campo da sociabilidade secundária, que é um dos conceitos, que este autor discute ao tentar compreender a formação do *social-assistencial*, uma engenharia social moderna, que, neste trabalho, está sendo entendida como um aparato social que tem origem, sobretudo, a partir da formação do Welfare State.

Maurizio Ferrera (1993 *apud* VIANA e LEVCOVITZ, 2005) é um dos autores, que, ao enfatizar que esse período demarca a origem de novos sistemas de proteção social, aponta uma evolução histórica desses sistemas, representada no quadro abaixo.

#### **Quadro 2 – Evolução Histórica dos Sistemas de Proteção Social**

Assistência Caritativa Corporativa e Lei sobre a Pobreza	Seguros Ocupacional e Nacional	Ocupacionais e Universais Puros e Mistos
→	→	→
<b>(Século XVII ao XIX)</b>	<b>(1880 a 1920)</b>	<b>(1945 a 1980)</b>

Fonte: Viana e Levcovitz (2005, p. 33).

Este quadro apresenta, na primeira coluna, dois sistemas pioneiros de proteção social: a Assistência Caritativa Corporativa e a Lei sobre a Pobreza, “... ambos constituindo os antigos sistemas de proteção social que formaram entre os séculos XVII e XIX, na Europa...” (MAURIZIO FERRERA 1993 *apud* VIANA e

LEVCOVITZ, 2005, p. 32). O primeiro sistema contribui para o desenvolvimento do Seguro Ocupacional e o segundo para o Seguro Nacional. Isto no período que vai de 1880 a 1920. Já a partir do período de 1945 a 1980, desenvolveram-se os dois sistemas: Ocupacionais e Universais, ambos considerados puros e mistos (MAURIZIO FERRERA 1993 *apud* VIANA e LEVCOVITZ, 2005).

Uma crítica importante a este quadro diz respeito ao caráter evolucionista e linear com que o autor trata os sistemas de proteção social. Segundo Fleury (1994), o desenvolvimento do Welfare não é ascensional e irreversível. Isto é, por mais que a história do desenvolvimento das políticas sociais “... *sugira uma espiral com um movimento ascensional que passa da forma assistencial, desenvolve o sistema de Seguro Social e finalmente realizaria plenamente a cidadania na Seguridade Social...*” (FLEURY, 1994, p. 121), esta autora sinaliza que muitos estudiosos têm chamado atenção para o caráter cíclico e também fragmentado das políticas sociais, como, por exemplo: Piven e Cloward (1972 *apud* FLEURY, 1994), que, ao analisarem o caso americano, salientam que as políticas sociais não apresentaram um curso ascensional linear, sendo essas mais cíclicas, por ser esse um movimento que depende, sobretudo, dos problemas de regulação da sociedade que o Estado precisa enfrentar; e Suzane de Brunhoff (1976 *apud* FLEURY, 1994), que também nega a idéia desse curso “... *ascensional da assistência ao seguro, e posteriormente ao Welfare, e identifica a raiz da persistência das diferentes modalidades na própria fragmentação da classe trabalhadora...*”(SUZANE DE BRUNHOFF, 1976 *apud* FLEURY, 1994, p. 121).

A idéia do desenvolvimento do Welfare como não sendo ascensional e irreversível é de grande relevância para compreender a formação de diferentes sistemas de proteção social e a implantação, nesse período, de políticas de renda mínima em diversos países de capitalismo avançado.

Vanderborght e Van Parijs (2006), discutindo sobre a formação do sistema de seguridade social na Grã-Bretanha, destacam que a formação desse sistema, nessa região, associou-se à implantação de políticas de renda mínima. Isto é, depois da elaboração do Relatório Social Insurance and Allied Services, de 1942, que trouxe a questão da renda mínima para o plano central, e, posteriormente, com o National Assistance Act, de 1948, a Grã-Bretanha adotou, ainda na primeira metade do século XX, políticas de renda mínima complementares ao sistema de proteção social.

“... Com o *National Assistance Act*, de 1948, a Grã-Bretanha passa a ter um verdadeiro mecanismo de renda mínima em dinheiro, garantida sem limite de tempo a todas as famílias em um nível suficiente para atender às necessidades de subsistência, completando um sistema nacional reforçado e unificado de benefícios familiares e seguridade contra doença, invalidez, desemprego involuntário e velhice” (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006, p. 40).

Já na segunda metade do século XX, políticas de renda mínima inspiradas, de certa forma nas da Grã-Bretanha, também são implantadas em outras regiões da Europa (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006) e passam a integrar ou complementar os sistemas de proteção social, que estão sendo implementados. Paugam (1999 *apud* SUPLICY, 2004) aponta esse processo de forma cronológica, da mesma forma que o quadro abaixo elaborado por Vanderborght e Van Parijs (2006).

**Quadro 3 – A Europa dos Mínimos Sociais (15 Primeiros Países Membros da União Européia)**

País	Mecanismo de renda mínima (designação inicial)	Data de criação
Áustria	Sem mecanismo nacional	-
Espanha	Sem mecanismo nacional	-
Grécia	Ainda não implantado	-
Itália	Ainda não implantado	-
Reino Unido	National Assistance	1948
Finlândia	Huoltoapu	1956
Suécia	Sociolhjälp	1957
Alemanha	Sozialhilfe	1961
Países Baixos	Algemene Bijstand	1963
Bélgica	Minimex/Bestaansminimum	1974
Dinamarca	Bistand	1974
Irlanda	Supplementary Welfare Allowance	1977
Luxemburgo	Revenu minimum garanti	1986
França	Revenu minimum d'insertion	1988
Portugal	Rendimento mínimo garantido	1997

Fonte: Vanderborght e Van Parijs (2006, p. 42).

\* “Este quadro só registra os mecanismos gerais, regulamentados em nível nacional, que podem, no entanto, ser administrados de maneira (às vezes muito) descentralizada. Em vários casos, a designação e as condições de concessão da renda mínima evoluíram bastante no tempo. Por outro lado, alguns Estados, não tendo implantado um mecanismo nacional, ainda assim adotaram programas de assistência relativamente uniformes. É o caso, por exemplo, da Espanha, onde todas as regiões autônomas criaram gradualmente mecanismos que apresentam semelhanças” (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006, p. 42).

Como se vê no quadro, a implementação das políticas de renda mínima ocorre, em uma maior parte, à medida que o Welfare State vai se consolidando. Lavinás (1998), ao sinalizar essa questão, destaca, seguidamente, que essas políticas de renda mínima são todas universais. Além disso, quando analisadas em relação às condições de entrada no sistema:

*“... restringem-se quase sempre ao déficit de renda, implicando a transparência na declaração do valor da renda real e do patrimônio de cada requerente. Já no universo das contrapartidas, observa-se uma gradação que vai da incondicionalidade até a quase obrigatoriedade, feita aos adultos ativos e desempregados, em aceitar qualquer trabalho oferecido pelo sistema público de emprego...” (LAVINAS, 1998, p. 1).*

Entretanto, quando analisadas no que tange à forma de participação e gerencial das instâncias subnacionais, Lavinás (1998) aponta que essas políticas de renda mínima assumem características distintas de um país para outro.

*“... Em alguns, a contribuição do governo central ou federal é majoritária (Holanda) ou integral (Inglaterra, Luxemburgo, Irlanda). Há também aqueles, como a Bélgica e a Dinamarca, onde tal co-participação financeira é repartida igualmente. Na Alemanha, a lei é federal, mas cabe aos municípios sua aplicação e seu financiamento. Já na França, a transferência é, em si, atribuição do governo central, com participação complementar dos departamentos responsáveis pelo financiamento e implementação dos programas de inserção profissional” (LAVINAS, 1998, p. 1).*

As distinções dessas políticas de renda mínima, muitas das vezes, estão relacionadas ao processo de formação dos diferentes padrões ou sistemas de Welfare State. Van Parijs (1995), ao apresentar a formação desses sistemas, traz essa questão para o debate, quando destaca a renda mínima como um tema central desse processo. Propondo identificar essa questão e apresentar as características gerais que essas políticas de renda mínima assumem nesses sistemas, principalmente no que se refere à materialização do pressuposto da combinação, integração, complementação (ou não), é que se decidiu realizar, no próximo item, deste capítulo, uma breve análise sobre os distintos padrões de Welfare State.



## 2.2. Distintos Padrões de Welfare State

O Welfare State é uma referência indispensável para se pensar o Estado moderno. Quase todos os países adotaram mecanismos públicos de proteção social. Esses mecanismos, se analisados do ponto de vista formal, se assemelham muito. São, em geral, programas previdenciários, assistenciais e de saúde. Porém, quando analisados sob a ótica de sua operacionalização, ou seja, a partir das formas de financiamento, cobertura, tipos de programas e acesso, se diversificam em inúmeras modalidades (FLEURY, 1994).

A tarefa de classificar sistemas complexos com os de Welfare State encerra, muitas das vezes, segundo Vianna (2000), um dilema quase insuperável, isto é:

*“... Ou as classificações dão conta das particularidades de operação de um dado sistema e permanecem, em consequência, extremamente fragmentárias – os sistemas podem ser de um tipo quanto ao financiamento e de outro quanto ao acesso; podem incorporar programas de certa natureza numa área e programas de natureza bem diversa em outra, e por aí vai – ou, ao contrário, indicam perfis cuja generalidade esmaece o funcionamento concreto do sistema” (VIANNA, 2000, p. 25).*

Entretanto, a constatação das semelhanças e diversidades dos mecanismos públicos de proteção social está na origem dos esforços teóricos para a construção de tipologias dos Estados de Bem-Estar Social.

Alguns autores, como, por exemplo, Draibe e Aureliano (1989), Fleury (1994) e Esping-Andersen (1991), discutem as tipologias disponíveis na literatura sobre Welfare State e apontam questões importantes.

Fleury (1994) cita uma tipologia clássica que é a de Richard Titmus, na qual são identificados *“... três modelos de política social, a partir da conjugação de critérios tais como mercado versus sistema público e grau de redistribuição dos sistemas de proteção social”* (FLEURY, 1994, p. 105).

Esta tipologia também é utilizada por Draibe (1990), com objetivo de discutir a evolução recente do modelo brasileiro de proteção social. O quadro 4 (quatro) abaixo, elaborado por esta autora expõe os componentes, desta tipologia, a partir de estudos realizados por autores, como, por exemplo, Richard Titmus.

#### Quadro 4 – Tipos de Welfare State

A	Welfare residual (caracterizado principalmente por políticas seletivas).
B	Welfare meritocrático–particularista B1 – corporativo B2 - clientelista
C	Welfare institucional–redistributivo (caracterizado por políticas universalistas e igualitárias, algumas vezes temperadas por políticas seletivas).

Fonte: Draibe (1990, p. 5).

De modo equivalente, Esping-Andersen (1991) também discute três modelos de Welfare State – o *liberal*, o *conservador* e o *social-democrata* – embora tenha como ponto de partida uma visão mais abrangente, que usa como critério o grau de democratização social alcançado pelo capitalismo.

Já Van Parijs (1995), além de discutir apenas os modelos *conservador* e *social-democrata*, em que traz a questão da renda mínima para o plano central, discute também o modelo Paineano, que não é apontado nos estudos realizados por Esping-Andersen (1991), Fleury (1994), Draibe (1990) e Vianna (2000), mas sim no estudo de Suplicy (2004), de Fonseca (2001) e de Lavinias (2000), que entende cada padrão de Welfare State “... como um regime específico de transferências sociais, de base fiscal, cujo objetivo é promover o bem-estar dos indivíduos mediante uma redistribuição de renda e da riqueza...” (LAVINAS, 2000, p. 1).

A análise feita desses estudos permitiu constatar que, no que se refere ao modelo *meritocrático–particularista* ou *conservador*, este se caracteriza por vincular estreitamente a ação ‘protetora’ do Estado ao desempenho dos grupos protegidos. Quem ‘merece’, ou seja, quem contribui para a riqueza nacional e/ou consegue inserção no cenário social legítimo, tem direito a benefícios sociais diferenciados conforme a classe e o *status* (VIANNA, 2000). Este modelo é típico das nações como, por exemplo, a Áustria, a França, a Alemanha e a Itália (ESPING-ANDERSEN, 1991) e “... é claramente identificado com a política bismarckiana na qual um Estado intervencionista promove a subordinação individual e a lealdade a suas ações...” (FLEURY, 1994, p. 107).

A política bismarckiana ou o padrão Bismarckiano, tal como destaca Van Parijs (1995), se estruturou a partir de seguros sociais, que começaram a ser implementados na Prússia, de Otton Von Bismarck. Esses seguros se davam pela

renúncia obrigatória de parte dos ganhos, dos trabalhadores, a um fundo, que poderia ser utilizado, apenas por esses trabalhadores contribuintes, para cobrir “... *cuando tengan necesidad – los gastos de la atención de su salud, para suministrarles un ingreso cuando no puedan trabajar, ya sea porque pasaran cierta edad, tuvieran un accidente, enfermedad o se vieran afectados por desempleo involuntario...*” (VAN PARIJS, 1995, 56). De acordo com Lavinás (2000), neste padrão de Welfare State prevaleceu o interesse individual com o objetivo de reduzir os riscos sociais e, de forma alguma, as idéias de solidariedade e de equidade estiveram presentes.

No que tange ao modelo *social-democrata* ou *institucional-redistributivo*, predominante na Escandinávia (ESPING-ANDERSEN, 1991), a análise realizada permitiu identificar que neste modelo o bem-estar social é considerado “... *como parte importante e constitutiva das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais ‘extramercado’, os quais são garantidos a todos os cidadãos...*” (DRAIBE, 1990, p. 6). Além disso, o mercado é visto como incapaz de realizar uma alocação de recursos de modo a reduzir a insegurança e eliminar a pobreza. Draibe (1990), ao estudar este modelo, destaca as suas seguintes características:

- Concepção ampla de cidadania que enfatiza a política social como um direito;
- Os bens e serviços sociais básicos são produzidos pelo Estado e gratuitamente distribuídos com base em critérios mais universalistas;
- Os sistemas tendem a definir um padrão mínimo de renda considerado o patamar básico de vida digna para seus cidadãos.

Van Parijs (1995), por sua vez, aponta que este padrão, conceituado de Beveridgeano, caracterizou-se a partir de uma “... *red de seguridad garantizada a todo ciudadano mediante el sistema de seguridad social puesto en vigencia en Gran Bretaña después de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia del célebre estudio de la comisión presidida por William Beveridge...*” (VAN PARIJS, 1995, p. 57). Tal rede se estruturou pela renúncia, obrigatória, de uma parte dos rendimentos primários, de todos os titulares, do capital ou do trabalho, para um fundo que fornecesse a todos os membros da sociedade um nível mínimo de recurso, incluído, também, um seguro saúde, seja porque alguns indivíduos não são capazes de atender a esse mínimo por seus próprios meios – em razão, por exemplo, de idade,

incapacidade, acidente ou doença – ou pela impossibilidade de encontrar um emprego cuja remuneração seja suficiente (VAN PARIJS, 1995). Segundo Lavinias (2000), neste padrão de Welfare State “... o interesse coletivo predomina sobre o individual, e estende-se a todos a idéia de segurança, não por contribuição, mas por direito de cidadania...” (LAVINAS, 2000, p. 2).

Lavinias (2000) assim como Van Parijs (1995), Fonseca (2001) e Suplicy (2004), não se propuseram a fazer uma reflexão sobre o modelo *liberal* ou *residual* de Welfare State. Porém, a análise que se fez deste modelo, através de outros estudos, ajudou a constatar que o Estado só intervém no campo social quando o mercado impõe demasiadas penas a determinados segmentos sociais e onde os “... canais ‘naturais’ de satisfação das necessidades – o esforço individual, a família, o mercado, as redes comunitárias – mostram-se insuficientes...” (DRAIBE, 1990, p. 6) Além disso, é uma análise que apontou que este modelo é tido como dominante nos EUA, Austrália e Canadá (ESPING-ANDERSEN, 1991) e tem o mercado como espaço óbvio de distribuição, do que resulta a prevalência de esquemas privados e ocupacionais de seguro social. Fleury (1994) sintetiza muito bem as principais características desse modelo, quando diz que: “O ‘modelo liberal’ é aquele que maximiza o status mercantil do trabalho assalariado, o que se expressa no princípio de *less eligibility* que desqualifica e pune os usuários dos serviços social...” (FLEURY, 1994, p. 107).

A não identificação de uma reflexão sobre o modelo *liberal* nesses estudos deve-se ao fato dos autores tomarem por referência o estudo de Van Parijs (1995). Fonseca (2001), especificamente, ao analisar o estudo deste autor, aponta também a centralidade da temática renda mínima no processo de formação dos distintos padrões de Welfare State, quando diz que são os padrões Bismarckiano, Beveridgeano e o Paineano “... que fundamentam a proposição (transferência de recursos monetários para todos os indivíduos) e instalam, segundo o autor, configurações radicalmente diferentes” (FONSECA, 2001, p. 134).

As configurações referentes ao padrão Paineano, na interpretação de Fonseca (2001), são apontadas como alternativas aos padrões Bismarckiano e Beveridgeano. O padrão Paineano caracterizou-se como uma “... propuesta de asignación incondicional a cada ciudadano presentado en 1796 al Directorio (Directoire) por Thomas Paine en una memória titulada *La justicia agrári* (*La justice*

*agraire*)<sup>8</sup>...” (VAN PARIJS, 1995, p. 57). Esta proposta, segundo Van Parijs (1995), preconizava que todos os titulares de rendimentos deveriam renunciar, obrigatoriamente, a uma parte deles, para que, assim, pudesse se constituir um fundo, que serviria para pagar incondicionalmente uma renda básica, ou salário cidadania, de valor uniforme, a todos os indivíduos da sociedade. Nas palavras de Lavinias (2000), este padrão Paineano seria orientado pela idéia de equidade, cuja finalidade “... consistiría entoces en acordar a cada uno un poder de compra igual para que sea utilizado en un mercado competitivo...” (VAN PARIJS, 1995, p. 70).

A análise apresentada sobre os padrões *liberal*, *conservador*, *social-democrata* e Paineano buscou apontar suas principais características e também a centralidade que a questão da renda mínima ganha no processo de formação desses distintos padrões ou modelos de Welfare State. Fleury (1994), ao estudar esses modelos, com exceção do Paineano, os amplia, quando destaca que a problemática da proteção social precisa ser apreendida a partir de uma dupla dimensão: política e institucional, além de formular uma proposta que agrupa cada um desses modelos.

A proposta elaborada por Fleury (1994) toma como base os critérios que articulam a natureza da proteção social – Assistência Social, Seguro Social e Seguridade Social – e a expressão jurídica e política, articulados a modalidade de integração Estado/sociedade – Cidadania Invertida, Cidadania Regulada e Cidadania Universal, que são fundamentais para identificar as principais características que as políticas de renda mínima assumem nos distintos modelos de proteção social. Os principais traços encontrados nessa proposta pela autora são apresentados no Quadro - 5 (cinco) abaixo e explicados a seguir.

---

<sup>8</sup> Segundo Suplicy (2004), Justiça agrária (*La justicia agrária*) foi a última das principais obras de Thomas Paine. “... Escrita no inverno de 1795, ela mostra Paine retornando aos temas da pobreza e da desigualdade que o preocupavam na parte dois de *Direitos do homem*. O ensaio contém sua argumentação mais abrangente sobre propriedade e justiça social, e inclui uma proposta para a criação de um fundo público para reembolsar todos os cidadãos e cidadãs ingleses pelo que Paine qualifica ‘a perda de sua herança natural, por meio da introdução do sistema fundiário’” (SUPLICY, 2004, p. 177).

**Quadro 5 – Modelos de Proteção Social**

<b>MODALIDADE</b>	<b>ASSISTÊNCIA</b>	<b>SEGURO</b>	<b>SEGURIDADE</b>
Denominações	Residual	Meritocrático	Institucional
Ideologia	Liberal	Corporativa	Social-democrática
Princípio	Caridade	Solidariedade	Justiça
Efeito	Discriminação	Manutenção	Redistribuição
Status	Desqualificação	Privilégio	Direito
Finanças	Doações	% Salário	Orçamento público
Atuaria	Fundo	Acumulação	Repartição
Cobertura	Alvos	Ocupacional	Universal
Benefícios	Bens/serviços	Proporc. Salarial	Mínimo Vital
Acesso	Teste Meios	Filiação	Necessidade
Administração	Filantrópico	Corporativo	Público
Organização	Local	Fragmentada	Central
Referência	Poor Laws	Bismarck	Beveridge
<b>Cidadania</b>	<b>Invertida</b>	<b>Regulada</b>	<b>Universal</b>

Fonte: Fleury (1994, p. 108).

O modelo de *seguro social* tem como característica a proteção social por meio de uma relação de direito contratual estabelecida somente para determinadas categorias profissionais reconhecidas pelo Estado. Desta forma, os direitos concedidos podem ser diferenciados dependendo da organização da categoria profissional que o indivíduo esteja inserido e de sua contribuição (FLEURY, 1994). Santos (1979) denominou esta relação como *cidadania regulada*.

*“... Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei...”* (SANTOS, 1979, p.75).

Já o modelo de *assistência social* tem como características ações emergenciais, compensatórias, organizadas sob a associação de bases filantrópicas e políticas públicas. Neste modelo, as ações são voltadas para os indivíduos mais vulneráveis e não configuram a relação de direito social, muitas das vezes, por serem estigmatizantes e punitivas (FLEURY, 1994). Fleury (1994, *apud* FLEURY, 1984) denominou esta relação como de *cidadania invertida*, pois os indivíduos

precisam provar que foram incapazes de suprir suas necessidades no mercado para ter acesso a esta proteção social.

O modelo de *seguridade social*, por sua vez, busca romper com as noções de cobertura restrita somente para os indivíduos inseridos no mercado formal de trabalho; procura superar a relação contribuição versus benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Neste modelo, o conceito de cidadania que está diretamente relacionado é o de *cidadania universal*, que se caracteriza por preconizar o direito de todos os indivíduos, por meio do Estado, a usufruir de um mínimo vital em termos de renda, bens e serviços, fundamentados nos princípios de justiça social (FLEURY, 1994).

Este modelo assim como o de *seguro social* e o de *assistência social* somente se constituem como tais a partir da implementação de políticas sociais. É claro que essas políticas seguem, de acordo com cada um desses modelos, características, princípios e preceitos diferenciados, que consagraram, nos países de capitalismo avançado, os 30 anos gloriosos do Welfare State (1945 a 1975).

Neste sentido, e pensando no debate sobre políticas de renda mínima, nos países centrais, uma pergunta precisa ser feita: que características as políticas de renda mínima assumem nesses diferentes modelos de proteção social? Esta é uma pergunta que só pode ser respondida considerando, previamente, três importantes questões:

1. a discussão sobre renda mínima e algumas iniciativas dessas políticas, como, por exemplo, a de Speenhamland, instituída em 1795, já discutida no primeiro capítulo deste trabalho, antecedem a emergência do Welfare State;
2. o debate e a implementação de políticas de renda mínima, embora acontecessem no processo de desenvolvimento do Welfare State (1945 a 1975), só ganham grande intensidade, a partir da década de 1970, em um contexto marcado pelas transformações na economia, no mundo do trabalho e, conseqüentemente, pela “crise” do Welfare State;
3. as propostas e políticas de renda mínima, que começam a ser formuladas e implementadas, nesse contexto de “crise” de Welfare State, passam a compor diferentes correntes teóricas, que podem preconizar

tanto a substituição dos sistemas de proteção social quanto a complementação desses sistemas<sup>9</sup>.

Feitas essas considerações sobre as políticas de renda mínima, pode-se dizer que:

- no *modelo de assistência social*, essas políticas assumem características meramente compensatórias, isto é, não estão associadas às políticas de geração de emprego e renda, embora sejam apontadas como instrumentos suficientes e eficientes no combate à pobreza e ao desemprego. São políticas que, quase sempre, procuram atender apenas aos indivíduos em situação de pobreza extrema, ou seja, são orientadas pelo princípio da focalização e pela concepção de *cidadania invertida*;
- no modelo de *seguridade social*, as políticas de renda mínima assumem características, que buscam, a partir do pressuposto da redistribuição da renda, reforçar e complementar os serviços sociais, as políticas e os programas sociais no combate à pobreza e ao desemprego. Além disso, procuram atender, ao nível da subsistência, todos os indivíduos, independente da inserção no mercado de trabalho, sob o prisma do princípio da universalidade e, portanto, da concepção de *cidadania universal*;
- no modelo de *seguro social*, essas políticas assumem características, que buscam assegurar um certo consumo básico apenas para os indivíduos, que, quando inseridos no mercado formal de trabalho, obrigatoriamente, contribuem para um fundo e desse fundo beneficiam-se de políticas de renda mínima, em caso de sinistro, como, por exemplo: a transferência monetária, nos planos de saúde privado, na modalidade de assistência domiciliar – o chamado auxílio cuidador; as pensões sociais, etc. Trata-se de políticas que, neste caso, são orientadas pelo princípio meritocrático e pela idéia de *cidadania regulada*.

Dentre essas características que as políticas de renda mínima assumem no modelo de *seguro social*, o pressuposto da integração, combinação, complementação dessas políticas com esse sistema de proteção social, também é

---

<sup>9</sup> Os trabalhos de Silva e Silva (1996 e 2001) destacam diferentes correntes teóricas: corrente de inspiração liberal/neoliberal; corrente distributivista ou progressista; e corrente de inserção social, que serão aprofundadas no próximo item de discussão deste capítulo.



uma delas. Isso porque, conforme destaca Esping-Andersen (1991), alguns dos países centrais, como, por exemplo, Áustria, França e Alemanha, adotaram esse modelo, e compõem o Quadro – 6 (seis), abaixo, subtraído de Fonseca (2001), que destaca vários serviços e benefícios associados ou complementares às políticas de renda mínima.

**Quadro 6 – Rendimento Mínimo: Principais Serviços e Prestações Associados**

<b>Países</b>	<b>Programa</b>	<b>Principais Serviços e Prestações Associados</b>
Áustria	Sozialhife	Subsídio de alojamento**. Seguro de doença ou saúde.
Bélgica	Minimum de Moyens d' Existence - MINIMEX	O Minimex cobre todas as despesas. Os Centres Public d' Aide Sociale podem conceder ajudas excepcionais, principalmente para alojamento e despesas associadas, saúde, e água/gás/eletricidade em dívida.
Dinamarca	Social Bistand	Subsídio de alojamento. Subsídio de estudos para estudantes que vivem com a família ou fora dela.
Finlândia	Toimeentnlotuki	Subsídio de alojamento. Uma parte adicional do Toimeentnlotuki cobre especialmente os cuidados de saúde dispendiosos, as despesas de guarda de crianças, os custos elevados associados ao exercício de uma atividade laboral.
França	Revenu Minimum d' Insertion	Subsídio de alojamento. Isenção do imposto de habitação. Cuidados de saúde gratuitos.
Alemanha	Sozialhilfe	Subsídio de alojamento. Seguro de saúde e despesas relacionadas com doenças. Subsídio de educação. Ajuda para circunstâncias excepcionais.
Irlanda	Supplementary Welfare Allowance – Unemployment assistance	Subsídio de alojamento. Ajuda para vestuário e calçado das crianças na escola. Ajuda em espécie para artigos de cama, aquecimento e outro equipamento doméstico essencial.
Luxemburgo	Revenu Minimum Garanti	Subsídio de alojamento. Financiamento do seguro médico.
Holanda	Algemene Bijstand	Subsídio de alojamento. Financiamento do seguro médico.
Portugal	Rendimento Mínimo Garantido	Subsídio de alojamento. Despesas médicas (para certas categorias), bolsas de estudo. Subsídios para os transportes públicos.
Espanha	Renta Mínima	Ajuda social de urgência (alojamento e

		aparelhos domésticos).
Suécia	Socialbidrag	Subsídio para alojamento, subsídio para famílias monoparentais.
Reino Unido	Income Support – income-based Jobseekers allowance	Subsídio de alojamento. Contribuição para os impostos locais. Tratamentos dentários, óculos subsidiados; leite + vitaminas para as crianças com menos de 5 anos e mulheres grávidas, refeições escolares. Ajudas para despesas de maternidade e auxílio funeral. Subsídios, em tempo frio, para os aposentados, deficientes e pessoas com filhos menores de 5 anos.

Fonte: Fonseca (2001, p. 150 *apud* Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comitê Econômico e ao Comitê das Regiões, 1992, p. 24).

\* Neste Quadro não estão incluídas as disposições relativas à formação profissional e ao emprego.

\*\* Embora a expressão subsídio de alojamento foi empregada neste quadro subtraído de Fonseca (2001), o termo mais adequado é subsídio à moradia.

Além desses países que adotaram o modelo de *seguro social*, a composição deste Quadro – 6 confirma também a característica da complementação das políticas de renda mínima com o modelo de *seguridade social*, como sinalizam os países da Escandinávia (Noruega, a Suécia e a Dinamarca), que adotaram esse modelo de proteção social.

A divulgação deste Quadro, através do Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comitê Econômico e ao Comitê das Regiões, de 1992, destaca tanto políticas de renda mínima que foram criadas no período dos 30 anos gloriosos do Welfare State (1945 a 1975) – como, por exemplo, a política da Alemanha, Bélgica, Dinamarca e Holanda, cujas datas de criação podem ser conferidas no Quadro 3 (três), deste capítulo, que foi elaborado por Vanderborght e Van Parijs (2006) – quanto políticas que foram sendo criadas no período da chamada “crise” do Welfare State. Buscando compreender o processo de criação dessas políticas, nesse período, realiza-se, a seguir, um estudo sobre políticas de renda mínima no contexto de dificuldades do Welfare State nos países de capitalismo avançado.

### **2.3. “Crise” do Welfare State e a Retomada do Debate sobre Políticas de Renda Mínima**

O debate sobre políticas de renda mínima, como uma alternativa de reforma de política social, se intensifica, a partir da década de 1970, no contexto de “crise”

do Welfare State. Os estudos internacionais acerca da elaboração e implementação dessas políticas, nesse período, apontam dois eixos de análises importantes, que são identificados como fundamentos específicos do atual debate sobre a temática (SILVA e SILVA, 1996).

O primeiro eixo está relacionado às grandes transformações que vêm ocorrendo na economia internacional nas últimas décadas que conformam profundo impacto no mundo do trabalho: precarização e fragmentação do trabalho associadas ao crescente desemprego e aumento nos índices de pobreza, mesmo nos países desenvolvidos. Esse fenômeno é denominado na literatura de “nova pobreza” (CASTEL, 2005 e PAUGAM, 2003).

*“... A chamada ‘nova pobreza’ é um fenômeno relacionado especialmente com as transformações ocorridas no mundo do trabalho, como a precarização e a flexibilização das relações de trabalho, o aumento do desemprego de longo prazo e também o descolamento entre o trabalho e o rendimento” (PAUGAM, 2003, p. 26).*

A “nova pobreza” vem sendo associada à entrada de novos atores no cenário político internacional reivindicando por melhores condições de vida. Tal fato vem sendo considerado como a “nova questão social”, pois está relacionado às mudanças no mundo do trabalho, que coloca em cheque os princípios organizadores de solidariedade e a concepção tradicional de direitos sociais (CASTEL, 2005 e ROSANVALLON, 1996).

*“... Desde el principio de los años ochenta, el crecimiento de la desocupación y la aparición de nuevas formas de pobreza parecieron, al contrario, llevarnos a largo tiempo atrás. Pero a la vez se ve con claridad que no se trata de un simple retorno a los problemas del pasado. Los fenómenos actuales de exclusión no remiten a las categorías antiguas de la explotación. Así, ha hecho su aparición una nueva cuestión social...” (ROSANVALLON, 1996, p. 7).*

Segundo Castel (2005), esta “nova questão social” impõe grandes dificuldades aos países que já haviam consolidado o Welfare State. Esta dificuldade refere-se ao segundo eixo de análise, tendo em vista que o Welfare State da forma como estava estruturado, baseado no pleno emprego e no desemprego temporário,

não consegue atender as demandas cada vez mais de ‘novos pobres’ (SILVA e SILVA, 1996).

Neste contexto, intensifica-se, nos países de Welfare State, o debate sobre os programas de renda mínima, como uma alternativa de reforma no campo da política social, independente da participação dos indivíduos no mercado “formal” de trabalho. Tal debate aponta que a garantia de uma renda mínima para todos os indivíduos asseguraria sua inserção social e, em última instância, sua cidadania.

Ramos (1994) sinaliza que a intensificação desse debate contribuiu para uma verdadeira ruptura tanto no campo econômico quanto no campo dos direitos da cidadania. Isso porque, se na esfera econômica, o rendimento individual sempre esteve atrelado à participação na produção e a principal forma de integração social era a inserção no mercado de trabalho, na esfera dos direitos da cidadania, esses se restringiam à política e a certos espaços sociais, como saúde e educação. Mas, com a “crise do emprego” dos anos 80 e a incapacidade de integração social via mercado de trabalho, houve a necessidade de se ampliar os direitos da cidadania à esfera econômica, garantindo uma renda mínima a todos os cidadãos, independente ou não da inserção no mercado do trabalho. Essa ampliação, segundo Draibe (1992), contribuiu para que:

*“... de uma concepção de programas assistenciais dirigidos aos pobres, evolui-se para a concepção de mínimos sociais garantidos a toda a cidadania e preferentemente dispensados sob a forma de um recurso financeiro de alocação universal” (DRAIBE, 1992, p. 267).*

A discussão sobre a garantia de uma renda mínima, através de algumas políticas e propostas, contribuiu para que Silva e Silva (1996) conceituasse essas políticas como sendo:

*“... transferências monetárias a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente; complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação das necessidades básicas” (SILVA e SILVA, 1996, p. 3).*

Este conceito, já mencionado no primeiro capítulo deste trabalho, é empregado em Silva e Silva (1996) apenas num sentido genérico. Porém, em sua

concretude, o que se verifica é a existência de uma ampla gama de propostas e políticas, que estão relacionadas às distintas correntes teóricas que vêm sustentando o debate sobre políticas de renda mínima nos países de capitalismo avançado.

### **2.3.1. Correntes Teóricas e Propostas de Renda Mínima nos Países de Capitalismo Avançado**

A análise realizada do debate internacional sobre os programas de renda mínima permite identificar correntes teóricas de vários matizes, que orientam várias propostas e programas muito diferenciados. O estudo da literatura evidencia propostas que vão do liberalismo extremado, como o Imposto de Renda Negativo de Friedman, ao extremo progressista, fundado na questão da distribuição da riqueza, como a proposta da Renda Social de André Gorz.

Alguns autores como Goujon, Euzéby e Milano apresentam tentativas de classificação das diversas modalidades de programas de renda mínima. Seus esforços classificatórios apresentam convergências e divergências relevantes para o debate. Estes autores foram citados em Silva e Silva (1996) que, em seu esforço de classificação geral das propostas de renda mínima, identificou três correntes de fundamentação teórica:

- 1 – a corrente de inspiração liberal, que está relacionada aos programas residuais desenhados a partir de mecanismos compensatórios e de substituição das políticas de proteção social.
- 2 – a corrente distributivista ou progressista, ligada aos programas de ordem mais universalistas, baseadas nos direitos de cidadania e complementares ao sistema de proteção.
- 3 – a corrente inserção social, que preconiza a renda mínima como um mecanismo voltado para a inserção social e capacitação profissional dos cidadãos.

Segundo Silva e Silva (1996), mesmo tendo sido realizado o esforço em classificar as diversas políticas e propostas de renda mínima a partir dessas distintas correntes teóricas, muitas dessas políticas assumem formas mistas e que, portanto, dificultam a classificação de forma fidedigna.

O Imposto de Renda Negativo de Friedman & Friedman e a Renda Básica Incondicional de Van Parijs são algumas das propostas de políticas de renda mínima, que, para Silva e Silva (1996), se enquadram na corrente de inspiração liberal.

A discussão sobre esse imposto acontece, sobretudo, nos Estados Unidos. Porém, ela antecede as reflexões de Friedman & Friedman, de 1980, como mostra o Quadro – 7 (sete), a seguir, elaborado pelos estudiosos Vanderborght e Van Parijs (2006).

#### **Quadro 7 – O Imposto Negativo Segundo Cournot, Lerner e Friedman**

1838	<i>“O bônus, invenção dos tempos modernos, é o contrário do imposto – é, usando a linguagem algébrica, um imposto negativo”.</i> Antoine Augustian Cournot (1801-1877), fundador da economia matemática.
1944	<i>“A criação de impostos negativos (...) significa que o governo, além de tomar o dinheiro dos indivíduos, o devolve a eles. Isso pode assumir a forma de auxílio social, pensões, bônus e até de um dividendo social quando se deseja aumentar globalmente o consumo”.</i> Abba Lerner (1903-1982), teórico do socialismo de mercado em livro sobre o qual Milton Friedman publica uma resenha em 1947.
1962	<i>“A princípio, (...) deve-se conceber um tal programa para ajudar as pessoas enquanto pessoas e não enquanto membros de algum grupo profissional. Em segundo lugar, na medida do possível, o programa, que funciona segundo as relações de mercado, não deve nem deformá-las nem dificultar o seu funcionamento. Do posto de vista puramente mecânico, o mecanismo que se recomenda a princípio é o imposto de renda negativo”.</i> Milton Friedman (1912), principal pensador do neoliberalismo e ganhador do Prêmio Nobel de economia (1976).

