



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

IVANA AUGUSTA BRITO DE SOUSA

BOLSA FAMÍLIA EM ANANINDEUA: estudo de caso de “devolução”
do benefício

Belém/PA
2014

IVANA AUGUSTA BRITO DE SOUSA

**BOLSA FAMÍLIA EM ANANINDEUA: estudo de caso de “devolução”
do benefício**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Reinaldo Nobre Pontes.

Belém/PA
2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sousa, Ivana Augusta Brito de

Bolsa família em Ananindeua: estudo de caso de devolução do benefício
/Ivana Augusta Brito de Sousa, Orientador, Reinaldo Nobre Pontes.– 2014.

125 f.: il.; 30 cm
Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação Mestrado em Serviço Social, Belém, 2014.

1. Programa Bolsa família (Brasil). 2. Assistência social - Ananindeua (PA).
3. Política pública. 4. Cidadania. 5. Programa de Transferência de Renda.
I. Pontes, Reinaldo Nobre, orientador. II. Título.

CDD 22. ed. 361.61098115

IVANA AUGUSTA BRITO DE SOUSA

**BOLSA FAMÍLIA EM ANANINDEUA: estudo de caso de “devolução”
do benefício**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Reinaldo Nobre Pontes
Orientador - ICISA/UFPA

Prof^aDr^aSandra Helena Cruz
Examinadora interna – ICISA /UFPA

Prof. Dr.Edir Veiga Siqueira
Examinador externo – IFCH/UFPA

A toda as mulheres do Programa Bolsa Família e as que conseguiram “abrir mão”
do benefício, pelas conquistas alcançadas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais Agostinho Sousa (in memoriam) e Ivone Sousa, pelo amor, dedicação e rigor quanto ao meu processo de formação.

Ao marido Jefferson Galvão pela lucidez, racionalidade, tolerância, companheirismo, alegrise angústias compartilhadas.

Aos filhos: Paula, Rafael e Ariel pela compreensão, paciência, incentivo e fé ao longo dessa exaustiva jornada.

Aos gestores, técnicas e amigos da Secretaria de Estado de Assistência Social do Governo do Estado do Pará, pelas reflexões, experiências e sugestões.

Aos gestores e técnicas da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho de Ananindeua, pela confiança e disponibilidade de informações.

A minha primeira orientadora Prof^a. Dr^a Adriana Azevedo pela amizade, aposta em minha capacidade e no incentivo a vida acadêmica.

Ao Prof. Dr. Reinaldo Nobre Pontes, meu orientador por seu conhecimento disponível, compromisso, contribuições, críticas e elevado rigor. Pela sua aposta pessoal e espiritual na conclusão dessa missão.

A todos aqueles que ao longo do caminho se fizeram presentes através do apoio, estímulo e motivação, que não me deixaram pensar em desistir e que foram fundamentais para meu desempenho.

A pior ditadura não é a que aprisiona o homem pela força mas sim pela fraqueza, fazendo-o refém das próprias necessidades. (Júlia Lícia)

RESUMO

O presente estudo objetiva compreender o fenômeno da devolução voluntária à transferência de renda condicionada “Bolsa Família”. Tal estudo tem como base a teoria crítico-dialética, utiliza as categorias de Política social, Assistência social, emancipação/autonomia, cidadania, transferência de renda e pobreza. O método adotado é o dialético, a partir do qual se adotará o estudo de caso com entrevistas em profundidade. Os dados obtidos foram tratados através de análise de conteúdo com que consiste em “uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação” a partir de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens e os aspectos quantitativos do método. O Programa Bolsa Família trouxe benefícios ao público alvo, o volume de informações não deixa dúvidas, porém os casos estudados indicam que a devolução do benefício deste Programa não se deu de forma espontânea, mas estimulada, sem que os beneficiários estivessem efetivamente emancipados. Assim, não houve desistência voluntária e sim bloqueio, orientação e saída induzida. Algumas famílias foram detectadas pelo sistema do programa e foram automaticamente bloqueadas, por estarem fora do padrão de renda para continuar recebendo o benefício; outras foram detectadas no momento do recadastramento. Quanto a esse desligamento, o posicionamento das pessoas entrevistadas se dividiu entre aqueles que entendiam que ainda precisavam muito do benefício para continuar o melhoramento de suas vidas; e aqueles que, mesmo não tenham pedido o desligamento de forma espontânea à coordenação do programa, concordaram com os procedimentos institucionais realizados, por entenderem que outras pessoas mais necessitadas precisam da oportunidade gerada por essa política.

