

**BOLSA FAMÍLIA:
UM NOVO ARRANJO PARA OS PROGRAMAS DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL**

Autor: Fernando Linhares
Orientadora: Lenaura Lobato

Tese apresentada a Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Niterói, 2005

MEC – Ministério da Educação e Cultura
UFF – Universidade Federal Fluminense
CES – Centro de Estudos Sociais Aplicados
ESS – Escola de Serviço Social
Programa de Estudos Pós - Graduados da Escola de Serviço Social da UFF

**BOLSA FAMÍLIA:
UM NOVO ARRANJO PARA OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE
RENDA NO BRASIL**

Dissertação apresentada
como requisito parcial
para obtenção do título
de Mestre em Políticas
Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato – Orientadora
Universidade Federal Fluminense

Profª Drª Mônica de Castro Maia Senna
Universidade Federal Fluminense

Profª Drª Rosana Magalhães
Escola Nacional de Saúde Pública – FIOCRUZ

Niterói, março de 2005.

***Agradeço, essencialmente,
aos amigos,
aos professores e
a minha família.***

Resumo

Essa dissertação tem como foco o Programa Bolsa Família do Governo Federal, com ênfase na análise de alguns aspectos que estão presentes em sua formulação: focalização e seleção de beneficiários, condicionalidades, relações intergovernamentais e intragovernamentais. Nosso objetivo principal é compreender como esses aspectos estão sendo operacionalizados e que questões estão se evidenciando no primeiro ano de implantação. Para a realização do estudo realizamos revisão bibliográfica, análise da legislação pertinente e da documentação oficial, além de entrevistas semi estruturadas com gestores federais, do Estado e Município do Rio de Janeiro e do município de Niterói.

Palavras-chave: Política Social, Programas de Transferência de Renda, Programa Bolsa Família.

Lista de Tabelas, Quadros e Gráficos.

- Quadro I** Caracterização dos Programas Nacionais de Transferência de renda direcionados à população pobre, implantados no período 1994 – 2001
- Quadro II** Atendimento do PBF nas Grandes Regiões Brasileiras / dezembro de 2004
- Quadro III** Análise comparativa repasses constitucionais x Bolsa Família / dezembro de 2004
- Quadro IV** Estimativa de famílias pobres x famílias cadastradas x famílias atendidas pelo PBF / dezembro de 2004
- Gráfico I** Número de municípios instalados – Brasil – 1940 / 2001
- Gráfico II** Número de municípios, por unidades da federação – 2001
- Tabela I** Concentração da Pobreza nos Grupos de municípios classificados pela população - 2000

Glossário de Siglas

CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensões
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
DASP	Departamento Administrativo de Serviço Público
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
PIS	Programa de Integração Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PFZ	Programa Fome Zero
PNAD	Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PIB	Produto Interno Bruto
FPE	Fundos de Participação Estadual
FPM	Fundos de Participação Municipal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PFL	Partido da Frente Liberal
PP	Partido Popular
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PL	Partido Liberal
PPS	Partido Popular Socialista
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
ONG	Organização Não Governamental
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

PBF	Programa Bolsa Família
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PTR	Programas de Transferência de Renda
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MS	Ministério da Saúde
CEF	Caixa Econômica Federal
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativos a Títulos ou Valores Mobiliários
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
CADÚNICO	Cadastro Único
NIS	Número de Identificação Social
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

Lista de Tabelas, Quadros e Gráficos.

Glossário de Siglas

Introdução

10

Capítulo I – Os Desafios contemporâneos das Políticas Sociais

1. Historicidade, Conceituação e Modelos Teóricos empregados nos estudos das políticas sociais 14
2. O desenvolvimento histórico do Sistema de Proteção Social brasileiro 31

Capítulo II – Das experiências aos elementos centrais dos Programas de Transferência de Renda

1. Programas de Transferência de Renda: apresentação dos principais modelos 40
2. A trajetória dos Programas Nacionais de Transferência de Renda 46
3. Controvérsias em torno da focalização e seleção de Beneficiários 53
4. Condicionais: reforço do estigma ou garantia de acesso às políticas públicas? 61
5. As relações intergovernamentais e intragovernamentais na operacionalização das políticas sociais 65
 - 5.1. Perfil dos municípios brasileiros: considerações sobre o complexo cenário onde se travam as relações governamentais 71

Capítulo III – Redesenhando os Programas de Transferência de Renda: o Programa Bolsa Família

1. Da política Fome Zero ao Programa Bolsa Família 76
2. Considerações sobre o desenho do Programa Bolsa Família e principais características da operacionalização no primeiro ano de implantação 79

Considerações finais	102
Referências bibliográficas	105

INTRODUÇÃO

Esse trabalho se apresenta como uma das exigências para a conclusão do Curso de Mestrado em Políticas Sociais da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF / Niterói.

Tem como principal foco de atenção o Bolsa Família, Programa lançado pelo Presidente Lula em outubro de 2003, com a finalidade de unificar os Programas Nacionais de Transferência de Renda que se encontravam dispersos em vários Ministérios, acarretando, do ponto de vista do novo governo e de vários estudiosos do assunto, pulverização de recursos, sobreposição de ações, de objetivos e de públicos-alvo.

O Programa Bolsa Família, ainda no seu primeiro ano de implantação, alcançou centralidade na política social do governo federal, apresentando-se como a principal iniciativa do Fome Zero, um conjunto de ações e programas que pretendem realizar a promessa social do Presidente Lula, acabar com a fome e reduzir os altos índices de pobreza no país.

Alguns estudiosos e profissionais da área de Assistência Social consideram que o PBF pode ser a matriz de uma Política Nacional de Transferência de Renda, capaz de se consolidar como uma das principais estratégias do eixo assistencial do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

A discussão em torno da estruturação da Assistência Social, na direção em que foi apontada na Constituição de 1988, é retomada na gestão do Presidente Lula após um longo período em que a ação do governo federal seguiu em outra perspectiva.

Apesar da relevância do assunto, a recente e incompleta implantação do PBF no país, as constantes reformulações no desenho do Programa, próprias do processo de implantação e dos rearranjos governamentais e a insuficiência de material bibliográfico específico, são fatores que limitam o alcance das considerações expostas nesta dissertação.

Na realização do estudo sobre o Programa Bolsa Família, a primeira questão que ganha relevância diz respeito aos limites e possibilidades das políticas sociais na atual dinâmica do modo de produção capitalista. Assim, no

primeiro capítulo, a partir de revisão bibliográfica, apresentamos uma discussão mais geral e conceitual sobre as políticas sociais, onde ressaltamos alguns elementos:

- a historicidade das políticas sociais, ou seja, o entendimento de que o processo de formulação e implementação de políticas sociais guarda estreita relação com a dinâmica mais geral da sociedade e, em especial, com a política econômica;
- o reconhecimento da vinculação das políticas sociais com o processo de expansão e transformação da cidadania no mundo moderno, qualificando as discussões relativas a questão da igualdade e dos direitos.

O primeiro capítulo conta ainda com uma apresentação do desenvolvimento histórico do Sistema de Proteção Social Brasileiro onde buscamos perceber em que contexto estão situados os Programas de Transferência de Renda.

No segundo capítulo, a partir de revisão bibliográfica, procuramos uma maior aproximação com a temática da Transferência de Renda.

No contexto internacional, diferentes perspectivas teórico ideológicas influenciaram a formulação e a implementação de um variado conjunto de Programas, após a Segunda Guerra Mundial, nos países do capitalismo central.

No Brasil, as experiências com os Programas de Transferência de Renda se intensificaram na década de 1990 apresentando características que irão se consolidar, a partir de alguns ajustes, na formulação do Programa Bolsa Família: a focalização do público – alvo, com base numa Linha de Pobreza e a exigência de contrapartidas dos beneficiários.

A focalização, as contrapartidas ou condicionalidades, e também as relações intergovernamentais e intragovernamentais são alguns dos aspectos presentes no desenho do Programa Bolsa Família e que são problematizados no segundo capítulo. Outras questões relevantes na formulação de políticas sociais, como financiamento e controle social, não foram priorizadas no estudo que realizamos.

No terceiro capítulo empreendemos uma análise sobre a concepção e operacionalização do Programa Bolsa Família. Nosso principal objetivo é compreender como que aqueles aspectos – focalização do público - alvo, condicionalidades, relações intergovernamentais e intragovernamentais, se colocam no desenho do PBF, como estão sendo operacionalizados e que questões estão se evidenciando no processo de implantação.

Para a consecução desse objetivo, realizamos extenso exame da legislação pertinente e documentação oficial, além de entrevistas semi estruturadas, com gestores federais, do estado do Rio de Janeiro e dos municípios do Rio de Janeiro e Niterói.

As entrevistas foram realizadas no mês de janeiro de 2005 e envolveram os seguintes profissionais:

- Sr. Sérgio Paganini Martins, Engenheiro Agrônomo, Diretor do Departamento de Gestão dos Programas de Transferência de Renda da SENARC / MDS;
- Sr. Anderson Brandão, Coordenador Geral de Benefícios do Departamento de Operações da SENARC / MDS;
- Sr^a Isabel Lopes Monteiro, Assistente Social, Superintendente de Família e Comunidade da Secretaria de Ação Social do Estado do Rio de Janeiro;
- Sr^a Tânia Nunes, Assistente Social, Técnica da Secretaria de Ação Social do Estado do Rio de Janeiro;
- Sr^a Lílian Barbosa da Costa, Assistente Social, Assessoria do PBF da Secretaria de Assistência Social do município do Rio de Janeiro;
- Sr^a Heloísa Helena Mesquita Maciel, Assistente Social, Secretária de Assistência Social do município de Niterói.

CAPÍTULO I

Os desafios contemporâneos das Políticas Sociais

Historicidade, Conceituação e Modelos teóricos empregados nos estudos das políticas sociais.

No contexto das políticas sociais, os programas de Renda Mínima, que se caracterizam pela transferência monetária a famílias ou a indivíduos, apresentam um formato que vem ganhando importância nos debates atuais sobre o combate à pobreza. A literatura nacional e internacional (Silva, 2001) aponta a

possibilidade de utilização desses programas por um conjunto variado de vertentes que vão desde a ótica liberal até perspectivas redistributivas, de cunho progressista.

Tal diversidade de abordagens nos coloca a necessidade de, num primeiro momento, sistematizar algumas discussões acerca das políticas sociais, que servirão de base nesse estudo.

Na revisão bibliográfica que realizamos sobre o tema das políticas sociais encontramos três aspectos importantes a serem considerados na construção de nosso referencial analítico. O primeiro diz respeito à historicidade das políticas sociais, bem demarcada nas análises de Magalhães (2001) sobre os elementos envolvidos nos processos de formulação das políticas sociais a partir do século XIX. O segundo aspecto tem por base os estudos de Sônia Fleury (1999) e envolve as perspectivas de conceituação da política social. O terceiro campo de análises trata dos principais modelos teóricos empregados nos estudos das políticas sociais e tem como principal referência a abordagem de Coimbra (1994).

O século XIX evidencia o surgimento de um problema que entra em contradição com os ditames da teoria Liberal. Mesmo com o aumento da riqueza, provocado pela dinâmica do modo de produção capitalista, ocorre uma crescente “vulnerabilidade de massa” (Castel, 1999) e os tradicionais mecanismos de amparo à pobreza, baseados na adesão voluntária, se mostram ineficazes.

A obrigação à contribuição para a previdência bem como a seletividade na distribuição dos benefícios torna-se uma necessidade, uma característica das políticas sociais de proteção aos pobres (Magalhães, 2001), uma resposta a um fenômeno social de massa - o “pauperismo”, ainda que contrariando os princípios das liberdades individuais preconizados pelo liberalismo.

A partir do século XVIII e, mais fortemente, na virada do século XIX para o século XX, alguns fatores provocaram um grande impacto no horizonte de elaboração das políticas sociais, refletindo a formação de um novo conceito de solidariedade social e de um novo sentido para a intervenção do estado no

combate à pobreza. Dentre esses fatores destacam-se o surgimento de interpretações não liberais de combate à pobreza estabelecendo novas relações entre as questões morais e sociais, o aparecimento de movimentos políticos como o cartismo que amplia o caráter de destituição e politiza a questão e o surgimento de doutrinas solidaristas, que buscam novas regras de justiça social. (Magalhães,2001).

O que ocorreu neste período foi uma inflexão na própria doutrina liberal no que se refere ao perfil da proteção social. O conceito de previdência individual, mesmo não totalmente abandonado, começa a ser substituído por uma noção de risco social, retirando a questão da sua dimensão moral. Esse novo sistema de seguridade, baseado na solidariedade social, permitiu o enfrentamento de problemas relativos à velhice, ao desemprego e à doença.

Paralelamente começa a ser gestado um novo entendimento de assistência, ligado à cidadania, e não à condição de trabalhador (Magalhães,2001). O risco de desagregação da solidariedade social e do próprio tecido social foi o pano de fundo desta transformação. Diferentes arranjos foram montados em cada país, em virtude de suas características sociais, culturais e políticas.

O Século XX traz a marca da expansão das políticas sociais em sistemas de proteção social de formatos menos residuais e mais universalistas. Essas mudanças vão na direção da formação dos chamados *Welfare States* e refletem os avanços no conceito de cidadania. Se constituem em um novo pacto, principalmente nas sociedades capitalistas centrais, que garantem ações mais amplas de melhoria das condições de habitação, saúde, educação e bem estar geral (Magalhães, 2001). Outro elemento muito importante na constituição desses sistemas de políticas sociais foi a presença de fortes movimentos operários, de correntes de matriz social-democrata (Bladwin, 1990), a difusão do fordismo como modelo de organização industrial e a ampla aceitação das propostas Keynesianas (Vianna, 2000).

O Welfare State representa uma redefinição do papel do Estado com a formação de “sistemas de proteção social fortemente estatizados” (Vianna,

2000, p.17). Estas mudanças que acompanham a expansão da produção capitalista no pós Segunda Guerra vão conformar o desenvolvimento de um conceito de bem-estar, distinto dos restritos Seguros Sociais, que pode ser denominado de Seguridade Social.

“O Estado, operando a gestão estatal da força de trabalho, publicizando demandas privadas como medidas de interesse geral, alarga o espectro legal da proteção e incrementa seus gastos com prestações sociais. ” (Vianna, 2000, p.18)

O Estado de Bem-estar representa um sentido para a Política Social que concretiza uma nova solidariedade sob a forma de um novo pacto social que revigorou a esfera pública. A dimensão política desta formação está relacionada ao fortalecimento prévio desta esfera pública, “instância pública, separada do mundo privado, que garante a primazia de regras universais sobre o particularismo local” (Vianna, 2000, p.29), capaz de construir a referência do “nós”, combustível da solidariedade formadora da consciência cidadã, paradigma essencial para a Política Social.

Podemos dizer que até a década de setenta, nos países do capitalismo central, numa conjuntura de crescimento econômico e do pleno emprego, o *Welfare State* respondeu de maneira satisfatória às questões de vulnerabilidade social e destituição (Magalhães, 2001). Porém, as transformações no processo produtivo relativo à introdução de novas tecnologias, problemas de desequilíbrios demográficos e de redução da oferta de trabalho estão na base do que passou a ser denominado de “crise do *Welfare State*”, com grandes decorrências sobre o modelo e a concepção das políticas sociais. Este é o contexto em que se recuperam as propostas de programas sociais denominados de Renda Mínima.

A despeito de toda a retórica neoliberal contrária ao modelo de seguridade “welfareano”, os sistemas de seguridade, nos países centrais, sofreram reformas, nas não foram desmontados (Vianna, 2000, p. 62). As mudanças buscaram adaptar a proteção social à nova conjuntura e, segundo Vianna (2000), percorreram as seguintes tendências: a diminuição do ritmo de crescimento dos gastos, a introdução de mecanismos de seletividade, priorizando

a focalização das clientela - alvo e a “desestatização relativa” pela diminuição da ação estatal através, principalmente, das modalidades de mix público / privado.

Não podemos remontar no Brasil o caminho percorrido pelo Welfare State europeu. O sistema de seguridade que foi montado durante o Estado Novo tem o traço da não universalização e, mesmo a reforma promovida pela Constituição de 1988, que inclui a terminologia da seguridade social, não foi capaz de realizar a dimensão simbólica escrita na lei. Como nos resume Vianna “o ‘ótimo abstrato’ que a realidade, a seguir, distanciou mais ainda do ‘péssimo concreto’ em que submerge a população de baixa renda” (Vianna, 2000, p.12).

Como exemplo temos que, a universalização dos serviços de saúde, na prática, segmentou a população em dois campos, os que têm condição para aderirem aos planos de saúde privados, e os pobres, a quem restam os serviços públicos cada vez mais precários. A previdência e a educação seguem a mesma lógica, a lacuna deixada pelo poder público vai sendo ocupada pelo mercado.

Muitos fatores colaboram para explicar os limites da construção de uma política mais geral de bem-estar no Brasil. A começar pelo descompasso entre o momento de adoção de uma concepção mais ampliada de proteção social no Brasil e a crise do Welfare State no ocidente desenvolvido (Vianna, 2000).

Outros fatores políticos que foram de grande importância para a montagem e posterior manutenção do Welfare State nos países do capitalismo central estavam ausentes no Brasil. Dentre os quais a falta de um acordo social-democrata e um sistema político onde a representação dos atores sociais se fizessem de forma democrática e sob a representação de partidos políticos.

Esses elementos trazem algumas indagações que estimulam as discussões presentes nesse estudo. Que perspectiva pode ter o campo da proteção social no Brasil? O padrão universalista do welfare é inadequado para o nosso país?

Sonia Fleury (1999) afirma que um dos conceitos mais difíceis de precisar é o de Política Social e se propõe a problematizar as discussões em torno da questão caracterizando cinco grupos de definições diferentes, presentes no

debate contemporâneo, apontando as principais vantagens e limitações de cada um.

Segundo a autora, as conceituações finalísticas chamam a atenção para o conteúdo valorativo da política social e enfatizam os objetivos que a política social deve cumprir, como por exemplo, “o bem estar da sociedade”, “a melhoria das condições de vida”, “a redução da desigualdade entre os homens”. Já as conceituações setoriais, tidas como “uma forma tradicional” de definir as políticas sociais, caracterizam-se pelo recorte de programas e projetos que se situam nos setores reconhecidamente sociais, tais como, educação, saúde, previdência, etc... Apesar de oferecerem a vantagem de inserir a definição em um campo concreto da política, as conceituações setoriais apresentam muitas deficiências, principalmente o não reconhecimento da intersectorialidade dos problemas sociais e a suposição de que há uma separação entre políticas econômicas e políticas sociais. Neste sentido, a autora questiona : “ la política agrícola sería solamente económica o involucraría una dimensión social ?” (Fleury, *op. cit.*, p. 2), “ la política de salud es apenas social – consideradas las ganancias de las empresas productoras de fármacos, equipos hospitalares y aseguradoras – o sería también económica ?” (Fleury, *op. cit.*, p. 2).

As conceituações funcionais se baseiam na função que as políticas sociais devem cumprir e chamam a atenção para as suas consequências, seus efeitos na sociedade. Neste grupo se encontram definições que enfatizam que as políticas sociais “cumplen la función de legitimar los gobiernos y elites dirigentes “ ou “garantizan condiciones generales de reproducción, y concretamente, reproducen la fuerza de trabajo”, (Fleury, *op. cit.*, p. 3) entre outros. Na visão da autora, como o raciocínio funcional tem limites que são inerentes ao próprio método, essas conceituações dificultam o reconhecimento das contradições da ação política social.

As conceituações operacionais ressaltam os instrumentos e mecanismos utilizados para organizar as ações políticas, entendidas como políticas públicas, para enfrentar um problema identificado como prioritário. São definições que têm por aspectos positivos a visualização do processo de decisão

política e os meios utilizados para alcançar os objetivos propostos. As limitações referem-se ao caráter essencialmente técnico dessas abordagens, privilegiando a dimensão institucional das decisões acerca das políticas sociais, dificultando o entendimento da articulação entre Estado e sociedade.

Por último, as conceituações relacionais são aquelas que percebem a política social como um produto da relação historicamente constituída entre os diferentes atores sociais na redefinição das relações de poder e na conseqüente distribuição dos recursos produzidos por uma dada sociedade. Por exemplo, “ política social es el resultado de la relación historica entre Estado y sociedad cuanto a las desigualdades generadas por el capitalismo y consiste en un patrón de ciudadanía, dependiente de las condiciones concretas de cada sociedad” (Fleury, *op. cit.*, p. 4). Para a autora, a discussão do poder nas conceituações relacionais, amplia a visão sobre a questão mas, muitas vezes, pode dificultar a compreensão das especificidades da política social.

Uma outra análise que pode nos oferecer subsídios para a melhor compreensão desse campo de estudo, são as reflexões de Marcos Coimbra (1994) sobre os modelos teóricos empregados nas investigações relacionadas às políticas sociais. O autor procura agrupar os diversos estudos da política social em torno de determinados campos teóricos, partindo dos trabalhos de Mishra (1981) e Gough (1978).

Para elaborar seu modelo de tipologias de estudo das políticas sociais, Coimbra (1994) parte da reflexão sobre tentativas anteriores de construção de modelos analíticos baseados em critérios axiológicos e políticos, elaborados por Vic George e Paul Wilding , Talyor-Gooby e Dale e Robert Pinker e Graham Room. As propostas construídas por esses autores são diferentes entre si, mas apresentam alguma concordância, principalmente na constatação da existência de dois modelos polares, um derivado da Economia Clássica, de matriz Liberal, chamado por alguns autores de “individualismo” ou “anticoletivismo” e outro, denominado de “coletivista” ou “socialista”, inspirado na obra de Marx e seus seguidores. Esses autores concordam ainda que entre os dois modelos

polares existem um ou mais pensamentos intermediários, com maior grau de dificuldade para caracterização.

Marcos Coimbra (1994) propõe então sete abordagens para o estudo das políticas sociais. A “Perspectiva do Serviço Social” é a mais antiga e tradicional abordagem, formulada a partir do final do século XIX, sem contudo se constituir em um corpo teórico explícito e articulado. Sua principal característica e relevância é a orientação para o empírico e para o pragmático. A pouca preocupação com a teorização pode estar relacionada com o contexto de seu nascimento, ou seja, com a necessidade de se contrapor à teoria liberal ortodoxa que se opunha a qualquer ação social de combate à pobreza. Para realizar esta tarefa, negligenciada pela teoria liberal, era necessário acumular evidências sobre os problemas sociais e apontar soluções. A formulação de seu objeto e de seus métodos de trabalho seguem o objetivo de “melhoria social” e prioriza o estudo das situações locais, de programas sociais concretos, sem relacioná-los com elementos mais gerais e sistêmicos. Desta forma, não há uma teoria específica, mas uma eclética mistura de teorias e métodos que procuram dar conta dos problemas sociais e da ação governamental e empresarial. Falta também um conceito próprio de política social e sua ênfase no empírico limita o alcance da compreensão sobre os problemas sociais (Coimbra,1994).

Ao lado desta primeira abordagem da política social, Coimbra (1994) localiza mais quatro, que são utilizadas com menos frequência e por um número limitado de autores e que não terão maior relevância em nossa discussão. São a teoria funcionalista, a teoria da convergência, o pluralismo e as teorias econômicas da política social.

A abordagem funcionalista é apresentada por Coimbra a partir de algumas características, inclusive o pequeno interesse dos autores funcionalistas, tanto os clássicos como Durkheim e Spencer, como os modernos Parsons, Merton e Smelser, pela análise da política social. Contudo, as idéias funcionalistas exerceram influência sobre outros modelos de estudo da política social, principalmente na perspectiva do “serviço social”. De uma forma geral, os funcionalistas acreditam que a política social faz parte do “subsistema integrativo”,

pois, ao disseminar os sentimentos de solidariedade , cumpre o papel de manter a harmonia na sociedade e aumentar a coesão social.