Fonte: Vanderborght e Van Parijs (2006, p. 53).

A proposta do Imposto Negativo, na interpretação feita por Silva e Silva (1996), tem como preocupações a criação de uma estratégia de transferência de renda, que seja incapaz de criar um estímulo ao ócio, mas sim ao trabalho. Para isto, estipulou-se uma linha de pobreza, acima da qual as pessoas pagariam o imposto e abaixo receberiam um valor complementar à renda alcançada através do trabalho.

Já a Renda Básica Incondicional é uma renda monetária paga, individualmente, para todo e qualquer cidadão, sem qualquer restrição quanto à natureza ou ao ritmo de consumo e independente da renda auferida e sem distinção de valor a ser pago aos ricos e aos pobres. Esta proposta está associada a uma

concepção de cidadania plena, na medida em que é universal e incondicional (VAN PARIJS, 2000). Porém, Silva e Silva (1996) aponta que ela possui características de substituição das políticas que compõem os sistemas de proteção social, mesmo reconhecendo algumas características dessa proposta que estão relacionadas à corrente distributivista.

Ao contrário de Silva e Silva (1996), Suplicy (2004) ao discutir sobre a proposta de Renda Básica Incondicional ou de Cidadania sinaliza que ela “... *complementa, e não substitui, transferências nas formas de bens e serviços existentes, como os da educação e da saúde públicas...*” (SUPLICY, 2004, p. 101).

Além disso, este autor e Van Parijs (2003) destacam que a experiência mais concreta dessa proposta e a do Alasca, um estado dos Estados Unidos, “... *que desde o início da década de 1980 existe uma renda completamente incondicional para todos, desde o nascimento até a morte, num nível igual para todos, sem nenhuma condição que não seja a residência legal...*” (VAN PARIJS, 2003, p. 82).

A Renda Básica Incondicional do Alasca, financiada com as royalties do petróleo, é transferida, por via eletrônica na conta bancária ou por cheque enviado às residências, aos indivíduos que entregam um formulário, preenchido com informações pessoais, na primeira semana de outubro. As estatísticas mostram que esta renda:

*“... evoluiu de pouco mais de US\$ 300, no início dos anos 80, até o pico de US\$ 1.963,86 em 2000. Depois da destruição das torres do World Trade Center, em Nova York, em 11 de setembro de 2001, com a conseqüente queda das ações na Bolsa, o dividendo anual per capita baixou para cerca de US\$ 1 mil. Numa família de seis pessoas isso significa cerca de US\$ 6 mil anuais pelo direito de todos participarem da riqueza do estado”* (SUPLICY, 2006, p.64).

A proposta da Renda Social Mínima formulada por André Gorz, segundo Silva e Silva (1996), é uma das mais representativas da corrente progressista. Esta se propõe à “redistribuição do trabalho”, ou seja, a redução das jornadas de trabalho para que todos os indivíduos possam trabalhar, além da flexibilidade do período e do horário, conforme as negociações entre patrões e empregados, associada à transferência de uma renda mínima, que seria concedida através de um “segundo cheque”, sugerido por Michel Alberto.

A proposta do Programa Renda Social de Inserção de Milano, que é uma das mais ilustrativas da corrente de inserção social, tratar-se-ia de um auxílio material, diferencial, associado ao desenvolvimento de ações de formação e inserção de profissionais, sendo suficiente para permitir aos beneficiários reencontrarem os meios para a sua emancipação. Não se trataria apenas de assegurar uma renda aos desempregados, mas de associar o benefício concedido à busca de atividades que permitam conservar a dignidade e a responsabilidade dos indivíduos (SILVA e SILVA, 1996).

A principal política relacionada a essa corrente é a Renda Mínima de Inserção – RMI implementada na França desde dezembro de 1988. A RMI é uma política que busca, através do repasse de um auxílio financeiro (de uma renda), atender a todas as pessoas maiores de 25 anos que não auferiram renda suficiente para a garantia da sobrevivência, estimulando sua inserção profissional e pessoal (ROSANVALLON, 1996).

*“O valor máximo pago mensalmente a um beneficiário gira em torno de US\$ 400, sob a condição de que ele não receba outra prestação social importante que é o auxílio moradia. Se isso acontece, o valor-teto estipulado para um adulto cai para US\$ 330, aproximadamente...”* (LAVINAS, 1998, p. 5-6).

A RMI, segundo Rosanvallon (1998), vem se configurando como um novo tipo de direito social, intermediário entre direito e contrato. Isto porque ela é um direito:

*“... no sentido de que é acessível a todos e traduz o reconhecimento do fato de que os excluídos devem obter um mínimo de recursos que lhes permita encontrar um lugar na sociedade. Corresponde também à institucionalização de uma certa dívida social. Mas é igualmente um contrato, na medida em que está sendo associada, em princípio, a uma contrapartida: o empenho pessoal do beneficiário na busca da sua inserção”* (ROSANVALLON, 1998, p. 131).

A exigência das contrapartidas é uma das principais críticas à RMI, pois a própria noção do direito está atrelada à universalidade e à incondicionalidade. Rosanvallon (1998) problematiza um pouco essa questão, quando diz que:



*“... de um lado é um direito individualizado; de outro um ‘direito condicional’: a RMI é concedida mediante uma forma de controle da conduta do beneficiado. Assim, será possível falar de “direito”, em tais condições? Não no sentido jurídico estrito, pois o direito tem essencialmente aplicação universal e incondicional. Por outro lado, também não se trata de um terno às práticas arcaicas da ‘caridade legal” (ROSANVALLON, 1998, p. 132).*

A RMI, enquanto um novo tipo de direito (ROSANVALLON, 1998), vem sendo implementada em todo território nacional francês. Lavinias (1998) destaca que a transferência de renda é de responsabilidade do governo central. Porém, salienta que existe uma contrapartida dos departamentos que devem empregar ou investir o equivalente a 20% do total dos benefícios concedidos pelo Estado em políticas locais, que busquem a inserção profissional e a capacitação dos beneficiários dessa política.

De acordo com os dados da Comissão Interministerial da RMI, apresentados no estudo dessa autora, a cada ano, um pouco mais de um milhão de indivíduos é beneficiado por essa política, o que implica um gasto anual de 4,6 bilhões de dólares. Além disso, a RMI alcança 3% da população da França metropolitana e 15% da população dos departamentos de ultramar. Acredita-se que essa estimativa, quanto à cobertura dessa política ainda é bastante abrangente, uma vez que desde o final de 1993 as taxas de aumento de novos beneficiários têm sido decrescentes (LAVINAS, 1998).

*“... Porém, tal qual na Alemanha, mudanças na política de seguro-desemprego (valor das indenizações e tempo de cobertura) levaram, no caso francês, a um aumento significativo do número de beneficiários da RMI entre 1992 e 1993. Jovens com idade inferior a 25 anos, todavia, não podem requerer a RMI, nem tampouco usufruir de nenhuma outra política social compensatória em moldes semelhantes. Não por acaso, trata-se do grupo social que vem acumulando mais desvantagens (inclusive altas taxas de desemprego) e se destacando por registrar redução da sua renda nos últimos 10 anos...” (LAVINAS, 1998, p. 5).*

A situação dos jovens franceses é apresentada também no estudo de Milano (1989 *apud* Silva e Silva, 1996) sobre a RMI, quando este autor aponta algumas das dificuldades dessa política.

*“... a RMI multiplica o risco da assistência e limita a possibilidade da inserção, servindo, de um lado, mais para ‘tapar os buracos’ da proteção social, pois 80% da população atendida são de categorias que têm acesso aos auxílios familiares. De outro lado, 80% dos beneficiários são de desempregados de longa duração, não indenizáveis pelo seguro desemprego, sobretudo jovens, tendo, portanto, necessidade de inserção profissional” (MILANO, 1989, p. 111 apud SILVA e SILVA, 1996, p. 80).*

A dificuldade da inserção profissional e pessoal dos beneficiários da RMI é destacada também nas reflexões próprias de Silva e Silva (1996). Além disso, esta autora sinaliza o caráter híbrido dessa política, ao dizer que a RMI está ligada à corrente de inserção social e que possui uma *“... articulação da renda mínima com outros programas e serviços sociais (lógica da complementação)”* (SILVA e SILVA, 1996, p. 38).

A apresentação dessas políticas e propostas de renda mínima associadas às distintas correntes teóricas é de grande relevância para compreensão dessa temática nos países de capitalismo avançado. Embora exista esta diversidade quanto às políticas e propostas nesses países, na Europa, quase todos os países vêm implementando programas de renda mínima baseados principalmente na concepção distributivista de complementação dos sistemas de proteção sociais já existentes.

*“Observa-se neste relato sobre as experiências internacionais que a grande maioria dos países da Europa conta com programas de garantia de renda mínima. As experiências são variadas e se diferenciam pelas condições de acesso (nacionalidade, idade, residência, entre outras), pela fórmula do cálculo do benefício, pelos modos de atribuição, pelas contrapartidas exigidas etc. Os programas são complementares (não são substitutivos de outros direitos sociais) e realizam-se como uma alocação monetária complementar e diferencial...”* (FONSECA, 2001, p. 151).

Algumas organizações vêm contribuindo para implementação de políticas de renda mínima associadas a essa corrente distributivista, como, por exemplo: a Rede Européia da Renda Básica (Basic Income European Network) fundada em 1986 e transformada, em setembro de 2004, em Rede Mundial da Renda Básica (Basic Income Earth Network), que é um fórum destinado a debater todas as experiências de transferência de renda e de renda mínima e a propugnar pela instituição em cada

país de uma renda básica incondicional; a União Européia e a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento – OECD, que defendem junto a seus países membros a adoção de programas de renda mínima, reconhecendo, todavia, que se trata de assunto interno de cada país. (SUPLICY, 2006).

A União Européia, especificamente, tem grande importância na implementação de políticas de renda mínima que são orientadas pela corrente distributivista. O estudo de Lavinás (2004), de certa forma, leva a refletir sobre essa questão e ainda destaca que, no caso da América Latina:

*“... a dimensão compensatória da proteção social parece ganhar autonomia e existência própria, desarticulada e desvinculada do sistema de seguridade social como um todo, já que as políticas de combate à pobreza passam a caminhar em paralelo e sem metas definidas” (LAVINAS, 2004, p. 2).*

Propondo-se a identificar a existência de aspectos que apontem uma certa materialidade do pressuposto da integração, combinação, complementação (ou não) das políticas de renda mínima com as políticas sociais constitutivas dos sistemas de proteção social na América Latina e no Brasil é que se decidiu realizar, no próximo capítulo deste trabalho, um estudo sobre a formação dos sistemas de proteção social e sobre a emergência e o desenvolvimento das políticas de renda mínima nessa região.

### **CAPÍTULO III – SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA NO CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA E DO BRASIL**

A constituição dos sistemas de proteção social no campo da sociabilidade secundária e a implantação das políticas de renda mínima nos países latino-americanos, como, por exemplo, o Brasil, diferente dos países de capitalismo avançado, acontecem tardiamente.

A emergência de formas de proteção social na América Latina é evidenciada desde o final do século XIX. Porém, a literatura aponta que esse fenômeno emerge, sobretudo, na metade do século XX e que existe um debate intenso quanto à configuração, ou não, desses sistemas em estruturas de Estados de Bem-Estar Social, tal, como, ocorreu nos países de capitalismo avançado.

Laurell (2002), por exemplo, discutindo sobre política social e Estado na América Latina, aponta que não existe nessa região “... *um estudo comparativo sistematizado sobre os Estados latino-americanos sob a perspectiva do Estado de bem-estar. É inclusive questionável que eles possam ser caracterizados dessa forma...*” (LAURELL, 2002, p. 157).

Já Draibe (2006), além de apresentar alguns dos questionamentos que envolvem esse debate, adota, a partir de um diálogo crescente com a literatura que recentemente estimulou a investigação sobre as peculiaridades históricas dos sistemas de proteção social da América Latina e suas variações nacionais, o uso do termo Estado Latino Americano Desenvolvimentista de Bem-Estar (ELADBS).

*“Produto do diálogo com tal literatura, o conceito nuclear aqui apresentado é o de Estado Latino Americano Desenvolvimentista de Bem-Estar (ELADBS), um tipo peculiar de Estado de Bem-Estar*

*Desenvolvimentista que moldou, em bom número de países da região, a emergência dos seus modernos sistemas nacionais de proteção social, no período 1930-1980. Ao longo dos processos de modernização e industrialização das economias latino-americanas, os ELADBS constituíram a estrutura político-institucional decisiva que viabilizou a incorporação das massas camponesas e de trabalhadores rurais às modernas estruturas e dinâmicas das economias urbanas de mercado, ao tempo mesmo em que viabilizou também a emergência e a expansão dos novos atores sociais, em especial os assalariados e as modernas classes médias urbanas (DRAIBE e RIESCO, 2006)” (DRAIBE, 2006, p. 7).*

A utilização desse termo no trabalho desta autora demonstra uma profunda reflexão sobre os sistemas de proteção social na América Latina. Oliveira (1985), por sua vez, ao refletir sobre os sistemas de proteção social, aponta que no Brasil, em contraste com os países de capitalismo avançado, vingou o que ele denominou de Estado de Mal-Estar Social.

A distinção que se afirma existir, entre os sistemas de proteção social dos países centrais e os sistemas de proteção social de países periféricos como, por exemplo, o Brasil, também é apontada no estudo de Lavinás (2003), quando esta autora faz uma análise comparada da trajetória do combate à pobreza na região da Europa e na América Latina.

Segundo esta autora, o combate à pobreza no contexto europeu sempre foi atribuído aos Estados de Bem-Estar Social, que conseguiam redistribuir, independente do modelo de financiamento adotado, os frutos do crescimento econômico e conseqüentemente proteger seus indivíduos. Entretanto, dada a dificuldade recente desses Estados, vem sendo adotado uma nova arquitetura do edifício da proteção social. Isto é, alguns países europeus estão redesenhando seus sistemas nacionais de proteção social e dessa forma criando estratégias de combate à pobreza nas esferas locais.

*“... A crise desses modelos coloca na ordem do dia a adoção de uma nova arquitetura do edifício da proteção social. Na visão de Esping-Andersen, o redesenho dos sistemas europeus nacionais de welfare talvez deságüe numa estratégia européia comum. Enquanto tal dilema aguarda resolução, é indiscutível que as estratégias de combate à pobreza e, sobretudo, contra à exclusão, são, crescentemente, de responsabilidade dos governos locais, das cidades, levando ao surgimento de regimes locais de regulação da pobreza, através da implementação de programas diversificados,*

*focalizados, desenhado para cada tipo de situação...*” (LAVINAS, 2003, p. 3).

Já na América Latina, ao contrário da Europa, “... o Estado do Bem-Estar, inconcluso e imperfeito, amputado da sua vocação universalista, deixou nas mãos dos pobres por muito tempo o enfrentamento da pobreza per se...” (LAVINAS, 2003, p. 3). A pobreza, nessa região, foi relegada, durante muito tempo, ao campo da proteção social primária. Só recentemente as pessoas se tornaram cidadãos com direito à proteção social. Porém, percebe-se, na atualidade, “... Em meio ao esgotamento do pacto corporativo, à crise fiscal e aos processos de descentralização que devolveram às esferas subnacionais competências no campo das políticas assistencialistas...” (LAVINAS, 2003, p. 4), um movimento de responsabilizar as esferas locais no combate à pobreza.

A responsabilização, em um maior ou menor grau, dos governos estaduais e municipais no combate à pobreza nesse contexto de reformas dos sistemas de proteção social latino-americanos é uma das condições para pensar a emergência das políticas de renda mínima como estratégias supostamente inovadoras no trato dessa questão.

*“... os governos centrais e os governos federais (ou a União), além de governos estaduais e municipais, como na experiência brasileira, têm implementado, desde os anos 1990, programas de transferência de renda com condicionalidades e eles são percebidos como nova e melhor estratégia de combate à pobreza”* (FONSECA e ROQUETE, 2005, p. 124).

As políticas de renda mínima ao emergirem nesse contexto vêm colocando um grande desafio para os países latino-americanos que é o de integrar essas políticas em uma coesa rede de proteção social, tal, como, Fonseca e Roquete (2005) destacam no seu trabalho. Buscando identificar elementos ou aspectos que apontem para essa integração, combinação, complementação (ou não) dessas políticas com os sistemas de proteção social da região é que se decidiu realizar, neste capítulo, um breve estudo sobre esses sistemas.

### **3.1. Sistemas de Proteção Social Latino-americano e Brasileiro: Um Breve Estudo**

Neste tópico busca-se apresentar questões mais gerais sobre os sistemas de proteção na América Latina e algumas questões mais específicas sobre esse fenômeno no Brasil. Acredita-se que a compreensão acerca do desenvolvimento desses sistemas, cronologicamente dividido no trabalho de Fleury (1994) em: (1) emergência; (2) consolidação, (3) expansão, maturação, crise; e (4) reformas, é de extrema importância para pensar o processo de emergência e ampliação das políticas de renda mínima, nessa região, e identificar os possíveis aspectos dessas políticas, que apontem para uma certa integração, combinação, complementação (ou não) com esses sistemas.

Os sistemas públicos/estatais de proteção social surgem, como já sinalizado, tardiamente na América Latina. Fleury (1994) apresenta um importante estudo sobre desenvolvimento histórico desses sistemas, tomando como base de análise os primeiros países dessa região – Uruguai, Chile, Argentina e Brasil – que implantaram seus sistemas de proteção social. O objetivo do trabalho desta autora é:

*“... buscar as regularidades e as diferenças que possam responder tanto à caracterização de um padrão comum, evidenciado em sua evolução tendencialmente regular, bem como pelas especificidades, que, em cada caso, configuram uma estruturação singular daqueles sistemas” (FLEURY, 1994, p. 175).*

Os resultados mais gerais do trabalho desenvolvido por Fleury (1994) e os alguns dos mais específicos, quanto à experiência brasileira, serão apresentados, a seguir, em um diálogo com alguns outros autores, como: Pereira (2006), Vianna (2000) e Draibe (1988), e tomando como base a periodização já destacada anteriormente.

#### **3.1.1. Emergência das Primeiras Formas de Proteção Social na América Latina**

A emergência das primeiras formas de proteção social na América Latina está associada às transformações que essa região passa a sofrer em sua estrutura

produtiva e à inserção dos seus países no sistema capitalista internacional. Essas questões levaram “... à crise do modelo primário-exportador em consequência da modernização e diversificação da estrutura socioeconômica” (FLEURY, 1994, p. 176).

As primeiras políticas de proteção social, dessa região, foram pensões implantadas, no século XIX, nos países Chile, Uruguai, Argentina e Brasil. Tais políticas, se em um primeiro momento eram destinadas apenas ao militares, já em um segundo momento, passaram também a proteger os servidores civis e, no caso do Uruguai e da Argentina, também os professores. Nas palavras de Fleury (1994), essas políticas:

*“... caracterizaram-se por sua natureza prebentária e seu caráter restrito ao corpo de servidores do Estado, evidenciando-se a intenção de vinculação do benefício à estratégia de construção do Estado como poder central e busca de identidade nacional” (FLEURY, 1994, p. 176).*

Além disso, segundo esta autora, elas não configuraram inicialmente modelos de proteção social. Isso porque foram instrumentos criados apenas por parte do Estado, ainda em formação, que buscava um poder central legítimo. Porém, dado o processo de industrialização e urbanização crescente nos países da América Latina, que resultou na expansão dos setores médios e da classe operária, de forte composição anarquista, o conflito distributivo entre capital e trabalho foi colocado no cenário político. Tal processo demandou uma forte intervenção do Estado na regulação do processo de trabalho, configurando, dessa forma, sistemas de proteção social nessa região de inspiração bismarkiana.

*“... as primeiras medidas estatais de proteção social, se bem possam estar referidas ao modelo de seguro bismarkiano, em sua estrutura institucional e sistema de financiamento, comportaram desde então um modelo ampliado e generoso de proteção, tanto em termos da pauta de benefícios concedidos quanto das condições de qualificação e cálculo do valor dos benefícios (Oliveira & Fleury Teixeira, 1985)” (FLEURY, 1994, p. 177).*



No caso específico do Brasil, dada a formação de um Estado com forte inspiração liberal, consagrada na Constituição de 1891, e a heterogeneidade da classe trabalhadora e das frações das elites econômicas e políticas, a resposta inicial do Estado à questão social foi altamente repressiva e buscava controlar a classe operária nascente (FLEURY, 1994). Pereira (2006), ao discutir sobre esse período, esclarece que essa repressão era feita pela polícia.

*“... a polícia, que controlava, repressivamente, a questão social então emergente. Data dessa época a frase do então presidente da República Washington Luís, que se tornou famosa e emblemática do estilo brasileiro de dar respostas aos reclamos sociais: ‘A questão social é questão de polícia’” (PEREIRA, 2006, p. 128).*

Entretanto, com a pressão do movimento grevista, cada vez mais forte no país, com a influência dos outros países da América Latina e com a repercussão do Tratado de Paz de Versailles, de 1917, o Estado brasileiro redirecionou a sua intervenção no trato da questão social, promulgando, em 1919, a Lei de Acidentes de Trabalho e criando, em 1923, as primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensões – CAPs (Lei Elói Chaves) (FLEURY, 1994), que, segundo Pereira (2006), foram limitadas e precárias.

*“No conjunto das políticas sociais as áreas que mereceram maior atenção foram o trabalho e a previdência, mas, mesmo assim, de forma limitada e precária. Dentre as principais medidas adotadas, destacam-se: criação, em 1923, dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde, do Código Sanitário, da Lei Elói Chaves – relativa à previdência social – além de uma legislação esparsa, de efeito mais retórico do que prático, voltada para a regulação e a provisão de contingências ligadas ao trabalho – acidentes, férias, trabalho do menor e da mulher, velhice, invalidez, morte, doença, maternidade” (PEREIRA, 2006, p. 128).*

A criação dessas políticas, embora limitadas e precárias, foi possível a partir da organização das camadas médias urbanas e do operariado (de origem europeia e orientado por ideologias socialistas e anarquistas) que conseguiram colocar a questão social na agenda pública do país. A organização desses grupos não só ocorreu no Brasil, mas também nos outros países analisados por Fleury (1994). Porém, vale ressaltar que:

*“A resposta estatal a estas demandas variou entre os países, em um espectro que incluiu, em maior ou menor grau, a assimilação da proteção social e da função distributiva como parte da estratégia de desenvolvimento; o enquadramento seletivo das demandas com o Estado atuando focalizadamente na atenção aos maiores necessitados; a circunscrição do papel do estado à função de prevenção e regulação dos conflitos entre capital e trabalho” (FLEURY, 1994, p. 179 - 180).*

### **3.1.2. A Consolidação dos Sistemas de Proteção Social**

A consolidação dos sistemas de proteção social na América Latina ou, conforme aponta Fleury (1994), a consolidação do formato e dos aparatos de proteção social nessa região ocorreu a partir das mudanças ocasionadas pela crise de 1929, que deu início ao grande processo de substituição de importações, que foi *“... viabilizado pela presença maciça do Estado no processo produtivo e na regulação da reprodução social”* (FLEURY, 1994, p. 180).

A presença do Estado, em larga escala, na esfera da produção e reprodução social contribuiu para um novo modelo de desenvolvimento dos países latino-americanos. Essa participação se deve tanto à dificuldade do poder oligárquico de conseguir responder as demandas por participação política, *“... expressas pelos movimentos das camadas médias civis e militares e das demandas dos trabalhadores urbanos, cuja organização sindical e política ocorria fora do controle das elites e dos organismos governamentais”* (FLEURY, 1994, p. 180), quanto à ausência de uma burguesia que fosse capaz de conduzir esse processo de transição política e resistir economicamente à industrialização substitutiva de importações, que a crise de 1929 impôs aos países dessa região (FLEURY, 1994).

A centralidade que o Estado passou a ter na condução do processo de industrialização substitutiva de importações só se tornou possível a partir das mudanças nas relações de poder e na interação que este adotou com a sociedade, isto é, só foi possível a partir da incorporação controlada dos trabalhadores ao processo político.

Fleury (1994) salienta que essas mudanças refletiram em grande medida nas transformações no aparato estatal administrativo e na organização e consolidação de grandes estruturas de proteção social dos trabalhadores. Os países, desde

então, consolidaram um sistema de proteção social, embora “... *caracterizado pela sua fragmentação, com a existência de múltiplas instituições e regimes de contribuição e benefícios, a depender do poder de barganha de cada categoria de trabalhadores ao qual se aplicava...*” (FLEURY, 1994, p. 185).

No caso do Brasil, esta autora alude que a ascensão de Getúlio Vargas ao poder foi um marco histórico que representou uma mudança do domínio das oligarquias e conseqüentemente significou a centralização do poder político em um aparelho estatal moderno. O Estado conseguiu incorporar “... *as demandas das camadas médias e da burguesia industrial nascente, sem no entanto ferir os interesses dos setores agrários tradicionais*” (FLEURY, 1994, p. 181).

Dentre as novas estruturas administrativas que foram sendo criadas, nesse período, a partir da incorporação dessas demandas, Fleury (1994) e Viana (2000) destacam que a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) foram de grande importância para promover o desenvolvimento econômico do país e controlar ou contornar os conflitos entre capital e trabalho, que existiam nessa época.

Vianna (2000), especificamente, ao estudar sobre os sistemas de proteção social no Brasil, apresenta cronologicamente a criação desses distintos IAPs, quando diz que:

*“Os Institutos de Aposentadorias e Pensões, forma pela qual um sistema nacional de previdência gerido pelo Estado foi introduzido no país, começaram a ser organizados em 1933, com a criação do IAPM (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos). Logo se seguiram o IAPC (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes) e o IAPB (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários), de 1934; o IAPTC (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Transportadores de Cargas), o IAPE (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores), e o IAPI (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários), e o IPASE (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado), de 1938; e já nos anos 50, o IAPFESP (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários), que reuniu as Caixas de Aposentadorias e Pensões remanescentes” (VIANNA, 2000, p. 140).*

Além disso, esta autora aponta que estes IAPs, ao serem criados, foram sendo constituídos como entidades autárquicas, vinculadas ao Estado via Ministério do Trabalho, cujo regime de capitalização se orquestrava pela contribuição de empregados e empregadores a um fundo e a partir desse fundo era possível prover

benefícios a esses empregados, que estavam inseridos no mercado formal de trabalho urbano.

Vianna (2000) e Fleury (1994 e 2003), utilizando-se do estudo de Santos (1979), enfatizam que esse regime consolidou um sistema de proteção social, no país, orientado por uma concepção de *cidadania regulada*, cujas limitações são possíveis de serem identificadas em Fleury (1994), que persistiram por algumas décadas.

*“O padrão de proteção social através da cidadania regulada pela condição de trabalho corporificou-se em uma estrutura fragmentada composta por uma multiplicidade de instituições, cada uma delas funcionando com diferentes parâmetros na arrecadação da contribuição, nos critérios de concessão e no cálculo dos benefícios, a depender do poder de barganha da categoria de segurados. Este modelo de funcionamento implicava na cooptação dos dirigentes que representavam os trabalhadores nas instituições previdenciárias, através de um jogo de concessões e barganhas que envolvia também os funcionários governamentais”* (FLEURY, 1994, p. 182).

### **3.1.3. Expansão, Maturação e Crise dos Sistemas de Proteção Social**

A expansão dos sistemas de proteção social nos países latino-americanos analisados por Fleury (1994) foi caracterizada como a ‘massificação de privilégios’, uma vez que novos benefícios foram criados e agregados aos já existentes. Porém, eram destinados aos mesmos grupos; e mesmo tendo ocorrido a inclusão de novos grupos de beneficiários, esses não conseguiram alterar a estrutura fragmentada e estratificada das instituições e planos de cobertura.

Isso gerou muita insatisfação em torno do sistema de proteção social, já consolidado, e acabou sendo um dos pontos que provocou o colapso do populismo e o fracasso do modelo desenvolvimentista, conforme aponta Fleury (1994).

*“A insatisfação das expectativas, gerada pela própria política de Seguridade, a criação de um poder sindical e partidário difícil de ser controlado, como consequência do jogo de barganha instaurado, o esgotamento do modelo de substituição de importações e a fragilidade da economia – baseada na liderança estatal e na entrada do capital estrangeiro e revelada no crônico déficit fiscal do Estado e na impossibilidade de controle da espiral inflacionária – são alguns*

*dos problemas que evidenciam o colapso do populismo e o fracasso do modelo desenvolvimentista” (FLEURY, 1994, p. 195).*

Por essa razão, Fleury (1994) sinaliza que a expansão e maturação desses sistemas de proteção social na América Latina manifestaram-se como crise, à medida que não foi possível resolver nos marcos das estruturas administrativas estatais que foram criadas no bojo da crise dos anos 1930. Algumas tentativas de reformulação dos sistemas de proteção social foram tomadas, mas não deram muito certo nessa época.

*“As tentativas de reformulação do Sistema de Seguridade Social, na direção de uma maior uniformidade, unificação e universalização, foram frustradas em muitos pontos, em um processo de marchas e contramarchas, em que se buscava modernizar as estruturas administrativas e viabilizar sua gestão racional, tendo no entanto, como limite, o próprio sistema político tecido em torno da proteção social” (FLEURY, 1994, p. 195).*

No caso brasileiro, a maturação e crise do sistema de proteção social ocorreram no período que vai de 1930 até 1964, com o golpe militar. Fleury (1994) destaca que os pesquisadores “... subdividem este período em duas etapas – *corporativismo orgânico (1930-1945) e a democracia populista (1945-1964) – ambos fortemente marcados pela ideologia populista (Malloy, 1986; Draibe et al., 1991; Oliveira & Teixeira, 1985)*” (FLEURY, 1994, p. 192).

Na etapa caracterizada como *corporativismo orgânico*, Draibe (1988) aponta que, durante esse período, foram criadas as legislações previdenciárias, que dizem respeito aos IAPs, e legislação trabalhista, consolidada em 1943. Fleury (1994), por sua vez, relata que, nessa época, o Brasil vivenciava a construção de instrumentos e aparelhos de regulação estatal da questão social, isto é, a criação dos IAPs, que institucionalmente acabaram expressando um alto grau de fragilidade, pois, além das questões apontadas no item anterior, eles deixavam de fora o setor rural, os domésticos, os autônomos e subempregados, atendendo apenas os setores urbanos que se organizavam em busca de uma proteção social.

A fragilidade do sistema de proteção social no período da etapa caracterizada como *democracia populista* continuou a persistir, mesmo sendo promulgado, por decreto, em 1945, um único Instituto de Seguridade Social – ISSB, que não chegou

a ser efetivado após a queda de Getúlio Vargas (FLEURY, 1994). Tal fragilidade pode ser percebida também no estudo de Draibe (1988), que sinaliza que esse período foi marcado pela expansão fragmentada e seletiva do sistema de proteção social brasileiro, e no estudo de Vianna (2000), que destaca que essa foi uma situação que persistiu até 1964, mesmo com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, que apenas unificou os benefícios e ampliou a cobertura.

*“Tal situação se manteve no interregno democrático que se estendeu da queda de Vargas, em 1945, ao golpe militar de 1964. O populismo então vigente aguçou a competição por prerrogativas entre os usuários da Previdência, na medida em que a expansão dos benefícios proporcionados por cada Instituto ocorria heterogeneamente, na esteira de pressões e acordos políticos particularizados pelo corporativismo sindical. A única mudança infringida a esta arquitetura organizacional decorreu da Lei Orgânica da Previdência Social, promulgada em 1960, que uniformizou os benefícios concedidos a todos os contribuintes sem, contudo, mexer na estrutura administrativa dos IAPs” (VIANNA, 2000, p. 141-142).*

#### **3.1.4. Reformas e Contra-Reformas dos Sistemas de Proteção Social**

Do meado da década de 1960 até início dos anos de 1990, a América Latina conviveu com grandes mudanças estruturais políticas e econômicas, principalmente nos países que compõem o Cone Sul: Chile, Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil, que provocaram um conjunto de reformas dos sistemas de proteção social dessa região. Fleury (1994) sintetiza muito bem essas mudanças, ao dizer que elas ocorreram:

*“... Em primeiro lugar, pela alteração do sistema político, com os golpes militares (Brasil, 1964; Chile, 1973 e Uruguai, 1973; Argentina, 1966 e 1976), e a implantação de regimes burocrático-autoritários, pondo fim à incorporação política dos trabalhadores dentro de um modelo populista. Em segundo lugar, pela crise econômica do capitalismo que atingiu a região no início dos anos 80, pondo fim a um ciclo prolongado de crescimento econômico, requerendo uma nova inserção destes países da divisão internacional do trabalho e no mercado capitalista mundial. Em terceiro lugar, pelo processo de transição à democracia, em um novo contexto mundial, com o predomínio da ideologia liberal e os efeitos*

*deletérios dos governos militares e do endividamento externo sobre a economia e sobre a qualidade de vida” (FLEURY, 1994, p. 197).*

As mudanças que ocorreram desde o meado da década de 1960 até o final da década de 1970, que compreende o período ditatorial, estão relacionadas ao colapso do populismo e o fracasso do crescimento econômico da América Latina. Isto é, são mudanças referentes a uma nova relação entre Estado e sociedade, pautada na não incorporação dos trabalhadores e dos seus interesses no processo decisório das políticas sociais, que tinha como pressuposto promover o crescimento econômico dessa região.

*“Os governos militares que tiveram lugar a partir dos anos 60 buscaram, sob a inspiração da Ideologia de Segurança Nacional, redirecionar o sistema político com a exclusão dos trabalhadores do pacto de poder, a desmobilização de suas organizações e das estruturas de representação de seus interesses, e assim dar curso à internacionalidade da economia, favorecendo a entrada de capitais e financiamento internacionais” (FLEURY, 1994, p. 198).*

A exclusão dos trabalhadores do processo de decisão da política social, que caracterizou a reforma centralizadora do regime autoritário-burocrático dos anos 1960-1970, não chegou a desmantelar as estruturas dos sistemas de proteção social, constituído no período que antecede a década de 1960. As fragilidades e as limitações institucionais, tal, como, aponta Fleury (1994), foram preservadas.

*“... a reforma centralizadora/burocrática, embora tenha na maioria dos casos alcançado retirar das organizações corporativas e partidárias o controle sobre o recurso de poder que representava a política social, não alcançou, no entanto, quebrar a estrutura medular do Sistema de Seguridade Social que havia sido montado anteriormente, preservando a estreita base financeira, a existência de regimes especiais e de um elevado grau de estratificação nos benefícios, a centralidade do Estado na prestação e/ou alocação dos recursos e definição do formato da proteção social e as distorções que caracterizaram o sistema, como a evasão, a irracionalidade e improdutividade, os altos custos administrativos, a corrupção e o clientelismo” (FLEURY, 1994, p. 212).*

No caso específico do Brasil, essas limitações e fragilidades do sistema de proteção social também permaneceram nesse período. Draibe (1988) aponta que,

além da exclusão da participação social e política dos trabalhadores no processo de decisão, prevaleceu no país uma alta centralidade política e financeira no nível federal das ações sociais do governo, uma enorme fragmentação institucional, uma política de autofinanciamento do investimento social e de privatização e o uso clientelismo da máquina social.

Fleury (1994 e 2003) também apresenta esse quadro e destaca que mesmo com o aumento da cobertura do sistema nesse período, incorporando grupos anteriormente excluídos, as empregadas domésticas, os trabalhadores rurais e os autônomos, isso se deu muito precariamente. Além disso, como destaca Draibe (1988), o autofinanciamento dos programas sociais ocorreu via (FGTS, PIS-PASEP, FINSOCIAL, FAZ, Salário-Educação) e a privatização dos serviços sociais foi um processo que nessa época aconteceu sobretudo na área da educação universitária e secundária e de atenção hospitalar.

A partir de 1980, o quadro social, político e econômico brasileiro, assim como o latino-americano, começa a ganhar novas configurações. Os países passaram a vivenciar um processo de crise econômica, que “... *afetou os países centrais nos meados dos anos 1970 e no início dos anos 1980 transmitiu-se aos países latino-americanos pela via do comércio e pela do financiamento...*” (FLEURY, 1994, p. 212), e ao mesmo tempo a conviverem com um processo de transição à democracia, à medida que as ditaduras militares desapareciam da região até o início dos anos 1990.

A existência desses dois processos concorrentes e simultâneos, tal, como, defende Fleury (1994), orientou dois modelos de reformas dos sistemas de proteção social nessa região: o chamado modelo universal/publicista e um outro modelo denominado de liberal/produtivista. O liberal/produtivista é discutido por esta autora a partir da experiência chilena e o universal/publicista tem como base a experiência brasileira datada, sobretudo, a partir de 1980.