Palavras-Chave: Ananindeua. Proteção Social. Programa de Transferência de Renda. Bolsa Família.

ABSTRACT

This study aims to understand the phenomenon of voluntary return to the conditional cash transfer "BolsaFamilia". This study is based on the critical-dialectical theory, uses the categories of social policy, social work, empowerment / autonomy, citizenship, income transfers and poverty. The method adopted is dialectical, from which the case study with in-depth interviews will be adopted. The data were processed through content analysis that consists of "an investigation technique that aims at objective, systematic and quantitative description of the manifest content of communication" from systematic and objective procedures to describe the content of the messages, indicators (quantitative or otherwise) that allow the inference of knowledge concerning the conditions of production / reception (inferred variables) of these messages and the quantitative aspects of the method. The BolsaFamília program has brought benefits to the target audience, the volume of information leaves no doubt, however the cases studied indicate that the return of the benefit of this program did not occur spontaneously, but stimulated without that beneficiaries were effectively emancipated. Thus there was voluntary but lock cancellation, guidance and induced output. Some families were detected by the program system and were automatically blocked because they are nonstandard income to continue receiving the benefit; others were detected at the time of re-registration. As for this shutdown, the positioning of the people interviewed was divided between those who understood that still needed a lot of money to continue the improvement of their lives; and those that have not even request the shutdown of the spontaneous coordination of the program form, agreed with institutional procedures, because they understand that other needy people need the opportunity generated by this policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Categorias de análise.....	18
Gráfico 1 –	Participação da população em 2010.....	89
Quadro 2 -	Análise Temática.....	94
Gráfico 2–	Indicadores.....	97
Gráfico 3 –	Perfil de escolaridade.....	99
Fotografia 1 –	Espaço da casa.....	101

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CECAD	Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadúnico
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
BC	Brasil Carinhoso
BSP	Benefício para a Superação da Extrema Pobreza.
BVJ	Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
DRCCP	Diretoria de Renda de Cidadania e Combate a Pobreza
EICT	Crédito Fiscal por Remuneração Recebida (EarnedIncomeTaxCredit)
EUA	Estados Unidos da América
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGDE-BF	Gestão Descentralizada Estadual – Bolsa Família
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MS	Ministério da Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PROATEI	Projeto de Apoio Técnico Integrado
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSM	Plano Brasil Sem Miséria
PTR	Política de Transferência de Renda
RMI	Renda Mínima
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SEMCAT	Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SUAS

Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Método de investigação, técnicas e instrumentos de pesquisa.....	15
2. CIDADANIA, POBREZA E EMANCIPAÇÃO	19
3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	33
3.1As experiências de Renda Mínima no contexto externo Internacional.....	33
3.2 Os Programas de Transferência de Renda no Brasil.....	44
3.2.1 Antecedentes Históricos do Programa.....	44
4A QUESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL	53
4.1 A Política de Assistência Social e a Proteção Social no Brasil.....	55
5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): ORIGEM, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO	63
5.1 Ingresso e Permanência no PBF.....	74
5.2 Critérios de elegibilidade e eixos de atuação do Programa Bolsa Família.....	83
5.3 Dos compromissos dos entes federados.....	84
5.4O Programa Bolsa Família no Pará.....	88
5.5 O Programa Bolsa Família em Ananindeua.....	89
5.5.1 Aspectos sociodemográficos e econômicos de Ananindeua.....	89
5.5.2Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do CADÚNICO em Ananindeua.....	90
6 A DEVOLUÇÃO DO BENEFÍCIO NO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA	92
6.1 Situação de vida e trabalho no contexto atual.....	92
6.2 Expectativas e perspectivas.....	104
7CONCLUSÃO	109
REFERÊNCIAS	113
ANEXO	121
..	