A teoria da Convergência pode ser considerada uma variante da teoria funcionalista e tem como elemento central a idéia de que o desenvolvimento econômico e industrial é a principal tarefa das sociedades contemporâneas e a estrutura social se integra funcionalmente a esta exigência (Mishra *apud* Coimbra,1994). As políticas sociais seriam uma decorrência da economia e da tecnologia industrial, como salientou Galbraith “dada a decisão de possuir a indústria moderna, muito do que acontece depois é inevitável e igual”(Galbraith, *apud* Coimbra, 1994).

Essa abordagem é denominada de “convergente” exatamente pelo fato de que seus postuladores acreditam que, independentemente de seus diferentes pontos de partida, todas as sociedades a partir do momento em que se industrializam enfrentam os mesmos problemas, apontando para um rol de soluções muito semelhantes.

A perspectiva do Pluralismo tem sua matriz oriunda da ciência política contemporânea (Coimbra,1994). Sua principal característica é o entendimento da política como uma arena autônoma onde uma pluralidade de atores se encontram para disputar e se relacionar movidos por diferentes interesses.

Diferentemente dos marxistas, que pensam a disputa política fundamentalmente entre as classes sociais, os pluralistas trabalham com grupos de pressão e de interesses formados de múltiplas maneiras que se enfrentam em um conjunto de espaços, não articulados, entre os quais, se encontra o Estado.

A abordagem pluralista privilegia o estudo das políticas sociais enquanto políticas singulares, tendo como método o estudo de caso. Dessa forma, seu alcance é limitado, não favorecendo explicações mais generalizantes das políticas sociais. Outro aspecto que prejudica essa abordagem é a ausência de reflexão sobre a ideologia (Coimbra,1994).

As teorias econômicas das políticas sociais não podem ser consideradas propriamente uma teorização. É constituída de três variantes “as

teorias econômicas do bem estar”, “os estudos liberais de Friedman” e “os estudos macroeconômicos do gasto público”. São abordagens que possibilitam a produção de estudos que trazem informações empíricas e que servem de base para trabalhos mais interpretativos.

Nossa reflexão sobre as políticas sociais, em especial sobre os programas de renda mínima, vai dialogar prioritariamente com duas das perspectivas teóricas presentes nos estudos de Coimbra: a perspectiva da cidadania e a marxista.

No que diz respeito a abordagem marxista, a falta de unidade entre os autores que adotam essa perspectiva é apontado por Coimbra como um impeditivo para tratar o debate nos termos de uma abordagem marxista da política social, já que o próprio Marx não conviveu com as instituições modernas da política social e, portanto, não desenvolveu uma análise mais sistemática de uma política social adotada por um estado capitalista e que buscasse o bem estar da sociedade (Coimbra,1994).

Mesmo sem a pretensão de esgotar as reflexões sobre as diversas variantes de análise marxista da política social, consideramos importante pontuar elementos já presentes nas reflexões do próprio Marx e apontar algumas contribuições mais recentes de autores marxistas que aprofundaram ou alteraram aqueles elementos iniciais. Entendemos que a abordagem marxista agrega elementos promissores para análise, na medida em que se apropria da historicidade, pensando necessariamente na dinâmica e na correlação de forças entre as classes sociais antagônicas presentes na sociedade capitalista, sem negligenciar da perspectiva da totalidade e da interação entre os elementos centrais desse modo de produção.

O primeiro balizador para uma reflexão sobre a abordagem marxista da política social é a descrença em Marx da possibilidade da conjunção de bem estar social e sociedade capitalista. O princípio da busca do lucro e os valores dele decorrente são opostos ao princípio de sociedade defendida por Marx, baseada em uma noção de solidariedade social e cooperação e da divisão da

riqueza socialmente produzida pelos critérios das necessidades humanas, expressão da sua concepção de bem estar.

Ainda que inicialmente, Marx registrou análises de algumas medidas que, pelo impacto na melhoria nas condições de vida da classe trabalhadora, podem ser entendidas como políticas sociais. Nestes casos, em especial como nos mostra Coimbra (1994) no que diz respeito à regulamentação e redução da jornada de trabalho, Marx adota uma outra postura, reconhecendo a possibilidade de se alcançar melhores patamares nas condições de vida da classe trabalhadora no interior da sociedade capitalista. No entanto, ao reconhecer a capacidade de luta da classe trabalhadora para buscar melhorias das suas condições de vida, Marx ressalta o caráter limitado dessas conquistas.

O caráter limitado das políticas sociais na sociedade capitalista se expressa principalmente pela incapacidade de promoverem o bem estar global dos trabalhadores e suas famílias, e ainda pela dificuldade de serem efetivamente implementadas. As conquistas dos trabalhadores, traduzidas em políticas sociais, esbarram na relutância do legislativo em regulamentá-las, na resistência dos empresários em implementá-las e no desinteresse da maioria dos atores que detém poder de decisão na máquina estatal em fiscalizar seu cumprimento.

Desta forma, demarcamos os dois pressupostos iniciais da análise marxista da política social, que advém do próprio Marx, e que terão profunda influência nas correntes marxistas. Em primeiro lugar, a desnaturalização do bem estar no interior da sociedade capitalista, ou seja, o entendimento de que a lógica da ampliação do lucro é contrária ao bem estar da sociedade. Em segundo lugar, a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora no interior da sociedade capitalista se dá principalmente a partir da ação direta dos trabalhadores e de seus eventuais aliados, que por pressão, chegam a alcançar algumas melhorias que são limitadas.

No decorrer do século XX, um importante elemento é agregado ao campo de análise marxista, qual seja, o caráter funcional da política social para o desenvolvimento do modo de produção capitalista, com um duplo significado. O primeiro é que, as políticas sociais cumprem a função de rebaixar os custos de

reprodução da força de trabalho, o que contribui para a elevação da produtividade do trabalho e para a ampliação da capacidade de compra, mesmo em momentos de crise. O segundo significado diz respeito a cooptação dos trabalhadores, que assim, tenderiam a abrir mão de seu potencial revolucionário (Coimbra,1994).

A abordagem marxista apresenta também um aspecto fundamental que é a historicidade associada à dinâmica do modo de produção capitalista, requerendo para tanto, de uma periodização que leve em consideração o comportamento dos principais elementos que são fundamentais para sua conformação e que tem influência direta sobre a formulação e implementação das políticas sociais no interior das sociedades capitalistas.

“Como teoria da história, o marxismo é mais do que uma aplicação da dialética à transição de um modo de produção para outro: abrange igualmente as transformações históricas que ocorrem dentro do período de vigência de cada um desses modos de produção. O capitalismo, como outros modos de produção, atravessa fases distintas; em vez de avançar ao longo de uma curva contínua à medida que amadurecem suas contradições internas, ele segue um caminho descontínuo, marcado por segmentos distintos.” (Bottomore, 2001)

O objetivo deste trabalho não nos recomenda um mergulho mais aprofundado nos estudos sobre as relações entre a política social e os elementos econômicos, o que seria uma decorrência desta análise. Apontaremos, somente, alguns dos componentes que são balizadores dos desenhos das políticas sociais para posteriormente relacioná-los com o contexto de formulação dos programas de Renda Mínima no Brasil.

Utilizaremos para complementar a periodização do capitalismo o conceito de “ondas longas”, tal como é entendido por Mandel (1982), onde cada ciclo longo é marcado por uma aceleração da acumulação de capital e seguido por outro ciclo de desaceleração.

A existência das ondas longas está relacionada a combinação de diferentes variáveis que influem na obtenção de superlucros, que é o principal objetivo do capital, e é o reflexo do diferencial da produtividade do trabalho. Portanto, “o descompasso entre produção e realização da mais-valia promove os ciclos longos de estagnação e expansão do capital” (Behring,1998, p.116)

O desenvolvimento do modo de produção capitalista atravessou, ainda diferentes momentos, onde a busca por superlucros ocorreu de forma específica e que podem ser sistematizados em três grandes períodos: o capitalismo concorrencial, o imperialismo clássico e o capitalismo tardio (Mandel,1982).

Coimbra (1994) observa que o pensamento marxista sobre o Estado tem mostrado que, a cada grande época do capital, corresponde uma estrutura estatal diferente - mais ou menos intervencionista, maior ou menor em seu escopo de atuação, organizada internamente de uma ou outra maneira.

Um esforço extremamente importante é pensar que as políticas sociais guardam, para com o capitalismo, não só uma relação geral, mas relações específicas no sentido de peculiares e diferentes de acordo com as mudanças pelas quais o próprio capitalismo passa.

Com base nas propostas de periodização do capitalismo, diversos autores marxistas (Behring, 1998, Coimbra, 1994) consideram que a política social se expandiu verdadeiramente na transição para a terceira fase, ou seja, após a Grande Depressão de 1930 e a 2ª Grande Guerra Mundial. É quando se verifica uma expansão da cobertura e o aumento da participação financeira da política social no orçamento do Estado.

O *Welfare State* é o modelo paradigmático das políticas sociais no século XX e sua formulação segue uma lógica Keynesiana de enfrentamento da crise que atingiu o sistema capitalista em 1929. A política social está localizada, portanto, ao lado de outras medidas anticrise, que tentavam garantir uma elevação da demanda global a partir da ação do Estado (Behring,1998).

O capitalismo tardio é uma categoria capaz de contribuir para o entendimento da crise que afeta a sociedade capitalista a partir do final da década de setenta e para a formulação de críticas acerca da eficiência das políticas sociais enquanto medidas anticrise ou anticíclicas.

“A categoria capitalismo tardio em Mandel refere-se à totalidade do mundo do capital numa época em que suas tendências de desenvolvimento alcançaram a maturidade e suas contradições

estão ainda mais latentes, promovendo, como nunca, efeitos regressivos”. (Behring, 1998, p.23)

A estratégia Keynesiana encontrou limites estruturais, a busca de superlucros associada a uma revolução tecnológica permanente, a ampliação da resistência do movimento operário e a intensificação do processo de monopolização do capital, que colocaram a economia capitalista em nova onda recessiva no final da década de sessenta (Behring,1998). Neste contexto, a política Keynesiana acaba acirrando a crise, principalmente, em sua dimensão fiscal e política.

O endividamento do Estado afeta diretamente a política social que tem seus gastos reduzidos (Behring,1998), provocando uma crise de legitimação com importantes repercussões políticas.

Este novo momento conjuntural traz novos e antigos desafios para a política social. A busca por superlucros se desloca, prioritariamente, para a redução do tempo de rotação do capital, estimulando a inovação tecnológica pela “intensificação da concorrência em torno do diferencial da produtividade num mesmo ramo de produção” (Behring,1998, p. 170).

Um dos resultados desse quadro é a redução dos postos de trabalho tendo como conseqüência o aumento do desemprego estrutural.

“A tendência, entretanto, é exatamente essa. Uma quantidade importante de seres humanos já não é mais necessária ao pequeno número que molda a economia e detém o poder. Segundo a lógica reinante, uma multidão de seres humanos encontra-se assim sem razão razoável para viver neste mundo, onde, entretanto, eles encontraram a vida.” (Forrester, *op. cit.*, p. 27)

A contradição que está colocada envolve a necessidade, cada vez maior, dos trabalhadores recorrerem às políticas sociais para garantia do mínimo indispensável à sobrevivência. Por outro lado, as políticas sociais contam com menos recursos, já que os capitalistas, em um processo de concorrência mais acirrada, precisam dos valores socialmente criados e que se encontram sobre o controle do Estado.

A disputa pela destinação dos recursos públicos é cada vez maior, não sendo, portanto, de se estranhar que o discurso neoliberal ataque o “paternalismo” das políticas sociais pelo *Welfare States*. “A onda longa com tendência à estagnação, coloca a política social no cerne da crise” (Behring, 1998, p.172).

Behring conclui que são os ciclos econômicos que balizam os limites e as possibilidades da política social, e que estas devem ser analisadas a partir de seus elementos objetivos e subjetivos, na perspectiva da totalidade. Portanto,

“a política social não pode ser apanhada nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital, nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade.” (Behring, 1998, p.174)

Finalmente, a perspectiva da cidadania, que encerra aqui as abordagens propostas por Coimbra (1994) para o estudo das políticas sociais, nos parece fundamental pela positiva vinculação com as discussões relativas a questão da igualdade e dos direitos.

A “Teoria de Cidadania” tem sua origem no período logo após a Segunda Guerra Mundial com as idéias de T. H. Marshall elaboradas a partir do texto intitulado “Classe Social e Cidadania” (1963). Ao contrário de outras perspectivas aqui expostas se constituiu em uma abordagem teórica consistente, tendo por elemento central o conceito de cidadania, entendido por Marshall como um “conjunto de direitos, que se podem subdividir em três blocos: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais” (Coimbra, 1994, p.81). Esses “blocos de direitos” não apareceram juntos nem ao mesmo tempo e sua fusão em uma idéia de cidadania é uma característica do século XX.

Outro elemento central desta abordagem e decorrente do anterior é que não se pode compreender a política social separada do processo de expansão e transformação da cidadania no mundo moderno.

Marshall elaborou uma cronologia para constituição dos direitos na Inglaterra, que segundo o autor seguiria uma ordenação lógica com os direitos civis se afirmando durante o século XVIII, os direitos políticos no século XIX e a

constituição dos direitos sociais ao longo do século XX. Essa evolução, que pode ser percebida historicamente na Inglaterra, não se constitui como um modelo único a ser generalizado para todos os países, como acreditava Marshall. Outra questão ressaltada por Coimbra é que o esquema “marshalliano” não consegue explicar satisfatoriamente os processos históricos concretos de afirmação de cada tipo de direito. Porém, é inegável que esta reflexão tem inspirado no Brasil algumas tentativas de entender a formação de nossa cidadania.

É neste sentido que se apresentam as idéias de José Murilo de Carvalho (2002). O autor, analisando a constituição dos direitos na sociedade brasileira, identifica o período que vai de 1930 a 1964 como um momento de “Marcha Acelerada” pelos avanços nos direitos sociais que se realizam. Porém, no que se refere aos direitos políticos, essa evolução será mais complexa, pois mesmo com o aumento da lisura nos processos eleitorais, o período irá alternar ditaduras e regimes democráticos, e ainda, uma progressão muito lenta dos direitos civis.

A evolução dos direitos no Brasil, da maneira como se realizou nesta fase, irá inspirar a construção de um novo conceito, bastante pertinente para entendermos a formação da consciência cidadã em nosso país, o de “cidadania regulada”, de Wanderley Guilherme dos Santos (1994). Por cidadania regulada, Santos entende “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” (Santos, 1994, p. 68). Desta maneira, e de acordo com a política econômico – social inaugurada em nosso país no pós 30, nem todos os brasileiros serão reconhecidos como cidadãos. Somente aqueles inseridos em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei é que terão acesso à expansão dos direitos sociais, o que possibilitará ao estado populista estabelecer uma diferenciação no interior da classe trabalhadora e ampliar o controle sobre o conjunto dessa classe.

A configuração de um quadro diferenciado, de avanço na luta pelos direitos sociais no Brasil, será estabelecido no processo de derrota da ditadura

militar e sua substituição por um regime democrático, que se iniciou nos anos setenta e atravessou a década de oitenta.

Durante o período da ditadura militar (1964 – 1985) os históricos traços de exploração e exclusão social das classes empobrecidas foram extremamente acentuados em benefício, especialmente, da grande burguesia e das corporações transnacionais. Segundo as análises de José Paulo Neto (2000), a mobilização política de amplos setores populares pela derrubada do regime ditatorial “ alcançou tal magnitude que não foi possível evitar que se criassem as bases jurídico – institucionais para reverter boa parte daqueles traços de extrema exploração e dominação” (Neto, 2000, p. 77). Ainda segundo o autor, a Constituição de 1988 apontava para a construção – inédita na história brasileira, de uma espécie de Estado de bem – estar social :

“ não é por acaso que, no texto constitucional, de forma inédita em nossa lei máxima, consagram-se explicitamente, como tais e para além dos direitos civis e políticos, os direitos sociais (coroamento, como se sabe, da cidadania moderna). Com isto, colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade.” (Neto, 2000, p. 77)

Ao relacionar a análise da política social ao esquema mais geral de cidadania, Marshall elaborou um conceito de direitos sociais de maneira vaga: “Tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (Marshall, 1963, p.113). Contudo, esta imprecisão não tira o mérito da profícua vinculação de política social e direitos sociais trazendo em seu bojo a noção de igualdade que é para Marshall inseparável da própria idéia de cidadania. Podemos considerar que este aspecto da abordagem da teoria da cidadania é um elemento importante a ser incorporado pelos programas de Renda Mínima no seu desenho enquanto política social.

Uma perspectiva profícua para pensarmos os limites para os programas de renda mínima no país é a compreensão da política social como uma

política pública que se situa no âmbito estatal, como uma mediação entre Estado e sociedade, “visando à criação, reprodução e manutenção das estruturas de poder” (Fleury, 1994, p.129). Essa dinâmica relacional abre caminho para:

“Entendendo a cidadania como a contraparte da construção do Estado, isto é, como processo simultâneo e correlato à dinâmica da consolidação de uma autoridade central, pode-se fugir de um modelo tradicional de análise das políticas públicas no qual elas são tomadas como respostas passivas do Estado aos *inputs* do ambiente externo, ou mesmo como *outputs* de um processo decisório e administrativo que impacta o meio circundante.” (Fleury, 1994, p.130)

A Transferência de Renda, enquanto política social inscrita no âmbito do direito à cidadania, é capaz de superar os traços de clientelismo e uso eleitoreiro da política social no país contribuindo para o fortalecimento da democracia? A Transferência de Renda pode ser uma política capaz de inserir o trabalhador informal no sistema de proteção social brasileiro? E por fim, a Transferência de Renda pode no processo de articulação com outras políticas públicas contribuir para superar uma perspectiva meramente compensatória e melhorar a distribuição da riqueza e enfrentar a pobreza?

O desenvolvimento histórico do Sistema de Proteção Social Brasileiro

“Seguridade Social talvez seja um dos conceitos mais expressivos da dinâmica do capitalismo avançado no século XX. Disseminado no pós-guerra como terminologia adequada para designar toda uma área de atuação estatal – considerada decisiva para as políticas econômicas de inspiração Keynesiana então adotadas –, penetrou no vocabulário corrente do Ocidente desenvolvido durante os anos subseqüentes até tornar-se, na última década, objeto de críticas e debates. Contudo, o significado do termo se mantém impreciso, assim como sua operacionalização, variável de país para país, revela

a fluidez do consenso alcançado em torno das práticas que engloba” (Vianna,2000, p.56).

Vivemos um tempo histórico em que o padrão de Seguridade Social até então dominante nos países do capitalismo central está se esvaindo sobre pesadas críticas proferidas por aqueles que antes o apontavam como demonstração de eficiência do sistema capitalista ao “garantir uma vida digna” para a humanidade. Vivemos no Brasil um tempo de incertezas, pois aqui esta seguridade nunca foi implantada e, no entanto, nos são apontados novos paradigmas a serem perseguidos. Apesar da imprecisão do termo, como apresentado pela citação de Vianna, cabem as perguntas: Qual é o destino da ação social do Estado brasileiro? Que caminho irá percorrer a Seguridade Social em nosso país? Essas perguntas, que não serão respondidas em nosso trabalho, certamente servirão de referência para pensarmos como os Programas de Transferência de Renda se inserem em nosso Sistema de Seguridade Social, ou melhor, que possibilidades estão colocadas para os Programas de Transferência de Renda e que elementos devem ser reforçados nesta disputa para que alcancemos padrões mais dignos de Seguridade Social.

Pedro Demo apresenta algumas questões em sua reflexão sobre o Programa Comunidade Solidária que são interessantes e podem nos auxiliar. A primeira questão é a importância da compreensão da assistência social enquanto direito de cidadania instituído pelo Welfare State, tendo por pressuposto que o “mercado não pode ser a última instância do ser humano” (Demo,2001, p.44). Foi portanto, na confluência entre mercado e democracia que as sociedades capitalistas centrais formaram Sistemas de Proteção Social que garantiram, na dificuldade de uma adequada inserção no mercado, o compromisso do Estado em assegurar condignamente a sobrevivência do ser humano - é a primazia da vida sobre o lucro.

Outra questão que nos parece fundamental é a percepção de que a Política Social só cumpriria o papel de contribuir para a emancipação humana se fosse capaz de redistribuir renda e poder. Infelizmente, nas sociedades periféricas, os Sistemas de Proteção Social não se desenvolveram nesta perspectiva e muitas

vezes tiveram o papel negativo de educar para a submissão (Demo, *op.cit.*, p.45). Esses são, portanto, desafios iniciais para pensarmos sobre o desenvolvimento histórico do Sistema de Proteção Social brasileiro.

Segundo Silva, “os Sistemas de Proteção Social são formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar vicissitudes de ordem biológica ou social que coloquem em risco parte ou a totalidade de seus membros” (Silva,2004, p.15). A compreensão da atual dinâmica do Sistema de Proteção Social brasileiro, no nosso entender, passa pelo reconhecimento dos principais elementos envolvidos na sua formação e desenvolvimento histórico.

O Sistema de Proteção Social brasileiro, denominado por Pereira “sistema de bem-estar periférico”, é formado, em grande medida, a partir das mudanças econômicas e políticas ocorridas a nível internacional e pela influência que tais alterações exerceram nas mudanças da ordem política interna (Pereira,2002, p.125). Na sua historização temos dois marcos cruciais: o período de 1930 a 1943, fase de formação do Sistema e a Constituição de 1988, quando ocorreu uma inflexão importante no padrão de seguridade social.

O período anterior a 1930 é caracterizado por uma participação pequena do Estado na área social. A proteção aos mais necessitados era exercida de forma descontínua por instituições não estatais e as respostas por parte do Estado à emergência das questões sociais eram tópicas, tendo muitas vezes a marca da repressão, como ficou notório na frase do Presidente Washington Luís “A questão social é questão de polícia”. Dentre as políticas que compõe a área social, apenas no campo do trabalho e da previdência houve algum esforço por parte do Estado com a adoção de medidas¹, que tiveram algum efeito prático.

No campo da garantia de acesso à saúde e à educação, mesmo no período Republicano, não ocorreram significativas mudanças no padrão de atendimento residual do período Imperial (Carvalho,2002).

¹ As principais são, a criação em 1923 do Departamento Nacional do Trabalho e do Departamento Nacional de Saúde, o estabelecimento do Código Sanitário e de um conjunto de regulações relativas à questão do trabalho e, a Lei Elói Chaves de 1923 que instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões organizadas por empresas (Pereira, 2002).

O Sistema de Proteção Social que vai vigorar no Brasil por quase todo o século XX, foi organizado durante as décadas de 1930 e 1940, ao passo que era construído o Estado moderno brasileiro, acompanhando o processo de urbanização e industrialização da sociedade. Essa estruturação não alterou a prioridade que o governo dispensava a área econômica, entretanto, a questão social já não era mais tratada como caso de polícia. A subordinação do social ao econômico impediu o avanço nos valores de equidade e de justiça social (Pereira, 2002).

Mesmo com esta limitação, podemos identificar um conjunto de medidas que mostram uma maior preocupação do Estado na regulação da proteção social. A criação dos Ministérios do Trabalho e da Educação e Saúde indicam pelo menos uma intenção, mesmo que formal, de comprometimento do Estado com essas questões. Outras medidas que merecem destaque na década de 1930 foram a transformação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)², além da criação da Carteira de Trabalho e de uma Legislação Trabalhista. A lógica que orienta essas medidas é a da barganha populista entre Estado e parcelas da sociedade (Pereira, 2002). A criação do Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), em 1938, expressa também a preocupação de Vargas, então presidente, em qualificar a ação do Estado através da capacitação dos funcionários públicos.

Na década de 1940 uma série de medidas irão formar o arcabouço do sistema de atuação do Estado na proteção e regulação social, destacando-se a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a criação do Imposto Sindical e a instituição do salário mínimo, considerado como a primeira iniciativa de estabelecimento de um mínimo de renda para o trabalhador brasileiro.