A década de 1980, no Brasil, iniciou, por um lado, com a crise fiscal do Estado e elevação da dívida externa, que limitou a capacidade estatal de intervenção no campo social e, por outro, com a emergência de novos atores/movimentos sociais, articulados em torno de demandas reprimidas no campo das políticas e necessidades sociais, que conseguiram canalizar suas reivindicações para os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, que começaram em 1987 (FLEURY, 2003).



As reivindicações desses atores, canalizadas na Assembléia Nacional Constituinte, foram consolidadas, em grande medida, na Constituição Federal de 1998. Esta Constituição representou uma profunda mudança no sistema de proteção social brasileiro, uma vez que incluiu a previdência social, a saúde e a assistência social<sup>10</sup> como partes da seguridade social e introduziu a noção de direitos sociais como parte da condição de cidadania, até então restritos à lógica de seguro social (FLEURY, 2005).

A Constituição de 1988 inaugurou um novo modelo de proteção social para o país. Este modelo, segundo Fleury (2005), foi expresso nos seguintes princípios organizadores da seguridade social:

*“... universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento; e gestão quadripartite, democrática, descentralizada, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo em órgãos colegiados. Além disso, introduziu a noção de uma renda de sobrevivência de caráter não contributivo, ao assegurar um benefício financeiro de prestação continuada para idosos e deficientes incapazes de trabalhar”* (FLEURY, 2005, p. 453).

Entretanto, embora esta Constituição tenha inaugurado um modelo de seguridade social, seguindo esses princípios, tal modelo não vem conseguindo implementar suas ações, previstas constitucionalmente, desde a década de 1990. Soares (2004) aponta muito bem isso quando sinaliza sobre o desmonte da rede de serviços públicos, que o país vem sofrendo, e sobre o princípio da descentralização, que vem sendo recolocado em outras bases, a partir da crise econômica e da ideologia neoliberal.

*“A partir dos anos 90, quando se inaugura um novo contexto político marcado pelo ajuste econômico e pela ideologia neoliberal, a questão da descentralização é recolocada em outras bases. O processo de desmonte da rede de serviços públicos essenciais*

---

<sup>10</sup> A assistência social mesmo tendo sido reconhecida como política de seguridade social, teve dificuldades para se materializar como direito social. Alguns dilemas quanto a essa política só foram resolvidos com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, promulgada no ano de 1993 (BOSCHETTI, 2006).

*passa a ter, como uma de suas estratégias centrais, a 'desresponsabilização' por parte dos governos da União e da maioria dos estados, associada à crescente prefeiturização das ações públicas no âmbito social" (SOARES, 2004, p. 3).*

A respeito da dificuldade de implantar as políticas sociais previstas na Constituição de 1988, nesse contexto de crise econômica e de estratégias neoliberais, Behring (2003) sinaliza que o Brasil, desde os anos de 1990, está “... *diante de uma contra-reforma do Estado, que implicou um profundo retrocesso social, em benefícios de poucos...*” (BEHRING, 2003, p. 22).

A crise econômica e as estratégias neoliberais não só produziram profundas reformas ou, como alude Behring, contra-reformas do sistema de proteção social brasileiro, mas, também, em todos os sistemas de proteção social latino-americanos. Mesa-lago (2000), ao problematizar a crise econômica e as estratégias neoliberais em curso na América Latina, aponta que:

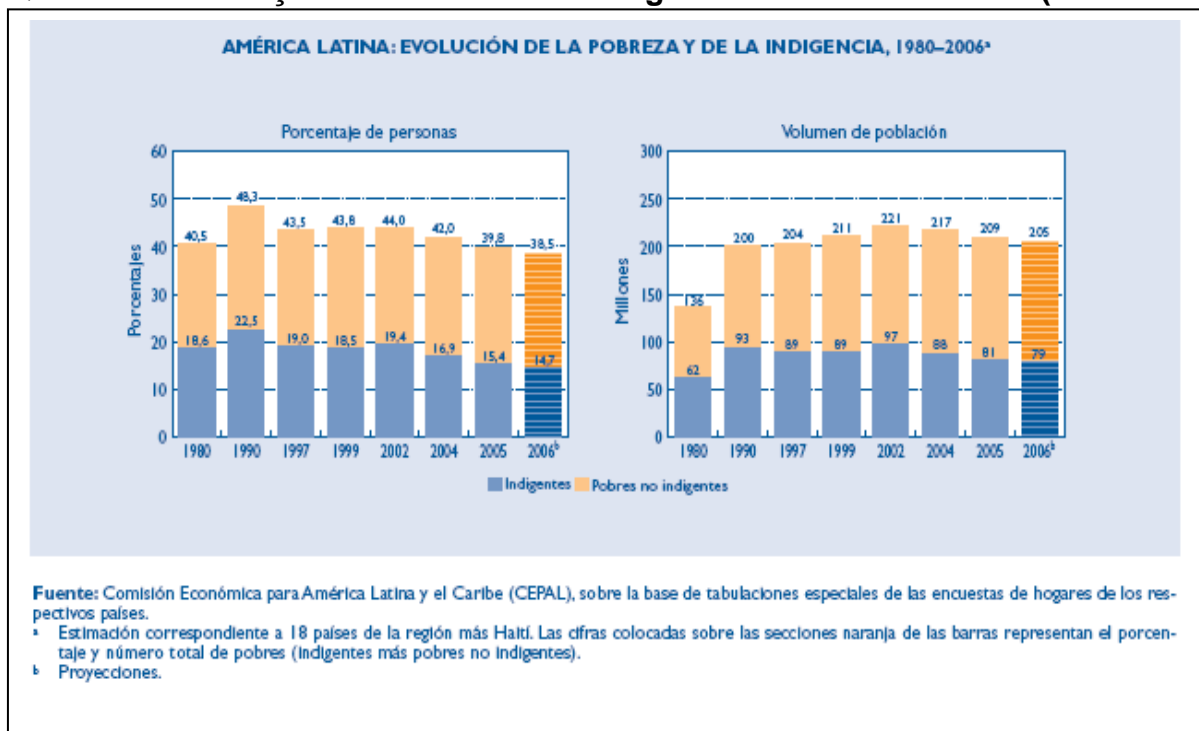
*“... La política social há sido también objeto de reformas importantes, comenzando com uma crítica a la seguridad social basada em sus problemas de ineficiencia administrativa, desequilibrio financiero-actuarial, concentración de la cobertura em el sector médio y exclusión de los grupos de más bajo ingreso y los pobres, impacto regresivo em la distribución, etc...” (MESA-LAGO, 2000, p. 8).*

As reformas dos sistemas de proteção social dessa região não foram apenas as únicas estratégias impostas pela crise econômica e pelo neoliberalismo. Outras medidas também foram adotadas. Mesa-lago (2000) destaca uma série destas medidas de caráter econômico.

*“La estrategia neo-liberal persigue la expansión del rol del mercado, promoviendo la reducción del tamaño y funciones del Estado que pasa de um papel predominante a uno subsidiário. Las medidas económicas incluyeron: recortes em el empleo público, desregulación, descentralización administrativa, privatización de empresas y servicios públicos (o, al menos, eliminación de subsidios a los mismos), estímulo a la competencia, disminución de los gastos fiscales unida a cambio e incremento de impuestos (a fin de eliminar el déficit fiscal y propiciar superávit), liberalización de los precios (de bienes de consumo, interes, tasa de cambio), promoción a las exportaciones no tradicionales, apertura al comercio mundial y al capital extranjero, globalización...” (MESA-LAGO, 2000, p. 7-8).*

Estas medidas econômicas agravaram a situação de pobreza na região. Lavinás (2003), ao estudar sobre a pobreza na América Latina, na contemporaneidade, destaca que “... a extrema desigualdade, de caráter estrutural, continua sendo a razão primeira da pobreza. Desigualdade de renda, desigualdade de acesso, desigualdade de meios, desigualdade na detenção de ativos...” (LAVINAS, 2003, p. 5-6). O Quadro – 8 apresenta a evolução da pobreza e da indigência nessa região entre 1980 e 2006. Especificamente, destaca as últimas estimativas referentes a esses problemas, que são as de 2005, e permite identificar que as maiores estimativas, em termos percentuais, são as de 1990.

**Quadro 8 – Evolução da Pobreza e da Indigência na América Latina (1980-2006)**



Fonte: CEPAL (2006, p. 59).

As estimativas, referentes ao ano de 1990, indicam que 48,3% da população latino-americana encontrava-se em situação de pobreza, sendo que desse percentual, 22,5% estava em situação de indigência, o que corresponde a 200 milhões de pessoas pobres, incluindo 90 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza ou de indigência. Tais estimativas respaldam a afirmação de que a partir de 1990 a pobreza na América Latina agravou-se dadas às medidas econômicas então adotados.

O agravamento da pobreza e as reformas dos sistemas de proteção social, que foram produzidas em grande medida pela crise econômica e pelas estratégias neoliberais são condições para se pensar a emergência das políticas de renda mínima na América Latina<sup>11</sup>. Fonseca (2006) sintetiza muito bem esse processo, quando diz que:

*“La crisis económica y los programas de ajuste agravaron la pobreza y fue en este contexto que surgieron en nuestra región las redes de protección social para focalizar en los grupos más vulnerables. Es también en este contexto y por la mitad de los años 90 que surgen en la región los primeros programas de transferencias condicionales de ingreso. En resumen, reforma en los modelos de seguro y transferencia monetaria condicionada para los más pobres”* (FONSECA, 2006, p. 7).

As políticas de renda mínima surgem nesse contexto como ações inovadoras no combate à pobreza. Isso porque não estavam associadas aos modelos de seguro social e buscavam romper com a tradicional distribuição de bolsas de alimentação. Além disso, foram consideradas inovadoras por estabelecerem co-responsabilidades aos beneficiários, com o objetivo de melhorar os níveis educacionais, impedir a evasão escolar, o trabalho infantil e também apoiar a nutrição mediante um maior consumo de alimentos e aumentar o cuidado no que diz respeito à saúde (FONSECA, 2006).

A emergência dessas políticas na América Latina a partir de 1990 evidenciou a diversidade quanto aos seus desenhos operacionais. Muitas políticas de renda mínima se diferenciam uma das outras pelas condições de acesso, pelo valor do benefício e de sua fórmula de cálculo, pelo tempo previsto para a permanência, pelos modelos de acompanhamento dos beneficiários, pelos sistemas identificação e

---

<sup>11</sup> As estratégias neoliberais e a crise econômica, se por um lado, agravaram a situação de pobreza na América Latina, nos anos de 1990, por outro, o agravamento desse problema acabou proporcionando a entrada de muitos sujeitos no cenário político desse continente, que exigiam intervenção do Estado no combate à pobreza. A emergência das políticas de renda mínima, sem dúvida, é resultante desse processo. Porém, não se trata de um processo que aponta uma “nova questão social” nessa região. Isso porque, a pobreza na América Latina sempre atingiu até mesmo os trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, o que difere dos países centrais. Nesses países, a pobreza, antes da década de 1970, só atingia aqueles indivíduos que não estavam inseridos no mercado formal de trabalho. A concepção de uma “nova questão social” surge nessa década, exatamente, por caracterizar, em grande medida, a entrada de indivíduos, que foram prejudicados com as mudanças no mundo do trabalho e passaram a vivenciar uma nova situação de pobreza, tal, como, destacou-se, no segundo capítulo deste trabalho, através do estudo de Paugam (2003).

seleção, pelas relações entre os distintos níveis de governos e pelas suas modalidades de financiamento. Entretanto, essas políticas possuem em comum três elementos:

- o foco em famílias pobres e extremamente pobres, com crianças e adolescentes;
- o princípio das contrapartidas ou condicionalidades estabelecidas; e
- o não pertencimento ao campo dos direitos sociais (FONSECA, 2006).

Este último elemento, já destacado no primeiro capítulo desse trabalho, sinaliza em seu sentido oposto, que as políticas de renda mínima nesse continente pertencem apenas ao campo das estratégias de combate à pobreza (FONSECA e ROQUETE, 2005).

Tal fato vem dificultando uma maior integração com as políticas constitutivas dos sistemas de proteção social, mesmo essas políticas possuindo elementos que, de certa forma, promovem o acesso aos direitos universais, como, por exemplo, educação, saúde e direito humano à alimentação (FONSECA e ROQUETE, 2005). Buscando identificar esses elementos é que se decidiu apresentar as principais características dessas políticas de renda mínima implementadas na América Latina, especificamente no Brasil.

### 3.2. Principais Políticas de Renda Mínima Implementadas na América Latina

As políticas de renda mínima vêm sendo implementadas desde 1990 na América Latina. Fonseca (2006) elaborou um quadro que permite identificar as principais políticas de renda mínima dessa região e apontar suas principais características.

**Quadro 9 – Políticas de Renda Mínima na América Latina**

<b>Países</b>	<b>Ano</b>	<b>Nome</b>
México	1997	Progres-Oportunidades
Brasil	2001	Bolsa Escola (2001); Bolsa Alimentação (2001); Auxílio Gás (2002); Cartão Alimentação (2003); Bolsa Família (desde 2003).*
Nicarágua	2000	Mi Familia

Colômbia	2001	Famílias en Acción
Equador	2001	Bono Solidaridad-Bono de Desarrollo Solidario
Argentina	2002	Jefes y Jefas de Familia
Chile	2002	Chile Solidario
El Salvador	2005	Programa Oportunidades (Red de Protección Social)
Uruguai	2005	Ingreso Solidario
Paraguai	2005	Tekoporã (piloto); Ñopytyvo (en la región del Chaco)
R. Dominicana	2005	Solidaridad
Peru	2005	Juntos
Panamá	2006	Red de Oportunidades

Fonte: Fonseca (2006, p. 9).

\* As políticas de renda mínima implementadas no Brasil serão apresentadas no próximo tópico de discussão deste capítulo.

No México, em 1997, foi criado o *Progresa*, como uma estratégia para apoiar as famílias rurais extremamente pobres, que posteriormente foi transformado, em 2001, no *Programa Oportunidades*, que, por sua vez, se propõe a atender, também, as famílias pobres das áreas urbanas (VILLATORO, 2005) e possui no seu desenho operacional quatro componentes: o da educação – bolsas condicionadas à frequência escolar e mais elevadas para as meninas, pois entre estas é maior o abandono da escola e menor a escolaridade; o da educação – apoio em serviços por meio de consultas programadas; e o da alimentação – aporte financeiro e em espécie (suplementos alimentares) (FONSECA e ROQUETE, 2005). Este Programa, segundo Fonseca (2006), funciona com co-responsabilidades e vem ampliando sua população beneficiária.

*“Oportunidades funciona con corresponsabilidades: los apoyos monetarios (para la alimentación, educación) son condicionados al cumplimiento de condicionalidades: asistencia de los miembros de la familia a los servicios de salud y de los titulares a sesiones de salud; asistencia regular de los niños a la escuela. Pero México amplió la población objetivo del programa por medio de la incorporación de los adultos mayores de 70 años integrantes de las familias beneficiarias. El país también promueve otra innovación con jóvenes en Oportunidades que funciona como estímulo a la conclusión de la educación media superior. Los jóvenes reciben 300 dólares como ahorro para lo que quieran hacer”* (FONSECA, 2006, p. 10-11).

Na Nicarágua o *Programa Mi Familia*, que pertence à Rede de Proteção Social começou no ano de 2000 envolvendo seis municípios desse país. Posteriormente, já na sua segunda fase (2003-2006), começou a ser implantado em mais 3 (três) municípios, conseguindo, dessa forma, atender 20 mil famílias. Este Programa busca atender as famílias em situação de pobreza extrema e, de acordo com Fonseca (2006), em sua primeira fase de implementação:

*“... hubo una combinación de criterios para la focalización: los departamentos con elevados niveles de pobreza, en los municipios con alta incidencia de pobreza y de fácil acceso a las escuelas y puestos de salud; en las comarcas, a donde residen las familias, los criterios son afinados: índice de marginalidad, grado de escolaridad de jefe del hogar, tamaño de las familias, etc. El programa está a cargo del Ministerio de la Familia”* (FONSECA, 2006, p. 11).

Na Colômbia foi lançado em 2001 o *Familias en Acción*, que busca atender as famílias em situação de extrema pobreza com crianças e adolescentes. Este Programa possui características semelhantes às do Programa Oportunidades, como, por exemplo, os componentes referentes à educação, à saúde e à alimentação (VILLATORO, 2005). Fonseca (2006) aponta que, no final do ano de 2005, este Programa já beneficiava 400 mil famílias, nesse país, e que vinha ampliando sua cobertura para os grandes e médios centros urbanos. Além disso, esta autora destaca as condicionalidades previstas no seu desenho operacional, quando diz que:

*“... Familias en Acción es un programa de transferencia condicionada de ingreso. Así, para el subsidio nutricional, las familias deben mantener al día la vacuna de sus hijos, llevar a los niños menores de 7 años a las citas de control de crecimiento y desarrollo. Para el subsidio escolar, deben garantizar que los niños, beneficiarios de este subsidio, no falten a clases en forma injustificada, más de 8 veces en un bimestre”* (FONSECA, 2006, p. 11).

No Equador, no ano de 2001, o governo eliminou o subsídio universal do gás e passou a transferir uma renda aos extremamente pobres do país, através do programa, então criado, *Bono de Solidaridad*. Posteriormente, o governo voltou atrás e começou a conceder, novamente, o subsídio do gás, porém o Bono de Solidaridad

ainda vinha sendo implementado. No ano de 2002, o governo instituiu o Bono de Desarrollo Humano. Este Programa concede um auxílio financeiro de 15 dólares mensais por famílias em situação de extrema pobreza e do mesmo modo, como os demais programas da América Latina, também possui algumas condicionalidades, tais, como, “... *salud – para las familias con niños menores de 6 anos; educación – para los niños y adolescentes (6 y 15 años) – con una asistencia de 90% de los días escolares...*” (FONSECA, 2006, p. 12).

Na Argentina, no ano de 2002, foi concebido o Programa *Jefes e Jefas del Hogar*, que tem como público alvo as famílias nas quais o chefe esteja desempregado e tenha filhos menores de 18 anos. O auxílio financeiro que este Programa repassa a essas famílias é de 150 pesos (cerca de U\$ 50) e a contrapartida é de quatro a seis horas de atividades em projetos que promovam melhorias comunitárias e funcionem como capacitação (FONSECA, 2006). O Programa preconiza que as crianças e os adolescentes devem estar estudando e para os pequenos é necessário que tenham a carteira de vacinação em dia (FONSECA e ROQUETE, 2005).

No Chile, em 2002, foi criado o projeto piloto *Chile Solidario*, que foi convertido em lei, no ano de 2004, pelo Congresso. O Chile Solidario também busca atender as famílias em situação de extrema pobreza ou indigência e possui 4 (quatro) componentes:

“1) *apoyo psico-social (Programa Puente/FOSIS); 2) apoyo económico mensual de protección a la familia (bono de protección mensual a la familia) – cerca de 15 dólares en los primeros 6 meses, 11,5 dólares del 7º al 12º mes y de 8 y 5 dólares en el segundo año; 3) beneficios monetários garantizados – pensiones asistenciales por vejez, invalidez, deficiencia mental etc. 4) acceso preferencial a los programas de promoción social...*” (FONSECA, 2006, p. 12).

Em El Salvador, foi implantado, também no ano de 2005, o *Programa Oportunidades*, que se propõe a atender as famílias em situação de extrema pobreza com crianças menores de 15 anos. A mulher é a beneficiária titular do Programa, o valor do auxílio financeiro concedido varia entre 15 a 20 dólares por família, o tempo de permanência é de três anos e as co-responsabilidades são:



*“... asistencia a los controles prenatales (para las embarazadas), control del crecimiento y desarrollo, vacunación completa (menores de cinco años); matrícula y asistencia regular a la escuela de parvularia a sexto grado en niños y niñas de cinco años y menores de quince años; capacitaciones. En 2005, el programa atendió cerca de 12 mil familias” (FONSECA, 2006, p. 15).*

No Paraguai, o governo criou, no ano de 2005, o programa piloto *Tekoporã*, que busca beneficiar as famílias em situação de extrema pobreza, com crianças e adolescentes, que vivem nas áreas rurais desse país. Possui no seu desenho operacional condicionalidades referentes à saúde e à educação. Além disso, preconiza que a mulher é a beneficiária titular. Segundo Fonseca (2006), recentemente o país criou mais um programa de renda mínima: o *Ñopytyvo*.

*“...Más recientemente, otro programa de transferencia, Ñopytyvo (em Guaraní quiere decir “trabajemos todos juntos”), comenzó a operar en una región del país (Chaco). La inserción institucional de los dos programas es en la Secretaria de Acción Social (SAS)” (FONSECA, 2006, p. 13).*

Na República Dominicana, no ano de 2005, foi lançado o *Programa Solidaridad*, que se propõe a atender as famílias em situação de extrema pobreza e opera com os seguintes componentes.

*“... i) Comer es Primero, cuyo objetivo es complementar la alimentación básica de los hogares en extrema pobreza, ii) el Incentivo a la Asistencia Escolar, que contribuye a la disminución de la deserción escolar en el nivel básico, de los menores entre 6 y 16 años y iii) el componente Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido, destinado a promover y facilitar el registro de los nacimientos y obtención de documentación” (REPÚBLICA DOMINICANA, 2007, 01).*

Este programa possui algumas características semelhantes com o *Programa Ingreso Ciudadano*, do Uruguai, como, por exemplo, o *Comer es Primero*, que vem sendo implantado desde 2005 (FONSECA, 2006).

No Peru, no ano de 2005, foi lançado o *Programa Juntos*, que é dirigido às famílias mais pobres, que tenham crianças e adolescentes. As famílias beneficiárias por este Programa recebem um auxílio financeiro, cujo valor fixo equivale a 30 dólares, como um incentivo ao cumprimento de compromisso de participação em

alguns programas de saúde, nutrição, educação e desenvolvimento da cidadania (FONSECA, 2006).

No Panamá, em abril de 2006, foi criado a *Red de Oportunidades* e, como as demais, um programa de renda mínima com condicionalidades referentes à educação e à saúde para o grupo materno-infantil. Segundo Fonseca (2006), “... *En el mes de agosto estaba atendiendo a 12 mil familias y pertenece a la red de protección que está siendo armada en aquel país. En programa es vinculado al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)*” (FONSECA, 2006, p. 15).

No Brasil, as políticas de renda mínima começaram a ser implantadas, no ano de 1995, nos municípios e estados brasileiros. Somente no final da década de 1990, sobretudo a partir de 2001, que o governo federal, de fato, começou a criar política de renda mínima, que buscam atender indivíduos em situação de pobreza e pobreza extrema em todo território brasileiro.

As principais características dessas políticas, principalmente no que tange aos elementos que tentam promover a integração com as políticas universais do sistema de proteção social desse país, como, por exemplo, as políticas de saúde e de educação, podem ser identificadas a seguir.

### **3.2.1. Principais Políticas de Renda Mínima Implementadas no Brasil**

As primeiras experiências de políticas de renda mínima no Brasil, como já salientado, surgiram, na década de 90, em alguns municípios da federação, como Ribeirão Preto, Campinas e em alguns estados, como São Paulo e Distrito Federal. Datam também dessa época as primeiras propostas de políticas de renda mínima, que seriam implementadas em nível nacional, como, por exemplo:

- A proposta do senador Eduardo Suplicy (PT-SP), de 1991, que elaborou o Projeto de Lei Nº 80/1991, onde propôs que todo cidadão acima de 25 anos com renda *per capita* inferior a uma determinada linha de pobreza teria a uma renda mínima incondicional. Assim como no Imposto Negativo de Milton Friedman, a perspectiva era de que o montante transferido aos beneficiários não fosse suficiente alto para gerar desestímulo ao trabalho. Este projeto, embora aprovado no Senado, sofreu diversas críticas relacionadas à viabilidade de financiamento e as reais condições para a

sua implementação, não sendo submetido à votação na Câmara dos Deputados, em um primeiro momento.

- A proposta do pesquisador José Marcio Camargo, que publicou na Folha de São Paulo, em 1993, o artigo chamado Os Miseráveis, onde propôs uma transferência monetária de renda atrelada ao acesso à educação. A idéia dessa proposta era de que o direito ao benefício não estaria voltado aos indivíduos, mas às famílias com filhos em idade escolar (5 a 16 anos). Neste caso, o ponto de corte para a definição das famílias beneficiárias não seria a renda, mas a matrícula na rede pública de ensino.

Porém, é somente no ano de 2001, no governo do presidente da República Fernando Henrique Cardoso, que começaram a ser implantadas, em um maior número, as políticas de renda mínima em escala nacional, com exceção do Benefício de Prestação Continuada – BPC<sup>12</sup> e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI<sup>13</sup>, que foram lançados em 1996. Os estudos realizados por Silva e Silva et al. (2004) e Soares et al. (2006), em relação a essas políticas, apontam que:

- No ano de 2001 foi criado, pela Lei Nº 10. 219, de 11 de abril, o Bolsa-Escola, do Ministério da Educação, que buscava atender crianças entre 6 e 15 anos de idades cujas famílias tinham uma renda *per capita* abaixo de R\$ 90,00. Este Programa, regulamentado pelo Decreto Nº 3.823, de 18 de maio de 2001, repassava um auxílio financeiro de R\$ 15,00 por criança, podendo este chegar até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças).

---

<sup>12</sup> O BPC é um benefício assistencial correspondente a 1 (um) salário mínimo, de caráter temporário, destinado mensalmente a idosos acima de 65 anos de idade e a pessoas com deficiência incapacitadas para a vida independente e para o trabalho, cuja renda familiar *per capita* seja inferior a ¼ do salário mínimo vigente. Este benefício foi instituído pela Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993), e implantado em 1996, constituindo, assim, o primeiro (e único) mínimo social constitucional que busca garantir um valor básico de renda a determinados segmentos da população que não têm condições de provê-la de forma própria.

<sup>13</sup> O PETI é uma política de renda mínima dirigida a famílias com renda *per capita* familiar de até ½ salário mínimo, com crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos de idade. Desenvolve três modalidades de atendimento: (a) Bolsa Criança Cidadã, que consiste no repasse monetário no valor entre R\$ 25,00 e R\$ 40,00 mensais às famílias atendidas; (b) Jornada Ampliada, que diz respeito ao oferecimento de ações sócio-educativas para as crianças e adolescentes em horário complementar à escola e (c) participação dos adultos em programas e projetos de qualificação e requalificação profissional e de geração de trabalho e renda.

Entretanto, exigia como condicionalidade que a criança tivesse uma frequência mensal mínima de 85% das aulas.

- Ainda neste ano de 2001 foi criado o Programa Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde e o Programa Agente Jovem, do Ministério da Previdência e Assistência Social. O Programa Bolsa Alimentação buscava combater a mortalidade infantil em famílias com renda *per capita* mensal de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo (R\$ 130 em 2004). Este Programa transferia um auxílio financeiro de R\$ 15 por criança entre 0 e 6 anos ou mulher grávida até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças) e em contrapartida “... *a família se comprometeria a atualizar o cartão de vacinação para crianças entre 0 e 6 anos e a fazer visitas regulares ao posto de saúde para o pré-natal e enquanto estiver amamentando para as mães* (SOARES, et al., 2006, p. 10). Já o Programa Agente Jovem busca atender adolescentes com idade entre 15 e 17 anos e com renda *per capita* familiar inferior a meio salário mínimo. Para receber o auxílio financeiro no valor de R\$ 65,00, os adolescentes devem estar matriculados na rede ensino e ter frequência superior a 75%, além de participar de atividades comunitárias. Em 2002, este programa chegou a beneficiar, segundo Silva e Silva et al. (2004), cerca de 105.000 adolescentes.
- No ano de 2002, foi lançado o Auxílio Gás, do Ministério das Minas e Energia, pela Lei Nº 10.453/2002, que era uma medida compensatória para o fim do subsídio ao gás de cozinha. Este Programa destinava-se as famílias com renda *per capita* de no máximo R\$ 90,00 (excluindo deste cálculo qualquer tipo de auxílio financeiro referente às políticas de renda mínima e também os benefícios como o seguro desemprego). O auxílio financeiro repassado às famílias, através deste Programa, era de R\$ 7,50 por mês, que eram pagos bimestralmente, e não era exigido nenhuma condicionalidade às famílias, com exceção do registro no Cadastro Único. Segundo Silva e Silva et al. (2004), até novembro de 2002, tinham sido beneficiadas, por este Programa, 8.556.785 famílias, com recursos aplicados no valor de R\$ 502.139.720,00 e com previsão orçamentária, para 2003, da ordem de R\$ 750.000.000, 00.
- Já no ano de 2003, no primeiro ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Cupom-Alimentação, isto é, uma política específica do

Programa Fome Zero, que era administrada pelo recém criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA. Esta política de renda mínima preconizava a concessão de um auxílio financeiro de R\$ 50,00 para famílias com uma renda familiar *per capita* menor do que a metade do salário mínimo por 6 meses (este período poderia ser prorrogado até o máximo de 18 meses) e tinha como objetivo combater a insegurança alimentar conjuntamente com políticas estruturais, que seriam implementadas também pelo Programa Fome Zero (SOARES, et al. 2006).

A implementação dessas políticas de renda mínima em nível interministerial e de forma desarticulada, ao longo dos anos, contribuiu para que problemas, como a superposição de clientela, a baixa cobertura, a pulverização dos recursos e a limitação dos instrumentos de avaliação, viessem a compor o que pode ser chamado de uma agenda restrita da política social brasileira.

Neste sentido, o presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, no seu primeiro ano de governo, com o propósito de reverter essa agenda e expandir as ações do Programa Fome Zero, unificou estas 4 (quatro) últimas políticas de renda mínima (Bolsa Escola/Ministério da Educação, Bolsa Alimentação/Ministério da Saúde e Auxílio-Gás/Ministério das Minas e Energia e Cupom Alimentação/MESA) no Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família será discutido no próximo capítulo deste trabalho. Porém, vale dizer, em linhas gerais, que este Programa tem como objetivo combater a fome e a miséria e promover a emancipação das famílias mais pobres do país (aquelas que tenham renda mensal *per capita* inferior a R\$ 120,00), através da combinação da transferência de renda (mínimo de R\$ 15,00 e máximo de R\$ 95,00) com contrapartidas ligadas à saúde e à educação (presença de filhos nas escolas, caderneta de vacinação desses em dia e o comparecimento periódico aos postos de saúde).

Além da criação do Programa Bolsa Família, no governo do Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2004, foi aprovada a Lei 10.835, de 08 de janeiro de 2004, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, que institui a renda básica de cidadania, que já foi apontada no primeiro capítulo deste trabalho. A partir desta lei, um auxílio financeiro de igual valor será repassado, a partir de 2005, para todos as pessoas residentes no país e estrangeiros há pelos menos 5 (cinco) anos, que “... *poderá ser*

*feito em parcelas iguais ou mensais, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando-se para isso o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias*” (BRASIL, 2004).

De acordo com Lavinias (2004), esta lei corre o risco de permanecer letra morta. Isso porque, como afirma o poeta Drummond (2004, p. 38), “*as leis não bastam. Os lírios não nascem da lei*”, e o que está em jogo no Brasil é exatamente a natureza do seu sistema de proteção social que vem se configurando, como pôde ser visto neste capítulo, cada vez mais seguindo princípios residuais, ou seja, na direção oposta ao espírito universalista-redistributivo da reforma social que levou à constituição da Seguridade Social, em 1988, e que, sem dúvida, para esta autora, inspira e legitima a renda básica de cidadania.

*“... Em outras palavras, o quadro institucional-formal que se forjou com o intuito de consolidar um sistema sólido de proteção social e garantir princípios de justiça social parece guardar cada vez menos correspondência com a prática instituída no cotidiano da luta contra a miséria e a pobreza, subordinada aos ditames da política de estabilidade macroeconômica e geração de elevados superávits primários”* (LAVINAS, 2004, p. 5-6).

Silva e Silva et al. (2004), por sua vez, também apresentam algumas das características dessa lei, que institui a Renda Básica de Cidadania no país. Entretanto, destaca características e elementos qualificadores das políticas de renda mínima quando diz que:

- O Posicionamento Estratégico: articula transferência monetária para famílias pobres vinculada a política de educação para crianças e jovens, ou outras políticas, como a da saúde e a do trabalho;
- À Originalidade: inaugura a manutenção da criança na escola e encaminhamentos ou atendimento de saúde ou de preparação para o trabalho, bem como a retirada da criança e do adolescente do trabalho como condicionalidade para a inclusão nos programas de transferência de renda;
- Os Objetivos: são variados e peculiares a cada política, referindo-se predominantemente a mudanças em situação de carência com destaque à questão do enfrentamento da pobreza;

- Os Beneficiários: são famílias vivendo em situação de pobreza ou extrema pobreza, tendo como público-alvo principalmente crianças e adolescentes de 7 a 14 anos ou ainda, de 7 a 15 anos;
- Os Critérios Básicos de Elegibilidade: renda familiar ou *per capita* familiar; idade dos filhos; matrícula e frequência à escola de crianças e adolescentes, em idade escolar e tempo de residência da família no Estado ou município, no caso das políticas de iniciativa de municípios e estados;
- Os Critérios de Prioridade: existem associados aos critérios gerais de elegibilidade, relacionando renda com outras manifestações da pobreza tais como: famílias com crianças e adolescentes em situação de risco ou com medidas de proteção social; famílias com crianças desnutridas; famílias com maior número de filhos; famílias chefiadas por mulheres; famílias sem casa própria; famílias com dependentes idosos ou portadores de deficiência; famílias residentes em áreas mais carentes; famílias com adultos desempregados etc.);
- O Benefício Principal: transferência monetária para complementação da renda das famílias, tendo como referência uma linha de pobreza, estabelecida pelo governo federal. Pode ser um valor variável ou fixo, sendo que o benefício é complementar à renda e a outros serviços sociais básicos;
- Os Benefícios Adicionais: diz respeito ao encaminhamento de adultos e demais membros da família para capacitação profissional, para educação entre outros serviços sociais;
- As Vinculações Institucionais: são vinculados em sua maioria às Secretarias de Ação Social ou similares. Com a instituição do Programa Bolsa-Família para unificação dos Programas de Transferência de Renda Federal, vem sendo instituída uma coordenação também centralizada;
- As Estratégias para Implantação: relaciona-se às políticas de iniciativa de municípios e estados, que tem utilizado listas de beneficiários de políticas já existentes; seleção de áreas pobres; cadastramento de populações específicas; encaminhamento de outros órgãos. As políticas nacionais têm critérios de elegibilidade e prioridades definidos e, por serem implementados de modo descentralizados, dependem da adesão dos

municípios para sua implantação;

- O Financiamento: as políticas municipais e estaduais recebem dotações orçamentárias dos estados ou municípios, variando de menos de 1% a 3% do orçamento anual, com predominância de 1%, podendo ter outras fontes. As políticas nacionais têm financiamento de recursos da União, com contrapartida dos municípios, principalmente no desenvolvimento das atividades de suporte administrativo e atividades sócio-educativas;
- O Acompanhamento/Avaliação: preocupação com a realização de monitoramento do processo de desenvolvimento das políticas e avaliações internas de resultados e impactos, pelos estudiosos e instituições nacionais e internacionais. O acompanhamento e avaliação interna dessas políticas vêm se desenvolvendo, no caso principalmente das políticas estaduais e municipais, mediante acompanhamento de grupos sócio-educativos, que se reúnem periodicamente como espaço de convivência; de discussão de problemas ou temas de seus interesses; de levantamento de informações e encaminhamento para outros recursos e serviços de membros da família beneficiária; registro de frequência escolar; visitas domiciliares, sendo desenvolvidos alguns esforços de avaliação com a participação do pessoal de execução ou técnicos externos;
- O Tempo de Permanência/ Desligamento das Famílias: no caso das políticas municipais e estaduais, o prazo fixado na legislação específica de muitas políticas para permanência das famílias beneficiárias era de um ano, sendo que a maioria estabelecia a possibilidade de renovação por igual período quando mantidas as condições iniciais que justificaram o benefício;
- Os Resultados/Impactos: os principais resultados e impactos das políticas de transferência de renda têm sido - melhorias concretas na superação dos problemas de sobrevivência do cotidiano (alimentação, pagamento de contas, compra de vestuário, material escolar, eletrodomésticos, melhoria da habitação...), com melhoria das condições de vida; elevação da frequência escolar dos filhos/dependentes de 7 a 14 ou 15 anos; diminuição da evasão e da repetência escolar; melhoria do rendimento escolar; redução do número de crianças fora da escola; saída de crianças e adolescentes das ruas; maior frequência das crianças aos postos de



saúde; diminuição de casos de desnutrição entre as famílias beneficiárias; elevação da auto-estima e maior autoconfiança, no presente e no futuro, por parte, principalmente, das mães e das crianças etc.