1 INTRODUÇÃO

Discutir política social sempre será um terreno complexo, envolve interesses diversos, interesses do Estado em fazer chegar e gerar resultados a partir de suas ações convertidas em políticas públicas, o interesse do mercado na sua visão (mercadocêntrica) de que políticas desse gênero devem ser residuais, pois, a competição entre indivíduos é que selecionará o mais empreendedor, o mais hábil para servir este setor, e que a desigualdade é a energia criativa para o crescimento e eficiência econômica, e por fim os interesses da sociedade como um todo que anseia por melhores resultados do Estado na universalização das políticas sociais, que possam representar o melhor interesse público.

Nosso esforço neste estudo foi de compreender como são construídas e como se desdobram tais políticas. Sabemos que o mundo tem se transformado ao longo de diversos acontecimentos, da transição do feudalismo ao capitalismo do século XV ao XVIII, repercutiu no modo de fazer da sociedade contemporânea- a primeira e a segunda revolução industrial são emblemáticas. Marx, Durkheim e Max Weber procuram compreender esse período, cada um à sua maneira, e na perspectiva de construir uma ciência social capaz de dar conta dos desafios que compunham as relações entre indivíduos e fazê-la seu objeto permanente de investigação.

Quando analisamos políticas públicas e sua dimensão que são as políticas sociais, verificamos que há uma nítida desigualdade no acesso à estas. Em uma sociedade capitalista isso parece óbvio, mas por outro lado se verifica a pressão da sociedade civil sobre o Estado para que tais políticas possam ser iguais para todos, universalizantes. Teóricos que estudaram esses diversos interesses esforçaram-se para chegar numa equação equilibrada, para entender essas relações entre Estado, mercado e sociedade. Além de Marx e outros que se puseram a denunciar o arranjo do sistema econômico capitalista, que geram desequilíbrios, T. H. Marshall foi um dos primeiros a suscitar a ideia do indivíduo portador de direitos diante das contradições decorrentes da relação capital, trabalho mediadas pelo Estado. Marshall em seu clássico, Cidadania, Classe Social e Status- estabelece que diante de tal realidade- o desenvolvimento da cidadania até o fim do século XIX-, é necessário uma cidadania que englobe os

elementos: civil, político e social, ou seja, o primeiro elemento como direitos necessários, o segundo como direito de participar no exercício do poder político, e por fim o elemento social que vai para além de um mínimo de bem estar econômico. É este o grande desafio em implementar políticas sociais, principalmente em países que ainda são fragilizados tanto em focalizar políticas quanto em universalizá-las (países periféricos e semiperiféricos no capitalismo avançado).

Procuramos compreender a principal política social dos últimos dois períodos de governo democrático no Brasil, principalmente no tange ao programa de transferência de renda, conhecido como Programa Bolsa Família implementado nos últimos 10 anos. As experiências anteriores que concorreram para o atual formato, o desenho desta política, seus objetivos, o modo de gestão, seus desdobramentos e o público que se pretendeu atingir, bem como potenciais e fragilidades ao longo de seu percurso de implementação.

Na perspectiva de responder aos desafios postos, estudamos o Programa BolsaFamília no município de Ananindeua estado do Pará emestudode caso de devolução de benefício, no qual lançamos mão do seguinte problema: A melhoria de vida e trabalho foi fator determinante na devolução do benefício assistencial-bolsa família?

As maiorias das famílias saem principalmente por aumento de renda per capita, que tem o intervalo entre R\$77,00 a R\$154,00, outras pelo não cumprimento das condicionalidades na área da educação e saúde ou por revisão cadastral não realizada (entrevista com gestores de Ananindeua em março de 2014).

O site da Revista Isto divulga o PBF como porta de saída para brasileiro da situação de pobreza. Em dez anos, 1,7 milhão de famílias abriram mão do benefício para caminhar com as próprias pernas¹. Estas matérias aliadas ao papel de operadora de política pública no Governo do Estado que exerço em minha vida profissional, foram fatores que impulsionaram a pesquisa realizada.