Dessa forma o Sistema de Proteção Social brasileiro foi formado a partir de dois modelos distintos que se combinam. Um modelo de seguro social estabelecido em bases contratuais, onde os beneficiários são indivíduos que

² Esta mudança significou que os IAPs se organizavam não mais por empresas, mas por categorias ocupacionais e na composição do colegiado diretor, além da representação dos empregados e empregadores, somavam-se técnicos governamentais. Também foi criado o cargo de presidente, instância superior ao colegiado e nomeado pelo Presidente da República (Vianna, 2000).

ocupam determinada posição na estrutura produtiva. Nesse caso, o direito social está condicionado a uma contribuição prévia, promovendo um tipo de relação que Santos (1994) denominou de “cidadania regulada pela condição de trabalho” (Fleury, 2003, p.55). Este seguro abarca a área previdenciária e inclui o atendimento à saúde. O segundo modelo, denominado como assistencial, é destinado à população não atendida pelo anterior por não possuir os vínculos trabalhistas reconhecidos pela legislação. O atendimento é realizado por ações esparsas, de caráter emergencial, oferecidas pela associação de trabalho voluntário e políticas públicas a cargo do Estado, sem, no entanto, estabelecer uma relação de direito social, características de medidas compensatórias e estigmatizantes, promovendo uma relação que foi denominada de “cidadania invertida” (Fleury, 2003).

De 1946 até 1964 não se verifica transformação significativa nesse arranjo, sendo a principal marca deste período a expansão do Sistema de Seguro Social a algumas categorias profissionais, dependendo da correlação de forças e capacidade de pressão dos trabalhadores. A partir de 1954 há uma valorização do planejamento central por parte dos governos, sem que com isso a área social fosse priorizada e, quando lembrada, era para melhor servir ao desenvolvimento econômico e, principalmente, o industrial. Um bom exemplo é o papel reservado para a educação como preparação de mão de obra qualificada para as indústrias (Pereira, 2002). Ao final deste período observam-se algumas propostas que poderiam alterar as bases da política social, porém, o governo de João Goulart foi interrompido pelo golpe de 1964 que inaugurou uma nova fase.

O período compreendido pelos governos militares, apesar de ter significado uma importante ruptura no sistema político, não promoveu grandes alterações na lógica de funcionamento do Sistema de Proteção Social. A literatura especializada³ apresenta quatro características que orientam as inflexões deste período: a centralização e concentração de poder nas mãos da tecnocracia e o esvaziamento do poder de pressão dos sindicatos; a ampliação da cobertura para

³ Podemos verificar uma correspondência entre as avaliações, com pequenas diferenças de ênfase, entre as autoras que orientam esse histórico (Fleury, 2003), (Pereira, 2002) e (Vianna, 2000).

grupos sociais que não eram assistidos, tais como empregados domésticos, autônomos e trabalhadores rurais; a criação de fundos, como FGTS, PIS, PASEP, FINSOCIAL formados através das contribuições sociais para financiar os programas sociais; a privatização de certos serviços sociais.

A centralização de poder nas mãos da burocracia estatal se dá a partir da valorização do saber técnico em detrimento da participação popular. Nos primeiros anos da ditadura militar a legitimidade do regime prescindia do pacto populista. “Esse foi o contexto econômico e político em que se registrou uma modalidade de política social contrária à prática do populismo, mas nem por isso privilegiada no planejamento governamental então valorizado” (Pereira, 2002, p.136).

A principal orientação implementada pelo Regime Militar e que terá forte influência sobre o Sistema de Proteção Social no período posterior foi a adoção de uma lógica privatizante, como explicitado na citação abaixo:

“Em primeiro lugar, pela irrestrita adoção dos critérios do mercado ou da eficiência empresarial na gestão dos organismos públicos citados para implantar programas sociais. A ‘terceirização’ (...) contratação de clínicas e hospitais particulares para ampliar a rede de atenção médica sem investimentos públicos, constituiu uma segunda faceta da privatização. Outra foi a reciclagem do dinheiro público: fundos instituídos para financiar a proteção social (FGTS, FAS, PIS/PASEP) que acabaram sendo desviados para outros fins. O estímulo ao abandono dos serviços públicos, via particularização dos programas (os convênios-empresas, por exemplo) e sobretudo pela insuficiência do atendimento, atuou como fator adicional da dinâmica privatizante” (Vianna, 2000,p.145).

O cenário político começou a mudar na segunda metade da década de 1970, não só influenciado por fatores internos, mas também externos, trazendo conseqüências para a política social⁴. A repercussão do aumento dos índices de pobreza no Brasil com a divulgação do Censo de 1970 colocou a preocupação com a pobreza no discurso oficial. O Regime Militar dava sinais de esgotamento e

⁴ Fatores externos tais como a chamada “crise do petróleo”, os efeitos das transformações tecnológicas, a crise financeira, entre outros.

foi neste contexto que a política social teve o papel estratégico de reaproximar o Estado da sociedade (Pereira, 2002).

Várias inovações foram adotadas para ampliar a capacidade e a eficiência da ação governamental na área social, através da criação de organismos globais de formulação e coordenação das políticas sociais⁵; da instituição de instrumentos de ação setoriais e por meio de incentivos fiscais e financeiros de estímulo a iniciativa privada para apoio às políticas sociais.

A década de 80 começa, por um lado, com o agravamento da crise fiscal do Estado e elevação do endividamento externo limitando sua capacidade de ação e por outro, pelo surgimento de novos movimentos sociais, aumentando o poder de pressão da sociedade civil por maior democratização e pela maior organização de movimentos setoriais com formulação de projetos de reorganização institucional (Fleury, 2003).

Essa nova conjuntura abre espaço para que a Constituição de 1988 represente uma importante inflexão no padrão de Proteção Social no Brasil. A Constituição de 1988 concebe a Seguridade Social como um conjunto que integra a Saúde, a Assistência Social e a Previdência, introduzindo a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania, rompendo com o padrão anterior de dois sistemas separados, como estabelecido nas décadas de 1930 e 1940 e, posteriormente, ampliado ao longo do período populista.

“O novo padrão constitucional da política social caracteriza-se pela universalidade na cobertura, o reconhecimento dos direitos sociais, a afirmação do dever do Estado, a subordinação das práticas privadas à regulamentação em função da relevância pública das ações e serviços nessas áreas, uma perspectiva publicista de co-gestão governo/sociedade e um arranjo organizacional descentralizado (Fleury,2003, p.57).

A seguridade social neste novo modelo reforça um elemento importante que é a “noção de uma renda de sobrevivência, de caráter não contributivo”, para idosos e portadores de necessidades especiais incapazes para o trabalho, através do Benefício de Prestação Continuada. Essa proposta tem o

⁵ Tais como Conselho de Desenvolvimento Social, FAS entre outros.

mérito de indicar uma direção para a área de assistência social no âmbito da seguridade social no Brasil.

Estas inovações possuem, também, um eixo de democratização que aposta num arranjo institucional que vai do nível central para o nível local e do Estado em relação à sociedade, instituindo formas de participação e controle social nas políticas sociais.

Porém, nem todas as inovações que foram norteadoras da Carta Constitucional foram implementadas, pois necessitavam de uma legislação complementar que a correlação de forças do período posterior não favoreceu.

O período que engloba os governos de Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso foi de grande submissão às influências externas que expressavam uma onda conservadora sob hegemonia do capital financeiro e de orientação neoliberal. No que tange a seguridade social essa conjuntura apontava para um processo de contra-reforma dos princípios constitucionais (Fleury, 2003).

A Previdência Social foi transformada em grande vilã da crise fiscal brasileira e modificações apontaram na direção de reduzir os encargos do Estado com o pagamento das aposentadorias e pensões, favorecendo o mercado privado de previdência. A saúde também seguiu a lógica de redução do atendimento e favorecimento do mercado de planos de saúde. A área assistencial sofreu com cortes de recursos para atender o ajuste fiscal e a tendência universalista expressa na Constituição de 1988 deu lugar a uma focalização restritiva, expressa principalmente pelo Programa Comunidade Solidária.

Como veremos no próximo capítulo, no âmbito da Seguridade Social, a década de 1990 é também marcada pelo debate em torno dos Programas de Transferência de Renda, que ganham um novo sentido, e várias experiências serão implementadas neste período. As discussões atuais indicam este formato de política como uma das principais estratégias para o eixo assistencial do Sistema Brasileiro de Proteção Social. Contudo, não existe ainda um modelo de transferência de renda que tenha conquistado hegemonia no país, até porque as questões evidenciadas nas diversas experiências já estudadas são bastante complexas e envolvem crenças, valores e interesses divergentes. De uma maneira

mais geral, essas questões levantam algumas possibilidades, que, no nosso entender, estarão no cerne da disputa política do próximo período. O Programa Bolsa Família, ao incluir no Sistema de Proteção Social uma parcela da população desprovida de um mínimo de renda e não assistida pela Previdência Social por estar à margem do mercado formal de trabalho contribui para uma ampliação da proteção social em nosso país. No entanto, se essa política não for articulada a outras intervenções estatais mais amplas pode estar reforçando uma inserção precária e contribuindo para a cristalização de um sistema injusto e dual, onde uma parcela da população é portadora de um conjunto de direitos, inclusive direito ao trabalho, enquanto outra parcela tem na assistência social o único recurso de sobrevivência.

CAPÍTULO II

Das experiências aos elementos centrais dos Programas de Transferência de Renda

Programas de Transferência de Renda: apresentação dos principais modelos

O Bolsa Família é herdeiro de um conjunto de programas sociais que teve sua utilização intensificada no último período. Esses programas assumem denominações diferentes, alternando principalmente dois termos, que são Programas de Renda Mínima e, mais recentemente, Programas de Transferência de Renda.

A formação do conceito de Renda Mínima é longa e marcada por diferentes pontos de vista. Essa formulação expressa também distintas concepções de Sistemas de Proteção Social.

Diversos autores, tais como Pereira (2002) e Rosanvallon (1996), apontam que a origem da proposta de responsabilização da sociedade pela garantia de um mínimo de proteção social para a população, encontra-se na Grã-Bretanha no final do século XVIII. A lei *Speenhamland Law* de 1795 que modificou a política de “proteção social”, antes regida pela Lei dos Pobres (*Poor Law*) introduziu os trabalhadores capacitados para o trabalho no sistema de proteção social que anteriormente era destinado somente as crianças carentes, inválidos e idosos (Pereira,2002). Esta inflexão não durou muito, nem chegou a ser completamente implementada e desde o final do século XVIII já sofria fortes críticas por parte dos liberais.

A revisão da *Speenhamland Law* ocorreu por meio da “Lei Revisora da Lei dos Pobres” (*Poor Law Amendment Act*) que reintroduziu o confinamento dos pobres em albergues, estigmatizando-os, apresentando o critério da menor elegibilidade, ou seja, todo o benefício deveria ser menor que o mais baixo salário. Essa questão era central para os liberais que assim poderiam conciliar o auxílio aos pobres sem, na sua ótica, desestimular o trabalho (Pereira, 2002, p.108).

Somente no século XX a classe trabalhadora, melhor organizada e com maior força política conseguiu reacender um debate a respeito da necessidade da construção de um Sistema de Seguridade Social menos residual. O aprofundamento do debate foi canalizado para a concepção de Seguridade Social de William Beveridge (*Report on Social Insurance and Allied Services*, de 1942) que teve grande influência nas reformas dos sistemas sociais dos países capitalistas após a Segunda Guerra Mundial, sendo a base do Welfare State. O modelo Beveridgiano tem quatro áreas programáticas: seguro social, benefícios suplementares, subvenção à família e isenções fiscais (Pereira, 2002 p. 111).

O Welfare State representou um modelo de proteção social para os países do capitalismo central que ampliou os sistemas de proteção e o alcance

das políticas sociais sobre responsabilidade do Estado, numa conjuntura de expansão da economia capitalista e do pleno emprego.

As propostas de Renda Mínima⁶ reaparecem no horizonte de alternativas de políticas sociais no contexto de crise do Welfare State e podem ser apropriadas por diferentes perspectivas político-ideológicas. A partir destas perspectivas identificamos quatro principais diretrizes estratégicas para o reposicionamento do Sistema de Proteção Social (Silva,1996). **As propostas dos Liberais** partem do princípio que, as promessas estabelecidas anteriormente pelo Welfare State de uma ampla proteção social patrocinada pelo Estado são inviáveis. Nesse sentido, deve-se caminhar para um sistema em que o Mercado ocupe o lugar do Estado. **A estratégia conservadora** propõe que o Estado tenha uma ação seletiva para recompensar as maiores distorções promovidas pela nova conjuntura econômica. **A versão Social Democrata**, mesmo considerando os problemas por que passa o Welfare State nesta nova conjuntura, propõe a sua ampliação. A quarta estratégia representa o posicionamento da **esquerda libertária** e enfatiza os valores de segurança e autonomia, sendo sua perspectiva a defesa da cidadania como elemento balizador das políticas sociais.

O debate internacional sobre a política social busca alternativas para a inadequação dos Sistemas de Proteção Social frente ao atual contexto de desenvolvimento do modo de produção capitalista. Essas discussões sobre os desenhos dos programas de transferência de renda partem de pressupostos comuns, dentre os quais destacamos:

1. As transformações no mundo do trabalho, provocadas por uma série de processos correlatos, tais como, as transformações tecnológicas que aumentaram a produtividade do trabalhador e, em muitos casos, chegaram até a sua completa substituição por máquinas, a crescente precarização do trabalho que teve profundo impacto sobre o Welfare State, uma vez que este se constituiu tendo por base a contribuição do proletariado da indústria e as transformações na economia internacional.

⁶ Utilizamos o conceito de Renda Mínima como Silva: “uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestadas condicional ou incondicionalmente; complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas” (Silva,1996, p.3),

2. A crise do Welfare State é um processo complexo e multidimensional, que tem entre seus aspectos a crise de financiamento, elementos culturais e ideológicos, entre outros, tal como é abordado amplamente pela literatura (Silva,1996 ; Rosanvallon, 1996 ; Offe,1984).
3. A ruptura da relação entre renda e emprego provocado principalmente pela transformação do sistema capitalista de produção, onde cada vez mais a produção de riquezas passa pela utilização de novas tecnologias criando a possibilidade de uma nova maneira de distribuição da riqueza socialmente produzida (Silva,1996).
4. A constituição do chamado “novo consenso” neoliberal, que, patrocinado pelo FMI e Banco Mundial e apoiados nas concepções dos economistas ortodoxos, apontam na direção da crença da maior eficiência dos mecanismos de mercado, e na necessidade de privatizações de partes do aparato do Estado e na flexibilização do mercado de trabalho.

Os pressupostos apresentados vão estimular diferentes perspectivas de programas sociais que partem de lógicas e diagnósticos distintos.

Os autores Bresson, Guilhaume, Aznar e Gorz, mesmo apresentando propostas que são diferenciadas entre si, partem de uma lógica distributivista e defendem no geral uma repartição, “entre todos, de uma fração crescente de renda que se forma independentemente da participação do homem no espaço produtivo (...) assegurando cobertura de necessidades básicas, para uns, e a disponibilidade de tempo livre para outros” (Silva,1996, p.14).

Essa argumentação expressa, não só elementos econômicos, como a dificuldade de garantia de atendimento das necessidades básicas por uma parcela significativa de famílias, mesmo nos países industrializados, como também a percepção de que esta forma de repartição da riqueza produzida significa um importante passo na emancipação do Homem.

Outra ordem de argumentos apresentados como justificativa para a implantação de uma política de transferência de renda versa sobre a questão da eficiência. Sua justificativa procura demonstrar o caráter funcional deste modelo de política ao capitalismo no contexto de globalização. Destacando sua eficiência

no combate à pobreza, na luta contra o desemprego de longa duração, na estabilização de pequenos produtores, na redução das desigualdades e na melhora das condições de trabalho (Silva,1996).

Um terceiro campo de argumentações parte da lógica da inserção, elemento que pode ser considerado inovador, pois pretende dar conta de um problema que tem conquistado relevância na atualidade e que podemos chamar de “nova pobreza”, expressão da ampliação da exclusão. Sua lógica aponta para o objetivo de tentar garantir ao indivíduo sua independência e dignidade pela reinserção social.

Esses três campos de argumentações são combinados de forma diferenciada, compondo justificativas para uma variada gama de modelos de programas de transferência de renda. A partir dos estudos de Goujon (1994), Euzeby (1986) e Silva (1996) agruparemos as propostas em três campos e privilegiaremos os termos utilizados por seus autores.

O primeiro campo de modelos é de inspiração Liberal. Sua perspectiva é o combate à pobreza absoluta em detrimento do combate à injustiça relativa e sua proposta pressupõe a alteração do alcance da política, da universalização para a focalização. Essa perspectiva indica uma tendência que está bastante reforçada no projeto Neoliberal de fortalecimento do individualismo em detrimento da solidariedade do Welfare State e expressa também o retorno da crença do mercado auto-regulador da economia, portanto, com interferência mínima do Estado (Justo,2004). Suas propostas comungam da idéia da racionalização dos sistemas nacionais de proteção social, substituindo diferentes modalidades de benefícios por uma renda monetária única, proporcionando aos beneficiários o atendimento de suas necessidades básicas diretamente no mercado.

Os liberais formulam basicamente duas concepções. Uma denominada de **Renda Mínima Universal** ou **Dividendo Nacional** que propõe uma renda igual para todos sob base individual independente de outras rendas ou exigências. Tem como argumentos a simplificação dos sistemas de proteção com a conseqüente redução dos custos operacionais, a sua compatibilidade com a

flexibilização do mercado de trabalho e, por seu baixo valor, não afetaria o estímulo ao trabalho. A outra proposta é o **Imposto Negativo** que foi elaborado a partir dos estudos de Friedman e propõe a substituição das prestações sociais existentes por uma renda variável complementar à renda proveniente do trabalho para as pessoas que ganhem abaixo de um limite de renda, estabelecendo assim uma linha de pobreza. As pessoas que ganham acima deste limite pagariam um imposto. Outro componente dessa proposta é a utilização da família como unidade de referência em substituição ao indivíduo colocado na proposta liberal anterior. Quanto ao desestímulo ao trabalho, questão importante para os liberais, ele propõe um limite de acesso ao benefício o mais baixo possível.

Um outro conjunto de Programas de Transferência de Renda pode ser reunido sob a denominação de **propostas de inspiração distributivista** e é essencialmente um novo modelo de distribuição de renda. Essas propostas possibilitam uma nova forma de assalariamento rompendo com a relação renda/trabalho, proporcionando mecanismos de distribuição do tempo de trabalho entre um número maior de trabalhadores numa conjuntura de redução estrutural do emprego em função dos efeitos provocados pela revolução tecnológica.

A proposta de Gorz (1988), **Renda Social**, considera necessária uma atividade produtiva para o reconhecimento e o pertencimento social. A proposta de **Segundo Cheque**, de Aznar (1988) distribui aos indivíduos uma renda mínima que proporciona a redução do tempo de trabalho. Desta maneira, Aznar pretende contribuir para atender as novas exigências de formação de alto nível da força de trabalho pela liberação do tempo do trabalhador. A perspectiva dos distributivistas aponta no sentido da racionalização do modo de distribuição de riqueza e não da racionalização do sistema de proteção, como salientam os liberais.

A proposta de **inspiração intervencionista** identificada por Euzeby (apud Silva 1996) é a **Renda Social Mínima** e destina-se ao combate à pobreza relativa, tendo por objetivo melhorar e ampliar os programas sociais. Existe em vários países industrializados e seus formuladores defendem um Welfare State forte. A Renda Social Mínima deve ser complementada por serviços sociais

destinados a diversas categorias de pobres, ampliando a sua participação na vida social, procurando combater à pobreza nos seus múltiplos aspectos.

A Renda Mínima Social é uma proposta que, tendo por base uma linha de pobreza, difere do Imposto Negativo por estabelecer um repasse suficiente para o beneficiário (família ou indivíduo) atingir o mínimo de renda definido. O benefício não apresenta restrições de acesso e institui um contrato que tem por objetivo permitir a inserção social e profissional. A contrapartida é a participação em atividades produtivas, de formação profissional ou em trabalho social.

Para finalizar, no resgate das experiências internacionais que influenciaram as formulações brasileiras, percebemos que elas buscam dar respostas, mesmo que sob perspectivas diferenciadas, a duas ordens de questões. A primeira se refere a crise do trabalho e suas conseqüências para o padrão de relações sociais estabelecidas. A segunda questão diz respeito a relação entre Estado e cidadão, tipificando a política social por um caráter assistencialista ou por um caráter universal, indutor de uma concepção de direito assentada na cidadania social.

As propostas oscilam entre manter o trabalho como elemento estruturante da cidadania, procurando facilitar a inserção das pessoas no mercado de trabalho principalmente pela complementação do salário através da transferência de renda e quebrar o vínculo entre renda e trabalho, a partir da perspectiva de construção de um novo padrão de cidadania, não mais assentado na condição de trabalhador (Justo, 2004).

A trajetória dos Programas Nacionais de Transferência de Renda

As propostas para um programa de Renda Mínima no Brasil têm uma longa trajetória, com algumas discussões que nos remete aos anos setenta, tendo como referência duas publicações - um artigo de Antonio Maria da Silveira, intitulado "Redistribuição de Renda", divulgado na Revista Brasileira de Economia em 1975 e um livro escrito por Edmar Bacha e Mangabeira Unger com o título

“Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil” editado em 1978 (Fonseca, 2001). Naquele momento o assunto não provocou maiores repercussões, mesmo porque a conjuntura política não era propícia para o debate.

Os argumentos de Silveira (1975) partem da idéia básica de que na economia capitalista a distribuição de renda não garante a todos a sobrevivência. Nem mesmo o crescimento econômico por si só garante o bem estar, necessitando da intervenção do Estado por meio de um programa governamental.

“Se o problema é pobreza, a forma de redistribuição deve atacá-la diretamente. Em adição, se se trata de economia de mercado, esta forma deve trazer a mínima interferência possível com seu mecanismo” (Silveira, 1975, p.11).

Silveira defendia a tese de que os beneficiários do programa não deveriam ser selecionados por critérios etários ou laborais. O programa deveria atender os indivíduos, com repasses financeiros diretamente a todos os pobres. O modelo apresentado é o Imposto de Renda Negativo e a “transferência seria proporcional à diferença entre o mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre” (Silveira, 1975, p.14). A implantação deveria ser gradativa iniciando-se pelos mais idosos, sendo essa escolha justificada pelo autor não só por questões humanísticas, mas também pela ausência de impacto sobre o mercado de trabalho.

O outro texto da década de setenta, de autoria de Bacha e Unger (1978), parte de um objetivo político que era a democratização do Brasil. Para isso era importante atacar um problema identificado pelos autores: o extremo grau de desigualdade da sociedade brasileira constatado pelo Censo de 1970.

O modelo de programa defendido pelos autores era também o Imposto de Renda Negativo, que tinha como um dos mais notórios defensores o liberal Milton Friedman. A proposta tinha por base uma estratificação da população em função do percentual de apropriação da renda nacional. A partir de um limite mínimo estabelecido, as pessoas, aproximadamente 40% da população brasileira, que recebessem uma renda abaixo desse valor, ganhariam uma complementação. Para financiar esse Programa de Renda Mínima Garantida era proposta uma revisão no Imposto de Renda, a criação do Imposto sobre a Riqueza Líquida e a implementação do Imposto sobre Doações e Heranças (Fonseca, 2001).

Na década de setenta os debates acerca de um programa de Renda Mínima não ultrapassavam círculos mais restritos, mas as propostas, mesmo não sendo implementadas, já apresentavam alguns elementos que influenciariam os futuros programas. Em primeiro lugar, a perspectiva redistributivista, a idéia de transferir renda das camadas mais abastadas para os setores com menores rendimentos. O segundo elemento comum as duas propostas é a idéia de focalização, ou seja, os benefícios seriam destinados às pessoas com renda inferior a um mínimo estabelecido.

Outro elemento interessante na proposta Bacha e Unger, que podemos considerar no campo de uma lógica da inserção e que se traduz na articulação entre garantia de uma renda mínima e democracia política, é a perspectiva de uma política social que possa ter por objetivo um impacto que ultrapasse o seu alcance puramente compensatório. Tal aspecto irá acompanhar as discussões e os desenhos deste modelo de política social.