- As Exigências/ Contrapartidas: frequência das crianças e adolescentes de 7 a 14 ou 15 anos de idade à escola; atendimento regular das estes em postos de saúde, retirada desse público das ruas; participação de adultos desempregados em treinamento profissional; participação do responsável pela família em reuniões sócio-educativas periódicas; inserção de adultos da família em atividades ocupacionais;

Estas características das políticas de renda mínima, implementadas no Brasil, e seus respectivos elementos qualificadores somam-se às reflexões que Fonseca (2006) faz acerca das políticas de renda mínima na América Latina, principalmente no que diz respeito às dificuldades dessas políticas de se integrarem ou complementarem com as políticas universais dos sistemas de proteção social dessa região.

Isto é, a partir da apresentação dessas políticas na América Latina, especificamente das políticas de renda mínima implementadas no Brasil, pôde-se identificar que, embora tais políticas promovam o acesso às políticas universais dos sistemas de proteção social, como, por exemplo, as políticas de saúde, esse acesso tem se concentrado apenas à atenção primária e materno-infantil.

As políticas de renda mínima, nesse continente, não vêm se configurando como porta de entrada para os níveis mais complexos de atenção à saúde. Fonseca (2006), em seu estudo, também constata essa questão quando enfatiza que:

*“El acceso a este paquete, cuando es garantizado, no funciona como una puerta de entrada para otros niveles más complejos de atención a la salud, o sea, no opera como un filtro para seleccionar los casos que requieran cuidado especializado en otro nivel de atención”* (FONSECA, 2006, p. 16).

Além disso, muitas das localidades pobres onde são implementadas essas políticas de renda mínima possuem um déficit de serviços públicos, o que prejudica a participação dos beneficiários nessas políticas, sendo esses duplamente penalizados. Esta situação, especificamente, ocorre em muitos estados e municípios brasileiros, pois, conforme aponta Lavinias (2006b), o país vem concentrando o seu

gasto em políticas focalizadas de transferência de renda sem promover o aumento do gasto *per capita* em serviços públicos (educação, saneamento básico e habitação).

A Tabela – 1 (um), abaixo, subtraída do trabalho desta autora, revela que toda a área relacionada à infra-estrutura urbana, moradia e saneamento básico, que está diretamente correlacionada com a melhoria das condições de vida da população em situação de pobreza no país, registrou declínio importante entre o ano de 2002 e 2004, o que ocorreu também com a educação.

**Tabela I**

**Evolução dos Gastos Sociais por Função nos Estados Brasileiros - R\$ 2002-04**

<b>FUNÇÃO</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Varição</b>
<b>Assistência Social</b>	2.446.234.560	2.482.878.034	1.771.010.148	-28%
<b>Saúde</b>	21.687.840.938	22.828.728.594	26.082.258.044	20%
<b>Educação</b>	44.220.961.610	44.714.214.184	38.956.461.277	-12%
<b>Direitos da Cidadania</b>	2.007.766.214	2.052.440.135	2.162.323.669	8%
<b>Urbanismo</b>	1.822.607.679	1.577.477.985	1.650.120.084	-9%
<b>Habitação</b>	1.024.873.897	653.117.089	882.060.808	-14%
<b>Saneamento</b>	2.963.563.043	2.501.327.548	2.416.961.385	-18%
<b>Gestão Ambiental</b>	2.028.299.475	2.014.482.635	1.658.062.458	-18%
<b>Total</b>	<b>78.202.149.418</b>	<b>78.824.668.207</b>	<b>75.579.259.879</b>	<b>-3%</b>

Fonte: Tesouro Nacional (STN) [www.fazenda.tesouro.gov.br](http://www.fazenda.tesouro.gov.br); IPEADATA [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

Valores constantes a preços de 2004 - deflator implícito do PIB.

Fonte: Tesouro Nacional (*apud* LAVINAS, 2006b, p. 6).

No caso da saúde, a Tabela 1 aponta que houve um aumento do gasto social com esse serviço. Entretanto, as políticas de renda mínima, através das condicionalidades na área da saúde, além de proporcionarem apenas o acesso à atenção primária e materno-infantil – o que evidencia uma dificuldade dessas políticas de se integrarem à política de saúde constitutiva do sistema de proteção social brasileiro – vêm enfrentando muitos obstáculos, seja pela pouca tradição cooperativa entre os setores governamentais, pela falta/insuficiência de incentivos, etc.

Buscando examinar esses obstáculos e fragilidades institucionais referentes às condicionalidades do Programa Bolsa Família na área da saúde e da educação é que se decidiu realizar entrevistas com os gestores deste Programa no município do Rio de Janeiro. A idéia é de tentar também identificar as percepções desses

gestores em relação às condicionalidades do Programa, pois, concorda-se com Fonseca (2006), quando diz que:

*“... En el caso de la salud, que figura en las transferencias condicionadas, es necesario más que acciones ejecutadas por el área de salud, tales como: educación em salud, nutrición, abastecimiento de agua, saneamiento básico, médio ambiente, o sea, algo más que las inmunizaciones y cuidados del grupo materno-infantil” (FONSECA, 2006, p. 18).*

## **CAPÍTULO IV – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: LIMITES E AVANÇOS NA INTEGRAÇÃO DE UMA COESA E AMPLA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL – UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Como discutido no capítulo anterior, as políticas de renda mínima tanto no Brasil quanto em toda América Latina vêm apresentado dificuldades de integração com as políticas universais constitutivas dos sistemas de proteção social dessa região. Alguns autores, entre eles Fonseca e Roquete (2005), apontam que embora exista essa dificuldade, ainda é cedo para afirmar que as políticas de renda mínima se propõem a substituir as políticas universais. Isso porque, de certa forma, elas promovem o acesso aos serviços de educação e saúde, ainda que esses estejam apenas relacionados ao campo da atenção social mais básica.

A discussão sobre essa dificuldade de integração gira em torno, também, do déficit de serviços públicos ofertados pelos países latino-americanos, o que, sem dúvida, compromete os objetivos dessas políticas, principalmente àqueles que dizem respeito às condicionalidades como forma de promover a inclusão de famílias em situação de pobreza e pobreza extrema em uma rede mais ampla e coesa de proteção social.

A experiência brasileira especificamente vem demonstrando que os municípios e os estados ainda têm uma baixa capacidade de ofertar esses serviços, principalmente os de educação, de saúde (ARRETCHE, 2000), de saneamento básico e de habitação (LAVINAS, 2006b), o que, certamente, compromete o processo de implementação das condicionalidades das políticas de renda mínima, como, por exemplo, as do Programa Bolsa Família (SENNA et al., 2007). Além disso, a história de fragilidade institucional e gerencial, de dificuldades de

relacionamento setorial dessas distintas esferas governamentais aponta para essa difícil integração a uma coesa rede de proteção social.

A respeito dos problemas existentes nas esferas locais do Brasil, Andrade (1996) sinaliza que eles são de diferentes ordens:

*“...político-institucionais, financeiros, legais, entre outros, visto que os municípios no Brasil, têm se constituído em esferas subordinadas de poder. Subordinação essa que se expressa, tanto em relação à grande dependência financeira, da maioria dos municípios em relação às transferências intergovernamentais, quanto no que se refere à fragilidade de sua base político-institucional, marcada por um baixo nível de capacidade técnica instalada e pela práticas clientelistas que dominam a máquina” (ANDRADE, 1996, p. 2).*

Mesmo as mudanças recentes na institucionalidade das políticas sociais no Brasil não conseguiram superar esses problemas apontados pelo autor. Tais problemas é que levaram a pesquisar sobre a implementação do Programa Bolsa Família, no município do Rio de Janeiro – RJ, no que tange aos seus limites e avanços na integração de uma coesa e ampla rede de proteção social. Mais especificamente, a pesquisa realizada buscou examinar, através de entrevistas realizadas com os gestores municipal deste Programa, os obstáculos institucionais acerca da implantação das suas condicionalidades tanto na área da saúde quanto na área da educação.

Buscando mostrar os principais resultados dessa pesquisa é que se decidiu apresentar, em um primeiro momento deste capítulo, os objetivos e o desenho operacional do Programa Bolsa Família, a partir do estudo das suas legislações e dos seus documentos oficiais, bem como algumas de suas metodologias de análise e de avaliação, que foram realizadas por diferentes instituições de ensino e pesquisa do país.

#### **4.1. Programa Bolsa Família: Objetivos e Desenho Operacional**

O Programa Bolsa Família foi criado pelo Governo Federal, em outubro de 2003, a partir da unificação de quatro programas interministeriais de renda mínima<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> O Programa Auxílio-Gás destinava R\$ 7,50 por mês às famílias para complementar o preço do botijão de gás; o Programa Bolsa Escola pagava R\$ 15,00 para cada filho entre 6 e 15 anos, até o

A criação deste Programa revela um esforço do Governo de fortalecer o Programa Fome Zero, instituído no início do primeiro governo Luis Ignácio Lula da Silva (2003-2006) e que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada à população do país mais vulnerável à fome, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania (MDS, 2007l).

O Programa Bolsa Família é destinado diretamente a famílias pobres e extremamente pobres de todo o país, que associa o recebimento de um auxílio financeiro ao cumprimento das seguintes condicionalidades:

- Na área da saúde, as famílias com criança até 7 anos devem levar as crianças para vacinação e manter atualizado o calendário de vacinação; levar as crianças para pesar, medir e ser examinadas conforme o calendário do Ministério da Saúde. Já as famílias com gestantes e mães amamentando precisam participar do pré-natal; continuar o acompanhamento após o parto, de acordo com o calendário do Ministério da Saúde, levando sempre o Cartão da Gestante; e participar das atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável (MDS, 2007d).
- Na área da educação, as famílias devem matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos na escola; garantir a frequência mínima de 85% das aulas a cada mês. Se o aluno precisar faltar é necessário informar à escola e explicar o motivo; informar ao gestor do Programa Bolsa Família sempre que alguma criança mudar de escola (MDS, 2007d).

A realização dessas condicionalidades pelas famílias diz respeito a um dos objetivos do Programa Bolsa Família que é o de ampliar o acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais básicos, em especial os relativos à saúde e à educação. Além desse objetivo, o Programa, que está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, busca combater a fome e a pobreza e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular o desenvolvimento das famílias beneficiárias; e promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do poder público (BRASIL, 2004).

---

limite de três filhos por família; o Programa Bolsa Alimentação atendia às famílias que têm filhos de até 6 anos, pagando R\$ 15,00 por filho, até o limite de três filhos e o Programa Cupom Alimentação destinava, contrariamente ao proposto, R\$ 50,00 por mês às famílias que tenham filhos ou não.

Para alcançar esses objetivos, o Programa Bolsa Família utiliza como critério para a seleção das famílias beneficiárias a renda mensal *per capita* declarada, que é entendida como a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se do cálculo os rendimentos concedidos por programas de renda mínima. Além disso, toma por referência duas linhas de corte para concessão do auxílio financeiro: uma se refere às famílias pobres com renda mensal *per capita* entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 e a outra se refere às famílias extremamente pobres com renda mensal *per capita* até R\$ 60,00 (MDS, 2006). O Quadro 10 (dez), abaixo, elucida melhor essa questão.

**Quadro 10 – Valor Auxílio Financeiro do PBF Equiparado à Renda Familiar**

Critério de Elegibilidade		Ocorrência de crianças/adolescentes 0 – 15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e Tipo de Benefícios	Valores do Benefício**
Situação das Famílias	Renda Familiar Mensal <i>per capita</i> *			
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	15,00
		2 Membros	(2) Variável	30,00
		3 ou +Membros	(3) Variável	45,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	50,00
		1 Membro	Básico + (1) Variável	65,00
		2 Membros	Básico + (2) Variável	80,00
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	95,00

Fonte: MDS (2005 e 2006)

\* Os valores referentes à renda mensal *per capita* são os que foram atualizados pelo Decreto Nº 5.749, de 11 de abril de 2006. Antes desse decreto, o Programa, seguindo o Decreto Nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, atendia as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 100,00 e R\$ 50,00, respectivamente.

\*\*O valor do benefício terá um aumento de 18,25% a partir do mês de agosto de 2007. Com o reajuste, o valor do benefício variável passa de R\$ 15 para R\$ 18 por filho, e o valor do auxílio fixo, pago às famílias de extrema pobreza (com renda média por pessoa de até R\$ 60), aumenta de R\$ 50 para R\$ 58.

Através deste quadro, pode-se perceber que o auxílio financeiro básico é destinado para famílias que se encontrem em situação de pobreza extrema e o auxílio financeiro variável destinado para famílias que se encontrem em situação de pobreza e de extrema pobreza e que tenham em sua composição: gestantes, nutrizes e crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.

Para ingressar no Programa, as famílias precisam se inscrever no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal<sup>15</sup>, que foi instituído pelo Decreto Nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Este Cadastro é um instrumento de coleta de informações, que tem como objetivo identificar as famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros, definidas como aquelas com renda mensal igual ou inferior a ½ salário mínimo por pessoa no país (MDS, 2005).

Após a inscrição das famílias no Cadastro Único, que recebem um Número de Identificação Social - NIS, é realizado o processamento dos dados coletados no nível federal. Posteriormente, esses dados são devolvidos aos Municípios e aos Estados, a fim de que essas distintas esferas de governo também se informem sobre a população que vive em situação de pobreza e possam elaborar e implementar políticas sociais e programas adequados às necessidades dessa população excluída (MDS, 2005).

As últimas estimativas do MDS (2007a) quanto ao Cadastro Único, que são do final de março de 2007, apontam que, no Brasil, estão cadastradas 14.170.135 famílias que têm perfil do Bolsa Família, isto é, que possuem uma renda *per capita* familiar até R\$ 120,00 e 11.286.739 famílias já participam do Programa (MDS, 2007b). A estimativa em relação ao número de beneficiários é menor, porque existe um limite orçamentário, ou seja, depende do quanto o Governo quer gastar (ou dispõe) com este Programa.

Tal fato demonstra que as famílias, ao se inscreverem no Cadastro Único, não serão incluídas automaticamente em programas sociais de renda mínima. Além da questão orçamentária, como, por exemplo, a do Programa Bolsa Família, o recebimento de algum auxílio financeiro social dos demais programas do Governo Federal está condicionado aos critérios de acesso e permanência, que são estabelecidos para cada programa que, por sua vez, estão relacionados à fixação de metas de atendimento, à composição e à renda de cada família (MDS, 2005).

No caso específico do Programa Bolsa Família, este critério da renda *per capita* do Programa, como já frisado, está dentro da base de remuneração considerada como referência para o cadastramento no Cadastro Único - renda

---

<sup>15</sup> O preenchimento do Cadastro Único é de responsabilidade municipal, com apoio técnico e financeiro do Governo Federal. A gestão deste Cadastro assim como a gestão nacional do Programa Bolsa Família é feita pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, que foi criada em janeiro de 2004, juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Esta Secretaria tem por objetivo a implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania no país.



mensal igual ou inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo por pessoa no país - assim como os outros critérios de renda, para elegibilidade da população beneficiária, adotados pelos programas de renda mínima que existiam antes do Programa Bolsa Família.

É importante enfatizar isso, uma vez que mesmo com a integração dos diferentes cadastros, que existiam para cada um dos programas de renda mínima, no Cadastro Único e, posteriormente, com a unificação desses programas no Bolsa Família, ainda vem acontecendo o processo de migração dos diferentes cadastros para o Cadastro Único, principalmente as famílias beneficiárias dos programas de renda mínima que passaram a integrar o Bolsa Família<sup>16</sup>, além da incorporação de novas famílias que atendam aos critérios de elegibilidade do Programa e que não foram contempladas, ainda, por nenhum programa de renda mínima do Governo Federal.

Este processo de migração para o Cadastro Único vem demandando, para sua maior rapidez, a participação das diferentes instâncias governamentais. Tal participação é, também, prevista na implementação do Programa Bolsa Família, que destaca dois tipos de relacionamento entre a União e os entes federados: o primeiro é o compartilhamento de responsabilidades para implantação do Programa utilizando-se de um termo de adesão específico; e o segundo é a integração de programas de renda mínima que existem nas diferentes esferas governamentais (MDS, 2005).

A respeito do compartilhamento de responsabilidades para implantação do Programa Bolsa Família, um ponto que merece destaque diz respeito às responsabilidades das distintas esferas governamentais quanto às condicionalidades do Programa. De acordo com o MDS (2007e), as responsabilidades do Governo Federal frente às condicionalidades são:

- regulamentar a gestão do acompanhamento das condicionalidades e a repercussão de seu descumprimento pelas famílias beneficiárias do Programa;
- apoiar, articular intersetorialmente e supervisionar as ações governamentais para o acompanhamento das condicionalidades;

---

<sup>16</sup> Recentemente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, por meio da Portaria Nº 666, de 28 de dezembro de 2005, integrou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI ao Programa Bolsa Família.

- estabelecer e divulgar diretrizes técnicas e operacionais sobre os sistemas de acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família;
- manter e disponibilizar aos municípios sistemas de acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família;
- apoiar e capacitar os gestores municipais e estaduais;
- consolidar, analisar e disponibilizar dados de acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, enviados pelos municípios;
- acompanhar, monitorar e supervisionar o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família;
- estabelecer calendário anual de envio e recebimento de informações de acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família;
- elaborar relatórios para subsidiar a política de proteção social;
- disponibilizar apoio técnico-institucional aos Estados e Municípios.

Já as responsabilidades dos Governos Estaduais em relação às condicionalidades são:

- disponibilizar serviços e estruturas institucionais da área da assistência social, da educação e da saúde;
- promover, em articulação com a União e os municípios, o acompanhamento das condicionalidades pelos aplicativos (SISVAN e aplicativo de frequência escolar disponibilizado pela Caixa Econômica);
- promover ações de sensibilização, articulação e capacitação dos gestores municipais;
- promover o fortalecimento da rede de proteção social dos municípios;
- disponibilizar apoio técnico institucional aos municípios (MDS, 2007e).

Por sua vez, as responsabilidades dos Governos Municipais no que tange às condicionalidades previstas no Programa são:

- disponibilizar serviços e estruturas institucionais da área da assistência social, da educação e da saúde;
- promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (SISVAN e Aplicativo de Frequência Escolar da Caixa Econômica);
- manter dados do acompanhamento das famílias atualizados;
- identificar e acompanhar famílias com dificuldades de cumprimento das condicionalidades;

- disponibilizar informação à instância de controle social – Conselho Municipal responsável pelo Programa Bolsa Família (MDS, 2007e).

Além dessas responsabilidades, o Programa prevê a *intersectorialidade* que é um dos componentes de seu princípio de gestão compartilhada. Este princípio é uma das estratégias para superar o viés setorial que caracterizava os programas de renda mínima antes da unificação no Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família, utilizando-se deste princípio, busca a interação da assistência social com a educação e a saúde, a fim de que essas colaborem para a construção de uma práxis intersectorial, que possam atingir os objetivos propostos pelo Programa (MDS, 2005).

Um outro princípio fundamental do Programa Bolsa Família previsto no seu desenho operacional é o controle social. Este tem grande importância no seu processo de implementação, uma vez que o Programa possui uma ampla cobertura, uma execução descentralizada e focalizada, além dos desafios da intersectorialidade.

De acordo com o MDS (2005), o controle social deve ser realizado no âmbito de cada esfera de governo por conselho ou comitê formalmente instalado pelo respectivo poder público. Esses conselhos são órgãos colegiados de caráter permanente, com funções de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução da política de renda mínima e inclusão social; sendo necessário uma composição ampla, de modo a assegurar a suas deliberações a máxima representatividade e legitimidade, além do número de vagas reservadas à entidades ou organizações representantes da sociedade e dos beneficiários que precisa ser pelo menos a metade do total dos assentos nos conselhos.

O Decreto Nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, destaca que o conselho pode ser constituído especificamente para o Programa ou suas funções podem ser desempenhadas por outros conselhos formalmente constituídos, desde que atendidos os princípios de intersectorialidade e de composição paritária entre governo e sociedade. A Instrução Normativa, Nº 1, de 20/05/2005 preconiza orientações aos Municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa e para o desenvolvimento de suas distintas atividades.

O Programa Bolsa Família, no seu desenho operacional, não prevê critérios de avaliação da sua gestão nas diferentes esferas de governo. Entretanto, algumas pesquisas realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome - MDS

e por instituições de ensino e pesquisa, no país, vêm se propondo analisar ou avaliar este Programa.

Neste sentido, buscando situar a metodologia de análise da implementação do Programa Bolsa Família, no município do Rio de Janeiro – RJ, no que tange aos seus limites e avanços na integração de uma coesa e ampla rede de proteção social, no universo de metodologias deste Programa, é que se decidiu apresentar um estudo de algumas metodologias de análise e de avaliação do Programa Bolsa Família disponíveis.

#### **4.2. Estudo das Metodologias de Análise e de Avaliação do Programa Bolsa Família**

As metodologias de avaliação e de análise de pesquisas sobre o Programa Bolsa Família que aqui podem ser apresentadas são 5 (cinco): a primeira está relacionada à pesquisa de *Avaliação do Programa Bolsa Família*, que foi coordenada pelo pesquisador Victor Hugo de C. Gouvêa, do Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense – DATAUFF, por demanda do MDS; a segunda se refere à pesquisa *A importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros*, que foi realizada, em 2004, pela pesquisadora Rosa Maria Marques, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), também, por demanda do MDS; a terceira diz respeito à metodologia da pesquisa de *Avaliação de Impacto do Bolsa Família*, que foi conduzida pelo CEDEPLAR/UFMG, com apoio do BIRD; a quarta refere-se à pesquisa *Estudo da Implementação do Programa Bolsa Família no Estado do Rio de Janeiro*, coordenada pela pesquisadora Rosana Magalhães, da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); e a última, já mencionada, diz respeito à metodologia de pesquisa, propriamente dita deste capítulo, que se propõe analisar a implementação do Programa Bolsa Família no município do RJ.

A pesquisa de *Avaliação do Programa Bolsa Família*, foi realizada em 85 municípios de todas regiões do país, para o MDS, e teve como objetivos: traçar o perfil dos beneficiários do Programa em relação a variáveis como sexo, idade, nível de renda, grau de instrução, tipo de ocupação, hábitos alimentares, endereço e etc; mapear os efeitos do Programa sobre a vida das famílias (com destaque para a

alimentação); investigar a percepção sobre o funcionamento do Programa e avaliar o conhecimento sobre os vínculos institucionais do Bolsa Família. Para isso, construiu uma metodologia apoiando-se em uma técnica de pesquisa quantitativa domiciliar do tipo *survey* através de questionário fechado, que foi aplicado a 4.000 beneficiários - responsáveis legais pelo recebimento do benefício do Programa Bolsa Família (GOUVÊA et al., 2006).

*A importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros* foi uma pesquisa documental realizada para o MDS e buscou medir a contribuição dos recursos do Programa Bolsa Família, em 4.896 municípios, em relação aos volumes de recursos repassados pelo Governo Federal. Utilizou-se de uma metodologia que prevê duas bases de cálculos: uma em relação à quantidade de famílias beneficiadas e ao valor dos recursos do Programa transferidos e de uma outra para comparar os recursos do Programa disponibilizados com os recursos da Receita Disponível<sup>17</sup>. Através dessa metodologia, foi possível constatar que, do ponto de vista da população beneficiária, o Programa Bolsa Família constitui o mais importante Programa de transferência de renda existente no país. Em dezembro de 2003, o Programa atendia 16 milhões e 512 mil brasileiros beneficiados, sendo que a imensa maioria encontrava-se na região Nordeste (69,1%), seguindo da Sudeste (19,1%), Norte (8,0%), Centro-Oeste (2,4%) e Sul (1,4%). Do ponto de vista da importância dos recursos transferidos, a pesquisa constatou, de maneira geral, que para o conjunto das regiões, quanto menos desenvolvido for o município – o que transparece na baixa transferência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) – maior será a importância relativa do Programa Bolsa Família nas atividades econômicas municipais (MARQUES, 2005).

*A Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família*, também realizada para o MDS, é uma pesquisa domiciliar longitudinal de avaliação do impacto do valor do auxílio financeiro do Programa sobre orçamento e as condições de vida (nutrição, educação, saúde, etc.) das famílias beneficiárias. Para realização desta pesquisa, o CEDEPLAR/ UFMG construiu uma amostra de 15 mil domicílios de famílias beneficiárias e não beneficiárias do Programa, que abrangem 100 áreas

---

<sup>17</sup> A Receita Disponível é compreendida pelos recursos de impostos e das transferências constitucionais; o total das transferências federais para o SUS; o total de transferência federal, Fundo de Participação dos Municípios – FPM; e o total da transferência estadual a título do ICMS (MARQUES, 2005).

representativas compostas por 41 municípios grandes e 59 aglomerações de municípios (228 municípios), ou seja, um total de 269 municípios em todo o país. A partir dessa mostra, o CEDEPLAR vem reaplicando um questionário às mesmas famílias por ser esta uma pesquisa domiciliar longitudinal. O objeto de avaliação da pesquisa vem sendo gastos com alimentação, educação e saúde; medidas antropométricas e indicadores de desnutrição; empoderamento e capital social; relações de gênero e alocação intra-familiar de recursos (PAES, 2005). Alguns resultados já foram divulgados, como, por exemplo, o referente ao gasto com alimentação.

*“No que se refere a indicadores de gastos domiciliares, observam-se impactos positivos para os beneficiários do Bolsa Família com relação aos domicílios do grupo C2 (não beneficiários). Naqueles em situação de extrema pobreza (renda familiar até R\$ 50 per capita), verificou-se um aumento no gasto com alimentação de R\$ 388,22/ano. Na Região Norte/Centro-Oeste este diferencial alcançou R\$ 588,01 (...)*

*Entre as famílias em situação de pobreza (renda familiar até R\$ 100 per capita) observa-se que os beneficiários do Bolsa Família apresentam gastos anuais superiores com alimentos em R\$ 278,12 do que aquelas famílias não beneficiárias. O diferencial identificado é ainda maior na Região Nordeste, onde o aumento dos gastos anuais com a alimentação foi de R\$ 322,12 em favor das famílias beneficiárias...” (MDS, 2007c, p. 4).*

A pesquisa *Estudo da Implementação do Programa Bolsa Família no Estado do Rio de Janeiro* buscou compreender a adequação entre os objetivos do Programa Bolsa Família e as estratégias de implementação definidas no momento de sua formulação em dois municípios do estado: Duque de Caxias e São Francisco de Itabapoana. Trata-se da utilização da metodologia de estudo de casos, que procurou entender se o Programa tende a representar uma nova concepção de intervenção no campo das políticas de combate à pobreza e à fome no país e das políticas sociais de um modo geral. Para tal, examinou, especificamente, se o Programa possui mecanismos sólidos para a implementação dos princípios de descentralização, coordenação intersetorial, equidade e controle social, através de uma metodologia que prevê a análise de documentos/leis, de entrevistas semi-estruturadas com representantes da administração municipal e integrantes dos conselhos, além da participação em eventos/seminários relativos ao Programa (MAGALHÃES et al., 2005).

A metodologia da pesquisa *Análise da Implementação do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro, no que se refere aos seus limites e avanços na integração de uma coesa e ampla rede de proteção social* será apresentada, especificamente, a seguir. Entretanto, por se tratar de uma pesquisa que busca analisar a implementação de uma política de renda mínima no município do RJ, a compreensão que se tem sobre o processo de implementação é a de que ele corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação da política (MARTES et al., 1999). Trata-se de um processo que poderia constituir-se em simples execução de ações previamente formuladas, mas, na prática, muitas das vezes, é marcado pela imprevisibilidade e mudanças na política delineada, já que nenhum texto legal cobre completamente todas as contingências, todos os casos possíveis (LINDBLUM, 1981). Por este motivo, existe uma necessidade de superar a visão desta etapa enquanto processo simples e linear, característico de uma perspectiva do *policy cycle*, que preconiza uma visão de “*cima para baixo*” da implementação da política; que entende os problemas da implementação como “*desvios de rota*”; que aponta o funcionamento da administração pública como “*um mecanismo operativo perfeito*”, ou seja, que possui capacidade de segurar perfeitamente a implementação das ações formuladas; e que acredita que a implementação ocorre em um *policy environment*, caracterizado por “*... informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, enforcement de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política*” (MARTES et al., 1999, p. 101).

#### **4.2.1. Metodologia de Análise da Implementação do Programa Bolsa Família no Município do Rio de Janeiro**

A metodologia da pesquisa que está se propondo neste trabalho é de natureza qualitativa.

*“A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que*

*corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 1994, p. 21-22).*

Esta pesquisa tem por objetivo examinar o processo de implementação do Programa Bolsa Família no município do RJ<sup>18</sup>, especificamente, os obstáculos institucionais acerca da implantação das condicionalidades do Programa Bolsa Família e a existência de outras políticas que busquem ampliar e potencializar a rede de proteção social às famílias beneficiárias deste Programa, a partir de entrevistas com os seguintes gestores da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) do Rio de Janeiro:

- Secretário Municipal de Assistência Social do RJ;
- Coordenador do Programa Bolsa Família na SMAS;
- Responsável pelas Condicionalidades do Programa na Área da Saúde na SMAS;
- Responsável pelas Condicionalidades do Programa na Área da Educação na SMAS.

As *entrevistas semi-estruturadas*<sup>19</sup> realizadas com esses gestores acontecerem no início de julho de 2007 e seguiram respectivos roteiros, que estão em anexo neste trabalho.

*“A entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo. Através dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais. Ela não significa uma conversa despreziosa e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeitos-objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada. Suas formas de realização podem ser de natureza individual e/ou coletiva” (NETO, 1994, p. 57).*

---

<sup>18</sup> Optou-se por realizar a pesquisa a partir de um estudo de caso no município do Rio de Janeiro, tendo em vista a maior facilidade de obter as informações necessárias para esta pesquisa. A Prefeitura do RJ dispõe de um site com muitas informações sobre as atividades realizadas pelos órgãos e de uma escola de gestores, que tem interesse em aperfeiçoar suas ações a partir de pesquisas como essa. Além disso, este município, através da SMAS, é considerado uma referência, no país, na consolidação ou materialização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

<sup>19</sup> As *entrevistas semi-estruturadas*, segundo Neto (1994), articulam duas modalidades ou técnicas de entrevistas: a primeira diz respeito à entrevista aberta, onde o informante pode abordar livremente o tema proposto e a segunda à entrevista estruturada, que pressupõe perguntas previamente formuladas.



A utilização desses roteiros, conforme aponta Minayo (2004), é a forma como se materializa a técnica de entrevista, que orienta o entrevistador ou pesquisador durante o processo de captação ou de coleta das informações.

Além dessa técnica de entrevista individual, foi utilizada também a técnica de pesquisa *observação participante*. Através dessa técnica foi possível obter informações, que não foram coletadas a partir das perguntas previstas nos roteiros de entrevistas, sobre atuação dos gestores no processo de implementação do Programa Bolsa Família no município do RJ.

*“A técnica de observação participante se realiza através do contato direto do pesquisador com o fenômeno observado para obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seus próprios contextos. O observador, enquanto parte do contexto de observação, estabelece uma relação face a face com os observados. Nesse processo, ele, ao mesmo tempo, pode modificar e ser modificado pelo contexto. A importância dessa técnica reside no fato de podermos captar uma variedade de situações ou fenômenos que não são obtidos por meio de perguntas, uma vez que, observados diretamente na própria realidade, transmitem o que há de mais imponderável e evasivo na vida real” (NETO, 1994, p. 57-58).*

A utilização da técnica de *observação participante*, nesta pesquisa, buscou, conforme aponta Minayo (2004), complementar as *entrevistas semi-estruturadas*, que foram realizadas com os gestores municipal do Programa Bolsa Família, e demandou a utilização do instrumento *diário de campo* para registrar as observações.

*“... toda a observação deve ser registrada num instrumento que convencionamos chamar Diário de Campo. Desse caderno constam todas as informações que não sejam o registro das entrevistas formais. Ou seja, observações sobre conversas informais, comportamentos, cerimoniais, festas, instituições, gestos, expressões que digam respeito ao tema da pesquisa...” (MINAYO, 2004, p. 100).*

Além da *observação participante*, foi utilizada também a *técnica de pesquisa documental*, através da qual procurou-se levantar documentos primários e secundários da Prefeitura do Rio de Janeiro, que retratam o processo de implementação do Programa Bolsa Família nesse município, bem como sobre a estrutura organizacional da SMAS.

As informações coletadas a partir dessas três técnicas de pesquisa: *entrevistas semi-estruturadas*, *observação participante* e *pesquisa documental*, foram analisadas à luz da literatura sobre políticas de renda mínima, proteção social e das normatizações sobre o Programa Bolsa Família, ou seja, foram tratadas a partir de uma *análise de conteúdo*.

A *análise de conteúdo*, segundo Minayo (2004), visa ultrapassar o nível do senso comum e do subjetivismo na interpretação de um determinado objeto e alcançar uma vigilância crítica frente à comunicação de documentos, textos literários, biografias, entrevistas ou observações. Ela exige que se tenha conhecimento das suas variadas técnicas ou modelos, como, por exemplo: o modelo de comunicação *instrumental*, que atribui importância ao contexto e às circunstâncias aos quais a mensagem é veiculada, colocando em segundo plano o imediatamente expresso por ela; e o *representacional*, que considera como fundamentais as palavras da mensagem, por elas conterem elementos indicativos, viabilizadores da análise do pesquisador (SETÚBAL, 1999).

A utilização da técnica de *análise de conteúdo* nessa pesquisa do Programa Bolsa Família, no município do RJ, foi a *representacional*, que demandou que fossem construídos, previamente, quatro eixos, para analisar os dados ou as informações coletados:

- o primeiro, intitulado de *Programa Bolsa Família na Estrutura Organizacional da SMAS-RJ*, diz respeito à estrutura organizacional da SMAS e ao setor ou órgão, no interior desta secretaria, responsável por acompanhar o desenvolvimento do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro.
- o segundo, denominado de *Legado Prévio das Políticas de Renda Mínima na SMAS-RJ*, refere-se à experiência prévia ou não da SMAS com políticas de renda mínima. Mais especificamente, à existência ou não de políticas de renda mínima, que possuíam nos seus desenhos operacionais mecanismos de condicionalidades.
- o terceiro, chamado de *Contexto de Implementação do Programa Bolsa Família no Município do RJ*, está relacionado, sobretudo, ao processo de unificação das políticas de renda mínima no Programa, aos avanços e às dificuldades encontradas no processo de inclusão de novas famílias beneficiárias; à existência ou não de políticas que busquem

complementar o Programa; aos elementos que indiquem se existem ou não políticas de renda mínima paralelas ao Programa no município; aos aspectos que revelem como vem sendo a relação da SMAS com o Governo Federal e com os distintos setores de governo; e às questões referentes ao orçamento ou financiamento do Programa.

- o quarto, intitulado de *Condicionalidades do Programa*, diz respeito ao processo de implementação das condicionalidades do Programa Bolsa Família no município do RJ, sobretudo, às percepções dos gestores da SMAS quanto essa questão; às informações sobre a disponibilização dos serviços e estruturas na área da educação, saúde e assistência; à gestão do acompanhamento das condicionalidades e ao repasse das informações do Programa às instancias de controle social.

A análise dos principais dados coletados a partir desses quatro eixos analíticos pode ser verificada após um breve comentário sobre o trabalho de campo realizado.

#### **4.2.1.1. O Trabalho de Campo**

A entrada do pesquisador na Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro seguiu as instruções normativas para qualquer realização de pesquisa nesta instituição. Inicialmente, foram elaboradas cartas direcionadas aos quatro gestores do Programa Bolsa Família. Estas cartas apresentavam o pesquisador, o seu orientador, a universidade que ele está vinculado e que explicavam em linhas gerais a natureza da pesquisa que se estava propondo a realizar. Além disso, o pesquisador encaminhou aos gestores uma sinopse da proposta da pesquisa, contendo os seguintes tópicos: título; objetivos; problema central; procedimentos metodológicos para o trabalho empírico e cronograma, e assinou um termo se comprometendo a entregar uma cópia do produto dessa pesquisa no prazo estipulado (setembro de 2007).

Após autorização do secretário desse órgão para realização da pesquisa na SMAS, as entrevistas foram agendadas rapidamente no início de julho de 2007 e o pesquisador não encontrou grandes dificuldades para realização da pesquisa. Os assistentes sociais foram muito solícitos e os gestores do Programa foram muito

receptivos e consentiram que as entrevistas fossem gravadas, com exceção do gestor que está na coordenação do Programa Bolsa Família, que foi muito prestativo, mas, alegando motivos institucionais, não permitiu a gravação da entrevista, o que obviamente foi respeitado.

A observação, a escuta e o diário de campo, nesse caso, constituíram-se em importantes instrumentos dessa pesquisa, o que de forma alguma comprometeu a riqueza, a fidelidade e a originalidade às informações que foram transmitidos por esse gestor. Os principais resultados dessa pesquisa, que buscou analisar a implementação do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro, no que se refere aos seus limites e avanços na integração de uma coesa e ampla rede de proteção social, são apresentados, com base nos eixos de análises já elucidados, a seguir.