¹**Jerônimo.** "Eu saí do Bolsa Família" disponível em <http://www.istoe.com.br/reportagens/333863> acesso em 30/03/2014

Os objetivos propostos foram os seguintes: geral- Compreender o fenômeno da devolução voluntária à transferência de renda condicionada Bolsa Família, e os específicos visaram investigar se houve melhoria de vida para os ex-beneficiários do programa e se determinou a devolução voluntária do benefício; compreender quais os fatores que impulsionaram a tomada de decisão para a desistência voluntária; entender como famílias em situação de vulnerabilidade social vivem, se reproduzem e tomam decisões. O caminho metodológico na revisão de literatura sobre o tema proposto focado em políticas sociais, na análise de documentos oficiais sobre a Política de Transferência de Renda (PTR), e tratamento dos dados a partir da análise de conteúdo como técnica adequada a temática do objeto recortado pela pesquisa, onde o ponto de partida é a mensagem, considerando as condições contextuais de seus produtores e como basilar a concepção crítica e dinâmica da linguagem, Bardin (1995) lembra que deve ser considerado, não apenas a semântica da língua, mas também a interpretação do sentido que um indivíduo atribui às mensagens e completa, a análise do conteúdo, em suas primeiras utilizações, assemelha-se muito ao processo de categorização e tabulação de respostas a questões abertas.

Dessa forma o estudo foi estruturado em cinco capítulos, no primeiro trazemos discussão sobre cidadania, emancipação e pobreza. No segundo capítulo a análise de Programas de Transferência de Renda que foram implantados no mundo e no Brasil antes e depois da constituição cidadã de 1988. No terceiro capítulo a Política Social no Capitalismo Periférico, Proteção Social e a construção do Sistema Único de Assistência Social. No quarto capítulo abordaremos o Programa Bolsa Família a partir de sua origem, estrutura e funcionamento no Pará e no município de Ananindeua bem como os aspectos sócio-demográficos e econômicos deste município para contextualizar o ambiente vivenciado pelas famílias estudadas. No quintocapítulo apresentamos o resultado da pesquisa de campo, análise e interpretação dos dados, onde foi considerada a situação de vida e trabalho das famílias que devolveram a Bolsa Família, a situação de vida atual, buscando identificar os fatores que contribuíram para a entrega do benefício, seus significados, contradições e avanços sociopolíticos, onde confrontamos nosso achado diante da teoria crítica histórico dialética, que se pauta na razão crítica capturando o objeto histórico, problematizando e

trazendo para a análise teórica da realidade, a partir das políticas sociais relativos à transferência de renda, apresentando finalmente os resultados.

1.1 Método de investigação, técnicas e instrumentos de pesquisa

Este trabalho é uma pesquisa quali-quantitativa conforme estabelece Minayo (2003). Quantitativa porque utiliza a frequência absoluta e relativa dos aspectos positivos e negativos das dimensões socio-econômicas dos entrevistados. Qualitativo porque se trata de estudo de casos que considera, na análise, percepções, medos, crenças, valores e significados dos discursos contidos nas entrevistas.

Realizamos uma análise das entrevistas realizadas com seis beneficiárias que foram desligadas do Programa Bolsa Família no município de Ananindeua. As entrevistas foram enquadradas em três dimensões da emancipação e em dez temas, a partir da análise de conteúdo.

Segundo Bardin (1995, p. 44), Análise de Conteúdo é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens”.

As entrevistas em questão contém informações sobre quem fala, tais como representações sociais, motivações entre outros. São recortes que o emissor seleciona, “o que [ele] considera mais importante para ‘dar o seu recado’ e as interpreta de acordo com seu quadro de referência” (FRANCO, 2012, p. 27).

Sendo o produtor, ele próprio, um produto social, está condicionado pelos interesses de sua época, ou da classe a que pertence. E, principalmente, ele é formado no espírito de uma teoria da qual passa a ser expositor. Teoria que não significa “saber erudito” e nem se contrapõe ao “saber popular”, mas transforma seus divulgadores muito mais em executores de determinadas concepções do que de seus próprios senhores. (FRANCO, 2012, p. 27-28).