Um segundo momento da Renda Mínima no Brasil foi inaugurado no início da década de noventa, quando o Projeto de Lei nº 80/91 de autoria do senador Eduardo Suplicy foi aprovado no Senado por unanimidade, apesar de ficar por muitos anos sem ser apreciado pela Câmara dos Deputados. O Projeto previa uma complementação na renda dos indivíduos com mais de vinte e cinco anos que recebessem abaixo de um valor estabelecido. A complementação seria de 30% da diferença entre a renda recebida e o mínimo estabelecido.

Autores como Silva, Yasbek e Giovanni (2004) consideram que, somente a partir deste momento, com a aprovação do Projeto do senador Suplicy, é possível falar num processo de desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil. Apontam ainda que a conjuntura desfavorável do início da década de 90 para a implantação de qualquer política de enfrentamento à pobreza e de redistribuição de renda⁷ só começará a se alterar a partir de 1992 com a instituição do Movimento Ética na Política, que levou ao

⁷ Lobato sinaliza que a iniciativa do senador Suplicy poderia ser classificada, naquela época, como utópica. Além da conjuntura econômica e política desfavorável, “problemas orçamentários e de operacionalização, impactos sobre o grau de formalização e os incentivos ao trabalho, formas de controle de renda, etc. eram usualmente levantados como problemas práticos que inviabilizavam a implementação desse tipo de política”. (Lobato, *op. cit.*, p. 13)

impeachment do presidente Fernando Collor de Melo, colocando na agenda pública a temática da fome e da pobreza, onde se destaca a Campanha contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Hebert de Sousa.

Outros fatores que podem ser considerados como impulsionadores da discussão em torno dos Programas de Transferência de Renda no Brasil nesse período, tornando-os alternativas concretas de política social, são: a estabilização de preços a partir de 1994, com o plano real; o questionamento sobre a eficácia das políticas tradicionais na redução da pobreza e da indigência e o debate, no contexto internacional, acerca do esgotamento do Welfare State do Pós Guerra como instrumento de coesão social e redução das desigualdades no cenário de desemprego aberto das últimas décadas. (Lobato, 1998, p.14)

Em 1991, 1993 e 1995, em artigos publicados na Folha de São Paulo, o economista José Márcio Camargo vai defender um ponto de vista diferente do senador Suplicy e que teve grande influência nas primeiras experiências brasileiras. Camargo indicava a substituição do indivíduo pela família como beneficiária dos programas e a vinculação da transferência monetária com a educação, numa perspectiva de romper com um elemento estrutural da pobreza, a dificuldade dos pobres de manterem seus filhos na escola.

A década de noventa tem também a marca do desenvolvimento das primeiras experiências, quando “a Política de Renda Mínima ultrapassa o patamar de mera utopia, para se constituir numa alternativa concreta de política social” (Silva, Yazbeck, Giovanni, *op. cit.*, p.90).

As primeiras iniciativas datam de 1995 com a implantação dos programas de garantia de renda mínima em Campinas e Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo e no Distrito Federal. Inspirados na tese de Camargo, vinculando renda mínima à família e à educação, essas experiências representaram uma mudança radical ao Projeto original, do senador Suplicy, e ao debate da década de 70, na medida em que inauguram determinadas restrições de acesso e principalmente por exigirem contrapartidas dos beneficiários. Fonseca chama a atenção para esses aspectos:

“No projeto de lei de autoria do senador Suplicy, a unidade de referência é o indivíduo (pobre) e a renda é um direito. (...) Neste sentido, nas mudanças são promovidas discriminações – pobres sem filhos em idade escolar, adultos pobres sem filhos, idosos pobres etc. (...) Também neste sentido, uma renda mínima não é um direito de todos os cidadãos pobres, mas de um grupo bem específico, famílias com crianças, e uma forma de investir no futuro tornando viável, no presente, a manutenção das crianças e adolescentes na rede escolar”. (Fonseca, 2001, p. 106)

Ainda segundo Fonseca o Programa do Distrito Federal é o que vai realizar mais de perto as proposições de Camargo. (Fonseca, 2001, p. 156)

As primeiras discussões sobre o Programa do Distrito Federal surgiram no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo, da Universidade de Brasília, no ano de 1986, com o propósito de buscar soluções para o problema da infância abandonada, do trabalho infantil e do baixo nível educacional das crianças. O objetivo inicial era estimular a matrícula e a permanência da criança na escola. Tais debates foram sistematizados primeiramente, em 1990, no texto chamado “A revolução nas prioridades”, que mais tarde se transformou em um livro, *A revolução nas prioridades – da modernidade-técnica à modernidade-ética*, de 1994, onde se apresenta a proposta que no ano seguinte será implantada em Brasília pelo governo de Cristovam Buarque - *Bolsa Familiar para a Educação*, e que garantia uma renda mínima por família pobre que mantivesse o filho na escola. No final do “governo democrático e popular”, em 1998, 50.673 crianças de 25.680 famílias recebiam Bolsa-Escola no valor de um salário mínimo. (Buarque, Castro, Aguiar, 2001)

Essas experiências e propostas foram seguidas por vários municípios e estados brasileiros e influenciaram a formulação de programas nacionais, principalmente pela comprovação da viabilidade prática das políticas de transferência de renda. A partir de 2001 se proliferaram no Brasil Programas de Transferência de Renda, dentre os quais muitos de iniciativa do Governo Federal, com implementação descentralizada em nível municipal.

É importante destacar que o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso só assumiu o compromisso com a implantação e incremento

desse tipo de política em 2001, no penúltimo ano de seu segundo mandato e as vésperas das eleições presidenciais. Portanto, o debate e as primeiras iniciativas de programas de transferência de renda no Brasil se deram num contexto muito desfavorável onde a prioridade do Governo Federal era com a continuidade da estabilização da economia e onde a questão social era tratada a partir de uma perspectiva focalista, concentrada em apenas alguns municípios brasileiros e desencadeada pelo Programa Comunidade Solidária. Destacam-se ainda alguns traços conjunturais que compuseram o cenário onde se desenvolveram as primeiras experiências, quais sejam, a elevação dos índices de desemprego, a precarização das relações de trabalho, o aumento da violência nas grandes cidades, a baixa qualificação do trabalhador brasileiro diante das transformações ocorridas no mundo do trabalho e os altos índices de trabalho infantil. (Silva, Yazbeck, Giovanni, *op. cit.* p.92).

Mais tarde, já no final de seu mandato, em 2002, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em Relatório intitulado “Brasil 1994.2002 – A Era do Real”, publicado pela Secretaria de Comunicação Social, irá relacionar 12 programas componentes do que foi denominado de “Rede de Proteção Social” do seu governo. Todos os programas relacionados têm em comum a transferência de renda para os beneficiários. São eles: Bolsa Alimentação, Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa Escola, Auxílio Gás, Agente Jovem, Abono Salarial PIS / PASEP, Bolsa Qualificação, Seguro Desemprego, Seguro Safra, Aposentadoria e pensões rurais, Benefício de Prestação Continuada, Renda Mensal Vitalícia. (BRASIL, 2002, p. 45 e 46)

Mais abaixo, apresentamos um quadro caracterizando alguns dos Programas Nacionais de Transferência de Renda direcionados a população pobre do país⁸ e que compuseram a “Rede de Proteção Social” do governo FHC. Todos os programas que compõem o quadro são destinados a um determinado público – alvo, definido a partir de uma Linha de Pobreza, apresentando em suas formulações outros elementos de relevância nos debates sobre os Programas de

⁸ Segundo o já citado Relatório “Brasil 1994.2002: a era do Real” as ações que formaram a Rede de Proteção Social deveriam ser dirigidas aos brasileiros mais pobres entre os pobres, pois são estes os mais desprotegidos e vulneráveis de todos os carentes do país.

Transferência de Renda no Brasil e que marcarão fortemente o processo de construção do Programa Bolsa Família no Governo Lula.

A partir da caracterização dos primeiros Programas Nacionais de Transferência de Renda implantados no país, podemos, num primeiro momento, constatar a prevalência de dois aspectos que se firmaram, e que irão compor de uma determinada forma, o desenho do Programa Bolsa Família: a exigência de **contrapartidas** ou **condicionalidades** e **focalização** na pobreza.

Outros aspectos importantes a serem considerados nos desenhos dos programas de transferência de renda e que merecem destaque nesse estudo são as formas como são estabelecidas as **relações intergovernamentais** (entre os diferentes níveis de governo) e **intragovernamentais** (entre os diversos setores do governo). No nosso entender, a combinação desses elementos apontam para o sentido que pode adquirir a consolidação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, que entram agora em uma nova etapa, com a implantação do Bolsa Família.

Controvérsias em torno da focalização e seleção de beneficiários

A categoria focalização abarca muitos e diferentes entendimentos, implicando em formatos de intervenção governamental que se diversificam no tempo e no espaço. De uma forma geral, no âmbito da política estatal, a focalização vem sendo associada a diferentes tipos de seletividade:

“uma **seletividade de funções** do Estado (que pode ou não vir acompanhada de uma seletividade de grupos-alvo); uma

seletividade dos gastos públicos e sua destinação para segmentos populacionais específicos e, por fim, ao reconhecimento de que certas intervenções são necessariamente seletivas em relação ao grupo alvo, ou seja, uma **seletividade de vulnerabilidades** sob a ótica de discriminação positiva” (Burlandy, 2003, p.24).

Na perspectiva neoliberal, de privilegiamento do mercado, a focalização está ligada à redução de gastos na área social e a implementação de programas residuais e esporádicos, dirigidos à extrema pobreza. Na sua concepção progressista, a focalização se coloca como uma discriminação positiva, relacionada a propostas de desenvolvimento com equidade, que visam à articulação entre política econômica e política social e a inclusão dos cidadãos a partir de critérios de justiça social explícitos (Silva, Guilhon e Lima, 2001).

Na ótica progressista, a focalização não significa desmonte de direitos já conquistados e não se contrapõe à universalização de direitos sociais, ao contrário, trata de discriminar grupos da população que demandam atenções especiais no sentido de garantir sua efetiva inclusão no acesso à riqueza e aos bens e serviços socialmente produzidos.

No contexto brasileiro, a pertinência do debate sobre focalização de políticas e programas sociais⁹, no sentido da seleção de beneficiários na perspectiva da discriminação positiva, é justificada em virtude da persistência da pobreza no país e de graus absurdos de desigualdade.

Reconhecidamente, amplas parcelas da população brasileira não dispõem de meios para atender as suas necessidades básicas, o que evidencia que o conceito de pobreza relevante no país ainda é o de pobreza absoluta¹⁰.

⁹ Na bibliografia pesquisada, encontramos muitas argumentações contrárias à focalização de beneficiários na aplicação de políticas sociais. A maioria dos autores se dedicaram a defesa dos princípios escritos na Constituição Federal de 1988, dentre os quais o da universalização dos direitos sociais. A preocupação central era a de se contrapor às estratégias do Programa Comunidade Solidária, introduzido na década de 90 a partir do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Silva considera que a implementação do PCS opera uma “distorção na aplicação do princípio da focalização” e uma “fragmentação da pobreza”. (Silva, 2001)

¹⁰ Monteiro distingue os conceitos de pobreza absoluta e o de pobreza relativa. A pobreza absoluta compreende os indivíduos, famílias ou grupos que não dispõem dos meios básicos que permitam o exercício das capacidades mais elementares do ser humano. No caso da pobreza relativa, se estabelece uma comparação da distribuição da renda socialmente produzida entre os diferentes grupos sociais, sendo considerados pobres

Neste sentido, é interessante sublinhar as considerações de Rocha (2003) sobre a distinção entre os países no que diz respeito à pobreza. A autora concebe uma tipologia que classifica os países em três grupos. No primeiro grupo se encontram os países mais pobres, nos quais a renda nacional é insuficiente para garantir o mínimo considerado necessário a cada um de seus cidadãos. Nesses países, quaisquer que sejam as características de distribuição, a renda per capita é baixa e a pobreza absoluta inevitável. O segundo grupo é formado por países ricos, “desenvolvidos”, onde a renda nacional é elevada e, embora haja desigualdade de renda entre os indivíduos, essa desigualdade é compensada por políticas sociais de transferência de renda e acesso universal a serviços públicos de qualidade. Nesses casos, as necessidades básicas dos indivíduos já são plenamente atendidas e o conceito de pobreza relevante é o de pobreza relativa. No terceiro grupo de países, no qual se encontra o Brasil, o montante de recursos disponíveis seria suficiente para garantir o mínimo essencial a todos. Contudo, a má distribuição de renda determina fortemente a persistência da pobreza absoluta. (Rocha, *op. cit.*, p.31).

O alto grau de desigualdade na distribuição de rendimentos no Brasil é comprovado através de vários estudos. Destacamos os resultados da PNAD / IBGE de 1999, citados por Rocha:

“(…) em 1999, 1% das pessoas com os rendimentos mais elevados se apropriavam de 13% do rendimento total naquele ano, proporção quase idêntica àquela apropriada pelos 50% dos indivíduos na base da distribuição” (Rocha, *op. cit.*, p.32)

Em se tratando de pobreza no Brasil é também fundamental compreender seu caráter multidimensional, onde outros determinantes, não vinculados diretamente à renda corrente (condições de moradia, acesso a serviços públicos básicos), interagem, “influenciando as condições de vida dos indivíduos desde a concepção até a morte, através das gerações” (Drachler, Côrtes, Castro e Leite, 2003, p. 463).

“os menos aquinhoados, ou seja, o segmento social menos privilegiado na repartição das riquezas, tenha ou não este segmento acesso garantido às necessidades básicas” (Monteiro, 1993)

No nosso entender, um grande problema em termos de operacionalização de políticas e programas focalizados no Brasil, na acepção mais progressista do termo, que busquem o combate à pobreza, é a correta identificação e seleção dos grupos – alvo. Em diversos estudos¹¹ encontramos a constatação do caráter regressivo da aplicação de recursos sociais no país, onde os grupos mais empobrecidos não são atingidos pelas políticas. Burlandy aponta algumas evidências neste sentido:

“Os diversos serviços públicos essenciais como, abastecimento de água, eletricidade e saneamento atingem proporcionalmente os setores que dispõe de maiores recursos monetários e os recursos se concentram nos trabalhadores com maiores níveis de educação” (Burlandy, *op. cit.*, p. 33).

Certamente, tal situação não se explica simplesmente pela adequação ou não dos instrumentos utilizados para a focalização da pobreza. Vários fatores, muitos deles explicitados ao longo de nosso trabalho, contribuem para essa iniquidade no acesso às políticas públicas no Brasil. Contudo, para um melhor esclarecimento acerca dos critérios estabelecidos para a seleção dos públicos – alvo dos programas de transferência de renda no Brasil e, mais especificamente, para o Bolsa Família, é fundamental levantarmos algumas considerações a respeito dos instrumentos que vem sendo empregados no país para a identificação da população mais empobrecida.

Operacionalmente, para a distinção da população pobre, tem-se recorrido frequentemente à definição de linhas de pobreza, sendo a renda o principal parâmetro de mensuração.

Para explicar a noção de linha de pobreza, Barros, Henriques e Mendonça partem da definição da pobreza. Muito embora reconheçam a

¹¹ Fernandes e Felício apontam que o Gasto Social da União em 2000 atingiu 15,7% do PIB, sendo que o Gasto Social Direto (excluindo-se as transferências para estados e municípios, renúncias fiscais, subsídios, Sistema S e empréstimos) foi de 137 bilhões, o que corresponde a 12,5% do PIB. Analisando os dados do Censo Demográfico (IBGE) do mesmo ano, os autores afirmam que para que todas as famílias brasileiras tivessem uma renda per capita mínima de ½ salário mínimo, seria necessário distribuir entre as famílias pobres (calculada em 33,5% da população) uma quantia equivalente a 2,5% do PIB nacional. Os autores compartilham da opinião de que esta contradição entre a evolução dos Gastos Sociais e a persistência da pobreza no país está fortemente relacionada com erros de focalização e baixa efetividade dos gastos. (Fernandes e Felício, 2003).

dificuldade em se definir a pobreza, de forma única e universal, consideram possível afirmar que:

“a pobreza refere-se a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico” (Barros, Henriques e Mendonça, 2000, p. 21).

Partindo dessa abordagem conceitual da pobreza, os autores apontam que, para a identificação da população pobre, é necessário, inicialmente, se construir uma invariante no tempo das condições de vida dos indivíduos em uma sociedade e, explicam dessa forma, a noção de linha de pobreza, como “um parâmetro que permite, a uma sociedade específica, considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor” (Barros, Henriques e Mendonça, *op. cit.*, p. 22).

Rocha afirma que, no que diz respeito ao seu valor, as linhas de pobreza podem pertencer a duas categorias: arbitrárias ou observadas.

“As primeiras são aquelas estabelecidas sem que haja garantia de que seu valor possibilite o atendimento de um conjunto de necessidades básicas, quaisquer que sejam elas e a forma de sua determinação. As linhas observadas se baseiam na estrutura de consumo de populações de baixa renda, como investigado em pesquisas de orçamentos familiares” (Rocha, *op. cit.* P. 44)

Um exemplo de linha de pobreza arbitrária, muito difundida no Brasil ao longo da década de 80, é aquela que utiliza como valor o salário mínimo ou um de seus múltiplos. Isto por que, muito embora, em sua definição, o salário mínimo tenha sido colocado como “capaz de satisfazer, em determinada época e região do país, às necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte” de um trabalhador adulto, na prática, seu valor nunca correspondeu ao atendimento das necessidades associadas aos cinco itens mencionados.

Rocha lembra que o uso freqüente do salário mínimo para o estabelecimento de linhas de pobreza está em parte associada à dificuldade de acesso e uso de microdados das pesquisas domiciliares. Na sua opinião, se houver disponibilidade de informações, a estrutura de consumo das famílias é a

fonte mais adequada para a definição das linhas de pobreza. Neste caso, a linha de pobreza é construída a partir do consumo observado das famílias de baixa renda, tendo como principal base teórica as necessidades nutricionais, de acordo com padrões aceitos universalmente e estabelecidos por Organismos internacionais. Sendo assim, são consideradas abaixo da linha de pobreza aquelas famílias ou indivíduos com consumo insuficiente para satisfação de necessidades básicas¹², inclusive alimentares (Rocha, *op. cit.* p.45).

Os Programas Nacionais de Transferência de Renda implantados no Brasil na década de 90 utilizaram como principal mecanismo de seleção dos beneficiários, a renda familiar per capita em termos de salários mínimos.

Vários autores, dedicados ao estudo da pobreza no Brasil, têm apontado restrições quanto à utilização da renda como mecanismo exclusivo de identificação e caracterização da população pobre do país. Além de não considerar outros aspectos determinantes da pobreza, como disponibilidade de serviços básicos usualmente providos pelo Estado como o saneamento do ambiente, a educação elementar e a assistência básica à saúde, há uma enorme imprecisão das informações sobre a renda. Essa situação é agravada no atual contexto nacional em que o mercado de trabalho é fortemente marcado pela informalidade, instabilidade e rotatividade. Tal critério pode deixar de fora dos Programas inúmeras famílias que porventura estejam acima da linha de pobreza estabelecida pela renda, mas que continuam em situações de precariedade, dada a enorme rotatividade em torno à linha de pobreza frente a outros eventos como a doença ou a velhice.

Lavinias defende como mecanismo mais adequado de focalização, como critério mais eficaz de seleção de beneficiários para os Programas de Transferência de Renda, a realização de avaliação sócio-econômica, baseada num cadastro minucioso, com informações a serem complementadas por visitas domiciliares e realizada pela equipe responsável pela execução do programa. Dessa forma, seria possível mesclar elementos mais ligados às condições de vida

¹² A autora sinaliza a fragilidade teórica para o estabelecimento do valor do consumo não alimentar, já que não existe base teórica para estabelecer o consumo mínimo adequado em termos de vestuário, habitação, transporte, etc.

das famílias, muito embora, acredita a autora, essa metodologia possa ser muito onerosa, já que implica a mobilização de um grande número de profissionais (Lavinias, 1999, p. 69).

É exatamente a elevação do custo operacional dado pela focalização e o caráter estigmatizante do recebimento do benefício, a argumentação usada por autores que defendem a distribuição de uma renda para todas as pessoas, independente de rendimento ou participação no mercado de trabalho. Outra possibilidade levada em consideração por alguns autores é a transferência de renda a todos os moradores de uma dada região, sem seleção específica, com base apenas na avaliação espacial da pobreza.

Um elemento fundamental no debate sobre focalização e seleção de beneficiários para os Programas de Transferência de Renda é a articulação entre combate à pobreza e família. Essa questão prevaleceu nas discussões sobre renda mínima, principalmente no Brasil e os Programas estabelecidos na década de 90, ampliaram o foco de atuação para a família, o que os distingue de outras políticas sociais que costumam segmentar a abordagem centrado-a no adolescente, na mulher, gestante, etc...

Na defesa da centralidade da família como beneficiária dos Programas de Combate à Pobreza, Rocha afirma que “a pobreza deve ser entendida no âmbito da família, unidade solidária de consumo e rendimento” (Rocha, *op. cit.*, p. 175).

Sobre esse tema as reflexões de Carvalho nos parecem muito interessante. A autora analisa que o estado moderno, de direito, reduziu e obscureceu várias das atribuições substantivas da família no campo da reprodução e da proteção social dos indivíduos. A oferta universal de bens e serviços proporcionados pelas políticas públicas descartou a família, privilegiando o indivíduo – cidadão e fortalecendo a opção pelo indivíduo portador de direitos, apostando-se no estado protetor dos direitos dos cidadãos. Contudo, nas décadas mais recentes, por uma série de fatores e, sobretudo nos países da periferia capitalista, a família volta a ser pensada como co-responsável pelo desenvolvimento dos cidadãos.

“está na ordem do dia o chamado *Welfare Mix*, que promove uma combinação de recursos e de meios mobilizáveis na esfera do estado, do mercado, das organizações sociais sem fins lucrativos e, ainda, aqueles derivados das microssolidariedades originárias na família, nas igrejas, no local, de modo que as políticas sociais se apresentam hoje como responsabilidades partilhadas” (Carvalho, 2003, p. 267)

Nesta perspectiva, nas sociedades capitalistas alguns bens e serviços não podem ser obtidos nem no mercado e nem através dos serviços públicos ofertados pelo Estado, dependendo exclusivamente da família, pela via de sua condição de provedora de afeto, socialização, apoio mútuo e proteção (Carvalho, *op. cit.*, p. 268).

No Brasil, a partir da década de 90, a família ganha centralidade nas políticas sociais e as alternativas institucionalizadoras como orfanatos, internatos, asilos, são descartadas. A família e a comunidade são retomados como lugares imprescindíveis de proteção social. Nessa direção, uma série de políticas e programas são formulados: saúde da família, internação domiciliar, apoio a agricultura familiar, residências terapêuticas, escolas de pais, centros de convivência, etc.

Contudo, como salienta Fonseca, os Programas não se tornam mais simples por terem como foco as famílias, ao contrário, eles obrigam os agentes implementadores a discutir este tema. É muito pertinente e relevante o estudo do perfil das famílias beneficiárias desses Programas e a construção da conceitualização da “família”.

“A heterogeneidade na composição desses grupos familiares, diversidade que também se relaciona com os graus de exposição à pobreza, exige considerar o termo “família” como categoria passível de uma descrição atenta às formas que assume” (Fonseca, 1999, p. 134).

As reflexões sobre focalização, seleção de beneficiários e relação entre família e programas sociais, apontam algumas questões em direção ao Programa Bolsa Família, objeto de nosso estudo: Quais são os critérios de focalização e seleção de beneficiários estabelecidos pelo Programa? Que estratégias estão sendo utilizadas para a seleção dos beneficiários? Tendo como

um dos principais objetivos o combate à pobreza, o sucesso do Programa, em um primeiro momento, é determinado por uma bem sucedida focalização. Será que o Programa tem conseguido selecionar as famílias brasileiras que possuem as condições menos favoráveis? Que conceito de família é utilizado pelo Programa? Quanto da clientela potencial o Programa foi capaz de atingir e em quanto tempo?

Condicionalidades: reforço do estigma ou garantia de acesso às políticas públicas?