#### **4.2.2. Principais Resultados**

##### **4.2.2.1. Programa Bolsa Família na Estrutura Organizacional da SMAS-RJ**

A idéia aqui é apontar a estrutura organizacional da SMAS e dessa forma conseguir identificar o setor ou o órgão no interior desta secretaria responsável por acompanhar, mais especificamente, a implementação do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro. Busca-se analisar de que forma essa estrutura tem contribuído no processo de implementação do programa no nível local.

A SMAS é o órgão gestor do Programa Bolsa Família na Prefeitura do RJ. A escolha desta secretaria se deu pelo fato de ser a pasta, que está mais articulada com o MDS. No país, aproximadamente, 85% da gestão do Programa Bolsa Família está sob a responsabilidade das Secretarias Municipais de Assistência Social.

*“Como o Programa é no Ministério, como o Programa lá no Governo Federal é no Ministério do Desenvolvimento Social, a decisão do prefeito que ele ficasse na pasta que fosse articulada com o órgão que é a Secretaria de Assistência. 85% dos municípios brasileiros o órgão gestor do Programa Bolsa Família são as Secretarias de Assistência” (GESTOR, 01).*

Tal secretaria é responsável pela Política Pública de Assistência Social da cidade do Rio de Janeiro. Tem como diretrizes fundamentais: o combate às

conseqüências geradas pela pobreza, como, por exemplo, a exclusão social; a garantia e a promoção do acesso às políticas públicas que são apontadas como essenciais para vida do cidadão carioca como a política de educação, a de saúde, a de cultura, a de esporte e lazer, e a de habitação; e o desenvolvimento de uma política de inclusão social para as camadas mais pobres da população do município (SMAS, 2007a).

A legislação em vigor no município do RJ preconiza que compete à SMAS:

- *“Conceber e implementar a Política Pública de Assistência Social, na Cidade do Rio de Janeiro;*
- *Coordenar e promover, com as Secretarias que integram a Macrofunção de Políticas Sociais, o Sistema Municipal de Assistência Social – SIMAS;*
- *Gerir, juntamente com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente;*
- *Avaliar os impactos da operacionalização da Política de Assistência Social no Município do Rio de Janeiro, de acordo com as diretrizes e lógica da gestão governamental”* (PREFEITURA DO RJ, 2006, p. 9).

As informações que vêm sendo veiculadas pela SMAS (2007a) apontam que, desde o ano de 2005, esta secretaria conquistou a gestão plena da Assistência Social<sup>20</sup>.

*“A gente é gestão plena no SUAS, são 5% dos municípios brasileiros são gestão plena, nós somos gestão plena, temos a gestão plena do sistema”* (GESTOR, 01).

.A SMAS para conquistar a gestão plena da Assistência Social passou por importantes reformas na sua estrutura organizacional, buscando atingir as metas previstas na Política Nacional de Assistência Social, de 2004, que trouxe como principal questão a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

---

<sup>20</sup> A gestão plena é um nível em que o município tem a gestão local das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEAS (MDS, 2005b).

*“... A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro/2003, em Brasília/DF, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública.*

*Desencadear a discussão e o processo de reestruturação orgânica da política pública de assistência social na direção do SUAS, ampliando e resignificando o atual sistema descentralizado e participativo, é retrato, portanto, do compromisso conjunto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e demais gestores da política de assistência social, à frente das secretarias estaduais e municipais, da potencialização de todos os esforços políticos e administrativos necessários ao enfrentamento das grandes e crescentes demandas sociais, e dos inéditos compromissos políticos assumidos pelo novo Governo Federal” (BRASIL, 2004, p. 9)*

A construção e implementação do SUAS, no Brasil, depois da promulgação, em 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que se baseia “... *na existência de um sistema descentralizado composto de conselhos gestores, com participação comunitária, e na existência de fundos de assistência em cada esfera governamental, além dos conselhos de defesa dos direitos...*” (FLEURY, 2006, p. 63), é um avanço legal no campo da política de assistência social em um contexto marcado desde o início da década de 1990, como pôde ser visto no terceiro capítulo deste trabalho, por crise econômica e reformas do Estado.

A implementação do SUAS em todo território nacional vem seguindo as diretrizes da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS, aprovada em 2005 e da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que o conceitua da seguinte forma:

*“O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário à atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes tem o papel efetivo na sua implantação e implementação” (BRASIL, 2004, p. 33).*

A PNAS destaca, dentre inúmeros questões, que o SUAS, fortemente inspirado no Sistema Único de Saúde - SUS, prevê no seu desenho operacional dois níveis de atenção social: *proteção social básica* e *proteção social especial de média e alta complexidade*.

A *proteção social básica* é destinada aos indivíduos que vivem em uma situação de vulnerabilidade social muito decorrente da pobreza, da privação, que é entendida como ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outras; e (ou) para os indivíduos que estão com seus vínculos afetivos (relacionais e de pertencimento social) fragilizados, sejam por sofrerem discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras (BRASIL, 2004). Este nível de proteção social prevê serviços ou políticas sociais, como, por exemplo, as políticas de renda mínima implementadas no âmbito nacional, com, exceção do PETI, que está situado no nível de *proteção social especial de média complexidade*, que são executadas, sobretudo, pelos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS.

*“O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social”* (BRASIL, 2004, p. 29).

Já a *proteção social especial* é destinada às famílias e aos indivíduos que estão em uma situação de risco pessoal e social, seja por terem sido abandonados ou terem sofrido maus tratos físicos e (ou) psíquicos, seja por fazerem o uso de substâncias psicoativas, cumprirem medidas sócio-educativas, estarem em situação de renda ou em situação de trabalho infantil, etc. Este nível de proteção social está dividido em duas modalidades de atenção social: a *proteção social especial de média complexidade*, que busca, envolvendo de certa forma também os CRAS, atender as famílias ou os indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas que seus vínculos familiares e comunitários ainda não foram desfeitos; e a *proteção social especial de alta complexidade*, que procura atender os indivíduos ou as famílias que tiveram seus direitos violados e/ou os seus vínculos sociais rompidos, que, necessitam, portanto, de serem atendidas integralmente através da garantia de moradia, de alimentação, de higienização e de trabalho protegido (BRASIL, 2004).

Através destes dois níveis de proteção social: a *básica* e a *especial*, o SUAS busca materializar os preceitos da LOAS e avançar na consagração dos direitos de cidadania e inclusão social. No capítulo anterior deste trabalho apontou-se que, mesmo a Constituição de 1988 tendo representado uma profunda mudança no sistema de proteção social brasileiro, uma vez que incluiu a previdência social, a saúde e a assistência social como partes da seguridade social, a política de assistência social, segundo Boschetti (2006), teve dificuldades para se materializar como direito social no período que antecede a promulgação da LOAS.

*“... O processo de regulamentação da Constituição, ou seja, a conversão das prerrogativas constitucionais em uma lei capaz de tornar os direitos reais e efetivos, foi longo e difícil. Como conceber essa assistência social que se torna subitamente um direito e que deve ser pensada, obrigatoriamente, como política de seguridade social? Quando e como deve essa política ser elaborada? É essa uma política indispensável? É essa uma política compensatória? Esses parecem ser alguns dos dilemas que perpassaram as reflexões desenvolvidas durante o período anterior à aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), promulgada somente em dezembro de 2003” (BOSCHETTI, 2006, p. 9).*

Entretanto, mesmo após a promulgação da LOAS, que sem dúvida trouxe avanços no campo da política de assistência social, que já foram bem lembrados por Fleury (2006) neste capítulo, as dificuldades e as indagações quanto a essa política persistem e são apontadas no trabalho de Sposati (2005), que, ao fazer uma analogia entre os 10 anos da LOAS e os 10 anos de uma criança brasileira, sinaliza que:

*“Ambas são portadoras potenciais de direitos, seres de direitos, que facilmente são negados, direta ou indiretamente, por instituições, por agentes institucionais, por técnicos, por autoridades, pela família, pelos companheiros. Ambas são, portanto, só cidadãos potenciais, já que não possuem garantias plenamente reconhecidas. Ambas estão infelizes com tanta discussão e pouca coerência na ação. A menina LOAS ouve dizer que é tudo complexo, é tudo complicado. Sente que passa o tempo e tudo continua no mesmo. Parece até, que o mundo é um caminho sem rumo” (SPOSATI, 2005, p. 7).*

As indagações e as dificuldades em relação aos 10 anos da “menina LOAS” apresentadas em Sposati (2005) estimularam esta autora a apresentar 5 (cinco) incisivas recomendações: em uma delas já destacava a necessidade de um “...



*sistema único de cobertura, descentralizado, territorializado, com porta de entrada única para todos os usuários, e não para cada entidade. É preciso definir quem entra e quem sai e como saí, isto é, com quais aquisições e direitos garantidos”* (SPOSATI, 2005, p. 77-78).

A implantação do SUAS, para esta autora, “... não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS” (SPOSATI, 2006, p. 102). Este sistema, embora provoque alguns questionamentos, como, por exemplo: é adequado a um município cujo órgão gestor é gerido pela primeira-dama ser habilitado no SUAS?, ele conduziu a LOAS à maturidade como também a incluiu no âmbito das políticas públicas (SPOSATI, 2006).

A SMAS do RJ não tem como gestora a primeira-dama do município. Pelo contrário, tem como secretário um assistente social, que é formado pela Universidade Federal Fluminense – UFF e que é o atual representante municipal do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS. Esta secretaria, desde aprovação da Política Nacional de Assistência Social, que como já sinalizado, trouxe como principal questão a construção do SUAS, sofreu, no ano de 2005, uma profunda reestruturação para se adequar aos preceitos previstos nessa política.

*“Para estar adequada com a novíssima Política Nacional de Assistência Social, que em 2005 avançou a passos largos conseguindo unificar ações, profissionalizar as formas de gestão dos programas nacionais, buscar metodologias para qualificação dos profissionais da área, rever nomenclaturas, criar novos critérios de partilha de recursos da verba a ser dividida e repassada aos municípios, ampliar o atendimento à população em situação de vulnerabilidade social, por tudo isso, a Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS – precisou ser reestruturada”* (SMAS, 2007a, p. 1).

A partir dessa reestruturação, a SMAS do Rio de Janeiro (2007a) encontra-se atualmente subdivida em três subsecretarias, que foram inspiradas, até mesmo nas nomenclaturas, nas legislações do SUAS: a *Subsecretaria de Proteção Social Básica*; a *Subsecretaria de Proteção Social Especial* e a *Subsecretaria de Gestão*.

*“A Secretaria Municipal de Assistência Social, ela hoje está dividida em três subsecretarias: a Subsecretaria de Proteção Social Básica, a Subsecretaria de Proteção Social Especial e a Subsecretaria de Gestão...” (GESTOR, 04).*

Além dessas subsecretarias, a SMAS criou também uma *Coordenação Geral de Vigilância da Exclusão*<sup>21</sup>, que é responsável pelo acompanhamento dos dados diários que buscam auxiliar o trabalho de identificação das áreas com um maior índice de vulnerabilidade social do município do Rio de Janeiro. Já a *Subsecretaria de Gestão* tem como competências:

- *“Coordenar, acompanhar e avaliar, no âmbito da Secretaria, as atividades de:*
- *planejamento, administração, desenvolvimento e avaliação de pessoas, valorização do servidor e desenvolvimento institucional, segundo as diretrizes emanadas do Sistema de recursos Humanos e Gestão Institucional da SMA;*
- *infra-estrutura e logística, segundo as diretrizes emanadas do Sistema de Infra-Estrutura e Logística da SMA;*
- *planejamento e orçamento, segundo as diretrizes emanadas do Órgão Central de Orçamento;*
- *comunicação social, segundo as diretrizes emanadas do Sistema de Comunicação Social;*
- *ouvidoria, segundo as diretrizes emanadas do Sistema de Ouvidoria;*
- *integrar as ações administrativas da Secretaria” (PREFEITURA DO RJ, 2006, p. 9).*

A *Subsecretaria de Proteção Social Especial*, por sua vez, tem como responsabilidades garantir e promover o acesso dos indivíduos (crianças, adolescentes, jovens, famílias e idosos), que estão em uma situação de vulnerabilidades, decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração ou da violência, aos serviços sociais públicos, como, por exemplo: os abrigos e os serviços de acolhimento e atenção psicossocial especializados, que buscam criar laços de pertencimento e possibilidades de reinserção social. Mais especificamente, compete a essa subsecretaria:

---

<sup>21</sup> A SMAS possui também uma instituição que busca formular e executar políticas públicas que atendam especificamente as pessoas portadoras de deficiência do município do RJ. Tal instituição é conhecida como Fundação Municipal Lar Francisco de Paula – FUNLAR. A Escola Carioca de Gestores da Assistência Social, criado em 2004, é um órgão que, embora não previsto na legislação do município, também faz parte da estrutura organizacional da SMAS e que se propõe a potencializar habilidades e competências aos funcionários públicos. Além disso, procura atender profissionais de organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas intersetoriais e em rede, especialmente visando a operacionalização da PNAS (2004) no municipal do RJ (SMAS, 2007h).

- *“... Planejar e coordenar um conjunto de ações heterogêneas, no tempo e no espaço, direcionado a situações não apenas de risco social, mas de controladas privações quanto ao acesso dos bens e serviços que denotem situações individuais e familiares caracterizadas por rompimento ou esgarçamento de convívio com as normas sociais vigentes de diversificadas ordens e grandezas sociais, físicas e psíquicas;*
- *Promover e organizar ações e intervenções necessárias ao atendimento de um público-alvo multifacetado de problemas, em interação constante com o eixo de proteção básica;*
- *Definir as responsabilidades e as atribuições técnicas dos profissionais que atuarão em frentes de trabalho, tais como centros de acolhimentos” (PREFEITURA DO RJ, 2006, p. 10).*

Além dessas competências, esta secretaria coordena e monitora ações sociais de média ou alta complexidade previstas, como já apresentadas neste capítulo, na PNAS (PREFEITURA DO RJ, 2006). Uma das ações de média complexidade que a SMAS (2007b) aponta é o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), que é uma política de renda mínima que exige uma estrutura técnica e operacional maior do que as que existem no nível de proteção social básica, com atendimentos individualizados e monitoramento sistemático. Já em relação às ações de alta complexidade, a SMAS (2007b) destaca vários serviços sociais, sobretudo, os destinados à população em situação de rua do município, como, por exemplo, os serviços prestados pelos Centros de Acolhimentos, que fornecem refeições balanceadas, ambiente familiar e que possuem no seu interior uma equipe de assistentes sociais, psicólogos e educadores, que se propõe a construir junto com esses cidadãos, muitas das vezes, crianças, adolescentes, adultos, idosos e até mesmo famílias, a reinserção na sociedade.

A implementação dessas ações relacionadas tanto ao nível de média complexidade quanto ao de alta complexidade da Subsecretaria de Proteção Social Especial vem sendo possível, sobretudo, a partir de uma Rede Acolhedora de Atendimento à População de Rua e de dois núcleos: o Núcleo de Direitos Humanos, que é responsável pela articulação e implementação de projetos voltados para a promoção dos direitos humanos dos indivíduos que se encontram à margem da sociedade carioca; e o Núcleo de Ações Emergenciais, que *“... tem como prioridade agir em situações de emergência gerenciando e monitorando as ações e serviços a serem desenvolvidos em caráter de extrema necessidade, como em situações de desastres e calamidades públicas ocorridas na cidade”* (SMAS, 2007c, p. 1).

A *Subsecretaria de Proteção Social Básica*, seguindo as orientações da PNAS (2004), busca planejar, coordenar e executar serviços sociais que se propõem a promover a inclusão social das famílias ou indivíduos que estão em situação de vulnerabilidade pessoal e social, mas cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos. Em outras palavras, compete a essa subsecretaria:

- *“Planejar e coordenar os serviços sociais executados pela SMAS e seus parceiros, no que tange à qualquer situação social diagnosticada como de risco social ou vulnerabilidade social;*
- *Promover e organizar, no âmbito das dez áreas programáticas, serviços, ações e intervenções sociais necessárias ao desenvolvimento das potencialidades individuais e comunitárias;*
- *Garantir o fortalecimento de veículos sociais como sedutores de situações de vulnerabilidade ou privação dos direitos sociais inalienáveis ao desenvolvimento humano e cidadão;*
- *Definir as responsabilidades e atribuições técnicas dos profissionais da SMAS, quanto:*
  - *À referencia metodológica e conceitual da vigilância social das situações de exclusão e/ou falta de precocidade de acesso da população;*
  - *Aos serviços essenciais das políticas públicas, garantidoras de seus direitos e necessidades para sobrevivência com autonomia” (PREFEITURA DO RJ, 2006, p. 10).*

A execução dos serviços sociais referentes à proteção social básica acontece nos Centros de Referência da Assistência Social – CRASs, que vêm acompanhando em específicos territórios da cidade do RJ as vulnerabilidades sociais que fragilizam indivíduos e famílias. Através desse acompanhamento, os técnicos, sobretudo, os assistentes sociais buscam garantir o acesso aos serviços e políticas setoriais, principalmente às políticas assistenciais, que possuem características dessa proteção social básica, como, por exemplo: Centros de Juventude; Talentos de Vez; Espaço do Artesão; Das Ruas para as Empresas; Com Licença eu Vou à Luta; Conversando é que a Gente se Entende; Mulher Ação; ProJovem; Agente Jovem; Programa Bolsa Família e outras políticas de renda mínima (SMAS, 2007d).

Atualmente, no município do RJ, são 49 CRASs, que vêm se constituindo, ao menos no seu desenho, como a porta de entrada para as políticas sociais implementadas pelo Município. Estes CRASs estão distribuídos em 10 Coordenadorias de Assistência Social – CAS (PREFEITURA DO RJ, 2006 e SMAS, 2007e), que têm como competências “... *participar do planejamento de programas e*

*projetos a serem realizados na sua área de abrangência; implementar a política regional de assistência; realizar pesquisas, coordenar, supervisionar e avaliar a execução de todas as ações de desenvolvimento social'* (SMAS, 2007f, p. 1). Todas essas CAS possuem coordenadores que sistematicamente participam de reuniões com a gestora da Subsecretaria de Proteção Social Básica e com os coordenadores dos núcleos dessa subsecretaria. A meta da SMAS é de chegar a 72 CRASs, incluindo com os Centro de Referência Especializado de Assistência Social – os CREAS<sup>22</sup>, que atualmente são 7 e que estão distribuído seguindo a territorialidade das CASs.

*“... a gente está num processo, nós temos uma meta de chegar em 72 CRAS e CREAS” (GESTOR, 01).*

A Subsecretaria de Proteção Social Básica é composta, no seu interior, por três núcleos: o *Núcleo de Inclusão Produtiva*, que é responsável pelo desenvolvimento, estruturação e coordenação de projetos destinados para a geração de trabalho e renda dos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social; o *Núcleo de Proteção Básica*, que busca coordenar a implementação dos serviços e programas destinados à prevenção de diversas situações de vulnerabilidades sociais apresentadas pelos indivíduos e famílias do município do RJ e que se propõe também a implementar estratégias de controle e avaliação das ações destinadas ao seu público-alvo, regulando dessa forma os serviços e as políticas de proteção social básica no que tange ao seu conteúdo, cobertura, ofertas, acesso e padrões de qualidade; e o *Núcleo de Transferência de Renda*, que é responsável pela execução dos programas/projetos: Programa Bolsa Família e Banco Carioca de Bolsas de Estudo (SMAS, 2007g), e que tem como competência:

- *“Executar o planejamento e a logística de pagamento dos beneficiários dos programas com transferência de renda;*
- *Monitorar e avaliar o processamento das ações financeiras, orçamentárias e sociais dos programas;*

---

<sup>22</sup> Os CREASs, seguindo as normas do SUAS, funciona como pólo de referência das ações de Proteção Básica e Proteção Especial de Média e Alta Complexidade e tem como foco fortalecer e potencializar as ações em benefício das famílias em situação de vulnerabilidade social.

- *Viabilizar a integração intersetorial com fins de ampliação da rede de proteção social e acesso à porta de saída das famílias atendidas pelos programas” (PREFEITURA DO RJ, 2006, p. 10).*

A criação do Núcleo de Transferência de Renda no interior da Subsecretaria de Proteção Social Básica, da SMAS, teve como principal motivo acompanhar o desenvolvimento do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro. Atualmente, este Núcleo é composto por 7 (sete) servidores públicos e possui em cada uma das 10 CASs um interlocutor, que é responsável, também, pelas atividades ligadas ao Programa, como, por exemplo, o cadastramento e o acompanhamento das famílias beneficiárias, que acontecem nos 49 CRASs.

*“... a gente criou o Núcleo de Transferência de Renda para acompanhar todo o desenvolvimento do Programa. A gente tem uma equipe de 7 pessoas no Núcleo de Transferência de Renda, todos servidores públicos, nós temos dez interlocutores de servidores públicos também nas áreas, e nós temos em todos os CRASs, são 49, nós temos equipes fazendo o cadastramento e o acompanhamento das famílias” (GESTOR, 01).*

A SMAS, através do Núcleo de Transferência de Renda, vem buscando construir uma identidade do Programa Bolsa Família com esta própria secretaria, que está estruturada a partir dos preceitos do SUAS. A construção dessa identidade é considerada, entre o conjunto de gestores entrevistados, um desafio para a SMAS. Isso porque a compreensão de um Sistema Unificado de Assistência Social no município do RJ (como em todo o país) ainda é bastante nova e o Programa Bolsa Família não está situado na Política Nacional de Assistência Social (2004).

*“... o próprio sistema ainda é novo e a compreensão por parte dos técnicos e por parte da cidade de um sistema de assistência social, um sistema unificado ainda é novo e tem um problema que o Bolsa Família não está na política de assistência então é também dúvida, né? Ele é um Programa, a secretária Rosane Cunha diz que é uma política acima, é um Programa que não está em nenhuma política. Então, nós temos que construir essa identidade entre o programa Bolsa Família e a Secretaria de Assistência” (GESTOR, 01).*

Acredita-se que o desafio da construção dessa identidade entre o Programa Bolsa Família e a SMAS vai depender, em um maior ou menor grau, também da

experiência previa dessa secretaria com políticas de renda mínima no município do RJ.

#### **4.2.2.2. Legado Prévio das Políticas de Renda Mínima na SMAS-RJ**

O presente eixo de análise busca apontar a experiência prévia da SMAS com políticas de renda mínima no que se refere à implementação do Programa Bolsa Família, que começou em julho de 2004. Especificamente, através deste eixo de análise, se propõe a identificar a existência ou não de políticas de renda mínima nesta secretaria e se elas possuíam nos seus desenhos operacionais condicionalidades.

Alguns estudos realizados por Arretche (2000 e 1996) destacam que o legado prévio de uma determinada política, isto é, as pré-condições de uma instituição para sua implantação, o aprendizado com políticas semelhantes, a própria cultura institucional, são alguns dos fatores importantes que podem influenciar o processo de implementação de uma dada política social nacional, na esfera local, neste caso, do Programa Bolsa Família no município do RJ.

A literatura sobre políticas de renda mínima (FONSECA, 2001; SILVA e SILVA et al., 2004; SUPLICY, 2004) sinaliza que as políticas de renda mínima surgiram, sobretudo, a partir de 1995<sup>23</sup>, em alguns municípios como Campinas/SP, Santos/SP e Ribeirão Preto/SP e no estado de São Paulo e em Brasília, no Distrito Federal. O município do RJ não aparece, nessa literatura, com uma das cidades que, pioneiramente, começou a desenvolver esse tipo de política no país e também não aparece nas falas dos gestores da SMAS entrevistados. Vale destacar, no entanto, que desde a elaboração de políticas de renda mínima nacional, em 2001, o município começou a assumir a gestão de políticas federais.

*“... O Município já fazia gestão de programas federais, que tinham como um dos critérios a transferência de renda, quer dizer, como carro chefe desses programas, a transferência de renda: PETI o Bolsa Escola; na saúde a gente teve o Programa Bolsa Alimentação durante algum tempo. Então, tinha esses programas. Programas municipais não, o Município teve, isso já tem algum tempo,*

---

<sup>23</sup> Lavinás (2007), no exame de qualificação deste trabalho, informou que, a partir de uma pesquisa realizada em Recife, constatou que na década de 1990 já existiam políticas de renda mínima nessa cidade.

*programas de distribuição de cesta básica, mas de renda, não”*  
(GESTOR, 03).

A gestão desses programas, no entanto, era de responsabilidade de diversas secretarias as quais as atividades estavam vinculadas. Por exemplo, o Bolsa Escola encontrava-se vinculado à Secretaria Municipal de Educação enquanto o Bolsa Alimentação à Secretaria Municipal de Saúde.

No caso específico da secretaria de assistência social, vale dizer que anteriormente à implementação das políticas de renda mínima federais, o Município do RJ operacionalizava políticas de distribuição de cesta básica. As políticas de distribuição de cesta básica na América Latina, já apontadas neste trabalho, são vistas como formas mais clássicas de combater a pobreza (FONSECA, 2006) e são quase sempre caracterizadas como assistencialistas e de uso eleitoreiro.

Um exemplo desse tipo de política, no Brasil, era o Programa de Distribuição de Estoques de Alimentos – PRODEA, que foi criado em 1993 pelo Governo Federal e que tinha como objetivo inicial distribuir estoques públicos de alimentos às vítimas pela seca no Nordeste. Porém, em um segundo momento, passou a atender, também, os trabalhadores rurais, sem-terra, em acampamentos; a população indígena em estado de carência alimentar e as pessoas em caso de calamidade pública.

Este Programa possuía um caráter assistencialista e era usado para fins eleitoreiro. Em 1998, por exemplo, ano de eleição para a Presidência da República, Lavinhas e Garcia (2004) identificaram que o PRODEA teve a maior expansão de suas atividades, distribuiu mais de 29,8 milhões de cestas de alimentação e realizou 3.783 atendimentos englobando municípios, comunidades indígenas, acampamentos de sem-terra e seringueiros. Tal Programa foi extinto em 2001 pelo Governo Federal e gradativamente as famílias, beneficiadas por ele, foram migradas para políticas de renda mínima, como, por exemplo, o Programa Bolsa Alimentação e o Programa Bolsa Escola.

As políticas de renda mínima, ao surgirem tanto no Brasil quanto em toda América Latina, são consideradas inovadoras por possuírem algumas características; uma delas diz respeito exatamente ao fato de buscarem romper com esse tipo de política de distribuição de cestas de alimentação (FONSECA, 2006). Pois, além de serem consideradas assistencialistas e abrirem margem para o uso



eleitoreiro, isto é, clientelista, são políticas vistas como ineficientes no combate à fome e à pobreza.

Lavinias (2000), por exemplo, respalda essa afirmação no que tange à ineficiência dessas políticas, quando constata, em seu estudo, que a transferência direta de renda à população em situação de insegurança alimentar e nutricional é mais eficiente do que as transferências *in natura*, uma vez que tem um maior impacto redistributivo. Nesse estudo, esta autora apresenta uma vertente teórica, que enfatiza um conjunto de desvantagens da forma de transferência *in natura*, tais, como:

*“...a) os constrangimentos impostos à liberdade de escolha dos beneficiários no uso do recurso que lhes é alocado, reduzindo o nível de bem-estar possível das famílias; b) o incentivo à fraude com o intuito de curto-circuitar os constrangimentos impostos pela forma do benefício; c) os trade-offs entre benefício *in natura* e altos custos administrativos; e d) o estigma social que pesa sobre famílias e/ou indivíduos identificados como indigentes” (LAVINAS, 2000, p. 5).*

As políticas de transferência *in natura*, como as de cesta de alimentação, existiam em um maior grau na SMAS antes da implementação das primeiras políticas de renda mínima nacional. Atualmente, elas são inexistentes nesta secretaria, de acordo com informações obtidas na fala dos gestores entrevistados.

A Prefeitura do RJ desde que começou a implementar políticas de renda mínima nacional (PETI, Agente Jovem, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação), seja através da gestão da SMAS ou de outras secretarias, começou a implementar, também, algumas políticas de renda mínima, sobretudo, projetos sócio-assistenciais, que buscavam transferir um auxílio financeiro, temporariamente, às famílias beneficiárias.

*“A Prefeitura do Rio de Janeiro sempre trabalhou com programas de transferência de renda. Digo programas e projetos, que buscam transferir renda e que obrigatoriamente são pagos pelo Cartão Prefeitura Social, que é um cartão bancário. Os beneficiários, quando quiserem, podem na rede 24h de bancos conveniados sacar essa bolsa. Para além da transferência de renda, a Prefeitura, através do sistema informatizado deste Cartão, consegue acompanhar essas famílias, saber se elas participam ou não de mais projetos. São programas que estão para além do repasse de uma renda” (GESTOR, 02).*

Tais projetos sócio-assistenciais, como, por exemplo, Trupe da Criança (2004); Talentos da Vez (2004), Com Licença, Eu Vou à Luta (2003) e o Mulher Ação (2005)<sup>24</sup>, utilizam o Cartão Prefeitura Social para transferir um auxílio financeiro. Este Cartão foi criado em 2003 e vem beneficiando exclusivamente os participantes dos projetos da Prefeitura<sup>25</sup>, que podem receber um auxílio mensal em qualquer um dos bancos 24 horas da rede conveniada (DIÁRIO ELETRÔNICO, 2006, 2003 e SMAS, 2007a).

Além desses projetos sócio-assistenciais, que utilizam o Cartão Prefeitura Social, e das políticas nacional de renda mínima implementadas pela Prefeitura nesse período que antecede o Programa Bolsa Família, a SMAS também implementa um outro projeto, cujo auxílio financeiro é equiparado ao valor do salário mínimo. Denominado *Apadrinhamento*, trata-se, porém, de um projeto muito pontual, com cobertura também muito restrita.

*“... Ações do tipo PETI Agente Jovem, que são bolsas normais, mas a gente tinha, ainda tem na verdade, que era o Apadrinhamento, a família também recebia um salário mínimo, na verdade aquela criança, ela é apadrinhada e a Secretária repassava esse salário para ela, que aí não era como um salário, ele era equivalente ao valor de um mínimo na época, para fazer esse acompanhamento, para subsidiar o sustento, a manutenção da criança, enfim. Mas eram questões muito pontuais, metas: 23 casos. Então não era nada tão grandioso e de um impacto tão grande” (GESTOR, 04).*

Na concepção de um dos gestores entrevistados, programas desse tipo não podem ser considerados políticas de renda mínima, mas como projetos assistenciais à medida que os mesmos não transferem “... *renda continuada, são programas temporários de quatro meses...*” (GESTOR, 01).

Em contraposição, as políticas de âmbito nacional, implementadas no município, foram lembradas, até mesmo quanto as condicionalidades previstas nos seus desenhos operacionais, como, por exemplo, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Este último foi criado, em 1998, pelo Ministério da Saúde, para

---

<sup>24</sup> Estes projetos sócio-assistenciais, com exceção do Mulher Ação, que foi criado em 2005, antecedem o Programa Bolsa Família, embora dois deles tenham sido criados no primeiro ano de implementação do Programa no município do RJ, isto é, em 2004. Todos eles continuam sendo atualmente implementados pela SMAS.

<sup>25</sup> Este Cartão é utilizado pelos projetos e programas sociais tanto da Secretaria Municipal de Assistência Social quanto da Secretaria Municipal de Saúde, de Habitação, de Esporte e Lazer, de Especial da Terceira Idade, além da FUNLAR (DIÁRIO ELETRÔNICO, 2006).

substituir o Programa de Incentivo de Combate às Carências Nutricionais – ICCN, que repassava recursos para os municípios distribuírem leite em pó, óleo de soja e sulfato ferroso, ou alimentos de mesmo valor nutritivo, para crianças com risco nutricional entre 6 e 23 meses de idade e , também, para gestantes, idosos e crianças entre 24 e 59 meses de idade (SILVA, 2005).

*“O Bolsa Escola possuía, ele tinha os critérios da participação da frequência, muito parecido com o que é o Bolsa Família hoje. O Bolsa Alimentação, que era voltado para saúde, ele era uma bolsa para um período, porque o Bolsa Alimentação veio substituindo os Programa do Leite e de Cesta Básica que a saúde tinha antes, que eram voltados para pessoas numa situação momentânea de risco de saúde e risco nutricional...”* (GESTOR, 03).

A inclusão das famílias nesses projetos sócio-assistenciais da SMAS não previa o compromisso das condicionalidades na área da saúde ou da educação como exige o Programa Bolsa Família hoje. Além disso, são projetos que não se utilizam do corte de renda (GESTOR, 01). Entretanto, eles têm distintos critérios de elegibilidades.

*“Esses projetos têm seus critérios, como, por exemplo, a idade. Porém, eles não têm condicionalidades como o Programa Bolsa Família...”* (GESTOR, 02).

*“... o mecanismo de controle de condicionalidade. Isso não existia. Existiam os parâmetros com os quais a equipe técnica trabalhava, para inclusão dessas famílias e o acompanhamento delas. Mas o mecanismo de controle de condicionalidade não”* (GESTOR, 04).

Alguns dos critérios de elegibilidade, as prioridades, os objetivos e os benefícios principais (auxílios financeiros) desses projetos sócio-assistenciais do Município, que transferem renda monetária, se assemelham àqueles apontados no terceiro capítulo deste trabalho por Silva e Silva et al.(2004).

Ao mesmo tempo, tais projetos estão sob a responsabilidade tanto da Subsecretaria de Proteção Social Básica da SMAS quanto da Subsecretaria de Proteção Social Especial, que seguem os preceitos da PNAS (2004).

A Subsecretaria de Proteção Social Especial é responsável, por exemplo, pelo projeto Trupe da Criança e pelo projeto Com Licença, Eu Vou à Luta. O Trupe da Criança é destinado às crianças e aos adolescentes, de 06 a 17 anos, em

situação de extremo risco social, que praticam malabarismo ou esmolam em sinais de trânsito. Tem como objetivos: promover o retorno desses jovens às escolas e fortalecer os laços familiares através de um trabalho sócio-pedagógico e cultural com as famílias. Além disso, transfere, mensalmente, um auxílio financeiro no valor de R\$ 110,00, para as famílias dessas crianças e adolescentes. Já o projeto Com Licença, Eu Vou à Luta é destinado para mulheres com 40 anos ou mais, mães ou avós de alunos de escolas da rede municipal de ensino, que estejam em uma situação de pobreza. Trata-se de um projeto que se propõe a aumentar a escolaridade dessas mulheres, combater a exclusão no mercado formal de trabalho, propiciar a mudança da imagem sócio-familiar da mulher e possibilitar o aumento de renda familiar fornecendo um estágio laborativo na Prefeitura do RJ (SMAS, 2007d). Transfere um auxílio financeiro no valor de R\$ 100,00 (DIÁRIO ELETRÔNICO, 2003).

A Subsecretaria de Proteção Social Básica, por sua vez, é responsável pelos projetos Talentos da Vez e Mulher Ação. O Talentos da Vez, voltado para jovens de baixa renda com idades entre 16 e 24 anos, é um projeto que se propõe a capacitar esses jovens para que eles venham atuar em diferentes áreas das artes cênicas (SMAS, 2007d). Transfere um auxílio financeiro no valor de R\$ 90,00 (DIÁRIO ELETRÔNICO, 2005). Já o Mulher Ação é destinado às mulheres moradoras das comunidades, onde vem sendo implementado o Programa Favela Bairro. É um projeto que busca capacitar mulheres de baixa renda para que elas atuem como agentes da exclusão social, isto é, para que elas possam identificar problemas nas suas próprias comunidades, como, por exemplo: evasão escolar, violência doméstica, analfabetismo e falta de saneamento básico, e posteriormente informá-los aos CRASs. Essas mulheres, ao participarem desse projeto, recebem mensalmente um auxílio financeiro no valor de R\$ 100,00 (SMAS, 2007a).

A SMAS do RJ apresenta uma interessante experiência prévia com projetos sócio-assistenciais que transferem um auxílio financeiro, através do Cartão Prefeitura Social, para famílias em situação de pobreza, cujo sistema informatizado é tido como uma forma melhor de acompanhá-las. Entretanto, essa experiência não trouxe uma prática intersetorial para SMAS. Pois, quase todos os projetos estão ligados apenas a esta secretaria e as próprias políticas de renda mínima, de âmbito nacional, como, por exemplo, o Programa Bolsa Escola e o Programa Bolsa Alimentação, que vinham sendo implementadas, no município, e que exigem uma

relação mais próxima com outras esferas setoriais, não estavam sob a gestão da SMAS.

Acredita-se que a inexistência de uma prática intersetorial dessa secretaria seja uma das questões que pode gerar uma certa dificuldade, como órgão gestor, no processo de implementação do Programa Bolsa Família, tendo em vista que este Programa possui alguns princípios de gestão compartilhada, dentre eles, o da intersectorialidade. A implantação do SUAS pode, por outro lado, favorecer a construção de arranjos intersectoriais, tendo em vista que essa é um das questões prioritárias no desenho do sistema.