Uma característica marcante, associada aos Programas de Transferência de Renda no Brasil, é a exigência de contrapartidas dos beneficiários. Essa questão é geradora de muitas polêmicas e na bibliografia pesquisada encontramos diferentes posições.

Segundo Pereira, a cobrança de contrapartidas nas atividades assistenciais é muito antiga. Na Europa, no século XIX, por exemplo:

“exigia-se que famintos construíssem torres desnecessárias para justificar o recebimento de alimentos (geralmente batatas) em tempos de crise. Se a fome persistisse, a cobrança mudava de orientação, mas não de perversidade: exigia-se que os famintos destruíssem a torre levantada para que pudessem fazer jus à nova concessão de alimentos vitais” (Pereira, 2002, p. 116).

Essa mesma autora, analisando as várias modalidades de programas de renda mínima em curso nos países capitalistas centrais, situa a contrapartida como um dos mecanismos voltados para a busca de equilíbrio entre o direito à satisfação de necessidades sociais e a ética capitalista do trabalho e se contrapõe fortemente a ideologia e a prática do workfare¹³ que transforma os excluídos sociais em “devedores manipuláveis e oprimidos ou, quando não, reféns dos caprichos e arrogância da ajuda institucional” (Pereira, 2002, p. 115).

¹³ O workfare é bastante difundido e acatado nos países capitalistas centrais e propõe que “todos os beneficiários (da renda mínima), para não caírem na passividade, paguem pelo que recebem, seja empreendendo algum esforço de integração ao mercado de trabalho, seja aceitando a oferta de emprego público que lhes é imposta, ou, ainda, realizando tarefas ou serviços determinados pelo programa, em troca da “ajuda” (Pereira, 2002, p. 116).

Certamente, nesse contexto, o dever de trabalhar aparece como imposição, como a contrapartida necessária de direitos sociais que deveriam, em tese, ser incondicionais. Entretanto, do ponto de vista da relação do trabalho com a transferência de renda, consideramos relevante colocar a questão em outros termos, conforme problematizam alguns autores.

Justo observa que, ao longo do século XX, o trabalho consolida-se como substrato da cidadania, fonte de pertencimento social. Em sociedades como a brasileira, é através do emprego com carteira assinada que as pessoas se sentem efetivamente cidadãs, parte da sociedade, possuidoras de direitos e deveres em relação a ela. Portanto, quando o trabalho falta (ainda que de forma estrutural), a cidadania fica abalada. As transferências de renda podem possibilitar às pessoas sobreviver, ainda que sem trabalho, mas, “será que a renda é suficiente para conferir cidadania? Pode a cidadania sobreviver sem o trabalho? Pode a política social ser a via da integração social?” (Justo, 2004, p.9).

O trabalho como contrapartida da transferência de renda, visto como um direito e não como uma obrigação (o que implica que seja proposta e não imposta com base na aplicação de sanções), é apontado por alguns autores como valorizante e não propriamente um constrangimento.

Já Lavinias também considera que “a contrapartida condiciona o direito constitucional à assistência ao cumprimento de exigências” num contexto em que os potenciais beneficiários já estão em situação bastante vulnerável. Na sua visão esse desenho de política se adequa perfeitamente ao “modelo contemporâneo de assistencialismo responsável”, onde as políticas públicas assistencialistas devem existir com condicionalidades, exigindo dos beneficiários compromissos e contrapartidas, tornando-os igualmente responsáveis pela superação das suas debilidades e dificuldades (Lavinias, 1998).

Um outro aspecto muito presente em nossa sociedade e vinculado às contrapartidas é o preconceito contra o pobre, a idéia de que o pobre tem debilidades na sua formação moral e comportamental, por isso é um “derrotado” na sua luta pela sobrevivência. Assim, o pobre deve ser tutelado. Não se deve dar dinheiro aos pobres, pois eles não sabem como gastar e, no mais, podem se

acomodar. Portanto, qualquer que seja o benefício conferido, é preciso controlar e cobrar alguma coisa em troca.

Soares, em artigo publicado em novembro de 2004 no site Outro Brasil, afirma que no mês de outubro do ano passado foram publicadas na imprensa mais de quarenta matérias sobre o Programa Bolsa Família e em todas elas argumenta-se que é preciso “mais controle” sobre os recursos dirigidos aos pobres e sobre as contrapartidas do Programa¹⁴ (Soares, 2005).

Essa desqualificação do pobre é uma decorrência de elementos culturais fortemente enraizados em nossa sociedade. Chauí nos lembra como nosso passado escravista construiu a figura do inferior que deve obediência e merece o favor e a proteção, mas jamais direitos (Chauí, 1987).

Por outro lado, há os que defendem a contrapartida a partir da compreensão da pobreza de uma forma mais ampla, multideterminada, imposta por um modo de desenvolvimento econômico que gera desigualdades e destituição para uma grande parcela da população que, para além da dificuldade de acesso à renda, tem também dificuldade de acesso a outros serviços básicos, como educação e saúde.

A exigência de freqüência escolar de crianças e acompanhamento básico de saúde como contrapartidas da transferência de renda é compreendida por vários autores como a possibilidade de combinação assistencial/compensatório com o estrutural. Nesse caso, o sucesso da transferência de renda, como capaz de contribuir para melhoria das condições de vida, está associado à disponibilidade de um conjunto de serviços essenciais ao desenvolvimento do ser humano, cuja provisão, com cobertura e qualidade satisfatórias, compete ao setor público providenciar.

Visto dessa forma, a transferência de renda como política de assistência social funcionaria como uma “espécie de alavanca para incluir no

¹⁴ A autora contra argumenta sugerindo que “ao invés de gastar tanto dinheiro e espaço na mídia controlando os mais pobres, certamente o país sairia ganhando – tanto do ponto de vista dos recursos como do ponto de vista ético – se esse mesmo esforço fosse feito para aumentar os controles sobre os mais ricos” (Soares, 2005).

circuito dos bens, serviços e direitos existentes na sociedade grupos sociais injustamente impedidos dessa participação” (Pereira, 2001).

Assim, quanto às contrapartidas exigidas pelos Programas de Transferência de Renda brasileiros é necessário ressaltar dois aspectos. O primeiro é que as exigências não se configuram em termos de contribuição financeira, o que rompe com o caráter exclusivamente meritocrático de nossa política social. O segundo aspecto é que as contrapartidas exigidas apresentam um componente específico e que não está presente nos programas vigentes nos países capitalistas centrais, qual seja, a intenção de suprir deficiências de longa data, atendendo a um conjunto de carências da população mais empobrecida de nosso país.

Contudo, para que essa perspectiva de contrapartidas alcance os resultados esperados, é necessário, como já foi sinalizado, que o estado seja capaz de garantir a oferta de serviços públicos em quantidade suficiente para universalizar direitos. Por um outro lado, é igualmente necessário que o vínculo entre técnicos e beneficiários seja marcado pela confiança mútua, o que implica inclusive no entendimento de que o não cumprimento das condicionalidades não pode ser tratado simplesmente com a penalização e corte do benefício.

Outro elemento extremamente importante, apontado na avaliação de algumas experiências como ponto de tensão e dificuldades, é o tempo de permanência das famílias nos Programas de Transferência de Renda. De fato é uma questão bastante complexa, pois remete aos objetivos do Programa e a discussão sobre o tempo necessário para se alcançar os impactos desejados. “O aporte extra de recursos afeta a estrutura de gasto das famílias, melhorando temporariamente suas condições de vida e estimulando-as a cumprir as regras dos Programas” (Draibe, Fonseca e Montali, 1998). No entanto, qual o tempo necessário para que os beneficiários alcancem mudanças concretas nas suas situações de insuficiência de renda?

A autonomização das famílias em relação aos Programas de Transferência de Renda dependem, certamente, de outros fatores e de

intervenções estatais mais amplas, o que pode exigir uma temporalidade distinta daquelas preconizadas pelos Programas.

As relações intergovernamentais e intragovernamentais na operacionalização das políticas sociais

Análises sobre o tema das relações intergovernamentais são sempre acompanhadas de discussões sobre o federalismo e sobre descentralização / centralização. Mas, embora estejam bastante relacionados, esses conceitos se distinguem. O estudo das relações intergovernamentais implica basicamente no exame de como os diferentes níveis de governo, relativamente autônomos, mas interdependentes, se articulam para resolver problemas comuns. Já o federalismo extrapola a análise das relações entre as instâncias governamentais, incorporando questões que se referem aos princípios normativos e mandamentos constitucionais sobre essas relações, inclusive aquelas relacionadas com a distribuição de poder. Sendo assim, o federalismo influencia a forma como as relações intergovernamentais se manifestam e pode estar acompanhado da descentralização ou de uma maior centralização. (Souza, 2003)

A construção e manutenção de um sistema político baseado no federalismo, que implique divisão de poder territorial, tanto político como tributário, e que consiga preservar a unidade sem prejuízo do respeito às diversidades, não é uma tarefa simples e, obviamente, provoca tensões derivadas da convivência constante entre interesses distintos e, muitas vezes, conflitantes.

Um breve olhar sobre o desenvolvimento histórico do federalismo em nosso país, expresso nas diversas Constituições Brasileiras, apontam para os arranjos políticos e territoriais que vem sendo construídos desde a Proclamação da República, em 1889.

A Constituição de 1891 consumou a transformação das províncias em estados-membros, concedendo-lhes autonomia, o que contribuiu

para o fortalecimento de algumas oligarquias locais que passaram a ter mais influência no comportamento do governo central. Na década de 30, a Federação é reprimida, num primeiro momento com a nomeação de interventores para os governos estaduais e, posteriormente, com a Constituição que passou a vigorar a partir do golpe de 1937, quando se consolida o controle dos estados-membros pelo Poder Executivo Federal, conformando, na prática, um “Estado Unitário descentralizado”. Os ideais federalistas são retomados em 1946, embora os constituintes tenham reservado um conjunto ampliado de competências para a União em relação às unidades federadas. Contudo, com o golpe militar de 1964, o processo de centralização política se intensifica enormemente, verificando-se, dentre tantos outros elementos, uma grande concentração dos recursos públicos na União e um aumento da dependência das demais instâncias de governo (Farias, 1997).

O redesenho do federalismo brasileiro pela Constituição de 1988 se colocou como resposta ao grande desgaste do modelo centralizador, dado principalmente pela crise econômica, que passou a gerar demandas por maior participação nos processos decisórios e na repartição dos recursos arrecadados. Souza ressalta o clima de entusiasmo e otimismo sobre o futuro do país que dominou a Assembléia Nacional Constituinte na década de 80 e o maior equilíbrio político e tributário entre os entes constitutivos da Federação como resultado do processo.

“Do ponto de vista do poder político, as lideranças subnacionais desempenharam papel crucial na redemocratização, em especial os governadores eleitos em 1982, e continuam desempenhando papel importante na sustentação das coalizões de governo na esfera nacional. Do ponto de vista tributário, estados e municípios tiveram seus recursos ampliados (...) pela transferência de vários impostos federais para os estados e municípios aumentando suas bases tributárias (...) e pelo incremento do percentual das transferências dos impostos federais que constituem os fundos de participação (FPE e FPM) (Souza, 2003, p. 144).

A Constituição de 1988 aprovou várias medidas de fortalecimento dos governos subnacionais¹⁵, transformou o município em ente federativo, caso único nos sistemas federais e, na visão de alguns autores, foi capaz de redefinir a estrutura do Estado brasileiro na direção de um modelo federativo descentralizado

¹⁵ O direito de estados e municípios promulgarem suas próprias leis orgânicas, autonomia administrativa dos municípios para organizar as atividades do governo local e criar o quadro de servidores, eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores, a criação das Regiões Metropolitanas se deslocou da competência federal para a estadual, etc.

e cooperativo¹⁶.

O art. 23 da Constituição Federal estabeleceu competências comuns para a União, Estados e Municípios em diversas áreas: saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e educação para o trânsito. Estabeleceu ainda que as formas de cooperação entre os três níveis de governo deveria ser definida em Legislação complementar.

Dessa forma, os anos 90 foram marcados por extensa produção legislativa e de normas editadas por diferentes Ministérios, com vistas ao cumprimento dos princípios constitucionais. A descentralização foi a estratégia de articulação governamental utilizada em todas as áreas de política social, exceto nas de previdência¹⁷ e ciência e tecnologia, que se mantiveram sob responsabilidade federal.

Contudo, esse processo não se deu de forma linear e sem conflitos. Ao contrário, conforme registrou Farias,

“se a questão da descentralização tinha um alto grau de consenso enquanto diretriz subjetiva, a forma e o ritmo de sua implementação geravam profundas divergências, principalmente em função da carência generalizada de recursos nas três esferas de governo e grande heterogeneidade existente entre unidades federadas” (Farias, 1997, p. 3).

É necessário destacar ainda que, a partir de 1994, com a implantação do Plano Real e sob forte apelo para a prioridade de se controlar a inflação, várias políticas foram redesenhadas, provocando mudanças no arranjo federativo e retrocessos no plano das conquistas sociais e de ampliação da cidadania. Algumas dessas mudanças ocasionaram aumento do volume das receitas federais não partilhadas com as esferas subnacionais, vinculação de receitas estaduais e locais a determinadas funções, em especial educação e saúde, e restrição à liberdade de alocação de recursos subnacionais, que foi uma das marcas da Constituição de 1988 (Souza, 2003).

De qualquer forma, não podemos deixar de reconhecer o processo de redefinição de atribuições e competências que modificou radicalmente o padrão centralizado de produção de políticas e das relações intergovernamentais, especialmente nas áreas sociais.

Diversos estudos e avaliações levantam argumentos positivos em relação à descentralização de políticas sociais: possibilita a

¹⁶ Almeida e Carneiro definem o federalismo cooperativo como aquele que comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento (Almeida e Carneiro, 2003).

¹⁷ Na área de previdência social, aos estados e municípios foi facultada a possibilidade de legislares apenas sobre regimes particulares para seus servidores.

universalização do acesso às políticas públicas; aumenta o controle social sobre os serviços, pela aproximação entre clientela e gestor; possibilita avanços na qualidade dos serviços públicos, etc.

No entanto, para o alcance de resultados positivos, alguns aspectos devem ser considerados, principalmente, a definição clara de papéis entre os níveis de governo, um planejamento que garanta direção e coordenação protagonizada pelos níveis mais centrais, o monitoramento do processo de implementação de políticas e intervenções que assegurem correção dos desequilíbrios regionais, no sentido de garantir justiça e equidade (Burlandy, 2003).

Nessas reflexões, um dado que não pode ser desprezado é que a descentralização não elimina as práticas clientelistas, ao contrário, em alguns casos pode acirrá-las, na medida em que as instituições governamentais, situadas no plano municipal, estão fortemente permeadas por barganhas entre as elites locais, grupos econômicos e segmentos políticos – partidários. Essas práticas encontram-se cristalizadas principalmente nas rotinas dos programas assistenciais (Burlandy, 2003).

Considerando a relativa autonomia política e fiscal de que dispõem estados e municípios no novo pacto federativo, o compromisso com a gestão de políticas públicas, a adesão a programas e projetos sociais, passa a se dar basicamente por três razões: por previsão constitucional, por iniciativa própria ou por indução de níveis mais abrangentes de governo (Burlandy, 2003). Neste sentido, os mecanismos de cooperação, os incentivos e constrangimentos colocados na formulação e implementação de políticas públicas passam a ser fundamentais para o sistema de relações intergovernamentais.

Souza apresenta uma forma interessante de análise, onde as relações intergovernamentais são vistas como uma combinação de estruturas (esferas governamentais) e processos (formulação e implementação de políticas públicas) que interagem continuamente e onde os atores envolvidos desenvolvem trocas mútuas, as quais criam, também, novas estruturas e novos processos. Essas relações, orientadas pelas políticas públicas e centradas na solução de problemas decorrentes de sua implementação, também são geradoras de conflitos, contudo, esses conflitos não devem ser vistos apenas como uma disputa entre esferas de governo, mas como uma das várias formas possíveis de articulação entre esferas e da convivência entre estruturas (Souza, 2003).

O debate sobre pacto federativo e relações intergovernamentais sugere importantes indagações em direção ao Programa Bolsa Família, principal foco de nosso estudo. Quais são os mecanismos de indução utilizados pelo governo federal para adesão de estados e municípios ao Programa? Que instrumentos de cooperação intergovernamentais estão sendo utilizados? Quais são os principais obstáculos e facilitadores desse processo?

Ainda no âmbito das relações governamentais, um outro elemento muito relevante na operacionalização de políticas públicas é a possibilidade de articulação intersetorial, de cooperação horizontal, que aqui tratamos como relações intragovernamentais.

No Brasil, em todos os níveis de governo, essas relações têm sido marcadas por uma grande competitividade pela distribuição de recursos e poder. As estruturas de proteção social são caracterizadas por forte fragmentação, onde os objetivos e óticas setoriais predominam sobre qualquer ação de caráter mais estratégico e abrangente.

“A falta de articulação setorial limita a construção de pactos nacionais mais amplos para o enfrentamento de problemas complexos, como a pobreza e redução de desigualdades sociais, que exigem ação integrada de diferentes setores” (Burlandy, 2003, p. 33).

No contexto da implementação local de programas, a articulação intersetorial apresenta inúmeros aspectos positivos como uma alocação mais eficiente dos recursos e maior impacto sobre os públicos - alvo, evitando superposição de ações e clientelas e potencializando os recursos setoriais (físicos, humanos, etc.).

Burlandy identifica dois níveis distintos de articulação intersetorial: o primeiro, classificado como multi - setorial, se dá a partir de um objetivo de política pública que transcende os setores. Neste sentido, elegem-se programas prioritários que são potencializados através de uma ação convergente, resultando em ganhos pontuais nos programas setoriais e numa maior aproximação dos diferentes setores a uma lógica macro-setorial. O segundo nível de articulação, mais complexo, se dá no campo da intersectorialidade e, os setores, a partir de um projeto integrado construído de forma pactuada, identificam determinantes – chave do problema em pauta e formulam intervenções estratégicas que transcendem os programas implementados setorialmente e perpassam os vários setores (Burlandy, 2003).

Nesse processo, vários desafios se colocam como questões relacionadas à coordenação, negociação de conflitos, estratégias de planejamento, redistribuição de recursos, monitoramento, etc.

Alguns autores indicam como um importante mecanismo institucional de coordenação intersectorial os Conselhos integrados por lideranças de diferentes áreas governamentais, com reuniões periódicas, possibilitando a construção de pactos em torno de decisões chave. Contudo, quando esses espaços de cooperação carecem de autoridade decisória ou não são capazes de garantir a implementação das propostas negociadas, eles acabam por esvaziarem-se de significado.

No Brasil, os Programas Nacionais de Transferência de Renda implementados no período 1994 – 2001, conforme a caracterização

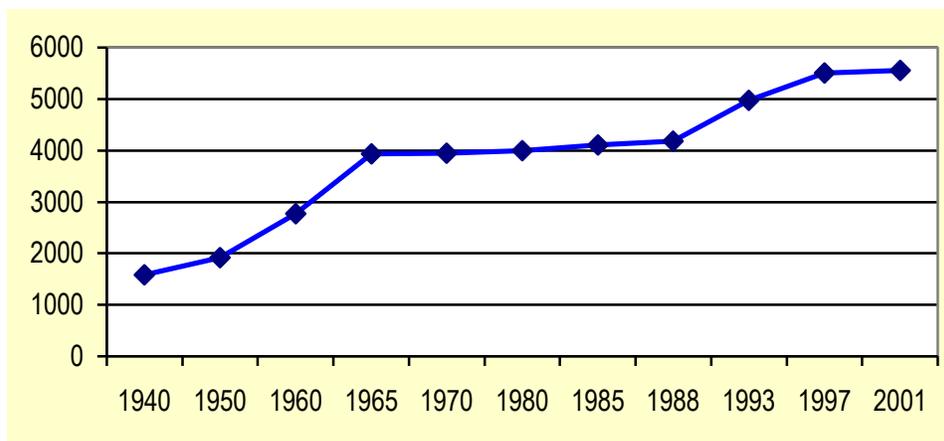
do Quadro I, foram desenhados a partir de uma lógica fortemente setorial, de modo que cada um dos programas estava vinculado a um Ministério e/ou Secretaria diferente, sem comunicação horizontal. Neste sentido, algumas questões merecem destaque em nossas reflexões sobre o Programa Bolsa Família. Como que o Programa Bolsa Família, considerado pelo próprio governo, uma evolução dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, opera as relações intragovernamentais? Que mecanismos institucionais estão estabelecidos nessa direção?

Apresentaremos a seguir algumas considerações sobre o perfil dos municípios brasileiros, componentes fundamentais do cenário onde se estabelecem as relações governamentais em nosso País. Apesar de mais de uma década do novo pacto federativo, o contexto nacional ainda é marcado por profundos desequilíbrios inter e intra – regionais, o que certamente afeta o processo de descentralização e das relações intergovernamentais, criando contradições e tensões para o federalismo.

Perfil dos municípios brasileiros: considerações sobre o complexo cenário onde se travam as relações governamentais.

Segundo o IBGE, o ritmo de implantação de novos municípios no território nacional variou consideravelmente nas últimas décadas. De 1940 a 1965, período caracterizado pelo predomínio de instituições democráticas, foram criados 2.349 novos municípios. No entanto, durante o regime militar, quando o país viveu o auge da concentração de poder, o número de municípios pouco se alterou. No período de redemocratização, de 1985 a 2001, o processo de fragmentação territorial voltou a se acelerar, principalmente após a Constituição de 1988, o que fez com que o número de municípios brasileiros atingisse os atuais 5.560 (IBGE, 2002).

Gráfico I – Número de municípios instalados – Brasil – 1940 / 2001

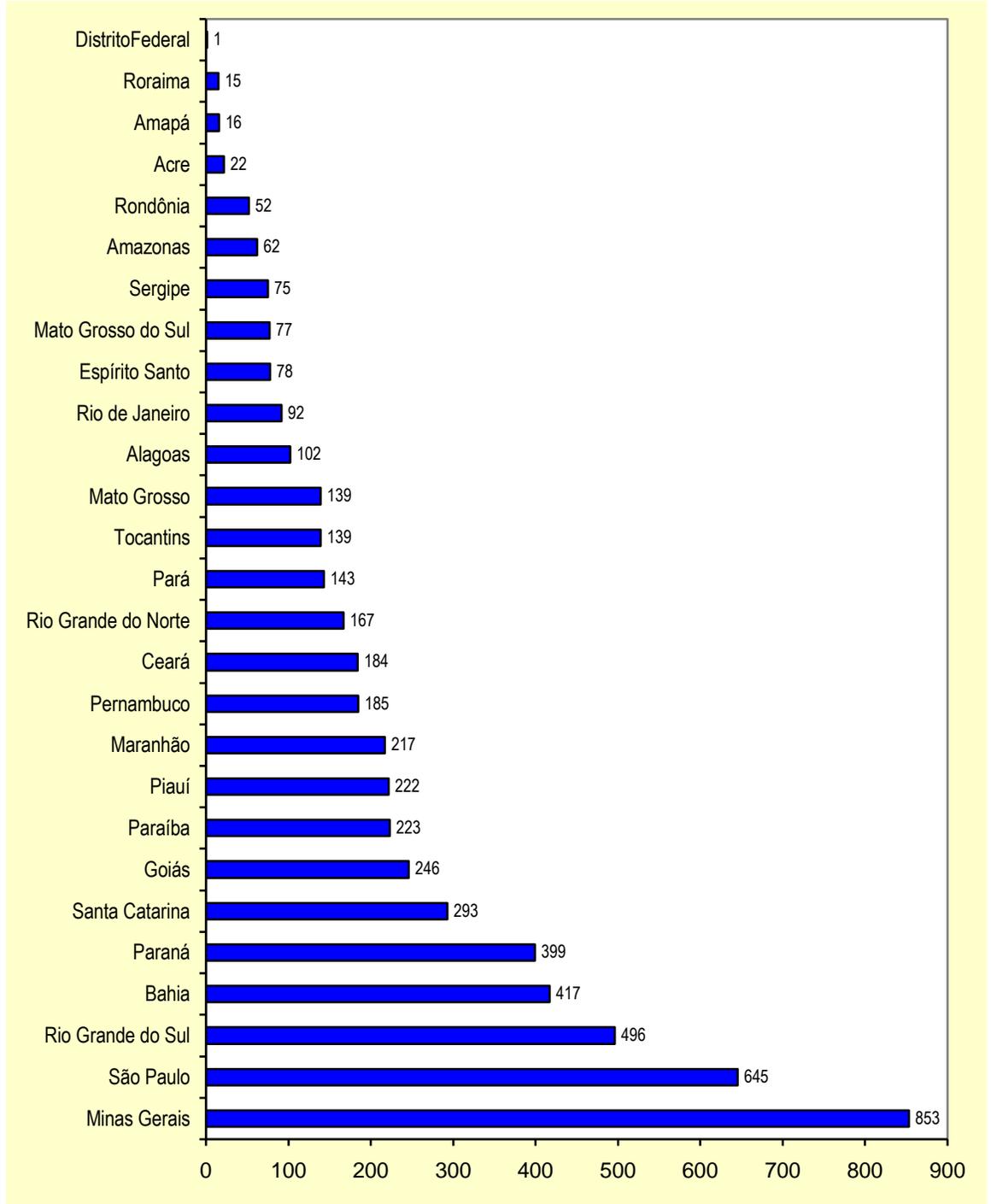


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2001.