A análise, a seguir, busca apontar as principais questões sobre o processo de implementação do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro. Especificamente, procura identificar o processo de migração das políticas de renda mínima para este Programa; os avanços e as dificuldades encontradas no processo de inclusão das suas novas famílias; a existência ou não de políticas que busquem complementar este Programa; pontos que indiquem se existem ou não políticas de renda mínima paralelas ao Programa; aspectos que revelem como vem sendo a relação da SMAS com o Governo Federal e com os distintos setores de governo; e questões referentes ao orçamento ou financiamento do Programa.

#### **4.2.2.3. Contexto de Implementação do Programa Bolsa Família no Município do RJ**

Antes da implementação do Programa Bolsa Família, no município do RJ, como visto, existiam, sobretudo, projetos sócio-assistenciais de gestão municipal, que transferiram um auxílio financeiro e políticas de renda mínima de âmbito nacional. O Programa Bolsa Família começou a ser implementado nesse município em julho de 2004. Porém, ele foi lançado em outubro de 2003, no país, a partir da unificação de quatro políticas de renda mínima interministeriais: Cupom Alimentação/MESA, Bolsa Escola/Ministério da Educação, Bolsa Alimentação/Ministério da Saúde e Auxílio-Gás/Ministério das Minas e Energia. Algumas dessas políticas, como, por exemplo, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, no município do RJ, estavam sob a gestão respectivamente da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Saúde.

*“O Bolsa Escola era todo organizado dentro do espaço escolar. O cadastro, o acompanhamento, o lançamento no sistema, ele era todo gestado dentro da própria escola, como era o Bolsa Alimentação gestado dentro da Saúde” (GESTOR, 03).*

A implementação do Programa Bolsa Família em todo território nacional vem exigindo que os beneficiários dessas políticas de renda mínima interministerial sejam migrados para o Cadastro Único. A exemplo disso, o Programa Bolsa Escola lançado pelo Governo Federal, em 2001, tinha um cadastro próprio chamado CADBES, que foi utilizado também para identificar e selecionar famílias do Programa Auxílio Gás. Entretanto, no ano de 2003, os dados das famílias cadastradas no CADBES foram incorporados à base de dados do Cadastro Único, mas, por serem dados reduzidos, o Governo Federal, além de orientar os municípios para localizar essas famílias e complementar as informações necessárias para permanência dos beneficiários do Bolsa Escola no Programa Bolsa Família, disponibilizou a versão 5.0 do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único, que hoje está na versão 6.03 (MDS, 2007f).

A experiência desse processo de migração varia de acordo com cada município ou estado do país. Algumas esferas locais de governo iniciaram mais cedo, outros mais tarde. Em algumas localidades, houve apoio de distintos setores de governo para a migração das famílias para o Cadastro Único, enquanto em outras localidades esse processo não ocorreu.

As informações divulgadas pelo MDS (2007f) apontam que o prazo final para que as prefeituras enviassem os cadastros atualizados era até dia 31 de março de 2006. A SMAS do RJ já migrou todos os beneficiários do Bolsa Escola para o Programa Bolsa Família assim como do Programa Auxílio Gás e do PETI, que foi o último programa do Governo Federal que foi determinado, a partir da Portaria de Nº 666, de 28 de dezembro de 2005, que fosse integrado ao Programa Bolsa Família. O Programa Bolsa Alimentação a migração dos beneficiários para o Programa aconteceu automaticamente, isto é, a SMAS não precisou atender os beneficiários para atualização do cadastro.

*“... O PETI já foi migrado todo para o Bolsa Família. O Bolsa Escola também, 84.000 beneficiários foram migrados. Do Auxílio-gás o número era menor, mas também já foi migrado, o Bolsa Alimentação migrou automaticamente. Migrou automaticamente porque não precisou da intervenção do município. O MDS não determinou que*

*“... tinha que atender todas as famílias do Bolsa Alimentação, mas do Bolsa Escola sim...” (GESTOR, 02).*

A migração das políticas anteriores de renda mínima para o Programa Bolsa Família, através do cadastramento dos beneficiários, no município do Rio de Janeiro, foi um processo que permitiu que a SMAS pudesse identificar outras demandas sociais referentes a essa população beneficiária, até mesmo a não necessidade, de algumas famílias, em participar do Programa Bolsa Família. Vale dizer que isso só se tornou possível, uma vez que a SMAS, atualmente, dispõe de um grande quadro de técnicos qualificados, isto é, de assistentes sociais, que permitiu um diferencial nesse processo de migração.

*“... O município teve que atualizar o cadastro dos beneficiários do Bolsa Escola nesse processo de migração. Através da atualização você consegue identificar novas demandas. Às vezes, o Bolsa Família não é a principal demanda, se fosse um digitador, ele ia verificar os dados e pronto, o Assistente Social verifica outras questões técnicas. A competência desse profissional faz toda a diferença na realização do cadastro e a SMAS provou isso ao MDS...” (GESTOR, 02).*

A questão da atualização e inscrição das novas famílias no Cadastro Único feita pelos assistentes sociais é, segundo a SMAS, um grande diferencial no processo de implementação do Programa, tendo em vista que o cadastramento não é realizado por um digitador, como ocorre em muitos municípios do país, mas sim por um técnico especializado, que utiliza o Cadastro Único para realizar uma entrevista social e a partir disso consegue identificar outras demandas sociais, que estão para além apenas da inclusão em uma política de renda mínima como o Programa Bolsa Família.

*“... A gente entra com toda equipe de cadastramento e aqui na Prefeitura todo cadastro é feito por assistentes sociais, a gente não entende o cadastro como um caminho só para o Bolsa Família. O cadastro, ele pode gerar uma série de informações para gente trabalhar com aquela família” (GESTOR, 01).*

Entretanto, embora essa questão da atualização e inscrição das famílias no Cadastro Único feita por um técnico especializado seja um avanço, a SMAS vem apresentando algumas dificuldades. A instalação do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único disponibilizado pelo MDS, desde 2003,

para os municípios, exige que se tenha uma boa infra-estrutura técnica, como, por exemplo, computadores mais modernos, com uma alta configuração, que a SMAS ainda não dispõe.

*“... A implementação do sistema do Cadastro Único no município também é uma das dificuldades, mas uma questão de operacionalização, lentidão na performance do sistema, existe uma necessidade de uma configuração muito alta dos computadores para serem instalados os sistemas. Os computadores do município não são tão modernos. Quando pensaram em implementar o Cadastro Único não pensaram em relação à infra-estrutura dos municípios...” (GESTOR 02).*

A questão da infra-estrutura técnica da SMAS diz respeito a um dos problemas vivenciados pelos municípios brasileiros, que foi apontado no início deste capítulo, quando se destacou a história de fragilidade institucional e gerencial das esferas locais, e que foi também sinaliza por Andrade (1996) ao dizer que nos municípios do país ainda existe fragilidade no que tange a *“... sua base político-institucional, marcada por um baixo nível de capacidade técnica instalada...”* (ANDRADE, 1996, p. 2).

A instalação do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único, embora contribua para um grau de dificuldade operacional na SMAS, vem constituindo-se como uma das facilidades para avaliação do Programa no município e criação de novas políticas sociais complementares ao Programa Bolsa Família como sinaliza o MDS (2005). A exemplo disso, criou-se na SMAS um sistema gerencial a partir deste Aplicativo, que permite identificar as áreas do município que estão com um maior índice de pobreza e exclusão, como, por exemplo, a Zona Oeste, e a partir disso vem sendo possível elaborar políticas sociais adequadas a essa situação.

*“O Cadastro Único acaba sendo também uma facilidade. Na SMAS foi criado um sistema gerencial de informações, que possibilita cruzamento de dados do Cadastro Único para avaliação das famílias cadastradas. A partir desse sistema é possível implementar novas políticas públicas. Você pode verificar qual é a área que tem o maior número de pessoas com domicílios próprios ou não, tipo de domicílios, situação de domicílios, situação habitacional de evasão, tipo de construção (material aproveitado), número de cômodos, tipo de iluminação, tipo de abastecimento de água, tratamento de água,*



*escoamento sanitário, etc. A Zona Oeste é a área que mais precisa de ações complementares...” (GESTOR 2).*

A criação de políticas municipais que busquem complementar o Programa Bolsa Família é prevista no desenho operacional do Programa. Além disso, os municípios e os estados assinam um termo de adesão para que as políticas de renda mínima, implementadas em diferentes setores governamentais, sejam integradas (MDS, 2005). Em 2005, 93% dos municípios brasileiros, incluindo a cidade do RJ, já tinham enviado o termo de adesão do Programa Bolsa Família ao MDS (MDS, 2005c).

A SMAS vem implementando várias políticas que buscam não só atender os beneficiários do Programa Bolsa Família, como, por exemplo: Núcleo de Inclusão Produtiva, Melhorias Habitacionais, Programa de Incentivo ao Empreendedorismo, Conversando é que a Gente se Entende, etc; como, também, alguns projetos sócio-assistenciais que transferem um auxílio financeiro, que foram criados, como visto, antes da implementação do Programa Bolsa Família no município e que recebem co-financiamento do Governo Federal e nenhum deles do Governo do Estado.

*“Sim. Existem diversos programas, um deles é o Núcleo de Inclusão Produtiva, o critério para participar desse programa é ser beneficiário do Bolsa Família, um outro é o Melhorias Habitacionais, que busca atender beneficiários do Bolsa Família que tenham algum tipo de deficiência física” (GESTOR, 02)*

*“... existem outros programas com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população em geral e aí é claro que a gente inclui essas famílias do Bolsa Família...a Secretaria de Assistência tem, Mulher em Ação, Programas de Melhorias Habitacionais, Programa de Incentivo ao Empreendedorismo...” (GESTOR, 03)*

*“... muitos são com o co-financiamento do Governo Federal, nenhum, na verdade, embora devesse ter o co-financiamento do Estado, mas o Estado não vem repassando... todas essas famílias do Bolsa Família, por exemplo, e aí não só do Bolsa Família, porque a gente atende pessoas que não são necessariamente beneficiárias do Bolsa Família, podem e devem ser inseridas conforme a demanda social que ela apresentar em qualquer um dos programas da rede. Então existir eles existem, para te dizer agora todos, posso te dizer que são muitos, são mais de 30 projetos, só na Proteção Social Básica, se eu não me engano, são 18 ou 20, eu não vou lembrar agora de cabeça, aí você tem: Conversando é que a gente se entende, Com licença eu vou à luta, Jovens Urbanos, Empreendedores Comunitários, Jovem Artesão, Espaço Artesão, enfim, são vários...” (GESTOR, 04).*

A implementação dessas políticas e projeto sócio-assistenciais, que buscam complementar o Programa Bolsa Família, aponta, de certa forma, para ampliação e potencialização da rede de proteção social às famílias beneficiárias do Programa. Entretanto, essa é uma questão que só pode ser, de fato, constatada a partir de uma análise mais aprofundada, que revele o universo de beneficiários do Programa Bolsa Família no município e ao mesmo tempo compare com o universo daqueles que participam dessas demais políticas sociais.

Além disso, também não se pode dizer, que o problema de políticas de renda mínima paralelas, amplamente debatido e quase sempre criticado na literatura sobre essa temática, vem acontecendo no município do RJ, uma vez que existem projetos sócio-assistenciais que transferem um auxílio-financeiro para as famílias pobres. Isso porque, desde a assinatura do termo de adesão com o Governo Federal, a SMAS unificou os programas de renda mínima no Programa Bolsa Família, que é entendido como um Programa de Estado, e os seus projetos não são considerados como sendo políticas de renda mínima, tendo em vista que não transferem um auxílio financeiro continuamente para os seus beneficiários e que nos seus desenhos operacionais não existem o critério corte de renda tal como do Programa Bolsa Família.

*“A gente não tem programa paralelo. Nós tínhamos programa de bolsa paralela e logo que a gente assinou o acordo com o governo federal, nós terminamos com os nossos programas todos de transferência de renda e unificamos todas as ações no Bolsa Família. Então, a gente entende que o Programa Bolsa Família é um Programa de Estado, não é um Programa de governo. Então ele não pertence nem ao governo federal, nem ao governo estadual, nem ao governo municipal. Os três têm participações nesse Programa” (GESTOR, 01).*

*“Podem participar, mas veja bem, o Projeto Jovens Urbanos, que é em parceira com o Banco Itaú, tem 480 jovens, ele recebe uma bolsa para participar do Jovens Urbanos, é diferente. O Agenda Liberdade é para ex-presidiários, ele participa, recebe sua bolsa para participar do Programa de ex-presidiários e pode acessar o Bolsa Família também. Mas não é renda continuada, são programas temporários de quatro meses. Renda continuada é o Programa Bolsa Família. Mas não tem corte de renda. O corte de renda do Bolsa Família” (GESTOR, 01).*

A princípio, a SMAS vem fazendo um esforço de evitar que o problema de políticas paralelas aconteça no município do Rio de Janeiro, até mesmo pelo fato do

município ter uma população de famílias estimadas para participar do Programa Bolsa Família de 164.913, sendo que desse total 112.593 estão inscritas no Cadastro Único e 103. 580 já estão participando do Programa (MDS, 2007g).

A exemplo desse esforço, que não deixa de seguir as orientações do MDS (2005), a SMAS, a partir do Decreto 27.535 de 12 de janeiro de 2007, que cria a estrutura emergencial para unificação dos Programas de Transferência de Renda tendo como matriz o Programa Bolsa Família, iniciou, em março de 2007, a migração de 52.487 beneficiários do Programa Cheque Cidadão<sup>26</sup>, do Governo do Estado, para o Programa Bolsa Família. Esta migração aconteceu em três etapas nos CRASs: na primeira, buscou cadastrar os beneficiários do Programa Cheque Cidadão, que não estavam inseridos no Cadastro Único; na segunda, procurou atualizar os dados dos beneficiários do Programa Cheque Cidadão, que estavam inscritos no Cadastro Único, mas que não participam do Programa Bolsa Família; e na terceira, foi realizada a atualização dos dados dos beneficiários do Programa Cheque Cidadão, que estavam inscritos no Cadastro Único e participam do Programa Bolsa Família (MDS, 2007d).

*“O Governo do Estado tinha 100.000 beneficiários do Cheque Cidadão. Dentro do município do Rio de Janeiro, o Governo do Estado tinha 52.487 beneficiários do Cheque Cidadão, a maioria desses beneficiários recebia o Cheque Cidadão e o Bolsa Família. A migração foi dividida em três momentos: o primeiro foi com quem não estava inscrito no Cadastro Único, a gente divulgou a listagem dos nomes em jornais, rádios e pediu para comparecer nos CRASs, porque não dava tempo de fazer visita domiciliar; no segundo momento, a gente procurou atender as pessoas que estavam inscritas no Cadastro Único, mas não recebia o Bolsa Família; no terceiro, a gente atendeu as pessoas que recebiam o Bolsa Família...”* (GESTOR, 02).

As informações divulgadas pela SMAS sinalizam que já foram atendidos 32.000 beneficiários do Cheque Cidadão nos CRASs e que a dificuldade de se chegar a meta de 52.487 atendimentos deve-se ao fato do não comparecimento de

---

<sup>26</sup> O Cheque-cidadão, criado em 1999, é um programa da Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social – SEFAS, do governo do Estado do Rio de Janeiro, que repassa, através das Igrejas, um cupom com o nome de Cheque Cidadão da 3ª Idade, no valor de R\$ 50,00, para pessoas que tenham mais de 60 anos e um outro cupom no valor de R\$ 100,00 para pessoas que possuem filhos matriculados nas escolas. Além disso, também é destinado aos acometidos pela hanseníase. Porém, nesse caso, os cupons chamam-se de cheque-saúde e são repassados pelos postos de saúde. As famílias para participarem desse programa precisam fazer o cadastro nas Igrejas.

muitos beneficiários aos CRASs, mesmo a secretaria tendo realizado uma ampla divulgação, e ao esquecimento dos documentos importantes para atualização e inscrição no Cadastro Único.

*“... Já foram atendidas 32.000 pessoas, tem pessoas para serem atendidas até depois de agosto, muita gente também não compareceu, tem pessoas que não levam os documentos importantes (identidade, título e CPF)” (GESTOR, 02).*

Acredita-se que parte dessa dificuldade deve-se, também, ao fato do Cheque Cidadão ter uma lógica operacional distinta do Programa Bolsa Família, e bastante permeável ao jogo clientelístico. Este Programa, no município do RJ, não tinha mecanismos para identificar o perfil das famílias beneficiárias, os critérios de inclusão das famílias estavam ligados ao campo do “achismo” ou simpatia das lideranças religiosas. Muitas notícias foram divulgadas na mídia e retratavam o uso eleitoral deste Programa.

*“... o Programa Cheque-Cidadão não escapou de polêmica como a concentração de cadastro em igrejas evangélicas. O uso político do benefício, distribuído a pessoas com renda máxima de um terço do salário-mínimo, foi denunciado nas eleições de 2004, em municípios com candidatos à prefeitura apoiados pelos Garotinho. Em Campos, cadastros do cheque foram encontrados na sede do PMDB, na véspera do pleito, juntamente com R\$ 318 mil apreendidos pela Justiça Eleitoral” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2007, p. 1-2).*

Além dessa dificuldade enfrentada pela SMAS nesse processo de unificação do Cheque Cidadão no Programa Bolsa Família, uma outra dificuldade diz respeito à relação com o MDS. Este Ministério, ao fazer algumas auditorias, como, por exemplo: a comparação da renda declarada no Cadastro Único referente ao Programa Bolsa Família com a renda informada na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTB<sup>27</sup>, identifica beneficiários com renda superior ao permitido pelo Programa: R\$ 120,00, bloqueia o repasse do auxílio financeiro desses beneficiários, faz as notificações aos municípios

---

<sup>27</sup> O Objetivo dessa auditoria, segundo o MDS (2007h), é apoiar os municípios a garantir que os benefícios do Programa Bolsa Família efetivamente cheguem às famílias que dele necessitam e que atendem aos critérios definidos em lei. Para isso, sinaliza que é fundamental que os municípios verifiquem e atualizem todos os cadastros identificados na auditoria.

e pede para eles averiguarem em prazo comum, seja ele um município de pequeno, médio ou grande porte.

*“O fato do MDS não entender o município como uma metrópole é uma das dificuldades. Os prazos são sempre os mesmos para qualquer município. Os prazos precisam ser diferenciados para os municípios de pequeno, médio e grande porte. O MDS realiza alguns batimentos: a RAIS com o Cadastro Único, a partir disso ele bloqueia os benefícios das famílias com renda superior ao permitido pelo Programa e manda os municípios averiguarem...”*(GESTOR, 02).

A SMAS atualmente tem 6.000 famílias, que foram notificadas nessa auditoria envolvendo a RAIS; 7.000 famílias da auditoria que identificou crianças e adolescentes que não cumpriram 85% da frequência escolar exigida pelo Programa e 150 beneficiários da auditoria em caso de óbito, que precisam ser averiguados. Embora os prazos sejam os mesmos para qualquer município do país em relação a essas averiguações, a SMAS vem informando que o MDS vem buscando saber a opinião do município.

*“... No município do Rio são 6.000 famílias do batimento com a RAIS, as notificações dos infrequentes com relação às condicionalidades da educação, são 7.000; o batimento em relação às informações de óbitos dos beneficiários, que começou agora em 2007, são 150 no município. O MDS repassava essas informações e pede para os municípios acompanharem, e isso tudo é para ontem, mas não entende que somos uma metrópole. Hoje, o MDS de tanto que o município do RJ insiste vem perguntando a opinião da SMAS, porque não são eles que metem a mão na massa”* (GESTOR, 02).

A dificuldade de relacionamento não só existe com o MDS, mas, também, com as esferas setoriais envolvidas na implementação do Programa no município do RJ, principalmente com a Secretaria Municipal de Saúde. Tal dificuldade de relacionamento setorial aponta para uma difícil promoção de uma coesa rede de proteção social.

*“... é uma relação, às vezes, mais complicada, porque a gente tem que acompanhar na educação e na saúde as condicionalidades; e às vezes os dados não são os dados que nós gostaríamos. A relação é uma relação técnica, qualificada, mas ainda, a gente precisa avançar muito...”* (GESTOR, 01).

*“O dialogo com o MDS é vertical. Com a Educação é perfeito, a Educação é parceira, entende que nós somos Prefeitura do RJ e que cada um tem uma obrigação no processo de implementação do Bolsa Família. Com a Saúde temos muitos problemas, eles não entendem que o Bolsa família precisa entrar na rotina dos seus atendimentos, mas de certa forma isso está acontecendo gradativamente. Estamos trabalhando para que a nossa relação melhore” (GESTOR, 02).*

A questão do orçamento do Programa Bolsa Família também é vista como um problema para a SMAS. Isto é, o Programa vem tendo um maior gasto com o repasse de um auxílio financeiro para as famílias beneficiárias, mas, ao mesmo tempo, o Governo Federal não compreende que é necessário, também, o investimento em programas para acompanhar essas famílias, como, por exemplo: programas de inclusão produtiva. Além disso, o Governo do Estado inexistente nesse processo de repasse de recurso financeiro destinado para implementação de programas com essa finalidade no município.

*“... eu acho que ele tem um problema concreto de orçamento, o ritmo de serviço não acompanha o ritmo de bolsa. Então, só esse mês nós tivemos R\$ 200.000.000 a mais de gastos, de custo no Bolsa Família e não tivemos nenhum incremento para o acompanhamento das famílias, para programas de inclusão produtiva, para serviços de convivência etc. Então a minha questão específica hoje é discutir isso, nós temos 12.000.000 de famílias cadastradas e a gente precisa ter programas de acompanhamento dessas famílias pra que elas possam acessar direitos” (GESTOR, 01).*

*“... a gente trabalha com a questão da inclusão produtiva, mas os recursos federais pra complementação de ações sócio-assistenciais são muito pequenos e não existe um tostão do Governo Estadual, nada! Nada, nada, nada!” (GESTOR, 01).*

Sposati (2006) esclarece bem essa questão quando destaca que a implantação do SUAS e o caráter massivo do Programa Bolsa Família, no país, vêm deixando explícito duas formas de financiamento federal na área da assistência social: uma está relacionada ao repasse de recurso fundo a fundo para os serviços sócio-assistenciais; e a outra refere-se a transferência em benefício (de renda) direto ao cidadão *“Essa segunda forma é de montante superior ao financiamento do serviços. Essa dualidade vem demandando a articulação entre benefícios e serviços...”* (SPOSATI, 2006, p. 97).

A integração das políticas de renda mínima com os serviços sociais é de extrema importância para combater a pobreza no país. Sposati (2006) alude que

essa integração traz uma nova responsabilidade para a gestão municipal e exige a introdução de novas formas de gerenciamento, mobilização de recursos locais, capacitação em meios digitais e exercício da intersectorialidade.

Algumas dessas novas formas gerenciais são introduzidas pelo Governo Federal, mas acontecem em escala descentralizada e exigem também capacitação em meios digitais e exercício da intersectorialidade, como, por exemplo: a inscrição é atualização das famílias do Programa Bolsa Família no Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único: o registro dos acompanhamentos das condicionalidades na área da saúde deste Programa no SISVAN, pelas próprias unidades de saúde; e o registro do acompanhamento das condicionalidades, na área da educação, no Aplicativo de Frequência Escolar da Caixa Econômica, que é feito pelas escolas.

A respeito dessas novas formas gerenciais do Programa Bolsa Família, o Governo Federal criou um Índice de Gestão Descentralizada – IGD como uma forma de incentivar uma melhor qualidade da gestão do Programa em nível local. Segundo Senna et al. (2007), o IGD “... *pretende estabelecer um ranking das experiências de implementação do PBF no nível local, premiando aquelas bem-sucedidas e incentivando a gestão da qualidade através do repasse de recursos financeiros para as prefeituras...*” (SENNA et al., 2007, p. 91).

A Prefeitura do RJ recebeu do MDS (2007j), em abril de 2007, o montante de R\$ 149.758,00 para apoio à gestão. A SMAS enfatiza que “... *às vezes os dados não são os dados que nós gostaríamos...*” (GESTOR, 01) no que diz respeito ao registro e acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, que levam ao repasse financeiro para o apoio à gestão, principalmente por exigir uma prática intersectorial, que ainda na Prefeitura precisa ser avançada.

A análise, a seguir, propõe-se a apresentar pontos importantes sobre o processo de implementação das condicionalidades do Programa Bolsa Família no município do RJ, sobretudo, busca identificar as percepções dos gestores da SMAS quanto essa questão; apontar dados sobre a disponibilização dos serviços e estruturas na área da educação, saúde e assistência; sobre a gestão do acompanhamento e sobre o repasse das informações do Programa às instâncias de controle social, que são de responsabilidade do município.

#### 4.2.2.4. Condicionalidades do Programa

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são vistas no seu desenho operacional como uma forma de promover o acesso da população beneficiária do Programa aos serviços de educação e saúde do país. As normatizações apontam um quadro de responsabilidades das distintas esferas de governos no que tange às condicionalidades deste Programa.

A análise geral desse quadro, desenhado no início deste capítulo, permite apontar que cabe sobretudo aos Governos Estaduais e Municipais a responsabilidade de disponibilizar serviços e estruturas institucionais da área da assistência social, da educação e da saúde e a de gestão do acompanhamento dessas condicionalidades. Já ao Governo Federal cabe a responsabilidade de apoiar, informar, supervisionar, monitorar ações realizadas por essas distintas esferas locais no acompanhamento dessas condicionalidades, no nível local. Isso demonstra que a maior parte dessas responsabilidades do Programa são das esferas locais, principalmente dos Governos Municipais, como também aponta Senna et al. (2007).

*“... embora a legislação recente seja clara quanto ao papel dos três níveis de governo na implementação das condicionalidades, é sobre o município que recai a maior parte das responsabilidades de oferta de serviços e de gestão do acompanhamento do cumprimento das obrigações das famílias beneficiárias” (SENNA, et al. 2007, p. 89).*

A discussão das condicionalidades previstas no Programa Bolsa Família assim como o debate sobre as políticas de renda mínima federais que antecederam a esse Programa vem apontando diferentes perspectivas sobre essa questão no país. Trata-se de uma discussão muito complexa e que, a princípio, permite destacar duas concepções que estão presentes no seu atual debate: a primeira delas destaca que as condicionalidades são mecanismos que podem promover o acesso aos serviços e políticas universais de saúde e de educação no país; e a segunda que a existência das condicionalidades nessas políticas fere a noção do direito social, uma vez que tal noção está atrelada à incondicionalidade e à universalidade.



As percepções dos gestores da SMAS quanto às condicionalidades do Programa Bolsa Família retratam um pouco essa discussão. A primeira delas reforça aspectos das duas perspectivas apresentadas. Isto é, destaca elementos que evidenciam que as condicionalidades promovem o acesso aos serviços de saúde, do município do RJ e, ao mesmo tempo, aspectos que sinalizam que as condicionalidades existentes no desenho operacional do Programa Bolsa Família o descaracterizaram como um direito social.

*“Eu acho que as condicionalidades, elas são um paradoxo. Não sei se paradoxo é uma palavra mais adequada, mas o que eu estou querendo te dizer é que é inegável estatisticamente inclusive, que uma parcela da população, que não acessava o serviço de saúde, passou a acessar em função do Bolsa Família. Isso é inegável, isso é um ganho para essas pessoas, para qualidade de vida dessas pessoas. Isso é importante para saúde, para conseguir ter um alcance maior em termos de prevenção, de acompanhamento, de cuidado com essas pessoas. Isso é um ganho inegável, mas eu acho inadmissível uma pessoa, para que tenha um direito, tenha que cumprir uma condicionalidade. Eu não acho que isso seja tratar nenhuma pessoa como um cidadão. Eu te dou isso se você fizer aquilo, tanto que reforça o lado filantrópico que o Programa tem, não se chama bolsa à toa...” (GESTOR, 03).*

A segunda percepção aponta aspectos apenas referentes à perspectiva que sinaliza que as condicionalidades do Programa são mecanismos que podem propiciar que os beneficiários do Programa Bolsa Família tenham acesso aos serviços públicos do município do RJ e que possam reconhecê-los como serviços de direito, desde que seja realizado um acompanhamento das condicionalidades das famílias do Programa. O acompanhamento, nesse caso, é visto como uma maneira de identificar demandas sociais e implantar políticas públicas que venham atender a essas demandas.

*“Se você faz o acompanhamento das famílias, você vai garantir o acesso àquilo que já é determinado por lei, você estimula a população beneficiária a reconhecer essa rede de serviços públicos como um direito. Você ao fazer o acompanhamento no que tange às condicionalidades da saúde e da educação, você pode implantar novas políticas dado o número, por exemplo, de infrequentes nas escolas e de mulheres grávidas...” (GESTOR, 02).*

A terceira percepção sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família também sinaliza que esse mecanismo busca promover o acesso dos beneficiários aos direitos sociais, que, muitas das vezes, não são assegurados no município do RJ. Destaca que, embora o termo condicionalidade seja sinônimo da obrigatoriedade, esse mecanismo é uma forma das políticas universais se interagirem.

*“... Eu acho que umas das coisas é que quando você fala de condicionalidade, você estimula e você propicia que diversos outros direitos, que deveriam ser assegurados, que embora sejam ofertados, eles, muitas das vezes, não chegam aos usuários; e aí assim, eu não vou ficar aqui discutindo o motivo, se é o usuário que não chega ao serviço ou se é o serviço que não chega até ele, ou se o acesso para a população não é muito fácil. Isso seria uma outra discussão. Mas acho que quando você cria isso, você, na verdade, começa a transformar isso em algo como obrigatório, porque quando se fala em condicionalidade, você está falando de algo obrigatório, a condicionalidade é um termo mais bonitinho de algo obrigatório, mas que na verdade você cria esse mecanismo, onde você consegue ou você estimula que essas três políticas que são essenciais, principalmente a política de educação e de saúde, que elas possam de fato se interagir, se comunicar...”* (GESTOR, 04).

Além disso, esta percepção sinaliza que não são todos os atores que compreendem esse mecanismo como sendo uma forma de propiciar o acesso aos serviços de saúde e educação. Alguns atores que estão na execução do Programa Bolsa Família e também algumas famílias beneficiárias do Programa, no município do RJ, entendem que esse mecanismo é uma obrigação e que não tem esse caráter de promover o acesso a esses serviços. Por esse motivo, a SMAS, em conjunto com as demais secretarias da Prefeitura do Rio de Janeiro, vem criando algumas estratégias para informar melhor o que venham a ser as condicionalidades do Programa Bolsa Família.

*“... por entender dessa maneira e vê como é que as coisas são operacionalizadas na ponta, eu não acho que todos os atores... tem esse mesmo entendimento dessas condicionalidades. Acho que elas acabam sendo vistas apenas como uma obrigação tanto pelos atores que estejam envolvidos com a questão da execução quanto por parte das próprias famílias que deveriam ter esse cumprimento. E nesse sentido, eu acho que caberia a gestão desse Programa e a gente vem inclusive fazendo isso, trabalhando, de divulgar melhor, de publicizar um pouco mais essa questão das condicionalidades...”* (GESTOR, 04).

Uma dessas estratégias chama-se o Dia do Bolsa Família, que é conhecido como o DIA B. Esta estratégia foi inspirada no Dia da Dengue (Dia D) e foi criada em 2006 por um grupo de gestores, de diversas secretarias da Prefeitura do RJ, chamado de Grupo Intergestor, que desde 2004 vem se reunindo a cada dois meses para elaborar ações que busquem propiciar uma maior divulgação e um maior acompanhamento no que tange às condicionalidades do Programa Bolsa Família. Através deste dia, a Prefeitura do RJ busca informar e promover o acesso dos beneficiários do Programa Bolsa Família aos serviços públicos do município não só os de saúde, de educação e de assistência social, mas, também, os de esporte e lazer, de habitação e de cultura. Neste ano de 2007, o Dia B vai completar sua quarta edição. Na última edição, só a Secretaria Municipal de Saúde atendeu 5.700 famílias do Programa.

*“... existe um grupo criado desde 2004 chamado Grupo Intergestor, que reúne os gestores da Assistência Social (SMAS), da Esporte e Lazer (SMEL), da Saúde (SMS), da Educação (SME), da Habitação (SMH), da Fazenda (SMF). A cada dois meses esse grupo se reúne para trazer propostas de ação para acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família. Entendemos que somos Prefeitura do RJ, que não é a Assistência que precisa sozinha realizar ações voltadas para o Programa, desse grupo nasceu o Dia B. O Dia B esse ano vai para a quarta edição. Ele começou em agosto em 2006 e é um dia que todas as secretarias vêm proporcionando, de acordo com suas competências, ações voltadas para as famílias do Bolsa família. É um dia que busca promover o acesso aos serviços públicos do município” (GESTOR, 02).*

*“O Dia B a gente organiza toda a vigência e foi inspirado no dia D da dengue. Então são iniciativas próprias do Município, não são coisas previstas pelo Programa não, e aí a gente nesse dia, a gente envolve Saúde, Educação, Assistência, outras secretarias, todo mundo. A gente mobiliza várias secretarias, vários serviços, para as atividades de divulgação e de recepção de famílias beneficiárias do Programa. A gente faz atividade cultural, palestra, teatro, faz recreação, tipo o dia Da Dengue mesmo, e faz acompanhamento, faz o atendimento... Isso ajuda a gente a dar uma conotação do Programa de direito social e que tem outros direitos, outros serviços, que a população tem direito e pode acessar, é uma experiência bacana. O número de famílias atendidas no último pela saúde, porque a população não vai em todos os serviços, quer dizer, cada família escolhe aonde vai, atendidos nas unidades de saúde foram entorno de 5.700 famílias, que foram atendidas” (GESTOR, 03).*

Além do Dia B, a SMAS, em parceria com outras secretarias, implementa outras estratégias, como, por exemplo, a divulgação do Programa Bolsa Família e de suas condicionalidades nas campanhas de vacinação nas unidades de saúde do município.

*“Uma outra estratégia que a gente sentiu um impacto muito positivo foi atuar na campanha de vacinação. Então, nos fomos para os postos de vacinação, para as unidades de saúde onde teria o Serviço Social. O Serviço Social fez plantão em todos os postos de vacinação, ou pelo menos, porque a quantidade de assistente social não é tão grande assim, naqueles de maior movimento e em áreas mais pobres da cidade, e aí a gente foi fazer divulgação das condicionalidades e fizemos atendimento social, atendimento de orientação em relação ao Programa. Foi uma estratégia que a gente sentiu um impacto. Depois da campanha o número de famílias buscando o atendimento nas unidades para fazer o cumprimento das condicionalidades foi enorme. A gente sentiu um impacto super positivo, foi muito legal, e a gente viu que a campanha, realmente, é uma coisa que mobiliza muito” (GESTOR, 03).*

Percebe-se que a realização dessas estratégias pela SMAS é uma das formas que esta secretaria vem encontrando para que o município do RJ possa cumprir com suas responsabilidades no que tange às condicionalidades do Programa Bolsa Família, que foram apontadas no início deste capítulo pelo MDS (2007e).

A respeito de uma dessas responsabilidades, o município do RJ precisa disponibilizar serviços e estruturas na área da educação, saúde e assistência. Entretanto, a grande quantidade de famílias que hoje participa do Programa Bolsa Família nesse município e, conseqüentemente, o grande número de beneficiários: gestantes, nutrizes e crianças, que precisam cumprir as condicionalidades, “cerca de 80.000 a 90.000 famílias” (GESTOR, 03), vem sendo um dos problemas que o município enfrenta, sobretudo, no fim de cada vigência<sup>28</sup>, no que tange aos serviços de saúde que precisam ser disponibilizados.

---

<sup>28</sup> A vigência diz respeito ao acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família, que é feito a cada semestre e tem as seguintes etapas: acompanhamento das famílias com perfil saúde; registro das informações coletadas no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN); repercussão dos resultados (MDS, 2007i).

*“As famílias, tradicionalmente, como eu, como você, como todo mundo, tradicionalmente o brasileiro, deixa pra fazer as coisas no final dos prazos. Então o que a gente percebe é que, no final dos períodos de vigência, o volume de gente sendo atendida nas unidades de saúde é muito grande, falta profissional nestes períodos, as pessoas ficam extremamente sobrecarregadas, porque o volume é muito grande...” (GESTOR, 03)*

A estratégia que a SMAS, em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, criou para tentar resolver esse problema é a de agendar os atendimentos das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, ao longo do período de cada vigência, para que elas possam ter, de fato, um atendimento mais integral e não apenas os relacionados, por exemplo, à vacinação das crianças e ao pré-natal das gestantes, que estão previstos no desenho operacional do Programa.