Os municípios brasileiros não se distribuem de maneira uniforme no território nacional. Assim, “em algumas regiões, há uma grande fragmentação de território, com numerosos pequenos municípios e em outras, enormes territórios pertencem a um só município. Por exemplo, na Região Norte, que abrange 45,2% do território nacional, encontra-se somente 8,2% dos municípios do país, num total de 449, enquanto que no Sudeste, que abrange apenas 10,8% da área, estão 30,3% deles, num total de 1.792” (IBGE, 2002).

Do ponto de vista demográfico, há uma concentração da população nas Regiões Sudeste e Nordeste, com aproximadamente 70% dos brasileiros vivendo nestas Regiões. Contudo, chama a atenção o crescimento da população nas Regiões Norte e Centro – Oeste no período de 1970 a 2001, passando de 3,6 milhões para mais de 13 milhões e de 5 milhões para 11,8 milhões, respectivamente (IBGE, 2002).

Gráfico II – Número de Municípios, por Unidades da federação – 2001



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2001.

Classificando os municípios brasileiros por porte populacional, verificamos que os pequenos (até 20.000 habitantes) representam 73% do total e que neles residem apenas 20% de toda a população do Brasil. Por outro lado, as grandes metrópoles, caracterizadas como aquelas cidades onde residem mais de 900 mil habitantes, são apenas 15 ou 2,7%, mas nelas residem igualmente 20% da população do País (BRASIL, MDS, 2004).

Tabela I - Concentração da Pobreza nos Grupos de Municípios Classificados pela População – 2000

Municípios classificados pela população	Total de Municípios	População Total	População vivendo c/ renda per capita abaixo da linha de pobreza	Média de pop. vivendo c/ renda per capita abaixo da linha de pobreza em cada município	Percentage m vivendo com renda per capita abaixo da linha de pobreza
Pequenos I (até 20.000 hab.)	4.018	33.437.404	16.673.196	4.150	49.86
Pequenos II (de 20.001 a 50.000 hab.)	964	28.832.600	13.696.633	14.208	47.50
Médios (de 50.001 a 100.000 hab.)	301	20.928.128	7.380.022	24.518	35.26
Grandes (de 100.001 a 900.000 hab.)	209	50.321.723	11.852.368	56.710	23.55
Metrópoles (mais de 900.000 hab.)	15	36.279.315	6.419.325	427.955	17.69
Total	5.507*	169.799.170	56.021.544	10.173	32.99

Fonte: IBGE, 2000, Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002. (*) Embora o número de municípios oficialmente divulgado pelo IBGE seja 5.560, o Atlas do Desenvolvimento Humano trabalhou com um universo de 5.507 municípios por razões metodológicas (BRASIL, MDS, 2004).

O modelo de desigualdade do País se expressa nos territórios internos das cidades e também entre os municípios. Considerando como medida de pobreza a renda per capita inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, nota-se que em termos percentuais, os municípios pequenos concentram mais população em condição de pobreza do que os municípios médios, grandes ou metrópoles. Ainda que do ponto de vista da concentração absoluta, as diferenças sejam menores, os pequenos municípios, na sua totalidade, terminam também com um número maior de população pobre. Porém, considerando que essa população se distribui em mais de 4.000 municípios, em relação ao território acaba ocorrendo uma inversão, com uma grande concentração de população pobre nos grandes municípios e metrópoles (BRASIL, MDS, PNAS, 2004).

Um outro aspecto importantíssimo a ser considerado é a configuração político partidária das administrações municipais no Brasil. Nas últimas eleições municipais do ano 2004, 94% das Prefeituras brasileiras passaram para o comando de 10 legendas partidárias, assim distribuídas: PMDB (19%), PSDB (16%), PFL (14%), PP (10%), PTB (8%), PT (7%), PL (7%), PPS (5%), PDT (5%) e PSB (3%).

CAPÍTULO III

Redesenhando os Programas de Transferência de Renda: O Programa Bolsa Família

Do Fome Zero ao Programa Bolsa Família

“Meu primeiro ano de mandato terá o selo do combate à fome. Um apelo à solidariedade para com os brasileiros que não têm o que comer. Para tanto, anuncio a criação de uma Secretaria de Emergência Social, com verbas e poderes para iniciar, já em janeiro, o combate ao flagelo da fome. Estou seguro de que esse é, hoje, o clamor mais forte do conjunto da sociedade. Se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida”.

Lula 28.10.2002.

A pobreza e seu enfrentamento não é um problema novo no Brasil, ao contrário, tem figurado nos discursos políticos ao longo de todo o período republicano, mas, nas últimas eleições presidenciais foi um elemento central na vitória eleitoral de um candidato, não só sobrevivente da fome no nordeste brasileiro, como um representante dos setores populares que nunca estiveram no centro do poder executivo federal.

Como que este flagelo, que acompanha boa parte da história de nosso país, se torna um elemento capaz de despertar forças políticas na sociedade brasileira, de mobilizar os grupos sociais em torno de um projeto de erradicação da fome em nosso país?

Este poder mobilizador do “combate à pobreza” não é uma exclusividade deste processo histórico, em outros momentos da história recente do país também foi capaz de promover uma grande mobilização na sociedade, como na campanha nacional da “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida” promovida pelo sociólogo Betinho em 1993/1994.

O Programa Fome Zero (PFZ) é uma política pública que nasceu com o ambicioso objetivo de acabar com a fome, combater a pobreza e a exclusão, portanto, viabilizar a promessa feita pelo presidente Lula após o resultado eleitoral. A proposta do Fome Zero tem origem na ONG Instituto da Cidadania, que formulou uma política de combate a fome em nível nacional e contou com a participação de estudiosos do assunto, representantes de diferentes movimentos sociais e de distintos segmentos da sociedade civil.

No início da gestão do presidente Lula, quando era grande a expectativa da população, o governo procurou com o lançamento do Programa Fome Zero garantir a mobilização social, principalmente da sociedade civil organizada, para potencializar a ação governamental na área social. Essa questão ficou evidenciada, não só pelos freqüentes apelos dirigidos à população, como pela própria criação de um gabinete de mobilização social do Fome Zero,

diretamente ligado à Presidência da República e sob o comando de um constante assessor de Lula, Frei Betto¹⁸.

O grande mérito inicial do PFZ foi colocar em debate a responsabilidade do Estado no combate à fome e à pobreza, chamando a atenção da mídia, das universidades, de outras esferas de governo e até da opinião pública internacional. Neste debate o governo sempre se posicionou defendendo a necessidade de articular medidas emergenciais com políticas estruturais.

Outra sinalização importante foi o resgate do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), órgão de caráter consultivo com representação de 1/3 para o governo e 2/3 para a sociedade civil organizada e personalidades. Este órgão foi criado a partir da grande mobilização que ocorreu na década de 1990 com a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e pela Vida e, posteriormente, no governo Fernando Henrique Cardoso, foi extinto, dando lugar ao Comunidade Solidária.

O PFZ foi vinculado, inicialmente, ao Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), extinto, juntamente com o Ministério da Assistência e Promoção Social, na reforma ministerial de janeiro de 2004, quando foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que atualmente é o responsável pela coordenação do Programa, tendo também a responsabilidade de acompanhar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O PFZ procura atuar em cinco grandes áreas: segurança alimentar e nutricional, renda de cidadania, programas estruturantes, ações emergenciais e educação cidadã (Ananias,2005c). Ao reunir no mesmo ministério a coordenação de ações tão diferenciadas, o principal desafio para o alcance de resultados positivos, é garantir a transversalidade de seus programas e a capacidade de articulação com outras áreas do governo, num esforço de convergir as ações do governo para um objetivo emancipatório.

Outra inovação do PFZ é o seu desenho híbrido, tentando combinar o acesso universal à alimentação com o atendimento de demandas de áreas geográficas específicas (Belik,2003). O Ministro Patrus Ananias chama este tipo de focalização de “Universalização progressiva” e a justifica pela falta de recursos para atender a todos, buscando assim, identificar as prioridades para uma implantação progressiva (Ananias, 2005b).

¹⁸ Frei Betto ficou como assessor, diretamente ligado ao gabinete presidencial, até o segundo semestre de 2004, quando ocorreram alterações nas estruturas nacionais da política social.

Uma preocupação recorrente no debate sobre o PFZ e sobre a própria política social do governo Lula é quanto ao alcance de suas ações. O risco que existe é que o PFZ permaneça apenas no plano do assistencialismo. Dessa forma, a capacidade de articulação com outras políticas estruturais e, em especial, com a política econômica, assume uma grande importância, conforme salienta Silva:

“(...) o ajuste econômico que demanda elevadas taxas de juro, de superávit primário dos recursos públicos para o pagamento de uma dívida interna e externa herdada e sem precedentes. Há então a conseqüente falta de espaço para o crescimento econômico consistente, para a adoção de uma política de emprego e renda, de distribuição e valorização da renda e do trabalho, para a efetivação da reforma agrária e adoção de uma Previdência Social universal, apontados na formulação do próprio Programa Fome Zero como Políticas Estruturais fundamentais para o enfrentamento da pobreza. (Silva, 2004, p.127)

Um dos programas que integra o Fome Zero é o Bolsa Família, considerado o maior programa de transferência de renda do Brasil e que a cada dia vem ganhando mais visibilidade, por sua centralidade na política social do governo Lula e por seu alcance, visto que atualmente já atende 6,5 milhões de famílias, com previsão de cobertura de aproximadamente 44 milhões de pessoas até o final de 2006 (Ananias, 2005a).

Considerações sobre o desenho do Programa Bolsa Família e principais características da operacionalização no primeiro ano de implantação

Para a caracterização do Programa Bolsa Família e levantamento dos principais aspectos da operacionalização, principalmente aqueles relacionados à focalização e seleção dos beneficiários, condicionalidades, relações intergovernamentais e intragovernamentais, utilizamos, além de análise da legislação e documentação oficial, o resultado de entrevistas semi estruturadas realizadas com alguns gestores do PBF.

O Programa Bolsa Família foi lançado pelo Governo Lula no dia 20 de outubro de 2003, tendo como finalidade “a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - "Bolsa Escola", do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, do

Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde - "Bolsa Alimentação", do Programa Auxílio-Gás e do Cadastramento Único do Governo Federal" (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MP nº 132, art. 1º, parágrafo único).

O processo de discussão em torno da unificação dos Programas Nacionais de Transferência de Renda foi impulsionado a partir de um relatório – diagnóstico, elaborado por uma equipe técnica, durante a transição do Governo Fernando Henrique Cardoso para o Governo Luiz Inácio Lula da Silva, no terceiro trimestre de 2002 (Silva, Yazbeck e Giovanni, 2003).

O relatório identificou que o principal pressuposto dos Programas, qual seja, o de aliar a melhoria do nível de renda das famílias pobres com a ampliação do acesso a políticas universais, em especial as de educação, saúde e de alimentação, não vinha sendo implementado devidamente em decorrência de uma série de problemas, dentre os quais destacamos:

- Existência de programas concorrentes, implementados por ministérios distintos, gerando pulverização de recursos, sobreposição de ações, de objetivos e de públicos-alvo, além de disputa institucional e tratamento diferenciado, inclusive no valor dos benefícios;

- Falta de estratégia mais ampla no sentido de garantir a autonomização das famílias após o desligamento dos programas, observando-se a não articulação sistemática com outros programas, projetos e ações;

- Orçamento alocado insuficiente ocasionando estabelecimento de metas de cobertura para os programas aquém do número potencial de beneficiários e baixo valor monetário do benefício, impossibilitando impactos mais significativos na situação de pobreza do país;

- Problemas no Cadastro Único, identificado como ponto de estrangulamento para a seleção das famílias e, na relação com os municípios, principalmente os mais pobres, impossibilitados de garantirem aos beneficiários às contrapartidas previstas nos programas (Silva, Yazbeck e Giovanni, 2003).

Inicialmente, a gestão do Programa Bolsa Família foi determinada a um Conselho Gestor Interministerial¹⁹, criado como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, contando com uma Secretaria Executiva²⁰ responsável pela operacionalização do Programa, o que compreendia:

“o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, interlocução com instâncias de participação e controle social, bem assim a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. MP nº 132, art. 5º).

A criação de uma Secretaria Executiva específica, vinculada diretamente ao Presidente da República, foi colocado pela imprensa, na época, como uma “maneira de não vincular o programa a nenhum ministério e nem diretamente à Casa Civil (...) o que seria mais um motivo de ciúmeira entre os ministros” (O GLOBO, 07/10/2003). Contudo, o já mencionado relatório-diagnóstico, elaborado pela equipe de transição do Governo Lula, apontava a criação de uma secretaria específica como uma das possibilidades de estrutura para operacionalização do Programa:

“(...) Finalmente, é apontada a dificuldade de articulação de todos os PTR num único ministério ou secretaria, sendo sugeridas algumas alternativas. Dentre estas, foi admitido que o Ministério da Assistência Social poderia fazer a articulação entre os PTR e a transversalidade destes com outros programas e políticas, podendo essa mesma função ser desempenhada pelo Ministério do Planejamento ou pela Casa Civil. Por último, é mencionada a possibilidade de uma Secretaria que seja capaz de introduzir um novo conceito de

¹⁹ O Conselho Gestor Interministerial foi formado pelos ministros das áreas que administravam os Programas de Transferência de Renda federais – Educação, Saúde, Segurança Alimentar e Assistência Social, pelos ministros do Planejamento, da Fazenda, o Ministro-Chefe da Casa Civil e pelo titular da Caixa Econômica Federal.

²⁰ A coordenação da Secretaria Executiva, criada para a unificação dos Programas de Transferência de Renda, ficou a cargo da cientista política Dr^a Ana Fonseca, que também participou da equipe de transição do Governo FHC para o Governo Lula, responsável pelo relatório-diagnóstico dos Programas Federais de Transferência de Renda.

gestão das Políticas Sociais, com a unificação da gestão e do orçamento” (Silva, Yazbeck e Giovanni, *op. cit.* p. 135).

A Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, que estabeleceu a primeira formulação do Programa Bolsa Família, foi convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, onde observam-se algumas modificações e adendos. Contudo, o desenho atualmente em vigor, expresso na regulamentação da Lei (Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004) apresenta novas alterações. Dessa forma, a gestão do Programa Bolsa Família está hoje a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)²¹. O Conselho Gestor Interministerial continua previsto com as mesmas competências e formação original, mas vinculado ao MDS que tem a presidência do Conselho. Em vez de uma Secretaria Executiva, para implementar e acompanhar as decisões do Conselho Gestor, foi criado o Comitê Executivo, também coordenado pelo MDS e integrado por representantes dos mesmos órgãos que compõem o Conselho. Para prover apoio técnico-administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê Gestor foi estabelecido dentro da estrutura do MDS uma Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC, composta de três Departamentos: Departamento de Operações, Departamento de Cadastro Único e Departamento de Gestão dos Programas de Transferência de Renda, onde se encontra uma Coordenação Geral do Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família possui cinco objetivos básicos em relação aos seus beneficiários, quais sejam: “promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Decreto nº 5.209 de 17/09/2004, art. 4º).

²¹ Conforme já sinalizamos anteriormente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome foi criado a partir da reforma ministerial de janeiro de 2004, quando foi extinto o Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar.

Na concepção do Programa, família é “a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Lei nº 10.836, de 09/01/2004).

O ingresso das famílias beneficiárias ocorre por meio do Cadastramento Único do Governo Federal, sendo que o PBF atende as famílias em situação de extrema pobreza (renda familiar per capita de R\$ 50,00) e em situação de pobreza (renda familiar per capita entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00). Além da renda monetária, a legislação prevê que as famílias sejam selecionadas levando-se em conta um conjunto de indicadores sociais a serem definidos posteriormente, a partir das informações observadas no Cadastramento Único e em estudos sócio econômicos. Na visão dos formuladores, esses indicadores serão capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica das famílias.

As famílias que se encontram em situação de extrema pobreza poderão receber, além do benefício básico no valor de R\$ 50,00, o benefício variável, desde que tenham em sua composição gestantes, nutrizes , crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos. O valor do benefício variável é de R\$ 15,00 por beneficiário e cada família poderá receber até o limite de R\$ 45,00, o que corresponde a, no máximo, três beneficiários. Já as famílias em situação de pobreza só poderão receber o benefício variável, o que significa que, as famílias consideradas pobres, com renda mensal familiar per capita entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00, só serão incluídas no PBF se tiverem em sua composição gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos.

Os diversos níveis de governo devem garantir as famílias beneficiárias do PBF o acesso pleno aos serviços educacionais e de saúde que viabilizem o cumprimento das condicionalidades, quais sejam: acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil para as crianças de zero a sete anos,

assistência ao pré-natal e ao puerpério, vacinação, frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal, em estabelecimento de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos. De acordo com o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, as famílias não poderão ser penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício quando não puderem cumprir as condicionalidades por ausência de oferta dos serviços previstos, por força maior ou caso fortuito (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Decreto nº 5.209 de 17/09/2004, art. 4º).

As normas e diretrizes para a oferta e o monitoramento das condicionalidades foram estabelecidas em Portarias Interministeriais MS/MDS nº 2.509 e MEC/MDS nº 3.789, em novembro de 2004. Essas Portarias dispõem sobre as competências dos diversos níveis de governo nas áreas de saúde e educação, cabendo ao MDS a articulação intersetorial, o apoio institucional e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do PBF. O MDS também deverá disponibilizar aos Ministérios da Saúde e Educação a base do Cadastramento Único e informações sobre a folha de pagamentos do Programa Bolsa Família.

A execução e gestão do PBF ocorre de forma descentralizada através da conjugação de esforços entre os entes federados que poderão aderir ao Programa por meio de termo específico ou termos de cooperação. Os termos de cooperação devem contemplar a realização, por parte dos estados e municípios, de programas e políticas especiais orientadas ao público beneficiário do PBF e que contribuam para a promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias, para a garantia de acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania, podendo abranger o aporte de recursos financeiros para a ampliação da cobertura ou para o aumento do valor do benefício.

A Caixa Econômica Federal é o Agente Operador do Programa Bolsa Família e, mediante remuneração (parte da dotação orçamentária consignada ao PBF) e condições pactuadas com o MDS, deverá exercer as seguintes atividades:

fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastramento Único; desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados; organização e operação da logística de pagamento dos benefícios; elaboração de relatórios e fornecimento de base de dados necessários ao cumprimento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do PBF por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim. Cabe também a Caixa Econômica Federal a emissão de cartão de pagamento em nome do titular do benefício que será preferencialmente a mulher ou, na sua ausência ou impedimento, outro responsável pela unidade familiar.

Ao final de 2004, o PBF atingia a meta de cobertura esperada, com 6.571.842 famílias atendidas em 99,5% dos municípios do país, conforme se observa no quadro abaixo:

Grandes Regiões	Nº de municípios na Região	Nº de municípios com famílias cadastradas	População Total (1)	Estimativa de pessoas pobres (2)	Estimativa de famílias pobres (2)	Famílias atendidas pelo PBF	% atendimento X famílias pobres
Norte	449	442	12 900 704	4.764.809	1.134.478	527.652	46,5%
Nordeste	1792	1791	47 741 711	20.654.058	5.259.839	3.320.446	63,10%
Sudeste	1668	1661	72 412 411	12.436.992	3.045.159	1.730.675	56,80%
Sul	1189	1189	25 107 616	4.612.772	1.098.279	700.664	63,70%
Centro Oeste	463	450	11 636 728	2.807.515	668.456	292.405	47,70%
Brasil	5.561	5.533	169 799 170	47.066.090	11.206.212	6.571.842	58,60%

Quadro II - Atendimento do PBF nas Grandes Regiões Brasileiras / dezembro de 2004

Fonte: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

(1) Censo Demográfico IBGE, 2000 (2) PNAD / IBGE, 2001

De acordo com a opinião dos Diretores dos Departamentos da SENARC / MDS, todos os objetivos do primeiro ano de implantação do PBF foram alcançados: cobertura de 6,5 milhões de famílias ao final de 2004, unificação dos Programas Nacionais de Transferência de Renda com elevação do valor dos

benefícios (em média o valor do benefício foi triplicado) e a construção do PBF como uma política compartilhada com estados e municípios.

A articulação entre as diversas esferas e instâncias governamentais é talvez o aspecto mais ressaltado na formulação do PBF que aponta responsabilidades para Estados, Municípios, Ministérios Setoriais e Caixa Econômica Federal. A finalidade do Programa, de unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, já coloca como pressuposto fundamental essa articulação, já que essas ações se encontravam dispersas em vários Ministérios.

Dessa forma, a exemplo do Conselho Gestor Interministerial, a legislação prevê que estados e municípios instituam Coordenações Intersetoriais compostas por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar (quando existente), que serão responsáveis pelas ações do PBF em seus territórios. No caso da Educação, a Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789 indica que o titular do órgão municipal de educação, ou seja, o próprio secretário, componha essa Coordenação. No entanto, ao contrário do Conselho Gestor Interministerial que tem a presidência do MDS, a legislação não prevê uma área/setor responsáveis pela direção ou presidência das Coordenações estaduais e municipais.

Além de constituírem as Coordenações Intersetoriais, os Estados devem sensibilizar e apoiar técnica e administrativamente os municípios, estimulando o cadastramento das famílias pobres, disponibilizando serviços e estruturas institucionais e contribuindo para o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades previstas no Programa.

Já os municípios concentram uma série de atribuições, como a identificação e cadastramento das famílias, a oferta dos serviços educacionais e de saúde que viabilizem o cumprimento das condicionalidades, o próprio acompanhamento do cumprimento das condicionalidades e das famílias.

No aspecto das relações intergovernamentais, um instrumento bastante interessante introduzido na formulação do PBF, é o Termo de Cooperação. Conforme já sinalizado, os Termos de Cooperação buscam a consolidação de parcerias com estados e municípios para a implantação de programas complementares que procurem contribuir para a emancipação das famílias beneficiárias do PBF e também o co-financiamento no sentido da ampliação da cobertura ou do aumento do valor do benefício.

Os Termos de Cooperação podem possibilitar, conforme defende alguns autores, a consecução de um objetivo mais amplo da unificação que é o de estabelecer um único Programa de Transferência de Renda, “articulando programas nacionais, estaduais e municipais em implementação, na perspectiva de instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda” (Silva, Yasbeck e Giovanni, 2003, p.136).

Silva, Yasbeck e Giovanni chamam a atenção para a complexidade desse trabalho²²:

“Trata-se de um trabalho complexo e que exige extensivas negociações políticas, na medida em que envolve um conjunto amplo de sujeitos (vários ministérios, outros setores federais, estados e municípios) que apresentam interesses particulares e racionalidades próprias... (Silva, Yasbeck e Giovanni, 2003, p.137)”.