*“Eu acho que a gente tem estabelecido algumas estratégias para dar conta disso. Uma é o agendamento, temos trabalhado com as famílias no sentido de agendá-las ao longo da vigência para elas terem um atendimento, porque a nossa grande meta, é que a família ao chegar na unidade básica, que ela tenha o atendimento completo, que ela não faça simplesmente só o atendimento da condicionalidade. Agora isso no fim de vigência é impossível, então a gente tem trabalhado com as famílias a importância de cumprir com os agendamentos, para que a gente consiga então fazer realmente uma entrevista social, identificar outras necessidades dessa família, outras demandas não só de saúde, mas também para outros serviços que a gente possa estar articulando...” (GESTOR, 03).*

Tal estratégia demonstra que, de certa forma, o Programa Bolsa Família, no município do RJ, vem buscando não apenas promover o acesso dos seus beneficiários às políticas de saúde de atenção primária e materno-infantil, como aponta Fonseca (2006) em sua análise sobre as políticas de renda mínima na América Latina.

A exemplo desse fato, na última vigência (semestre) de acompanhamento das condicionalidades na área da saúde do Programa no município do RJ, foram incluídas, em outros programas da Secretaria Municipal de Saúde, aproximadamente, 1.000 famílias em cada uma das 10 áreas programáticas do município, ou seja, quase 10.000 famílias.

*“... Na última vigência, por exemplo, a gente viu mais ou menos por cada área programática, a gente chegou a incluir em torno de 1.000 famílias por área em programas de saúde, pessoas que tinham*

*demandas, mas por não freqüentarem as unidades, por não terem o hábito de cuidar de sua própria saúde, por inúmeras questões, estavam fora desse atendimento” (GESTOR, 03).*

Acredita-se que esse número poderia aumentar se houvesse no município uma maior quantidade de áreas cobertas pelo Programa Saúde da Família – PSF. Este Programa é visto como uma importante estratégia para aumentar o índice de acompanhamento das condicionalidades. Isso porque nas áreas do município do RJ onde existem PSF o índice de acompanhamento das condicionalidades fica em torno de 90% a 100%.

*“Eu acho que principalmente falta PSF, a cidade está atrasada em PSF, isso é dado concreto, acabado. O Ministério vem discutindo isso com a cidade. O PSF é uma excelente estratégia para acompanhar as condicionalidades do Bolsa, onde a gente tem PSF a nossa cobertura fica entre 90 à 100%. Então, quer dizer, a diferença de uma unidade básica para o PSF é grande. Claro, a família não precisa ir a unidade agendar um atendimento e depois voltar no dia seguinte. As pessoas vão à porta delas para fazer acompanhamento...” (GESTOR, 03).*

À falta de PSF no município do RJ soma-se a falta de infra-estrutura dos seus hospitais. Entretanto, o problema da falta de infra-estrutura das unidades básicas de saúde para atendimentos primários no município é tido como inexistente. De acordo com as falas dos gestores, as unidades básicas de saúde da região vêm conseguindo atender os beneficiários do Programa no cumprimento das condicionalidades, mesmo no período final de cada vigência.

*“...Temos uma boa infra-estrutura nos postos de saúde para atendimentos primários, já os hospitais têm uma grande falta de infra-estrutura. Os postos conseguem dar conta dos atendimentos primários. Tem aumentado bastante o número de demanda nos postos a partir do Bolsa Família e os postos de saúde vem conseguindo atender” (GESTOR, 02).*

Isso pressupõe que parte do gasto com saúde do município do RJ está sendo destinado às unidades básicas de saúde e não aos hospitais e PSF, uma vez que o estudo de Lavinás (2006b) aponta que tanto os estados quanto os municípios brasileiros no período entre 2002-2004 tiveram um aumento significativo do gasto com saúde.

A rede de serviços na área da educação, no município do RJ é, por sua vez, apontada pela SMAS como sendo satisfatória em relação ao cumprimento das condicionalidades pelas famílias do Programa Bolsa Família. Entretanto, Lavinias (2006b) identificou, a partir de uma amostra de 3.909 municípios brasileiros, que o gasto com educação no período de 2002-2004 não variou muito, mas acredita que houve provavelmente uma diminuição dos gastos *per capita* com educação voltados para o ensino fundamental, pré-escola, creche e alfabetização.

*“... A despesa com educação, voltada sobremaneira para o ensino fundamental, pré-escola, creche, alfabetização, de importância estratégica no momento em que se expande a cobertura de programas de transferência de renda condicionados à frequência escolar das crianças revela uma muito provável diminuição do per capita em nível municipal. Os gastos com educação praticamente não variaram, em termos reais, no período...” (LAVINAS, 2007b, p. 7).*

A questão maior que a SMAS aponta como sendo um problema na área da educação para o cumprimento das condicionalidades dos beneficiários do Programa Bolsa Família diz respeito à violência, que, segundo Fleury (2002), é a condição atual de emergência da questão social.

*“... a situação de violência que experimentamos nos dias atuais, especialmente nas grandes cidades, gerando um sentimento generalizado de insegurança e medo, que pode ser tomada como a condição atual de emergência da questão social, requerendo estratégias de políticas públicas que possam responder à esta situação crítica e assegurar possibilidades de recriação da coesão social” (FLEURY, 2002, p. 2).*

A violência no município do RJ dificulta o acesso aos serviços de educação da população beneficiária do Programa Bolsa Família, que são ofertados pela Secretaria Municipal de Educação, e também inviabiliza, em alguns momentos, as ações realizadas pelos assistentes sociais da SMAS, muitos deles lotados na Rede de Proteção ao Educando, que fazem também o acompanhamento das condicionalidades do Programa, na área da educação, através de visitas domiciliares.

*“... a gente tem na verdade um contexto dentro do Rio de Janeiro, que seja de violência urbana, que seja por conta das questões sociais que são mais inerentes às comunidades específicas e que de repente inviabiliza alguma ação, por questões mesmo de violência; e isso de alguma forma fragiliza alguns locais no momento de você fazer este tipo de articulação e integração. O que eu estou querendo dizer? Para ser mais clara, em algumas áreas, eu não consigo talvez dar conta de 100% do acompanhamento, porque ou aquela família não consegue acessar todos os serviços, ou porque ela não consegue de repente sair daquela comunidade dela com facilidade ou retornar, ou a gente não consegue de repente entrar naquela comunidade com tanta facilidade. Então você tem uma dificuldade na verdade do diálogo com esta família, mas não porque o serviço não seja ofertado, mas pela própria conjuntura atual vivida no Rio de Janeiro, que você tem algumas barreiras que dificultam esse acesso...” (GESTOR, 04).*

A Rede de Proteção ao Educando – RPE, criada em 2007, está situada no Núcleo de Proteção Básica, da Subsecretaria de Proteção Social Básica. É um projeto macrofuncional entre a SMAS e a Secretaria Municipal de Educação, que busca atender aos alunos das escolas municipais e seus familiares. Atuam na RPE em torno de 169 servidores, sendo 112 assistentes sociais e 57 psicólogos que estão lotados nos CRASs e nos Pólos de Atendimento Extra Escolar (SMAS, 2007d). Recentemente, a SMAS fez um concurso e chamou 130 assistentes sociais para atuar nesta Rede. Além disso, a SMAS conta com assistentes sociais nas unidades de saúde, para acompanhar as condicionalidades do Programa Bolsa Família, sendo o resultado desse acompanhamento, no entanto, ainda aquém do que se espera.

*“... a gente agora fez um concurso chamou, nós chamamos 130 assistentes sociais para trabalhar só na educação, para poder acompanhar as famílias na educação. O desafio maior do Programa hoje é o acompanhamento. Então a gente tem que ter um detalhamento desse acompanhamento das famílias. Esse é o maior desafio. Então a gente estruturou o núcleo de transferência de renda, a gente criou uma rede de servidores para trabalhar nas escolas, temos em todas as unidades de saúde equipes também acompanhando, mas, mesmo assim, a gente está aquém do que a gente deveria está na questão das condicionalidades” (GESTOR, 01).*

A questão do acompanhamento também é uma das responsabilidades do município do RJ no que se refere às condicionalidades. Tal questão, sem dúvida, vem sendo um desafio para gestão do Programa Bolsa Família no RJ, mesmo o



município sendo considerado uma das melhores infra-estruturas de serviço de assistência social do país.

*“A infra-estrutura nossa é a melhor do Brasil, por exemplo, nós temos quarenta, nenhum município tem tantos CRASs quanto nós temos. Nós temos 49. Todos têm viaturas para poder fazer visita domiciliar. A NOB-RH fala em dois técnicos por CRAS, nós temos no mínimo 6. Então do ponto de vista de estrutura, a nossa é a melhor possível” (GESTOR, 01).*

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS, de fato, preconiza, conforme o Quadro 11, que os CRASs, das metrópoles como a cidade do RJ, devem ter dois profissionais de Serviço Social. O município do RJ supera esse quantitativo.

**Quadro 11 – Centro de Referência da Assistência Social – CRAS**

<b>Pequeno Porte I</b>	<b>Pequeno Porte II</b>	<b>Médio, Grande, Metrópole e DF</b>
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS
2 técnicos de nível médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: MDSI (2006c, p. 14).

As estimativas apontam, que, aproximadamente, só na Secretaria de Assistência Social são 700 profissionais de Serviço Social. Já em toda a Prefeitura do RJ, o número varia entre 1.150 a 1.200 assistentes sociais, que estão envolvidos, também, com o cadastramento e o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

*“Na SMAS nós devemos ter, eu estou sem os dados aqui, mas nós temos em torno de 700 assistentes sociais servidores. Na prefeitura 1.200” (GESTOR, 01).*

*“...Temos ao todo no município 1.136, se eu tiver errando é por um número pequeno, mas eu acho que é 1.136 sim, mais de 1.100 isso eu posso te garantir...” (GESTOR, 04).*

De acordo com os dados do SISVAN (2007), o município do Rio de Janeiro acompanhou 53.247 famílias com perfil condicionalidade da saúde na vigência que terminou em junho de 2007. Em relação ao acompanhamento das famílias com perfil condicionalidade na área da educação no município, não foi possível identificar a estimativa no site do MDS e a SMAS, também, não apontou dados estatísticos sobre essa questão. Porém, informou que o acompanhamento na área da educação é maior que o da área da saúde, tendo em vista que, através das escolas, o acesso às famílias do Programa se torna mais fácil.

*“... o que inclusive tem sido uma estratégia nossa, para aumentar o nosso número de acompanhamentos na área de saúde, fazer parcerias com as escolas, porque a gente consegue acessar melhor as famílias” (GESTOR, 03).*

Os registros dos acompanhamentos das condicionalidades do Programa Bolsa Família na área da saúde é feito no SISVAN e o da área da educação no Sistema de Frequência Escolar da Caixa Econômica (MDS, 2007e).

Segundo a SMAS, esses sistemas permitem que os dados sejam registrados sem as instituições terem feito, de fato, o acompanhamento das condicionalidades do Programa, o que pode gerar uma avaliação otimizada desse acompanhamento. Entretanto, a SMAS enfatizou que no caso do município do RJ, todos os dados lançados nesses sistemas conferem com o número de acompanhamento realizado pelos profissionais da Prefeitura do RJ.

*“... O sistema permite que você tenha a oportunidade de lançar as informações sem fazer o acompanhamento, mas o Município do RJ não faz isso. Nós fazemos o acompanhamento de todos antes de lançar. Se lancei é porque realmente eu atendi. São os postos de saúde que inserem os dados no SISVAN e as escolas no sistema de frequência escolar” (GESTOR, 02).*

O acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, na SMAS, vem sendo pensado não somente como um simples lançamento dos dados nesses sistemas informatizados e que foram disponibilizados pelo Governo Federal. Os profissionais envolvidos com o Programa vêm buscando acompanhar as famílias para além apenas do cumprimento das condicionalidades. Eles se propõem a identificar, nos seus atendimentos, outras demandas sociais e, a partir disso, tentam

respondê-las utilizando-se da rede de proteção social existente no município do Rio de Janeiro.

*“Em relação ao acompanhamento do Bolsa Família, a gente busca nas unidades, tanto eu quanto a equipe da Proteção Social Básica, a gente vem trabalhando para que essas pessoas sejam acompanhadas para além das condicionalidades, que a gente possa dar um atendimento que identifique quais são as demandas das famílias e que a gente possa acompanhar isso. Inclusive demandas que não sejam especificamente da saúde, mas que no atendimento do Serviço Social a gente identifica, situações outras, que a gente passa a acompanhar, a tentar fazer a rede de serviços, a rede de proteção, e dar conta minimamente das situações que estão sendo apresentadas...” (GESTOR, 03).*

As dificuldades nesse processo de acompanhamento das condicionalidades existem, principalmente em relação à localização das famílias beneficiárias do Programa que não cumpriram com as condicionalidades no período de cada vigência. Porém, a localização dessas famílias não se dá a partir de uma perspectiva que aponta as condicionalidades como uma obrigação, mas sim como um mecanismo através do qual, a família possa ter acesso a outros serviços sociais, a outros direitos sociais, que, muitas das vezes, ela desconhece pela falta de informação.

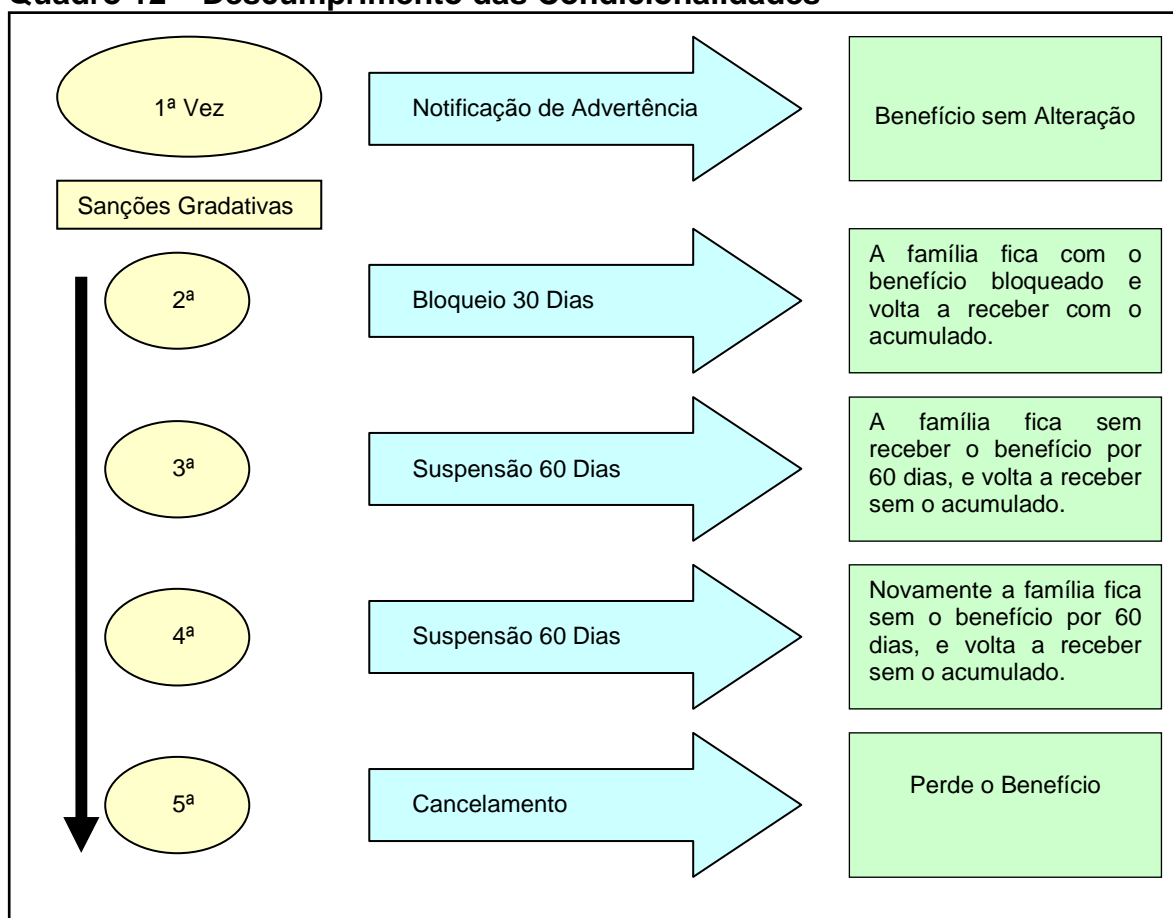
*“Localização das famílias. Numa cidade como o Rio de Janeiro isso é o maior problema, são muitas famílias, a cidade é enorme, quando as pessoas fazem o cadastro os endereços são absolutamente, muito deles, impossíveis de serem localizados. Os endereços, isso são as questões da urbanização, da ocupação urbana na cidade. As favelas têm os endereços: beco A, travessa C, quadra “num sei o que”, você chega naquela comunidade e não consegue localizar a pessoa. Você manda correspondência, a correspondência não chega, inúmeras visitas domiciliares e você não consegue encontrar, então isso é um problema sério, quer dizer, a gente não consegue fazer uma busca ativa, de qualidade com essas pessoas, para chamar essas pessoas para o cumprimento das condicionalidades. Então, o que acontece, por exemplo, muitas vezes quando a gente manda carta convocando, lembrando a família das condicionalidades, lembrando da importância do comparecimento, que isso é um direito, que é importante para a pessoa ter acesso até outros serviços, a carta não chega” (GESTOR, 03).*

*“... a falta de informação é uma delas. Então, a população precisa de informação de que ela tem direito àquele serviço. Na realidade, a gente até discute aqui, se é obrigação ter saúde, se é direito ter saúde, né? Então o discurso de condicionalidade é um discurso que a gente discute também. A população tem o direito à saúde e tem*

*direito à educação. Então, o nosso trabalho aqui é assegurar que ela tenha acesso a esses dois direitos e não que ela seja obrigada a usar de um direito” (GESTOR, 01).*

A questão do não cumprimento das condicionalidades por essas famílias não aponta para o cancelamento, automaticamente, do auxílio financeiro do Programa. Existem algumas sanções gradativas, que podem ser identificadas no Quadro 12, abaixo, até que isso aconteça.

**Quadro 12 – Descumprimento das Condicionalidades**



Fonte: MDS (2006b).

O MDS (2006c) sinaliza que, uma vez que o beneficiário titular do Programa recebe uma notificação sobre o descumprimento das condicionalidades, este poderá entrar com um recurso para corrigir os problemas que o impediu de cumprir com esse compromisso.

A solicitação do recurso ocorre juntamente com o gestor local do Programa, que deve encaminhar um formulário para o beneficiário titular preencher e,

posteriormente, após o recebimento desse formulário, que precisa ser devolvido em um prazo de até 30 dias, o gestor irá julgar a situação que levou ao descumprimento das condicionalidades e, caso o parecer seja favorável, o formulário deverá ser encaminhado para o MDS.

A SMAS do Rio de Janeiro, de certa forma, aponta esse procedimento que existe antes do cancelamento ou do desligamento do beneficiário, que por algum motivo não cumpriu as condicionalidades previstas no desenho operacional do Programa Bolsa Família e destaca que, em alguns casos, o bloqueio do benefício é uma das formas de localizar as famílias, identificar e resolver problemas sociais, e ele pode ocorrer devido a algum erro do próprio SISVAN, que identifica a família que não está inadimplente com o Programa.

*“Existe desligamento, é bloqueado, muitas, inclusive, o cadastro é cancelado e aí depois, quando ela pára de receber, é quando ela acaba procurando o nível central ou um dos CRASSs, na verdade: ‘o meu pagamento foi bloqueado, não consigo mais sacar’, aí você vai trabalhar a família, para saber porque que foi, na verdade, cancelado, porque que na verdade ela não cumpriu as condicionalidades, onde é que ela está, o que aconteceu, porque tem isso. Tem pessoas que você não consegue localizar, porque se mudam, elas têm o cartãozinho delas, elas mudam, aí você não tem mais o endereço, porque não informam o endereço novo e aí você só consegue localizar, se elas não tiverem cumprindo essas condicionalidades” (GESTOR, 04).*

*“Acho importante as sanções existirem, por mais que tenham um caráter aparente punitivo, mas é através delas que muitas das vezes conseguimos identificar certos problemas e buscamos resolvê-los. Uma vez veio uma beneficiária procurar a SMAS porque seu benefício foi bloqueado. A partir da vinda dessa senhora, foi visto que o seu filho não estava freqüentando a escola, foi verificado que essa mãe deixava o seu filho na porta da escola e ele não entrava na escola, saía com um amigo. Foi trabalhado, com essa família, todas as questões em relação ao motivo que fez com que esse filho não fosse para escola, etc.” (GESTOR, 02).*

*“... Tem suspensão, mas demora. Muitas suspensões a gente tem avaliado, quando o motivo é condicionalidade da saúde, a gente entra no sistema para ver, a família cumpriu. Então, às vezes, é problema do próprio sistema, que identifica a família errada, alguma coisa assim, a gente entra com recurso, a unidade de saúde onde a pessoa fez o acompanhamento dá um comprovante e a equipe do Núcleo de Transferência de Renda encaminha isso para o Ministério do Desenvolvimento Social. Com a educação é mais ou menos a mesma coisa quando a família descumpra com o comparecimento da criança...” (GESTOR, 03).*

A legislação que define a gestão do acompanhamento das condicionalidades é bastante minuciosa. Através do Quadro 12, pôde-se perceber o conjunto de sanções que existem para o descumprimento das condicionalidades do Programa. Tais sanções, segundo Senna et al. (2007), podem “... *criar, em verdade, um processo de exclusão que alarga ainda mais a distância entre o PBF e a lei de autoria do senador Eduardo Suplicy, recém aprovada no Congresso Nacional, que institui uma renda básica de cidadania...*” (SENNA et al., 2007, p. 90).

Além disso, estes autores sinalizam os erros, como apontado pelo Gestor (03), que podem acontecer no acompanhamento das condicionalidades do Programa, através dos sistemas, principalmente no que diz respeito à dificuldade e à incapacidade financeira e gerencial, de muitos municípios brasileiros, em manter atualizado os registros no SISVAN e no sistema de frequência escolar da Caixa Econômica, o que, sem dúvida, pode gerar, injustamente, uma punição dos beneficiários do Programa.

A literatura sobre renda mínima, utilizada no terceiro capítulo deste trabalho, destaca que a punição quanto ao não cumprimento das condicionalidades, muitas das vezes, pode estar relacionada ao déficit de serviços públicos existente em muitas localidades pobres do país.

Senna et al. (2007) identificam que a legislação do Programa Bolsa Família preserva as famílias de qualquer sanção quando o motivo do descumprimento das condicionalidades tem ligação com a dificuldade dos municípios de ofertar serviços sociais. Entretanto, esses autores frisam que a legislação deste Programa não prevê sanções para os municípios que não conseguem cumprir com essa responsabilidade, sendo as famílias as maiores responsáveis por esse compromisso.

*“... embora o município assine um termo de adesão ao Programa comprometendo-se a ofertar adequadamente os serviços básicos previstos nas condicionalidades, a legislação não prevê ações de responsabilização e punição para os municípios inadimplentes. Dessa forma, é sobre as famílias que recai, quase exclusivamente, a responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades”* (SENNA, et al., 2007, p. 90).

A SMAS aponta que o desligamento do Programa quanto ao descumprimento das condicionalidades acontece em alguns momentos. Porém, não atrela essa

questão à dificuldade do município em ofertar os serviços sociais. Além disso, esta secretaria sinaliza que alguns beneficiários vêm pedindo o desligamento do Programa, porque conseguiu, de certa forma, superar uma situação de pobreza ou, como a SMAS denomina, conseguiu fazer a *travessia* da exclusão para inclusão social.

*“O próprio beneficiário vem pedindo o desligamento com o acompanhamento dos CRASs . Além disso, a cada dois anos os beneficiários precisam atualizar o cadastro, dessa atualização você consegue verificar se as pessoas superaram a renda exigida pelo Programa” (GESTOR, 02).*

*“Sim, temos desligamentos, como eu te falei, em que a própria família solicita o desligamento, que ela já percebe...Inclusive é isso, na verdade, no atendimento, o técnico trabalha com a família, com o beneficiário, a importância da saída dele do Programa, não como se ele tivesse sendo punido, se ele tivesse sendo prejudicado ou tivesse perdendo algo grandioso, mas trabalhar com ele, que assim: o fato dele estar no Programa significa que ele tem uma demanda que precisa ser trabalhada e quando ele pode sair do Programa, significa que ele cresceu, que ele avançou, que a família dele avançou. Então, isso não é uma perda, na verdade é um ganho, significa que teve melhoras para família... A gente chama inclusive de ‘travessia’, que é justamente a travessia da exclusão para a inclusão, para que ela possa ter entrado para esse Programa, por exemplo, porque possivelmente ela estava em alguma situação na qual ela estava excluída: excluída socialmente, excluída do mercado de trabalho, excluída do poder de compra de aquisição de bens e serviços, algum nível de dificuldade” (GESTOR, 04).*

Tal superação, acredita-se, não se deve apenas ao repasse do auxílio financeiro do Programa Bolsa Família, mas, sobretudo, ao acompanhamento realizado pelos técnicos, em sua grande maioria, assistentes sociais, que buscam incluir as famílias do Programa em outros programas e políticas que constituem a rede de proteção social do município do Rio de Janeiro. Considera-se, também, que esse fato vem acontecendo, uma vez que a SMAS, seguindo as orientações do MDS (2007f e 2005), disponibiliza todas as informações sobre a gestão municipal do Programa às instancias de controle social, como, por exemplo: o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, que possui comissões locais em cada uma das 10 CASs da SMAS; e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA.

*“Todas, a gente inclusive, a Secretaria, ela tem uma relação muito direta tanto com o Conselho Municipal de Assistência Social e com o Conselho da Criança e do Adolescente, são os dois que estão mais na verdade vinculados. No de Assistência, por exemplo, foram criados conselhos, não são conselhos, seriam parecidos com os conselhos distritais de saúde, são os comitês locais, são as comissões locais. A gente sabe que o município do RJ está dividido em 10 áreas de planejamentos, as 10 APs. No caso da Assistência, são as 10 Coordenadorias de Assistência Social, as 10 CASs, e cada uma dessas tem comissão local onde tem representante da sociedade civil e representantes da própria Secretaria, mas que sejam dos equipamentos da assistência que são da área e lá são discutidas essas ações, os acompanhamentos, o que a Secretaria vem fazendo, as informações são discutidas e isso é trazido para o Conselho Municipal de Assistência Social e aí isso é debatido; questões que demandem deliberações do Conselho são deliberadas e a Secretaria de Assistência segue a risca e tem trabalhado muito em conjunto e em parceria com o próprio Conselho de Assistência. Com o Conselho de Direito a mesma coisa”. (GESTOR, 04).*

Entretanto, a questão que se coloca é: quantas famílias beneficiárias do Programa Bolsa família no município do Rio de Janeiro já conseguiram realizar a chamada *travessia*? Segundo a SMAS, os dados ainda estão sendo contabilizados, mas alguns casos estão sendo divulgados no site da Prefeitura do RJ, como, por exemplo, o da costureira Vilma, que, além de receber o auxílio financeiro do Programa Bolsa Família, participa do projeto “Conversando é Que a Gente se Entende”.

*“A costureira Vilma Corrêa Silva, de 54 anos, foi atendida pelo Bolsa Família. Além do benefício em dinheiro, participou do projeto Conversando é Que a Gente se Entende e recebeu o acompanhamento de assistentes sociais do Município. Sua vida mudou. Pôde comprar material escolar para o neto, os filhos recuperaram a auto-estima com emprego fixo e ela planeja abrir um pequeno negócio. - A Prefeitura ajudou muito a minha família com o acompanhamento que fez durante o tempo em que estive no Bolsa Família. Aliás, foi em uma reunião do Conversando é Que a Gente se Entende que decidi sair do programa e dar oportunidade para que outras famílias também possam mudar de vida - disse Vilma” (PREFEITURA RJ, 2007, p. 01).*

A chamada *travessia*, mesmo sem identificar em que grau ela ocorre no município do RJ, só é possível quando a população beneficiada do Programa Bolsa Família tem acesso às políticas ou programas que buscam complementar este Programa. O exemplo da Sr<sup>a</sup> Vilma, sem dúvida, demonstra como é válida essa questão.



O próprio senador Suplicy, que criou o projeto de Lei 10.835, aprovado em janeiro de 2004, que institui, a partir de 2005, a renda básica de cidadania no país, compreende, como visto no primeiro capítulo, que a renda básica de cidadania precisa ser complementada por outras políticas já existentes do sistema de proteção social brasileiro.

A aprovação dessa lei, que depende da dotação orçamentária da União para sua implementação e que é caracterizada pelo princípio da universalidade e da incondicionalidade, vem colocando, em debate, algumas questões sobre o Programa Bolsa Família, ainda sem respostas, como, por exemplo: Qual será o futuro deste Programa? Que ações vão ser realizadas no que se refere à transição deste Programa para esta política de renda básica de cidadania?

Suplicy (2006) entende que no que diz respeito às metas do Programa Bolsa Família de atingir 11,2 milhões<sup>29</sup> *“pode-se considerar que o governo esteja cumprindo os passos previstos na lei para chegar à Renda Básica de Cidadania...”* (SUPLICY, 2006, p. 20). Entretanto, isso não vem acontecendo a partir do princípio da universalidade e da incondicionalidade como preconiza esta lei, mas sim sob os aspectos da focalização e da condicionalidade previstos pelo Programa Bolsa Família. Lavinias (2006b) aponta que a melhor forma de se chegar à universalidade, seguindo de certa forma a dotação do Orçamento-Geral da União, seria através do atendimento a todas as famílias com filhos de até 16 anos, pois este é considerado o grupo mais vulnerável socialmente.

*“... O Bolsa-Família deve se transformar em um direito, estendido a todas as crianças, independentemente de sua classe social e nível de renda, já que, nos lembra a teoria econômica, a presença de crianças é um indicador “automático” de vulnerabilidade. Assim, seria possível economizar custos intermediários importantes, de caráter administrativo, instituir pela primeira vez um benefício comum a todos os brasileiros com idade inferior a 16 anos, fortalecendo a coesão social...”* (LAVINAS, 2006b, 15).

A SMAS sinaliza que o próprio Governo Federal vem tentando realizar um debate sobre alternativas para o Programa Bolsa Família, na atualidade, principalmente no que se refere ao acompanhamento das famílias beneficiárias. O

---

<sup>29</sup> O Programa Bolsa Família tinha como meta atingir até 2006 11, 2 milhões de famílias. Os dados do MDS (2007b) apontam que esta meta foi atingida. Atualmente, são beneficiadas pelo Programa 11. 286.739 milhões de famílias (MDS, 2007b).

Programa conseguiu ultrapassar a meta que estipulou em 2005 de 11,2 milhões de famílias beneficiárias. Porém, não avançou na questão do acompanhamento assistencial. A questão do acompanhamento é tida pela SMAS como um ponto importante para que os beneficiários tenham acesso a outras políticas, que venham complementar este Programa. Isso porque, apenas recebendo um auxílio financeiro, essas famílias beneficiárias do Programa no município do RJ, não vão conseguir realizar a *travessia*, ou seja, não vão conseguir sair de uma situação de pobreza e exclusão.

*“Acho que a gente está numa encruzilhada, porque a gente tem 12 milhões de famílias. Aqui no Rio a gente tem 140 mil e a gente precisa definitivamente acompanhá-las e se a gente não discutir essa questão com o Governo Federal, o Governo Estadual inexistente, não existe Governo Estadual, eles não têm nenhuma, nenhuma coordenação sobre o Programa, a relação é direta com o Governo Federal. Então, é muito urgente, importante, que a gente tenha um debate sobre o impacto com essas famílias, para que elas possam ter as condições efetivas de fazer uma travessia entre exclusão e inclusão. Mas apenas recebendo renda ela não vai fazer essa, ela não vai conseguir fazer essa travessia. Outras seguras., por exemplo, os dados aqui nos dizem que 8 mil pessoas não tem banheiro em casa e recebem Bolsa Família. O simples fato de receber Bolsa Família não vai as tirar da pobreza se a gente não fizer uma intervenção de saneamento básico na casa delas...” (GESTOR, 01).*

A situação de pobreza e exclusão das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município do RJ, como em todo país, sem dúvida, é muito nefasta. Vale destacar, por exemplo, conforme apontou o Gestor (01), que cerca de 8.000 dessas famílias sequer têm banheiro dentro de casa. Este dado muito retrata as estatísticas do estudo realizado por Lavinias (2006b), que constatou que os municípios brasileiros vêm diminuindo significativamente os seus gastos com saneamento básico e habitação. Além disso, esse dado demonstra as dificuldades que o Município do RJ enfrenta na implementação do Programa Bolsa Família, mesmo tendo identificado avanços na gestão local deste Programa, para integrá-lo em uma coesa e ampla rede de proteção social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através deste trabalho intitulado: *Sistemas de Proteção Social e Políticas de Renda Mínima na Contemporaneidade: Uma Análise do Programa Bolsa Família no Município do Rio de Janeiro*, acredita-se que importantes questões que atravessam esse tema foram apontadas e que só foram possíveis de serem mais bem compreendidas a partir do esforço de reconstrução histórica, particular, aqui realizado.

A discussão sobre os sistemas de proteção social e políticas de renda mínima, embora muito discutida na contemporaneidade e considerada por alguns autores como um fenômeno recente nos países latino-americanos, precisa ser relativizada quando comparada com as experiências dos países de capitalismo avançado. Isso porque não se pode considerar como sendo um fenômeno novo, uma vez que desde a formação dos Estados de Bem-Estar Social, nos países centrais, já existiam políticas de renda mínima. Entretanto, pode ser considerada como sendo uma estratégia inovadora na América Latina, tendo em vista que até então, nesse continente, as políticas destinadas ao combate à pobreza tinham como principal questão a distribuição de bolsas de alimentação e não previam em seus desenhos operacionais condicionalidades ou co-responsabilidades, como apontou Fonseca (2006).

A problemática da pobreza tanto na América Latina quanto no mundo é uma das questões importantes para compreender os significados das políticas de renda mínima e dos sistemas de proteção social na atualidade. Porém, não se buscou realizar, neste trabalho, um estudo mais detalhado sobre a situação de pobreza da América Latina, e do mundo, por mais que se tenham apresentado estatísticas que permitam visualizar um panorama geral desse problema na região, como os

produzidos pela CEPAL (2006) desde a década de 1980, e no mundo a partir do IDM para 2007 (WORLD BANK, 2007). Muito menos procurou identificar se a diminuição da pobreza extrema seja nos países de capitalismo avançados ou nos latino-americanos periféricos, está relacionada à implementação de políticas de renda mínima.

Alguns estudos brasileiros, embora não apresentados ao longo deste trabalho, até chegam a apontar, com base em estudos de base estatística, que a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2004, pôde-se identificar que essas políticas tiveram relativo impacto no combate à pobreza e à desigualdade no país entre 1995 e 2004.

*“... as evidências indicam que todos os programas de transferências são bem focalizados. As famílias mais pobres recebem a maior parte dos recursos transferidos por esses programas e é praticamente irrelevante o número de beneficiários entre a população de renda mais alta. Além disso, as transferências reduzem a incidência e a intensidade da pobreza, bem como a desigualdade. Ainda há, no entanto, falhas de cobertura que precisam ser sanadas” (SOARES, et al., 2006, p. 38).*

As reflexões feitas por Soares et al. (2006), sobre o impacto dessas políticas no combate à pobreza no país, evidenciam que esse fato varia de acordo com os auxílios financeiros, que são transferidos por essas políticas às pessoas beneficiárias.

*“... Em razão dos valores transferidos, o BPC, as pensões e as aposentadorias do piso de um salário mínimo são capazes de retirar as famílias da indigência e da pobreza; os demais programas de transferência de renda melhoram a situação das famílias sem, no entanto, serem suficientes para retirar todas elas da pobreza...” (SOARES, et al., 2006, p. 39).*

Porém, tanto estes autores quanto Hoffman (2005) apontam que a causa principal da redução na desigualdade não se deve a políticas ou programas de renda mínima, mas que *“o peso maior na redução da desigualdade deveu-se à redução da desigualdade no mercado de trabalho, onde o aumento em termos reais do salário mínimo e a redução da segmentação regional (em termos do tamanho dos municípios e entre os setores urbanos e rurais)...”* foram os mais importantes (SOARES et al., 2006, p. 8). Mais exatamente, Hoffman (2005) destaca que *“... ”*

*apenas 10 a 20% da redução da desigualdade pode ser associada a esses programas*” (HOFFMANN, 2005, p. 1), como, por exemplo, o Programa Bolsa Família.

As causas da diminuição da pobreza extrema no mundo, recentemente divulgadas em jornais e relatórios de organizações internacionais, também foram lembradas no presente trabalho e sinalizadas quanto ao fato de estarem associadas, sobretudo, ao crescimento do PIB *per capita*, principalmente o dos países em desenvolvimento. Porém, foi enfatizado que as variáveis econômicas são insuficientes para combater a pobreza, uma vez que este problema não diz respeito apenas à insuficiência de renda; e não se deixou de destacar que os estudos acadêmicos e alguns relatórios internacionais, de certa forma, chegam a enfatizar essa questão.