Tendo como competências o planejamento e o desenvolvimento de ações de integração de políticas públicas e também entre os programas federais, estaduais e municipais de transferência de renda, foi criado na estrutura da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS, um Departamento de Gestão dos Programas de Transferência de Renda.

²² Do ponto de vista desses autores a unificação deve ser considerada como mero mecanismo de gestão que deve ser colocado a serviço de um Sistema de Proteção Social universal, que atenda todas as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, considerando não só o caráter multidimensional, mas também estrutural da pobreza. Nesse caso, a transferência monetária necessita de uma articulação com outros programas sociais e também com uma Política Econômica de geração de emprego e renda e de desconcentração da riqueza socialmente produzida (Silva, Yasbeck e Giovanni, 2003).

O Diretor desse Departamento (Sr. Sergio Paganini) considera que o processo de pactuação com estados e municípios é a grande inovação da política. A estratégia do MDS foi procurar inicialmente os Estados que já tinham experiências com Programas de Transferência de Renda na perspectiva do co-financiamento e, nesse sentido, o saldo do primeiro ano de implantação do PBF é avaliado positivamente. Ao final de 2004, o MDS já havia estabelecido Termos de Cooperação com 15 Estados, abrangendo o co-financiamento e envolvendo vários municípios. Alguns municípios estabeleceram Termos de Cooperação diretamente com o MDS, também na perspectiva do co-financiamento.

Os gestores federais consideram que um dos elementos que facilita as parcerias de co-financiamento é a flexibilidade do PBF e do MDS nas pactuações:

“Essas novas parcerias de co-financiamento se adequam as disponibilidades de quem está querendo pactuar. Por exemplo, a Prefeitura de Niterói e a Prefeitura de Boa Vista complementam o benefício de forma que nenhuma família receba menos que R\$ 50,00. Então, todas aquelas famílias com renda per capita entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 recebem o benefício no valor de R\$ 50,00. Nós temos outras tantas capitais que já tinham o Programa Bolsa Escola e que tinham um padrão de pagar meio salário mínimo para quem tivesse um filho e um salário mínimo para quem tivesse dois ou mais filhos na Escola, Recife é um exemplo, Goiânia é um exemplo. Porto Alegre paga um valor maior ainda, acho que é R\$ 200,00 a transferência, então a gente tem a diversidade e o PBF procura se adaptar²³ (...) Não é uma camisa de força, uma definição pré estabelecida que fizesse com que os outros se adaptassem a uma regra. Nós negociamos caso a caso, é claro que isto foi trabalhoso, mas nós fizemos um esforço para que esta integração fosse interessante para todos” (Diretor do Departamento de Gestão de Programas de Transferência de Renda da SENARC / MDS).

A diversidade no valor dos benefícios gerada por essa metodologia de pactuação não é observada pelo MDS como um problema, ao contrário, é vista

²³ O Sr. Sergio Paganini cita outras experiências: o Estado do Mato Grosso do Sul tinha um Programa de Transferência de Renda no valor de R\$ 136,00, o que foi mantido com o Bolsa Família; o município de Santo André co-financia o PBF na perspectiva da ampliação do número de famílias beneficiárias; a cidade de São Paulo tem um Programa de Renda Mínima nos moldes da formulação do Senador Suplicy com o valor do benefício variando em função da renda da família.

como uma forma do PBF se adequar a realidade, já que as capitais e os municípios das Regiões Metropolitanas, que normalmente apresentam condições de co financiar o Programa no sentido de aumentar o valor do benefício, também possuem um custo de vida mais alto.

As pactuações realizadas com o Estado e o município do Rio de Janeiro são consideradas “emblemáticas” pelo MDS. Nesse caso, a parceria estabelecida engloba os três entes no co-financiamento, onde a Prefeitura entra com R\$ 10,00 e o Governo do Estado com R\$ 15,00 como valores adicionais ao benefício repassado pelo Governo Federal, elevando a transferência de renda às famílias beneficiárias.

“Eu acho que o exemplo do Rio de Janeiro é emblemático. Se nós imaginarmos, no ano passado, um ano de eleições, um ano em que o governo estadual e o governo municipal sentam a mesa com o governo federal, três partidos políticos diferentes e cada um coloca dinheiro para atender a população pobre... eu acho que isso num ano de eleição é um esforço muito bem sucedido” (Coordenador Geral de Benefícios do Departamento de Operações da SENARC / MDS).

A dificuldade para pactuação com Estados e Municípios não é vista pelo MDS como estrutural, mas sim determinada por questões locais, específicas. Assim, os Estados que não tinham experiência anterior com Programas de Transferência de Renda têm mais resistências de realizar parcerias para co-financiamento e, neste sentido, as negociações deverão caminhar para implementação de programas complementares. Outros exemplos de dificuldades locais são citados pelo Sr. Sergio Paganini:

“Nós temos aí Estados onde a gente ainda não concluiu o processo de pactuação, por exemplo, o Amazonas, Roraima e Rio Grande do Sul. O Rio Grande do Sul atravessa uma dificuldade financeira, então o Estado tem um Programa de Transferência de Renda próprio, mas não estão ingressando novas famílias nesse programa e a perspectiva é que em 2005 a situação esteja melhor. O Governo do Amazonas tem um Programa de Transferência de Renda muito acoplado a cidade de Manaus, que é considerada importante no contexto do Estado e então o governo queria ter uma participação, uma interferência no processo de escolha das famílias e aí o nosso desenho é inibidor. Em Roraima o Programa de Transferência

de Renda está muito vinculado ao desenvolvimento do comércio local, eles credenciam estabelecimentos e o repasse é por papel moeda que acaba significando uma moeda própria, então eles não conseguem ver como o cartão do PBF conseguiria suprir este papel” (Diretor do Departamento de Gestão de Programas de Transferência de Renda da SENARC / MDS).

Uma outra característica das relações intergovernamentais estabelecidas no PBF é o pagamento do benefício diretamente ao beneficiário através de um Agente Operador, que é a Caixa Econômica Federal.

Para o Diretor Geral de Benefícios do Departamento de Operações da SENARC / MDS, esse tipo de relação apresenta algumas vantagens sobre o repasse de recursos aos municípios através dos convênios. Por um lado, a gestão de convênios, de acordo com a legislação em vigor, exige prestação de contas periódicas e, conseqüentemente, um corpo técnico local que conheça esse processo, o que nem sempre é possível. Qualquer problema na prestação de contas acarreta interrupção na transferência de recursos, o que prejudica demais os beneficiários, os municípios e a credibilidade do Programa. Dessa forma, a transferência de recursos, não sendo feita diretamente ao município, livra-o de obrigações administrativas, de ordem orçamentária, financeira e contábil, já que o município concentra uma série de outras obrigações relacionadas ao cadastramento, as condicionalidades, etc. Por um outro lado, a transferência monetária diretamente ao beneficiário torna essa política menos suscetível a utilização indevida de recursos, o que acontece em outras áreas.

No que diz respeito ao Agente Operador do Programa Bolsa Família, a Caixa Econômica Federal já acumulava experiências com Programas de Transferência de Renda desde 2001 com o lançamento do Programa Bolsa Escola, um Programa de grande magnitude que, em menos de um ano, alcançou quatro milhões e meio de famílias. Os gestores federais avaliam muito positivamente a CEF como Agente Operador do PBF, principalmente pela alta capilaridade da instituição no território nacional e pelo baixo custo financeiro.

“Uma outra coisa que é muito bem vinda no Brasil e que quase todos os estudiosos desse tipo de política quando chega ao

Brasil tem grande interesse em conhecer como que o PBF consegue pagar milhões de famílias com Cartão Magnético. Um país dessa dimensão, com tantas desigualdades, como se consegue pagar as famílias com Cartão Magnético? Há uma suposição de que um país do nosso estágio de desenvolvimento não teria uma capacidade dessa e o que eles verificam é que a Caixa consegue realizar esses pagamentos. A Caixa é certamente a instituição financeira de maior capilaridade em nosso país, ela tem mais de nove mil pontos de atendimento, casas lotéricas, correspondentes bancários e mais de duas mil agências (...) e o custo hoje com a Caixa está em torno de 3,5% das transferências de renda que nós realizamos, então é relativamente baixo para nós” (Coordenador Geral de Benefícios do Departamento de Operações da SENARC / MDS).

No aspecto das relações intragovernamentais, apesar do estabelecimento das Coordenações Intersetoriais e das condicionalidades representarem um avanço nesse sentido, as conquistas ainda são consideradas pelo MDS como muito pontuais. A vinculação do PBF com outras políticas e ações mais estruturais é percebida em algumas poucas experiências, como por exemplo, em Natal, Ceará e Pernambuco²⁴.

Na percepção dos Diretores dos Departamentos da SENARC / MDS, um dos grandes incentivos para a adesão ao PBF ou uma das contrapartidas do PBF para os municípios é a dinamização das economias locais. Segundo informações desses Diretores, em alguns municípios, principalmente aqueles de pequeno porte populacional da Região Nordeste, a transferência de renda do PBF alcança valores maiores que os advindos do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), chegando a ser, em alguns casos, um terço do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) que é a maior receita dos pequenos municípios. Desse ponto de vista, a transferência de renda do PBF gera maior dinamismo econômico para os municípios e acabam interferindo também no aumento da arrecadação de impostos pelas Prefeituras.

²⁴ Em Natal, a Secretaria Municipal de Educação está implementando Programas de Alfabetização para todas as pessoas inseridas no Bolsa Família, além de Programas Complementares de Educação para as crianças beneficiárias. No Ceará e em Pernambuco foi celebrada uma parceria para realização de obras de infraestrutura em habitação, energia elétrica e água nas duas regiões com menor IDH.

De acordo com informações disponibilizadas pelo MDS, em 48 municípios brasileiros, a transferência monetária realizada pelo PBF é mais significativa, representando mais de 30% dos repasses constitucionais, aí considerados o FPM (Fundo de Participação Municipal), o ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural), o IOF (Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativos a Títulos ou Valores Mobiliários), a LC 87/96 (ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério). Em relação ao ICMS especificamente, em todos os municípios brasileiros, a transferência realizada pelo PBF é maior e, no que diz respeito ao FPM, em algumas cidades, a transferência do PBF representa até 60% desse repasse.

Quadro III – Análise Comparativa Repasses Constitucionais X Bolsa Família dezembro de 2004

UF	Município	População estimada IBGE	2004	Total repasses constitucionais (R\$)	Transferência PBF (R\$)	Participação BF nos repasses
PB	Monteiro	28.013		596.058,19	236.402,00	39,70%
PE	Belo Jardim	72.823		1.282.075,28	502.729,00	39,20%
PE	Jaboatão dos Guararapes	630.008		4.669.428,32	1.730.100,00	37,10%
SP	Guarulhos	1.218.862		5.450.442,62	1.957.187,00	35,90%
PE	Vitória de Santo Antão	123.130		2.219.951,45	785.434,00	35,40%
PB	Campina Grande	372.366		4.299.621,73	1.517.258,00	35,30%
PE	Araripina	76.189		1.552.740,54	526.317,00	33,90%
PB	Esperança	28.459		668.203,68	225.838,00	33,80%
PB	Patos	97.129		1.502.878,98	507.341,00	33,80%
MG	Novo Cruzeiro	30.302		607.280,83	204.514,00	33,70%
PI	Dom Inocêncio	9.620		270.970,38	91.200,00	33,70%
MG	Espinosa	31.169		673.678,10	225.828,00	33,50%
PE	Serra Talhada	70.179		1.346.757,61	450.689,00	33,50%
PB	Itatuba	9.494		267.449,16	89.170,00	33,30%
PB	Solânea	31.573		705.366,50	234.908,00	33,30%
PE	Sertânia	31.732		861.596,52	286.132,00	33,20%
PB	Juru	9.800		289.805,74	96.004,00	33,10%
PB	Sumé	14.743		411.789,18	133.484,00	32,40%
PB	Olho D'Água	7.175		258.277,79	83.291,00	32,20%
PB	Sousa	63.091		1.030.276,15	331.338,00	32,20%
PE	Arcoverde	64.588		1.101.924,61	352.840,00	32,00%
MG	Serro	21.869		473.676,14	150.866,00	31,90%
PB	Arara	12.375		357.816,86	113.891,00	31,80%
PE	Limoeiro	57.072		1.055.945,98	335.318,00	31,80%

UF	Município	População estimada IBGE	2004	Total repasses constitucionais (R\$)	Transferência PBF (R\$)	Participação BF nos repasses
BA	Feira de Santana	519.173		5.459.678,70	1.731.133,00	31,70%
MG	São Francisco	54.282		1.067.186,92	338.732,00	31,70%
CE	Várzea Alegre	36.646		963.998,34	304.206,00	31,60%
RN	Apodi	35.713		743.841,51	234.703,00	31,60%
CE	Crateús	73.076		1.783.379,26	558.806,00	31,30%
MG	Itamarandiba	29.800		579.453,74	181.038,00	31,20%
MG	Taiobeiras	29.440		591.616,12	184.871,00	31,20%
CE	Quixadá	73.863		1.797.910,91	558.503,00	31,10%
PI	Jaicós	16.837		573.351,01	178.358,00	31,10%
PB	Bayeux	92.728		1.547.815,94	480.011,00	31,00%
PE	Ibimirim	22.410		623.045,45	193.290,00	31,00%
PB	Bananeiras	21.119		633.581,44	195.529,00	30,90%
PE	Carnaubeira da Penha	10.007		326.124,18	100.759,00	30,90%
PI	Piripiri	61.637		1.276.887,12	394.183,00	30,90%
CE	Barro	20.331		709.690,28	218.754,00	30,80%
PB	Cuité	19.527		525.726,76	161.905,00	30,80%
PB	Imaculada	11.536		358.674,23	109.340,00	30,50%
PE	Surubim	52.329		1.156.154,73	351.668,00	30,40%
PE	Pesqueira	57.772		1.170.756,66	354.832,00	30,30%
BA	Jacobina	76.479		1.766.828,34	533.526,00	30,20%
RN	Santa Cruz	32.648		730.699,80	220.554,00	30,20%
PB	Taperoá	13.568		382.197,64	115.201,00	30,10%
PB	Catolé do Rocha	27.370		613.827,90	183.930,00	30,00%
SE	Capela	27.243		821.211,66	246.642,00	30,00%

Fonte: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

No que diz respeito as condicionalidades do Programa Bolsa Família, conforme já sinalizamos anteriormente, o debate tem alcançado grande destaque na imprensa brasileira, geralmente com críticas voltadas para os mecanismos de monitoramento, considerados insuficientes para o “adequado controle” dos beneficiários, reforçando uma visão extremamente estigmatizante.

No entanto, no desenho do PBF e no discurso dos gestores entrevistados, as condicionalidades são colocadas num sentido diferente, ressaltando-se o dever dos diversos níveis de governo em garantir o direito de acesso pleno aos serviços educacionais e de saúde às famílias beneficiárias.

As condições para a suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos em função do não cumprimento das condicionalidades ainda não foram definidas em legislação e, nos parece que, em relação as condicionalidades, o MDS vem priorizando a construção, junto aos Ministérios da

Saúde e Educação, de sistemas de acompanhamento das famílias que possam subsidiar o planejamento de outras ações e políticas.

Na Portaria Interministerial MEC / MDS nº 3.789, que estabelece atribuições e normas para o cumprimento da condicionalidade da frequência escolar no PBF, a escolaridade é apontada como um elemento fundamental para a inclusão social das famílias beneficiadas. Os baixos índices de frequência e o alto percentual de evasão escolar no ensino fundamental são relacionados com a situação socioeconômica e cultural das famílias e percebidos como um dos indicadores de situação de risco que deve ser considerado na definição de políticas públicas.

O acesso aos direitos sociais básicos de saúde e nutrição é também considerado um elemento importante de inclusão social na Portaria Interministerial MS / MDS nº 2.509, que estabelece as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas as condicionalidades das famílias beneficiárias do PBF. A desnutrição e as altas taxas de mortalidade infantil no país são vistas como fruto das desigualdades, atingindo preponderantemente as crianças de famílias pobres, residentes em localidades de baixo desenvolvimento social e humano. A garantia de atenção à saúde, numa abordagem familiar, é apontada como capaz de contribuir para a reversão dessa situação.

O Coordenador Geral de Benefícios do Departamento de Operações da SENARC / MDS nos relata que, apesar das contrapartidas estarem presentes nas formulações dos Programas de Transferência de Renda Remanescentes²⁵, os mecanismos e instrumentos para o monitoramento do cumprimento dessas contrapartidas eram realmente muito deficitários, oferecendo informações insuficientes para quaisquer ações ou avaliações. Em relação ao Bolsa Escola, por exemplo, apesar do Programa ter sido lançado em abril de 2001, a frequência escolar dos beneficiários só começou a ser coletada em julho de 2002, por meio de uma logística limitada e com um custo muito alto. Para acompanhar a

²⁵ Assim como na legislação, estamos denominando de Programas Remanescentes, os Programas de Transferência de Renda que estão sendo unificados no PBF, quais sejam, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Vale gás.

freqüência escolar dos beneficiários, a Secretaria Nacional do Programa Bolsa Escola distribuía trimestralmente para aproximadamente cinco mil e quinhentos municípios, CDs e relatórios pré-impressos, o que demandava a impressão de cerca de um milhão de páginas. Dos cinco mil e quinhentos municípios, somente três mil encaminhavam algumas informações, mesmo assim de maneira irregular. Em relação à participação dos estabelecimentos de ensino no processo, no terceiro trimestre de 2003, considerado o melhor do ano nesse aspecto, somente 19% das escolas enviaram informações.

Dessa forma, observando-se a magnitude do Programa Bolsa Família, o sistema de monitoramento das condicionalidades precisava ser aperfeiçoado e foi realizado, no primeiro ano de implantação do Programa, todo um esforço nesse sentido, expresso nas Portarias Interministeriais.

Em relação à Educação, a Portaria Interministerial estabelece a utilização de um sistema informatizado²⁶ para monitoramento bimensal da freqüência escolar em estabelecimentos de ensino públicos ou privados, sob gestão do titular do órgão municipal de educação. O registro da freqüência escolar é realizado para cada aluno com índice mensal de freqüência escolar inferior a 85% e para cada estabelecimento de ensino em que a freqüência escolar de todos os respectivos alunos inscritos no PBF seja superior a esse percentual. Os dirigentes dos estabelecimentos de ensino que contarem com alunos beneficiários do PBF têm definidas algumas atribuições, inclusive informar ao gestor municipal as justificativas apresentadas pelos responsáveis dos alunos que, por ventura, venham a ter freqüência inferior a 85% da carga horária mensal.

No nosso entender, a identificação, pelo sistema de freqüência escolar, não só dos alunos, mas também dos estabelecimentos de ensino onde estão matriculados os alunos que apresentam baixos índices de freqüência, pode contribuir para a construção de informações capazes de orientar o planejamento e a avaliação de políticas e ações educacionais.

²⁶ A partir desse novo Sistema, o MEC divulgou em 3 de março de 2005, a freqüência escolar dos meses de outubro e novembro de 2004, dos alunos beneficiários do PBF. O MEC obteve dados sobre 50,8% dos 12,3 milhões de alunos entre 6 e 15 anos que participam do PBF, repassados por 55,24% das escolas. 95% dos beneficiados do PBF apresentaram freqüência escolar superior a 85%.

No que diz respeito às contrapartidas vinculadas a Saúde, a Portaria Interministerial prevê que as famílias beneficiárias com gestantes, nutrizes e crianças menores de sete anos sejam assistidas por unidades básicas de saúde, por agentes comunitários de saúde ou por uma equipe de saúde da família, que deverão oferecer às famílias um conjunto de ações como pré-natal, atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável, vacinação e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil. Os aplicativos da Vigilância Alimentar e Nutricional deverão ser implantados e alimentados pelas Secretarias Municipais de Saúde, colocando-se como um dos mecanismos para o acompanhamento das gestantes e crianças das famílias beneficiárias do PBF.

Do ponto de vista da Secretária de Assistência Social do município de Niterói, o acompanhamento das condicionalidades do PBF tem favorecido a intersetorialidade e também o monitoramento dos serviços.

“eu vejo a condicionalidade como mais um elemento no controle dos serviços porque quando você diz a gestante que ela precisa fazer o pré-natal, um exame ginecológico periodicamente, que a criança tem que estar na escola e ela volta dizendo que não fez o exame, a questão não é puni-la, é identificar porque não foi feito. Então, na verdade, você vai descobrir que, às vezes, a escola que tem perto da casa dela não tinha mais vaga e ela acabou não tendo como matricular o filho porque longe ela não tem como levar, ela está agendada para fazer um exame do pré-natal para daqui a um ou dois meses. Então, isso vai fazendo com que volte pra nós uma série de dados que não expõe o usuário, não expõe o demandatário do serviço, expõe os serviços que nós temos para oferecer, nos desafiando a discutir intersetorialmente a forma de responder por esses serviços a população” (Secretária de Assistência Social / Niterói).

Mesmo reconhecendo os aspectos positivos das condicionalidades, conforme colocadas na legislação do PBF e também no discurso de alguns gestores, não podemos deixar de apontar algumas questões que permanecem como desafios a serem enfrentados para que a transferência de renda possa ser transitória e contribuir de fato para a autonomização das famílias após o desligamento do Programa.

Em primeiro lugar cabe sublinhar que os Sistemas de Educação e Saúde enfrentam uma infinidade de problemas e deficiências nos diversos municípios brasileiros e que nem sempre a garantia de acesso significa a satisfação adequada das necessidades colocadas pela população.

Em segundo lugar, a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza não pode ser alcançada somente com a garantia de acesso ao ensino fundamental e ações básicas de saúde. Neste sentido, torna-se fundamental a articulação do PBF com políticas que possibilitem inserção no mercado de trabalho e ações para geração de renda.

Contudo, no nosso entender, o aspecto mais vulnerável do Programa Bolsa Família é a focalização do público – alvo, principalmente pelo caráter restritivo e pela dificuldade de operacionalização do Cadastro Único, mecanismo utilizado para ingresso das famílias no Programa.

O Cadastro Único (CADÚNICO), instituído pelo Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001 ainda no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, é um instrumento para identificação das famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros, servindo de base para a concessão de benefícios dos Programas Sociais aos setores da população com a renda per capita familiar de até meio salário mínimo.

A responsabilidade pela coordenação do cadastramento realizado a nível municipal esteve, inicialmente, a cargo de um grupo de trabalho composto por representantes dos Ministérios Setoriais que possuíam Programas de Transferência de Renda e pela Caixa Econômica Federal, sob supervisão da Casa Civil. Atualmente, a Coordenação do Cadastro Único é de responsabilidade do MDS que estabeleceu na estrutura da SENARC um Departamento específico para esse trabalho.

O Cadastro possui informações relativas aos domicílios onde residem as famílias pobres e também sobre cada pessoa residente:

“características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo); composição familiar (número de membros, existência de gestantes, idosos,

mães amamentando, deficientes físicos); qualificação escolar dos membros da família; qualificação profissional e situação no mercado de trabalho; rendimentos; despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros)” (BRASIL, MDS, 2005).

O CADÚNICO tem como Agente Operador a Caixa Econômica Federal e uma vez a família cadastrada pelo município é gerado um Número de Identificação Social (NIS) que tem por objetivo identificá-la em todos os Programas Sociais, podendo assim evitar a sobreposição de ações não planejadas. Esse banco de dados pode contribuir para a realização de diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas nas três esferas de governo, favorecendo a análise das suas principais necessidades e facilitando o planejamento de políticas sociais.

Se o CADÚNICO é uma ferramenta que possibilita uma ação mais eficaz, principalmente por inibir as práticas clientelísticas de seleção de beneficiários dos programas assistenciais tão comumente utilizadas em nosso país, é também hoje um nó na operacionalização do Programa Bolsa Família e demais políticas sociais do governo federal. Essa constatação foi apontada por diferentes atores envolvidos²⁷ no processo e em distintos momentos.