*“O crescimento é essencial para reduzir a pobreza, mas não é o único fator. Os Indicadores do Desenvolvimento Mundial vão além das taxas de crescimento e de pobreza e indagam como a renda é distribuída, se os cuidados da saúde e a educação estão melhorando e avaliam o ambiente empresarial. Todos esses fatores afetam a qualidade de vida das pessoas”* (BOURGUIGNOM, *apud* WORLD BANK, 2007, p. 1).

A noção da pobreza enquanto um problema gerado pela insuficiência de renda e pelo déficit de serviços públicos essenciais, principalmente no Brasil (LAVINAS & BARBOSA, 2000) e em toda América Latina (FONSECA, 2006) respalda a afirmação de que o crescimento econômico, nessa região, precisa levar em consideração outras variáveis para além do crescimento do PIB *per capita*. Além disso, foi através dessa noção que se constatou a necessidade de uma maior integração das políticas de renda mínima com as políticas constitutivas dos sistemas de proteção social dos países latino-americanos, que foi uma das questões centrais deste trabalho.

A constatação dessa questão só se tornou possível quando discutido, no plano mais conceitual, o que venha a ser, proteção social, transferência de renda, renda mínima e renda básica de cidadania. Isto é, a partir de um estudo introdutório sobre os conceitos dessas temáticas identificou-se, em linhas gerais, a necessidade da maior integração entre as diversas políticas setoriais nos países latino-americanos, tendo em vista que tal integração já ocorre nos países de capitalismo

avançado desde a formação do Estado moderno. Através desse estudo, foi possível também identificar, especificamente, a distinção entre a noção de renda mínima e renda básica de cidadania – o que evidenciou que a concepção mais adequada para ser utilizada neste trabalho foi a de renda mínima, uma vez que as experiências mundiais de políticas que buscam transferir renda aos indivíduos, em grande medida, com exceção do Alasca, levam em consideração o repasse de um auxílio financeiro aos mais pobres, exigem comprovação de renda, levam em consideração a situação socioeconômica familiar e exigem contrapartidas (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006).

Após esse estudo conceitual, iniciou-se uma discussão sobre políticas de renda mínima no campo mais histórico e tradicional. Esta discussão permitiu constatar que a não intervenção do Estado liberal no campo social, que estava associada à necessidade de constituição do mercado livre e à conseqüente ruptura com as relações tradicionais de autoridade e servidão do feudalismo, é uma das principais questões para compreender a não integração das políticas de renda mínima nessa época, como, por exemplo, a Speenhamland, uma política de renda mínima destinada a todos os necessitados residentes em Speen, que foi caracterizada pela complementação aos salários (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006) e não aos sistemas estatais de proteção social, pois o que existia nas sociedades, nesse momento, eram sistemas de proteção social relacionados ao campo da sociabilidade primária, ou seja, medidas de proteção social realizadas pela família, Igreja e grupos comunitários, etc.

Acredita-se que uma outra questão que diz respeito a essa não integração nesse período de formação do Estado liberal tem relação com a própria noção de pobreza da época, o que certamente explica, em parte, o motivo da não existência dos sistemas de proteção social no campo da sociabilidade secundária. A pobreza era vista como um fenômeno natural, ou seja, sua origem estava pautada em causas naturais, em acidentes climáticos, em questões religiosas, e não era compreendida como um problema político, social e econômico, o que fazia dessa compreensão um dos motivos pelo qual o Estado não intervinha para a resolução deste problema.

A idéia de identificar essas questões ou os motivos que explicam a inexistência dessa integração nesse período de formação do Estado liberal, sem dúvida, foi importante para compreender em que momento essa integração das políticas de renda mínima com os sistemas de proteção social passou a ocorrer nos

países de capitalismo avançado e o motivo pelo qual esse fato passou a acontecer em um maior grau nesses países e em um menor grau nos países latino-americanos periféricos.

A questão que no início deste trabalho tinha-se levantado como um pressuposto, e que de fato foi corroborada, é que essa integração passou a ocorrer em um maior grau nos países de capitalismo avançado, tendo em vista que a formação e o desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar Social (1945 a 1975) associaram-se à implantação de políticas de renda mínima, o que difere dos países periféricos, sobretudo os países latino-americanos, pois seus sistemas de proteção social não chegaram a configurar em estruturas de Estados de Bem-Estar Social e as políticas de renda mínima só surgiram, na década de 1990, isto é, tardiamente.

A experiência européia, especificamente, vem demonstrando que, mesmo a partir da década de 1970, que, como visto, caracterizou-se pela chamada “crise do Welfare State”, essa integração não deixou de ser efetivada nessa região. Quase todos os países vêm implementando programas de renda mínima baseados principalmente na concepção distributivista de complementação dos sistemas de proteção sociais já existentes. Isso indica uma compreensão progressista acerca da origem da pobreza e a possibilidade de uma mais fácil integração com os sistemas de proteção social, quando existir uma conjuntura favorável, nesse continente, para implantação de políticas de renda básica de cidadania.

Algumas organizações, que foram mencionadas neste trabalho, vêm contribuindo para implementação de políticas de renda mínima associadas a essa corrente distributivista de complementação nessa região, como, por exemplo: a Rede Européia da Renda Básica (Basic Income European Network), que foi fundada em 1986 e transformada, em setembro de 2004, em Rede Mundial da Renda Básica (Basic Income Earth Network); a União Européia e a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento – OECD, que defendem junto a seus países membros a adoção de políticas de renda mínima, reconhecendo, todavia, que isso se trata de assunto interno de cada país.

A experiência latino-americana, por sua vez, vem demonstrando que o caminho a percorrer ainda é de muitas pedras. As políticas de renda mínima começaram a ser implementadas tardiamente, nesse continente, e os estudos e as pesquisas realizadas vêm apontando que existe uma grande dificuldade de integração dessas políticas com os sistemas de proteção social da região, seja por

essas políticas pertencerem apenas ao campo das estratégias de combate à pobreza e não ao campo dos direitos sociais, seja pela precariedade e fragilidade dos sistemas de proteção social dessa região. Isso mesmo considerando a existência, no Brasil, da Lei 10.835, de 08 de janeiro de 2004, que institui uma política de renda básica de cidadania, mas que corre o risco, como apontou Lavinias (2004) de permanecer letra morta.

As políticas de renda mínima, no Brasil, como discutido, vêm sendo implementadas em todo território nacional desde a segunda metade da década de 1990, e como em toda América Latina, essas políticas enfrentam dificuldades de se integrar aos sistemas de proteção social do país. Essas dificuldades se colocam mesmo diante da previsão, em seus desenhos operacionais, de mecanismos de articulação com outras áreas de políticas sociais, sobretudo através das chamadas condicionalidades. No caso brasileiro, de acordo com o governo federal, a exigência das condicionalidades tem por objetivo promover o acesso às políticas universais do sistema de proteção social, como, por exemplo, as políticas de educação e de saúde. No entanto, estudos demonstram, com base em outras experiências, que elas acabam, de certa forma, propiciando apenas o acesso à atenção primária e materno-infantil e, quase sempre, não levam em consideração, para suas implementações, a história de fragilidades institucional e gerencial dos municípios brasileiros, de dificuldades de se relacionarem com os diversos setores e esferas de governo, de baixa capacidade de oferta de serviços, principalmente os de educação, de saúde (ARRETCHE, 2000), de saneamento básico e de habitação (LAVINAS, 2006b), e a precariedade dos mecanismos de participação e de controle social.

A análise realizada sobre o processo de implementação do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro apontou algumas dessas questões presentes no cenário nacional. Mais especificamente, permitiu identificar alguns avanços e limites no que tange à integração deste Programa em uma coesa e ampla rede de proteção social. Dentre os avanços, alguns são importantes de serem lembrados, tais, como: a SMAS vem buscando construir uma identidade do Programa Bolsa Família no município do RJ, a partir do Sistema Único de Assistência Social, mesmo sendo este um Programa não previsto na Política Nacional de Assistência Social; o cadastramento das famílias, do Programa Bolsa Família, vem sendo feito, nessa secretaria, por técnicos especializados, que se propõem a incluir essas famílias, também, em outros programas e políticas sociais; a SMAS vem tendo um esforço de



evitar políticas de renda mínima paralelas no município do RJ, um exemplo disso é a unificação do Programa Cheque Cidadão no Programa Bolsa Família; além disso, ela vem procurando implementar projetos sócio-assistenciais que buscam complementar o Programa Bolsa Família e reconhece que a oferta da rede de serviços de educação e de unidade básica de saúde é satisfatória para a implementação das condicionalidades do Programa.

Entretanto, dentre os limites e desafios para integração do Programa Bolsa Família em uma coesa e ampla rede de proteção social no município do RJ, alguns deles precisam ser enfatizados, tais, como: a inexistência de uma prática intersetorial da SMAS vem se constituindo como um desafio na implementação do Programa Bolsa Família, uma vez que este possui princípios de gestão compartilhada. A exemplo dessa questão, identificou-se que a SMAS vem tendo dificuldade de se relacionar com outras esferas setoriais envolvidas com o Programa, principalmente com a Secretaria Municipal de Saúde; a SMAS também vem tendo dificuldade de registrar os dados nos sistemas informatizados, referentes ao cadastramento e acompanhamento do Programa, tendo em vista que não possui uma boa infra-estrutura tecnológica propícia para essa atividade; além disso, identificou-se que, embora constatado que as unidades básicas de saúde do município são suficientes para a implementação das condicionalidades do Programa, o acompanhamento nessas unidades é baixo quando comparado com as regiões da cidade que são cobertas pelo PSF, programa esse que, no entanto, é quase inexistente no município. Constatou-se que a questão do acompanhamento das famílias beneficiárias se agrava na cidade dada à violência urbana e ao não repasse de recursos financeiros, tanto por parte do Governo Federal quanto do Governo do Estado, para criação de programas e políticas, como, por exemplo, de habitação e saneamento básico, que tenham como finalidade complementar as ações do Programa Bolsa Família.

Acredita-se que somente revertendo esse quadro é que a SMAS, em conjunto com as demais secretarias da Prefeitura do Rio de Janeiro, vai poder avançar na integração do Programa Bolsa Família em uma coesa e ampla rede de proteção social.

## BIBLIOGRAFIAS RELEVANTES SOBRE A TEMÁTICA

### Bibliografias Utilizadas

AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Novos Desafios à Descentralização Fiscal no Brasil: As Políticas Sociais e as Transferências de Renda*. Versão revista e ampliada do texto apresentado ao debate no XVIII Seminário Regional de Política Fiscal, realizado na CEPAL/IILPES, em Santiago do Chile, 2006.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. *Descentralização e Poder Municipal no Nordeste: Os Dois Lados da Nova Moeda*. Trabalho apresentado no XX Encontro Nacional da ANPOCS. Caxambu, 1996.

ARRETCHE, Marta T. S. *Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas*. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, Vol. 39, 1995.

\_\_\_\_\_. *Estado federativo e políticas sociais*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: Fundamentos e História*. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra-Reforma: Desestruturação do Estado e Perda de Direitos*. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2003

BENDIX, Reinhard. *Estado Nacional y Ciudadania*. Amorrortu, Bs. AS. 1964.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BODSTEIN, Regina Cele De A. *Cidadania e Direitos: Dilemas da Questão Social*. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – ENSP/FIOCRUZ, RJ, 1995.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho: Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*. Brasília: Letras Livres, UNB, 2006.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. Campinas-SP: Papirus, 1988.

CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da Questão Social: Uma Crônica do Salário*. 5ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CEPAL. *Enfrentando o Futuro da Proteção Social: Acesso, Financiamento e Solidariedade. Documento elaborado para o Trigésimo Primeiro Período de Sessões da CEPAL Montevidéu, Uruguai, 20 a 24 de Março de 2006*.

\_\_\_\_\_. *Panorama Social da América Latina*, 2006.

DI GIOVANNI, Geraldo. *Sistemas de Proteção Social: Uma Introdução Conceitual*. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas (SP): UNICAMP. IE, 1998.

DRAIBE, Sonia e AURELIANO, A. A especificidade do Welfare State Brasileiro. In: *Economia e Desenvolvimento*. Brasília: Cepal, n.3, 1989.

DRAIBE, Sonia M. Por um Reforço da Proteção à Família: Contribuição à Reforma dos Programas de Assistência Social no Brasil. In: KALOUSTIAN, Sílvio M. (Org.). *Família Brasileira: A Base de Tudo*. 7 ed. – SP: Cortez, Brasília, DF: UNICEF, 2005.

\_\_\_\_\_. *As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas*. In: IPEA/IPLAN. *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectives de Políticas Públicas*. Brasília: n.4, 1990.

\_\_\_\_\_. *O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas*. In: *Revista da ANPOCS*, n. 12, 1988.

\_\_\_\_\_. *América Latina na Encruzilhada: Estaria Emergindo um Novo Estado Desenvolvimentista de Bem-Estar? Observações sobre a Proteção Social e a Integração Regional*. *Caderno NEPP*, nº 78. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2006.

DRUMMOND, Carlos. *Poema Nosso Tempo*. In: *A Rosa do Povo*, RJ: Record, 2004.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As Três Economias Políticas do Welfare State*. In: *Lua Nova*, Nº 24, setembro de 1991.

FALEIROS, Vicente. *Renda Mínima: Uma Avaliação*. In: SPOSATI, Aldaíza De O. (Org.). *Renda Mínima e Crise Mundial: Saída ou Agravamento?* SP: Cortez, 1997.

GOUVÊA, Victor H. de C. et al. *Avaliação do Programa Bolsa Família. Relatório para Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, Niterói - RJ, DATAUFF, 2006*.

FLEURY, Sonia. *Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

\_\_\_\_\_. A Seguridade Social e os Dilemas da Inclusão Social. In: *RAP*, Rio de Janeiro: FGV, 39 (3): 449-69, Maio/Jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Novas Bases para a Retomada da Seguridade Social: In: *Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social*. Rio de Janeiro: UFRJ, Nº 9, 2003.

\_\_\_\_\_. Democracia, Descentralização e Desenvolvimento. In: FLEURY, Sonia (Org.). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. *A Expansão da Cidadania*. In: *Anais do Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (CLAD)*, 08-11 Outubro, Lisboa, 2002.

FONSECA, Ana Maria M. da e ROQUETE, Cláudio. Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: O Bolsa Família. In: VIANA, A. L. d'Ávila; ELIAS, Eduardo M. e IBÁÑEZ, Nelson (org.). *Proteção Social: Dilemas e Desafios*. SP: Hucitec, 2005.

FONSECA, Ana Maria M. da. *Família e Política de Renda Mínima*. SP: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Los Sistemas de Protección Social en América Latina: Um Análisis de las transferencias monetárias condicionadas. Trabalho *apresentado no Seminário Internacional da FAO*, dezembro de 2006.

HOFFMAN, R. As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade. In: *Econômica*, v. 7, n. 2, dez. 2005.

IAMAMOTO, Marilda V. *O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional*. 4ª. ed., São Paulo: Cortez, 2001.

KING, Desmond S. O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-Estar em Democracias Industriais Avançadas. In: *Novos Estudos CEBRAP*, Nº 22, p. 53-76.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*, 3. ed., São Paulo: Cortez, 2002.

LAVINAS, Lena e GARCIA, E. H. *Programas Sociais de Combate à Fome: O Legado dos Anos de Estabilização Econômica*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPEA, 2004.

LAVINAS, Lena e BARBOSA, Maria Ligia de O. Combater a Pobreza Estimulando a Freqüência Escolar: O Estudo de Caso do Programa Bolsa-Escola do Recife. In: *Dados*, V. 43, N. 3, Rio de Janeiro, 2000.

LAVINAS, Lena. A Estrutura do Financiamento da proteção Social Brasileira e as Contas da Proteção Social. In: *Revista do MTB*, mimeo, 2006a.

\_\_\_\_\_. Combinando Compensatório e Redistributivo: O Desafio das Políticas Sociais no Brasil. *Texto para Discussão Nº 748*: IPEA, RJ, 2000.

\_\_\_\_\_. Pobreza, Desigualdade e Exclusão: Contextos Atuais. *Documento Elaborado a Pedido da Prefeitura de São Paulo para o Primeiro Encontro da Rede URB-AL*, maio de 2003.

\_\_\_\_\_. Excepcionalidade e Paradoxo. Renda Básica Versus Programas de Transferência Direta de Renda no Brasil. *Trabalho apresentado na Conferência Internacional América Latina, Brasil e União Européia*, 2004.

\_\_\_\_\_. Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras. *Texto para Discussão Nº 596*, RJ: IPEA, 1998.

\_\_\_\_\_. Transferência Monetárias Diretas ou Provisão de Serviços Públicos: Trade-Offs em Questão. In: *Anais do 11º Congresso Mundial de Saúde Pública – 8º Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 2006b.

LINDBLOM, C. E. O Processo de Decisão Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MAGALHÃES, Rosana et al. Estudo da Implementação do Programa Bolsa Família no Estado do Rio de Janeiro. *Relatório: Pesquisa CNPq/ FIOCRUZ/ UFF/ UERJ*, 2005.

MARQUES, Rosa Maria. A Importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social*. MDS, 2005.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTES, A. C. B.; ARRETCHE, M.; MELO, M.; RIBEIRO, P. M. *Modelo de Avaliação de Programas Sociais e Prioritários* ( Relatório de Pesquisa: Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil). Campinas: NEPP/UNICAMP, 1999.

MERRIEN, François-Xavier. *O Estado-Providência*. Paris, PUF (Coll. Que sais-je ?), 1994.

MESA-LAGO, Carmelo. Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la Seguridad social, al Umbral del Siglo XXI. CEPAL: *Serie Políticas Sociales*, Nº 36, Santiago de Chile, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde. 8ª ed., São Paulo: Hucitec, 2004.

\_\_\_\_\_. Ciência, Técnica e Arte: O Desafio da Pesquisa Social. In: MINAYO, M. C. de S. (Org.). *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. 24ª ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

NETO, Otávio Cruz. O Trabalho de Campo como Descoberta e Criação. In: MINAYO, M. C. de S. (Org.). *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. 24ª ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

OLIVEIRA, Francisco. Além da transição, aquém da imaginação. *Novos Estudos*, São Paulo: CEBRAP, n. 12, p. 2-15, jun. 1985.

PAES, Rômulo. Mudando a Vida das Famílias Pobres: Impacto do Programa Bolsa Família no Combate à Pobreza e à Desigualdade. *Palestra Apresentada no Seminário Internacional Bolsa Família – 2 Anos Superando a Fome e a Pobreza no Brasil*, Brasília, 2005.

PAUGAM, S. *Desqualificação Social: Ensaio sobre a Nova Pobreza*. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades Humanas: Subsídios à Crítica dos Mínimos Sociais*. 3 ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: As Origens de Nossa Época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PNUD. *Resumo Relatório do Desenvolvimento Humano 2005*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh/>> Acesso em: 12 de julho de 2007.

ROSANVALLON, Pierre. *A Nova questão Social: Repensando o Estado Providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

\_\_\_\_\_. *La Nueva Cuestión Social: Repensar el estado Providencia*. Buenos Aires: Manantial, 1996.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia do Século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SENNA, Mônica de Castro Maia, BURLANDY, Luciene, MONNERAT, Giselle Lavinias *et al.* Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. *Rev. katálysis*, jan./jun. 2007, vol.10, no.1, p.86-94.

SETÚBAL, A. A. Análise de Conteúdo: Suas Implicações nos Estudos das Comunicações: In: *Pesquisa Qualitativa – Um instigante Desafio*. São Paulo: Veras, 1999.

SILVA e SILVA, Mª Ozanira da, YAZBEK, Mª Carmelita e DI GIOVANNI, Geraldo. *A Política Social Brasileira no Século XXI: A Prevalência dos Programas de Transferência de Renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA e SILVA, M<sup>a</sup> Ozanira. *Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social?* Caderno NEPP de pesquisa nº 29. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1996.

\_\_\_\_\_. *Renda Mínima: Características e Tendências da Experiência Brasileira.* Colóquio Internacional Brasil/França/ Portugal, SP: PUC, 17 a 18 de Abril de 2001.

SILVA, R. R. da. *Políticas de Combate à Fome no Brasil: Uma Análise sobre os Dois Primeiros Anos de Implementação do Programa Fome Zero.* Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social), ESS/UFF, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. O Primeiro Ano do Sistema Único de Assistência Social. In: *Serviço Social & Sociedade*, Nº 87, Ano XXVII, SP: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. *A Menina LOAS: Um Processo de Construção da Assistência Social.* 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SOARES, Fabio Veras et al. Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade. *Texto para Discussão* Nº 1228: IPEA, RJ, 2006.

SOARES, Laura Tavares. Questões pendentes na configuração de uma Política Social: uma síntese. In: *Outro Brasil: Análise de Conjuntura Social*, dezembro de 2004. Disponível: <[http://www.desempregozero.org.br/artigos/outro\\_brasil.pdf](http://www.desempregozero.org.br/artigos/outro_brasil.pdf)>. Acesso em: 15 de junho de 2006.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil: A Evolução Recente de um Instrumento de Combate à Pobreza e à desigualdade. In: *Revista da Economia Mackenzie*, Ano 1, Nº 1, p. 65-88, 2003.

\_\_\_\_\_. *Renda Básica de Cidadania: A Resposta dada pelo Vento.* Porto Alegre: L&PM, 2006.

\_\_\_\_\_. *Renda de Cidadania: A saída é pela Porta.* 3<sup>a</sup> Ed. Aumentada – São Paulo: Cortez: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2004.

VAN PARIJS, Philippe. A Renda Básica: Por que, como e quando nos países dos hemisférios norte e sul? In: *Econômica*, v. 4, n. 1, p. 75-93, 2003.

\_\_\_\_\_. Basic Income: a simple and powerfull Idea for the 21st century? *Paper apresentado no 8º Congresso Internacional de Renda Básica de Cidadania*, 2000.

\_\_\_\_\_. Más Allá de la Solidaridad: Los Fundamentos Éticos Del Estado de Bienestar y de su Superación. In: LO VUOLO, Rubén. (comp.). *Contra la Exclusión. La Propuesta Del Ingreso Ciudadano.* Buenos Aires: Miño y Dávila editores, Ciepp, 1995.

VANDERBORGHT, Yannick e VAN PARIJS, Philippe. *Renda Básica de Cidadania: Fundamentos éticos e Econômicos.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila e LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção Social: Introduzindo o Debate. In: VIANA, A. L. d'Ávila; ELIAS, Eduardo M. e IBÁÑEZ, Nelson (org.). *Proteção Social: Dilemas e Desafios*. SP: Hucitec, 2005.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. Em Torno do Conceito de Política Social: Notas Introdutórias. *Texto para Discussão*, RJ: IE/UFRJ, 2002.

\_\_\_\_\_. *A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil: Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, Revan: UCAM, IUPERJ, 2000.

VILLATORO, Pablo. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: Experiencias en América Latina . In: *Revista de la CEPAL*, Nº 86, Agosto de 2005.

WORLD BANK. *A Pobreza Cai Abaixo de 1 Bilhão, Afirma o Banco Mundial*. Comunicado de Imprensa Nº 2007/159/DEC. Washington, abril de 2007.

### **Bibliografias Consultadas**

SCHOTTZ, Vanessa. Programa Bolsa Família: Dilemas e Avanços no Combate à Fome e à Miséria – Um Estudo de Caso do Município de São Francisco de Itabapoana – RJ. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – ENSP/FIOCRUZ, RJ, 2005.

### **Documentos Oficiais Utilizados**

BRASIL. Decreto Nº 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*. Disponível: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>. Acesso em: 08 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 5.749, de 11 de abril de 2006. *Altera o caput do art. 18 do Decreto Nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza do Programa Bolsa Família*. Disponível: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>. Acesso em: 08 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia05\\_01.asp](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia05_01.asp)>. Acesso em: 20 de maio de 2006.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a Renda Básica de Cidadania e dá outras providências. *Senado Federal: Legislação Republicana Brasileira*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legilacao/legisla/>>. Acesso em: 06 de junho de 2007.



\_\_\_\_\_. Lei Nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – “Bolsa Escola”, e dá outras providências. *Senado Federal: Legislação Republicana Brasileira*. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 06 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 3.823, de 28 de maio de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – “Bolsa Escola”, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 06 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Assistência Social. MDS/SNAS, Brasília, 2004.

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO. *Cartão Prefeitura Social Beneficia mais de 10 mil famílias carentes*. Ano XIX, Nº 197, D. O., RJ, abril de 2006.

\_\_\_\_\_. *Projetos Talentos da Vez Recebe mais 250 Jovens*. Ano XIX, Nº 74, D. O., RJ, julho de 2005.

\_\_\_\_\_. *Com Licença, Eu Vou à Luta Começa pela Zona Oeste*. Ano XVII, Nº 20, D. O., RJ, abril de 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto 27.535 de 12 de janeiro de 2007, *que cria a estrutura emergencial para unificação dos Programas de Transferência de Renda tendo como matriz*. Disponível em: <<http://doweb.rio.rj.gov.br/>>. Acesso em: 30 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Atualizados Valores da Renda Mensal per capita para Famílias Candidatas ao Bolsa Família*. Informe Extraordinário Nº 05 Brasília, segunda-feira, dia 24 de abril de 2006. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/InformeBolsaFamilia\\_Edicao05\\_extra.htm](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/InformeBolsaFamilia_Edicao05_extra.htm)>. Acesso em: 20 de maio de 2006.

\_\_\_\_\_. 258 mil famílias que descumpriram os compromissos do Bolsa Família são notificadas. *Informe Extraordinário*, Nº 60, Brasília. 18 de dezembro de 2006b.

\_\_\_\_\_. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS*. Brasília, 2006c.

\_\_\_\_\_. *Consulta por Benefícios*. 2007b. Disponível: <[https://webp.caixa.gov.br/sibec/consulta/beneficio/04.01.00-00\\_00.asp](https://webp.caixa.gov.br/sibec/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp)>. Acesso em: 08 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Decreto Nº 3.877, de 24 de julho de 2001*. Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia05\\_01.asp](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia05_01.asp)>. Acesso em: 20 de maio de 2006.

\_\_\_\_\_. *Informações sobre Bolsa Família*, 2007a. Disponível: <<http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizsrch.asp>> .Acesso em: 08 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Instrução Normativa Nº 1, de 20 de maio de 2005*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial/default.asp>> . Acesso em: 20 de maio de 2006.

\_\_\_\_\_. *O que são as Condições?*. 2007d. Disponível: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades>>. Acesso em: 08 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Portaria GM/MDS Nº 666, de 28 de dezembro de 2005*. Disciplina a Integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia05\\_01.asp](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia05_01.asp)>. Acesso em: 20 de maio de 2006.

\_\_\_\_\_. *Programa Bolsa Família: Orientações para o Ministério Público*. MDS/Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. *Norma Operacional Básica do SUAS*. Brasília, julho de 2005b.

\_\_\_\_\_. *93% dos municípios já enviaram o Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família*. Informe: Nº 19 - Brasília, sexta-feira, 2005c. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/)>. Acesso em: 30 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família*. Maio de 2007c, Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sagi/>>. Acesso em: 08 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Responsabilidades Governamentais*. 2007e. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/atribuicoes-e-competencias>>. Acesso em: 08 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Cadastro de Programas Remanescentes*, 2007f. Disponível: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro\\_unico/cadastramento-de-programas-remanescentes](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/cadastramento-de-programas-remanescentes)> .Acesso em: 08 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Informações Bolsa Família: Município do Rio de Janeiro*, 2007g. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizview.asp?IBGE=3304557+&z\\_IBGE=%3D%2C%2C](http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizview.asp?IBGE=3304557+&z_IBGE=%3D%2C%2C)>. Acesso em: 29 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Cadastros com suspeitas identificadas na auditoria Cad-Único/Rais devem ser verificados até o dia 15 de agosto*. Informe: Nº 88, Brasília, 2007h. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/)>. Acesso em: 30 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. Registro das condicionalidades de saúde do primeiro semestre de 2007 termina no final de junho. *Informe Extraordinário*, Nº 81, Brasília, 30 de maio de 2007i.

\_\_\_\_\_. *Informações Bolsa Família: IGD do Município do RJ*. 2007j. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizview.asp?IBGE=3304557+&z\\_IBGE=%3D%2C%2C](http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizview.asp?IBGE=3304557+&z_IBGE=%3D%2C%2C)>. Acesso em: 26 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *O que é o Programa Bolsa Família?* Julho de 2007l. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/o-que-e](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e)>. Acesso em: 12 de julho de 2007.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Estado troca Cheque-Cidadão por Bolsa Família. Resenha Eletrônica, Janeiro de 2007. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=347340>>. Acesso em: 13 de julho de 2007.

PREFEITURA DO RJ. *Decreto Nº 26860, de 09 de agosto de 2006*. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Assistência Social. Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. *Distribuição do Bolsa Família pela Prefeitura aumenta 789%*. Julho de 2007. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dorio/>>. Acesso em: 22 de julho de 2007.

REPÚBLICA DOMINICANA. Componentes del Programa Solidaridad. *Gabinete de Coordinación de Política Sociales de La República Dominicana*, 2007.

SISVAN. *Estado nutricional dos beneficiários do Programa Bolsa Família - Rio de Janeiro: Acompanhamento segundo Município*. Junho de 2007. Disponível em: <[http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?bolsa/cnv/acomp\\_RJ.def](http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?bolsa/cnv/acomp_RJ.def)>. Acesso em: 28 de julho de 2007.

SMAS. *Escola Carioca de Gestores da Assistência Social*. Rio de Janeiro, 2007h. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/smas/Ecgasapresentacao.html>>. Acesso em: 20 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Subsecretaria de Proteção Social Especial*. Rio de Janeiro, 2007b. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/smas/sspseapresentacao.html>> Acesso em: 20 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Ações Emergenciais*. Rio de Janeiro, 2007c. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/smas/Emapresentacao.html>>. Acesso em: 20 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Centro de Referência da Assistência Social*. Rio de Janeiro, 2007e. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/smas/Crdscras.html>>. Acesso em: 20 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Coordenadoria de Assistência Social*. Rio de Janeiro, 2007f. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/smas/Crapresentacao.html>> Acesso em: 20 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Núcleo de Transferência de Renda*. Rio de Janeiro, 2007g. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/smas/Trapresentacao.html>>. Acesso em: 20 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Secretaria Municipal de Assistência Social*. Rio de Janeiro, 2007a. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/smas/>>. Acesso em: 20 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Subsecretaria de Proteção Social Básica*. Rio de Janeiro, 2007d. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/smas/sspsbapresentacao.html>>. Acesso em: 20 de julho de 2007.

## **ANEXO – ROTEIROS DE ENTREVISTAS**

### **Roteiro I – Secretário Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro**

- 1) Na sua opinião, as políticas de renda mínima teriam o potencial de alterar a situação de pobreza e de pobreza extrema das famílias? Por que?
- 2) Que órgão está gerindo o Programa Bolsa Família? Este órgão já fazia parte da estrutura organizacional da prefeitura municipal? Quais foram os critérios utilizados para definir o órgão gestor?
- 3) Além do Programa Bolsa Família, o município do Rio de Janeiro vem implementando outras políticas de renda mínima? (Políticas federais e/ou criadas pelo próprio município) Quais?
- 4) Após a implantação do Programa Bolsa Família ocorreu alguma alteração nas políticas de renda mínima que vinham sendo implementadas? Quais?
- 5) Como vem sendo a migração do Cheque Cidadão para o Programa Bolsa Família?
- 6) Como é realizado o financiamento do Programa Bolsa Família?
- 7) Como se dá a relação da SMAS com outras esferas de governo no que diz respeito ao financiamento do Programa Bolsa Família?
- 8) Como se dá o diálogo da SMAS entre as áreas de governo envolvidas em torno do Programa Bolsa Família?
- 9) Como o município do Rio de Janeiro está estruturado para oferecer os serviços de saúde e educação, especificamente em relação àqueles referentes às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
- 10) Quais são as maiores dificuldades encontradas com relação à efetivação das contrapartidas previstas no Programa Bolsa Família?

- 11) Qual é a sua percepção em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
- 12) O município do Rio de Janeiro implementa outras políticas que busquem ampliar e potencializar a rede de proteção social às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família? Quais?
- 13) Qual é a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?
- 14) Quais são as suas perspectivas futuras para o Programa Bolsa Família?

## **Roteiro II – Coordenação do Programa Bolsa Família**

- 1) Na sua opinião, as políticas de renda mínima teriam o potencial de alterar a situação de pobreza e de pobreza extrema das famílias? Por que?
- 2) Quando começou a ser implementado o Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro?
- 3) Antes da implementação do Programa Bolsa Família existia no município políticas de renda mínima sendo implementadas? Quais?
- 4) Essas políticas de renda mínima possuíam condicionalidades no seu desenho operacional? Quais? Como eram implantadas?
- 5) Quais foram as dificuldades e facilidades encontradas na implementação do Programa Bolsa Família?
- 6) Após a implantação do Programa Bolsa Família ocorreu alguma alteração nas políticas de renda mínima que vinham sendo implementadas? Quais?
- 7) Atualmente, além do Programa Bolsa Família, a Prefeitura do Rio de Janeiro vem implementado políticas de renda mínima municipal ou federal? Quais?
- 8) Como vem sendo a migração do Cheque Cidadão para o Programa Bolsa Família?
- 9) Como se dá o diálogo da SMAS entre as áreas de governo envolvidas em torno do Programa Bolsa Família?
- 10) Como o município do Rio de Janeiro está estruturado para oferecer os serviços de saúde e educação, especificamente em relação àqueles referentes às condicionalidades do Programa Bolsa Família?

- 11) Existe algum tipo de acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família no que diz respeito, especificamente, às contrapartidas exigidas pelo Programa? Como é feito?
- 12) Quais são os critérios de desligamento do beneficiário do Programa Bolsa Família? Já aconteceu algum desligamento? Por que?
- 13) Quais são as maiores dificuldades encontradas com relação à efetivação das contrapartidas previstas no Programa Bolsa Família?
- 14) Qual é a sua percepção em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
- 15) O município do Rio de Janeiro implementa outras políticas que busquem ampliar e potencializar a rede de proteção social às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família? Quais?
- 16) Quantas famílias vêm sendo beneficiadas hoje pelo Programa Bolsa Família? Existe possibilidade de ampliação? O número é adequado frente à situação de pobreza do município?
- 17) Qual é a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?
- 18) Quais são as suas perspectivas futuras para o Programa Bolsa Família?

### **Roteiro III – Responsável pelas Condicionalidades na Área da Educação**

- 1) Antes da implementação do Programa Bolsa Família existia no município políticas de renda mínima sendo implementadas? Quais?
- 2) Essas políticas de renda mínima possuíam condicionalidades no seu desenho operacional? Quais? Como eram implantadas?
- 3) Como o município do Rio de Janeiro está estruturado para oferecer os serviços de educação, especificamente em relação àqueles referentes às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
- 4) Existe algum tipo de acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família no que diz respeito, especificamente, às contrapartidas exigidas pelo Programa?
- 5) Quais são os critérios de desligamento do beneficiário do Programa Bolsa Família? Já aconteceu algum desligamento? Por que?

- 6) Quais são as maiores dificuldades encontradas com relação à efetivação das contrapartidas previstas no Programa Bolsa Família?
- 7) Qual é a sua percepção em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
- 8) O município do Rio de Janeiro implementa outras políticas que busquem ampliar e potencializar a rede de proteção social às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família? Quais?
- 9) A SMAS vem disponibilizando informações às instâncias de Controle Social? Como se dá esse processo?
- 10) Qual é a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?
- 11) Quais são as suas perspectivas futuras para o Programa Bolsa Família?

#### **Roteiro IV – Responsável pelas Condicionalidades na Área da Saúde**

- 1) Antes da implementação do Programa Bolsa Família existia no município políticas de renda mínima sendo implementadas? Quais?
- 2) Essas políticas de renda mínima possuíam condicionalidades no seu desenho operacional? Quais? Como eram implantadas?
- 3) Como o município do Rio de Janeiro está estruturado para oferecer os serviços de saúde, especificamente em relação àqueles referentes às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
- 4) Existe algum tipo de acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família no que diz respeito, especificamente, às contrapartidas exigidas pelo Programa?
- 5) Quais são os critérios de desligamento do beneficiário do Programa Bolsa Família? Já aconteceu algum desligamento? Por que?
- 6) Quais são as maiores dificuldades encontradas com relação à efetivação das contrapartidas previstas no Programa Bolsa Família?
- 7) Qual é a sua percepção em relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família?
- 8) O município do Rio de Janeiro implementa outras políticas que busquem ampliar e potencializar a rede de proteção social às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família? Quais?



- 9) A SMAS vem disponibilizando informações às instâncias de Controle Social?  
Como se dá esse processo?
- 10) Qual é a sua opinião sobre o Programa Bolsa Família?
- 11) Quais são as suas perspectivas futuras para o Programa Bolsa Família?