Como já sinalizado anteriormente, a equipe de transição do governo Lula identificou o CADÚNICO como o principal ponto de estrangulamento na seleção dos beneficiários dos Programas Nacionais de Transferência de Renda e, desde então, vem sendo promovida uma série de alterações no sentido de aprimorar a sua forma de operacionalização.

O Tribunal de Contas da União, em auditoria realizada entre os meses de julho e outubro de 2002, encontrou diversos problemas no Cadastro Único, dentre os quais destacamos: duplicidade de registros, ausência de mecanismos de verificação dos rendimentos declarados, não existência de uma sistemática para a atualização e manutenção da base de dados e atraso no cadastramento provocado por diferentes situações²⁸.

²⁷ Os atores envolvidos a que nos referimos são: o TCU, a equipe técnica responsável pelo relatório diagnóstico da área social na transição para o governo Lula e os gestores entrevistados nesta pesquisa.

²⁸ As principais são: falta de documentação das famílias, insuficiência de recursos humanos para o cadastramento, deficiência no treinamento dos cadastradores e dificuldades para o envio das informações.

A Secretária de Assistência Social do município de Niterói e a Assistente Social responsável pela operacionalização do PBF na Secretaria de Assistência Social do município do Rio de Janeiro apontaram problemas no aplicativo do CADÚNICO e no processo de cadastramento das famílias. Realmente verifica-se uma dificuldade para atualização dos cadastros, não sendo possível geração de relatórios que promovam o cruzamento dos dados a nível local e, principalmente, não há um retorno de informações quanto a situação das famílias cadastradas, ou seja, se foram incluídas ou não no PBF e as razões da não inclusão.

“Nós descentralizamos o atendimento, mas não a informatização, quer dizer então que a equipe atende a família, preenche o cadastro manualmente e depois vem para o nível central para que a gente possa digitar, repassar (...) e aqui tem que ter uma equipe de digitação. E o outro fator que a gente tem falado muito é que o sistema não é aberto, ou seja, a gente não tem acesso a ele a não ser para alimentá-lo e para uma coisa ou outra de mudança, agora não é um sistema que pode se tornar um cadastro municipal” (Secretária de Assistência Social / Niterói).

Outra dificuldade que merece destaque e que é apontada tanto pelos gestores locais como também pelos Diretores dos Departamentos da SENARC/MDS diz respeito à infra-estrutura necessária para o cadastramento. A disparidade de condições de infra-estrutura entre os municípios do Brasil provoca problemas quanto à operacionalização do PBF e, neste sentido, segundo informações do MDS, está em estudo a concessão de uma linha de crédito destinada aos municípios para a compra de equipamentos necessários ao processamento do CADÚNICO.

O CADÚNICO é o principal instrumento utilizado para a focalização dos beneficiários do PBF e, apesar da proposta de utilização de outros indicadores além da renda para a seleção das famílias, o que seria mais adequado numa conjuntura de desemprego e precarização das relações de trabalho, atualmente a seleção é feita exclusivamente a partir da renda declarada pela família.

“Hoje a seleção é pautada na renda per capita. Você cadastra e dentro deste universo de cadastrados no município você organiza do menor para o maior por renda per capita e aí você

organiza a fila, hoje é só este critério. O problema é que a renda é a declarada. A intenção é construir uma cesta de indicadores que permita além da renda que você estabeleça critérios que permitam um ajuste mais fino nesta seleção das famílias. Na verdade, isto não está em prática hoje. Eu acho que aí o município tem um papel muito importante, na verdade é o município que é o responsável pelo cadastramento, e o ideal é que ele faça um processo de identificação dos seus vários níveis de pobreza e faça a priorização daqueles segmentos mais vulneráveis” (Diretor do Departamento de Gestão de Programas de Transferência de Renda da SENARC/MDS).

Para o ingresso das famílias no PBF foi estabelecida uma Linha de Pobreza, baseada na renda familiar per capita, que podemos classificar como arbitrária, já que o seu ponto de corte não leva em consideração qualquer critério que tenha como pressuposto o atendimento das necessidades básicas da população brasileira.

Assim, como já sinalizamos, são consideradas famílias em situação de extrema pobreza aquelas com renda mensal familiar per capita de até R\$ 50,00 e famílias em situação de pobreza aquelas com renda mensal familiar per capita entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00. O ingresso no PBF é irrestrito somente para as famílias em situação de extrema pobreza, pois as que se encontram em situação de pobreza só poderão ingressar no Programa se tiverem em sua composição crianças, gestantes ou nutrizes.

Esses valores representam um retrocesso em relação ao que usualmente vinha sendo utilizado pelos Programas Nacionais de Transferência de Renda²⁹ no Brasil, que acabavam tendo uma focalização mais abrangente. No próprio Livro Projeto Fome Zero são considerados pobres aqueles que vivem com uma renda per capita abaixo de R\$ 80,00 ou 1 dólar por dia.

Um outro aspecto restritivo da focalização é a instituição de valores fixos em reais, significando um retrocesso em relação até as Linhas de Pobreza que se baseiam em salários mínimos, o que já é considerado inadequado.

²⁹ O corte de renda utilizado nos programas remanescentes era de ½ salário mínimo per capita. O IPEA vem trabalhando com uma Linha de Pobreza que considera pobres aqueles que vivem com renda abaixo de ½ salário mínimo e, indigentes, aqueles que vivem com ¼ de salário mínimo per capita.

Os baixos valores de renda monetária para ingresso no PBF e a ausência de regras de correção, parecem mais vinculados a restrições da Política Econômica e a disponibilidade orçamentária do que aos objetivos do Programa.

Por um outro lado, a expectativa do Diretor do Departamento de Gestão de Programas de Transferência de Renda da SENARC/MDS, de que os municípios identifiquem mais precisamente, dentre as famílias pobres de seus territórios, as mais vulneráveis, não parece ser correspondida no nível local, pois, como fica demonstrada na colocação da Secretária de Assistência Social de Niterói, há um receio de que qualquer pré-seleção seja interpretada como restrição de acesso ao PBF.

“Nós, enquanto secretaria, temos o cuidado de não fazer esse tipo de triagem aqui, por que eu não quero de maneira alguma que nós sejamos acusados de uso político, de uso próprio para nada, então é o seguinte, chegou a família e ela é responsável por aquilo que ela declara, então nós cadastramos, se na hora que o sistema lá vai fazer o desdobramento e a sua ficha cai primeiro do que a dela ai é uma coisa lá do sistema que a gente não tem controle. Nós daqui não fazemos nenhuma interferência em relação a isso” (Secretária de Assistência Social / Niterói).

Conforme podemos verificar no Quadro IV, a partir das informações disponibilizadas pelo MDS, em dezembro de 2004, 10.284.649 famílias brasileiras, consideradas pobres, já estavam incluídas no Cadastro Único³⁰. Em alguns estados (Acre, Roraima, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) o número de famílias cadastradas já é superior ao número de famílias pobres estimadas pelo PBF que utiliza um corte de renda mais restrito do que o CADÚNICO. Do total de famílias cadastradas, somente 63,9% estão sendo atendidas pelo Programa Bolsa Família.

Em números absolutos, a Região Nordeste é a que apresenta o maior número de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família e a Região Sul a que possui o maior percentual de famílias cadastradas em relação às aquelas estimadas como pobres pelo PBF.

³⁰ Conforme já sinalizamos anteriormente, o Cadastro envolve as famílias com renda per capita familiar de até ½ salário mínimo.

Considerando que o CADÚNICO tem objetivos mais amplos do que a inclusão das famílias no PBF, como servir de base de dados para nortear a elaboração e implementação de políticas e programas sociais das três esferas de governo e, reconhecendo a abrangência que o Cadastro já possui na maioria dos Estados, é fundamental que essa base de dados comece a gerar informações que possam agilizar as discussões locais sobre estratégias de atuação.

No que diz respeito à inclusão das famílias no PBF é urgente que outros indicadores, além da renda, venham a ser utilizados na seleção das famílias e que o valor da renda monetária seja revisto na perspectiva de maior adequação a situação de pobreza de nosso país.

Quadro IV - Estimativa de famílias pobres X famílias cadastradas X famílias atendidas pelo PBF em dezembro de 2004

Grandes Regiões e UF	Municípios na UF	Municípios com famílias cadastradas		Estimativa de famílias pobres (1)	Famílias pobres cadastradas		Famílias atendidas pelo PBF	Famílias cadastradas x Famílias atendidas
Região Norte	449	442	98,40%	1.134.478	723.376	64%	527.652	72,9%
Rondônia	52	50	96,2%	120.389	69.429	57,7%	54.942	79,1%
Acre	22	22	100,0%	49.626	51.592	104,0%	28.851	55,9%
Amazonas	62	62	100,0%	246.627	134.760	54,6%	104.135	77,3%
Roraima	15	15	100,0%	28.627	30.353	106,0%	14.522	47,8%
Pará	143	143	100,0%	567.810	333.758	58,8%	259.641	77,8%
Amapá	16	16	100,0%	19.300	15.757	81,6%	10.256	65,1%
Tocantins	139	134	96,4%	102.099	87.727	85,9%	55.305	63,0%
Região Nordeste	1792	1791	99,9%	5.259.839	4.990.570	94,8%	3.320.446	66,5%
Maranhão	217	217	100,0%	632.015	568.769	90,0%	380.742	66,9%
Piauí	222	221	99,5%	324.765	324.506	99,9%	217.931	67,2%
Ceará	184	184	100,0%	824.112	936.248	113,6%	572.730	61,2%
Rio Grande do Norte	167	167	100,0%	272.779	318.410	116,7%	190.116	59,7%
Paraíba	223	223	100,0%	385.045	415.297	107,90%	273.135	65,8%
Pernambuco	185	185	100,0%	839.295	807.797	96,20%	518.956	64,2%
Alagoas	102	102	100,0%	344.428	281.485	81,70%	214.726	76,3%
Sergipe	75	75	100,0%	186.156	164.820	88,50%	113.147	68,6%
Bahia	417	417	100,0%	1.451.244	1.173.238	80,80%	838.963	71,5%
Região Sudeste	1668	1661	99,5%	3.045.159	2.735.380	89,8%	1.730.675	63,3%
Minas Gerais	853	853	100,0%	1.109.730	1.275.595	114,90%	756.335	59,3%
Espírito Santo	78	78	100,0%	229.061	148.852	65%	120.911	81,2%
Rio de Janeiro	92	91	98,9%	548.604	305.595	55,7%	196.330	64,2%
São Paulo	645	639	99,1%	1.157.764	1.005.338	86,8%	657.099	65,4%
Região Sul	1189	1189	100,0%	1.098.279	1.320.910	120,2%	700.664	53,0%
Paraná	399	399	100,0%	503.965	560.463	111,2%	308.754	55,1%
Santa Catarina	293	293	100,0%	155.001	207.853	134,1%	101.247	48,7%
Rio Grande do Sul	497	497	100,0%	439.313	552.594	125,8%	290.663	52,6%
Região Centro-Oeste	463	450	97,1%	668.456	514.413	76,9%	292.405	56,8%
Mato Grosso do Sul	77	77	100,0%	116.558	107.627	92,3%	32.588	30,3%
Mato Grosso	139	139	100,0%	149.615	130.603	87,3%	82.116	62,9%
Goiás	246	233	94,7%	314.876	211.683	67,2%	135.758	64,1%
Distrito Federal	1	1	100,0%	87.407	64.500	73,8%	41.943	65,0%
Brasil	5.561	5.533	99,4%	11.206.212	10.284.649	91,8%	6.571.842	63,9%

Fonte: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

(1) PNAD / 2001, IBGE

Considerações finais

Conforme apontado ao longo desta dissertação, no contexto nacional, na década de 1990, o debate em torno dos Programas de Transferência de Renda é impulsionado e ganha um novo sentido. Alguns fatores podem ser considerados como propulsores desse processo, tornando os Programas de Transferência de Renda alternativas concretas de política social no Brasil: a estabilização de preços a partir de 1994, com o plano real, o questionamento sobre a eficácia das políticas tradicionais na redução da pobreza e da indigência e o debate, no contexto internacional, acerca do esgotamento do Welfare State como instrumento de redução das desigualdades no cenário de desemprego aberto das últimas décadas.

As primeiras iniciativas datam de 1995 com a implantação dos Programas de Garantia de Renda Mínima em Campinas e Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo e no Distrito Federal. Essas experiências foram seguidas por vários municípios e estados brasileiros, influenciando a formulação de programas nacionais que se caracterizaram pela prevalência de dois aspectos: a exigência de contrapartidas dos beneficiários e focalização do público – alvo a partir de uma linha de pobreza.

O Programa Bolsa Família é lançado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao final do segundo ano de seu mandato com a proposta de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal, envolvendo inicialmente o Programa Bolsa – Escola, o Programa Bolsa – Alimentação, o Cartão Alimentação, o Programa Auxílio Gás e o Cadastramento Único dos Programas Sociais.

O PBF ainda no seu primeiro ano de implantação ganha centralidade na política social do governo federal e se constitui em uma das principais ações do Fome Zero, Programa que pretende realizar a promessa social do Presidente Lula de acabar com a fome e reduzir os altos índices de pobreza no país.

A partir de alguns ajustes, o Programa Bolsa Família mantém em sua formulação a exigência de condicionalidades e o estabelecimento de critérios de seleção de beneficiários baseados, principalmente, na renda monetária e numa linha de pobreza.

O estudo que realizamos acerca do desenho do Programa Bolsa Família e das estratégias de operacionalização no primeiro ano de implantação, procurou averiguar não só os aspectos das condicionalidades e da focalização, mas também como que o Programa estabelece e vem operando as relações entre os diferentes entes da federação e setores governamentais.

A partir desse estudo, consideramos importante ressaltar, ainda que preliminarmente, algumas questões:

- O Programa Bolsa Família, ao promover o acesso à renda para uma grande parcela da população não assistida pela Previdência Social por estar à margem do mercado de trabalho, pode contribuir para uma ampliação da Proteção Social em nosso país. Contudo, se a política de transferência de renda não for articulada a outras intervenções estatais mais amplas, que interfiram nos aspectos estruturais da pobreza, dificilmente as famílias beneficiárias conseguirão alcançar uma situação de “emancipação sustentada” conforme objetiva o Programa;
- No que diz respeito ao valor do benefício, apesar do PBF triplicar a renda monetária transferida às famílias beneficiárias em relação aos programas remanescentes, o valor permanece insuficiente para impactos mais significativos na situação de pobreza do país;
- A articulação entre os diferentes entes da federação, baseada na descentralização e na pactuação, proposta no desenho e verificada na operacionalização do PBF, é um dos elementos promissores no sentido do estabelecimento de relações mais cooperativas, ampliando o alcance das ações no campo da assistência social;
- As condicionalidades, da forma como estão colocadas no PBF, apontam alguns avanços no sentido de cobrar a responsabilidade do Estado em garantir o acesso as políticas educacionais e de saúde a população mais empobrecida do

país. Contudo, no nosso entender essa perspectiva está em disputa podendo se transformar, na prática, numa nova forma de controle e tutela dos pobres;

- A proposta de articulação intersetorial colocada no desenho do PBF é um aspecto inovador e que incentiva o rompimento da fragmentação e competitividade tão presentes nas estruturas brasileiras de proteção social, estabelecendo uma vinculação mais efetiva da Assistência Social com políticas de caráter estrutural;

- Os critérios de seleção para o ingresso no PBF, baseados em valores monetários fixos em reais e estabelecidos em um patamar abaixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, demonstram o quanto é restrita a focalização do Programa e a sua submissão as limitações da política econômica.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de, CARNEIRO, Leandro Piquet. **Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil**. In: Opinião Pública, Campinas, Vol. IX, n 1, 2003.
- ANANIAS, Patrus e GENRO, Tarso. **O caminho social de Lula**. Disponível no site: <http://www.mds.gov.br> acesso em 20.02.2005 (a).
- ANANIAS, Patrus. **O fortalecimento de um novo modelo de política social**. Disponível no site: <http://www.mds.gov.br> acesso em 07.01.2005 (b).
- ANANIAS, Patrus; Betto, Frei **Um projeto de nação**. Disponível no site: <http://www.mds.gov.br> acesso em 01.03.2005 (c).
- BACHA, Edmar Lisboa e UNGER, Roberto Mangabeira. **Participação, Salário e Voto: um projeto de democracia para o Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- BALDWIN, P. **The Politics of Social Solidarity**. New York, Cambridge University Press, 1990.
- BARROS, Ricardo Paes de, HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. In: Publicações do IPEA. Rio de Janeiro, dezembro de 2002.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.
- BELIK, Walter e GROSSI, Mauro Del. **O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil**. Texto apresentado no Congresso da SOBER em Juiz de Fora, julho 2003. Disponível no site: <http://www.mds.gov.br> acesso em 07.01.2005.
- BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2001.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Análise Comparativa de Programas de Proteção Social – 1995 a 2003**. abril 2004. Disponível na Internet no site: www.fomezero.gov.br
-
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004. Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da condicionalidade da frequência escolar no Programa Bolsa Família**. Brasília, 2004.

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.** Brasília, 2004.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação do Governo. **Brasil 1994.2002: a era do Real.** Brasília: SECOM, 2002. Disponível na Internet no site: www.psdb.org.br
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal.** Brasília, TCU, outubro de 2003.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Monitoramento – Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal.** Brasília, TCU, março de 2003.
- BUARQUE, Cristovam, CASTRO, Vanessa, AGUIAR, Marcelo. **Um pouco da História do Bolsa-Escola.** In: Serviço Social e Sociedade nº 64. São Paulo: Cortez, 2001.
- BURLANDY, Luciene. **Comunidade Solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição.** Tese de Mestrado apresentada a Escola Nacional de Saúde Pública, FIOCRUZ, 2003.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil o longo caminho.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Famílias e políticas públicas.** In: **Família: Redes, Laços e Políticas Públicas.** ACOSTA, Ana Rojas e VITALE, Maria Amália Faller (organizadoras). São Paulo: IEE / PUCSP, 2003.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário.** Petrópolis, Vozes, 1999.
- CHAUI, Marilena. **Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil.** São Paulo, Brasiliense, 1987.
- COIMBRA, Marcos Antônio. **Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais.** In: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. **Política Social e Combate à pobreza.** Rio de Janeiro, Zahar, 1994.

- DEMO, Pedro. **Brincando de solidariedade: Política social de primeira-dama.** In. SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.) **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil.** São Paulo, Cortez, 2001.
- DRACHLER, Maria de Lourdes, CÔRTEZ, Soraya M. Vargas, CASTRO, Janice Dorneles de, LEITE, José Carlos de Carvalho. **Proposta de metodologia para selecionar indicadores de desigualdade em saúde visando definir prioridades de políticas públicas no Brasil.** In: Ciência e Saúde Coletiva, volume 8, nº 2, ABRASCO, 2003.
- DRAIBE, Sonia; FONSECA, Ana Maria; MONTALI, Lilia. **Programas de renda mínima para famílias carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação.** In: Garantia de Renda Mínima – ensaios e propostas, LOBATO, Ana Lucia (org.), Brasília, IPEA, 1998.
- EUZÉBY, C. **Le revenu minimum garanti.** Paris, La Découverte(Collection Repères), 1991.
- FARIAS, Pedro César de. **A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação.** Brasília: MARE / ENAP, 1997. Cadernos ENAP, n 11.
- FERNANDES, Reynaldo, FELÍCIO, Fabiana de. **Impacto dos Programas oficiais de Transferência de Renda sobre a pobreza nas Unidades da Federação Brasileira.** ESAF, Ministério da Fazenda, Governo Federal. Texto para Discussão nº 2. Brasília: setembro de 2003.
- FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos.** Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994.
- _____. **Novas bases para a retomada da seguridade social.** In: Praia Vermelha: estudos de política e teoria social. Rio de Janeiro, UFRJ. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, nº 9, 2003.
- _____. **Políticas sociales y ciudadanía** , mimeo, 1999.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima.** São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. **O Programa de Garantia de Renda Familiar do Município de Campinas: questões metodológicas sobre o estudo com famílias.** In: Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. 2ª edição, São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.
- FORRESTER, Viviane. **O horror econômico.** São Paulo, Ed. Unesp, 1997.
- GALBRAITH, J.K. **The New Industrial State.** Londres, Hamih Hamilton, 1967.

- GORZ, A. ***Métamorphose du travail. Quête du sens: critique de la raison économique.*** Editions Galilée, Paris, 1988.
- GOUGH, I. ***Theories of the Welfare State In. International Journal of Health Services***, 8 , 1978.
- GOUJON, D. ***Le Revenu Minimum en Europe. Ruvue Française des Affaires Sociales, n° 2, avril/juin, 1994.***
- IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, ***Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2001.*** Rio de Janeiro, 2002.
- JUSTO, Carolina Raquel. ***Experiência de Renda Mínima no Brasil: mapeamento dos programas e modelos paulistas.*** Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. Julho 2004, PUC RJ.
- LAVINAS, Lena. ***Programas de Garantia de renda Mínima: perspectivas brasileiras.*** Trabalho apresentado no GT “Estrutura social e desigualdade”, XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, 27-31 de outubro de 1998.
- _____. ***Renda Mínima: práticas e viabilidade.*** In: Novos Estudos CEBRAP, nº 53, março de 1999.
- LOBATO, Ana Lucia Martins (org.) ***Garantia de Renda Mínima – ensaios e propostas.***IPEA, Brasília, 1998.
- MAGALHÃES, Rosana. ***Integração, exclusão e solidariedade no debate contemporâneo sobre as políticas sociais.*** In: Cadernos de Saúde Pública, v. 17, nº 3, Rio de Janeiro, maio/junho, 2001.
- MANDEL, Ernest. ***O capitalismo tardio.*** São Paulo, Nova Cultural,1982.
- MARSHALL, T.H. ***Cidadania, classe social e desenvolvimento.*** Rio, Zahar,1963.
- MISHRA, R. ***Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare.*** Londres, MacMillan, 1981.
- MONTEIRO, Carlos A. ***O Mapa da pobreza no Brasil.*** In: Dados, Fiocruz nº 16, Julho/agosto 1993.
- NETTO, José Paulo. ***FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras.*** In: Lesbaupin, Ivo (org.). ***O desmonte da nação.*** Petrópolis, Vozes, 2000.

- O GLOBO. **Lula recorre a novos nomes para velhos problemas.** Domingo, 7 de outubro de 2003.
- OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo, Cortez, 2002.
- PEREIRA, Potyara A. P. **Sobre a Política de Assistência Social no Brasil.** In: Política Social e Democracia. Maria Inês Souza Bravo, Potyara Amazoneida Pereira Pereira (organizadoras), São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2001.
-
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / CASA CIVIL. **Decreto n. 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.** Brasília, 2004.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / CASA CIVIL. **Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.** Brasília, 2004.
-
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / CASA CIVIL. **Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.** Brasília, 2003.
- ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- ROSANVALLON, Pierre . **A crise do Estado-Providência.** Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1996.
- SANTOS, W.G.dos. **Cidadania e Justiça.** Rio de Janeiro, Campus,1994.
- SILVA Maria Ozanira da Silva e, GUILHON, Maria Virgínia Moreira, LIMA, Valéria Ferreira Santos Almada. **A focalização fragmentadora e a insuficiência do Comunidade Solidária no enfrentamento da pobreza: estudo de um caso no Nordeste.** In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2001.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.) **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil.** São Paulo, Cortez, 2001.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e, YAZBECK, Maria Carmelita, GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Crise da sociedade salarial e Renda Mínima: nova forma de política social?** Campinas, NEPP-UNICAMP, 1996.
- _____. **Renda Mínima: Características e tendências da experiência brasileira.** In: Renda Mínima no debate internacional. Colóquio internacional Brasil/França/Portugal. PUC-SP, 2001.
- SILVEIRA, Antonio Maria da. **Redistribuição de renda.** In: Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, abril/junho, 1975.
- SOARES, Laura Tavares. **O controle sobre os pobres e a hipocrisia das elites.** Artigo disponível no site: <http://www.mds.gov.br> . Acesso em fevereiro/2005.
- SOUZA, Celina de. **Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político.** In: Lua Nova nº 59, 2003.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas.** Rio de Janeiro, Revan, UCAM/IUPERJ, 2000.