A Análise de Conteúdo compreende algumas etapas: pré-análise; exploração do material; o tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

a) Pré-análise:

Momento de organização e sistematização das ideias iniciais. É uma fase de intuições. O *corpus* de análise foi constituído das gravações das entrevistas realizadas com as beneficiárias desistentes do PBF em Ananindeua.

Foram construídos os seguintes índices e indicadores:

b) Índice:

a) Índice de tema: menção explícita de um dos dez temas nas entrevistas;

c) Indicadores:

a) Indicador Positivo do Tema: Frequência do índice de tema classificado como positivo;

b) Indicador Negativo do Tema: Frequência do índice de tema classificado como negativo.

d) Exploração do material:

Efetuamos a codificação e enumeração dos temas definidos na fase anterior. Consideramos como unidade de registro o tema. A partir da análise das entrevistas, identificamos dez categorias temáticas:

- A. infância e juventude
- B. escolaridade
- C. casamento
- D. trabalho
- E. renda familiar
- F. habitação
- G. desligamento por alteração de renda
- H. plano pro futuro
- I. vulnerabilidade e risco
- J. emancipação

Estes temas possibilitam o entendimento das motivações que deram origem a devolução do benefício financeiro, ou seja, a bolsa. Os temas foram agrupadas em três dimensões para ajudar a explicar o objeto da pesquisa.

Consideramos a frequência e frequência ponderada dos aspectos positivos e negativos das unidades de registro como regra de enumeração. As de classificação positiva foram as que ressaltaram uma atitude de enfrentamento as adversidades, a busca de alternativas para superação e a percepção de sucesso nos resultados por parte da pessoa ou da família a qual pertence. As frases que foram classificadas como negativa tem conexão direta com o fracasso, temor, medo, dificuldades insuperáveis no contexto e acomodação frente às dificuldades.

f) Tratamento dos resultados obtidos e interpretação

Tratamos os resultados brutos, aplicamos estatísticas simples, como percentagem com o propósito de inferirmos e interpretarmos os resultados. Procedemos a análise temática e enquadramento em categorias de análise a partir do quadro a seguir:

Quadro 1 - Categorias de análise

Entrevistada	Categorias/Temas (frequência)																			
	Trajetória de vida						Situação Econômica								Expectativas					
	A		B		C		D		E		F		G		H		I		J	
	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-
Entrevista 1																				
Entrevista 2																				
Entrevista 3																				
Entrevista 4																				
Entrevista 5																				
Entrevista 6																				

Fonte: banco de dados de pesquisa da autora 2014

Temas:

- A. infância e juventude
- B. escolaridade
- C. casamentoI. vulnerabilidade e risco
- D. trabalhoJ. emancipação
- E. renda familiar
- F. habitação
- G. desligamento por alteração de renda
- H. plano pro futuro

Utilizamos a Teoria Crítica para interpretar os resultados aqui apresentados por entendermos ser esta teoria a mais adequada para esta etapa do trabalho.

2 CIDADANIA, POBREZA E EMANCIPAÇÃO

Para compreender o contexto da proteção social e da presença de programas de transferências no Brasil, mais especificamente, no município de Ananindeua, do estado do Pará, é importante, antes de tudo, tratar sobre categorias básicas para a discussão teórica posterior, são elas: as concepções de cidadania, emancipação e pobreza, a forma como se constituem os programas e políticas de transferência de renda mínima no país.

É importante atentar que o arranjo de sociedade que encontramos, historicamente está inserida na dinâmica do sistema capitalista, que segundo Paulo Netto (1996) em observação da base marxista, diz que: o capitalismo vem sofrendo profundas modificações desde o último quartel do século XIX, no seu ordenamento e na sua dinâmica econômica, com incidências necessárias na estrutura social e nas instâncias políticas das sociedades nacionais que envolvia. É nesse o contexto desenhado, com as arenas, atores e forças, que percebemos um verdadeiro paradoxo histórico- contemporâneo.

Diz Paulo Netto (1996, p.15),

[...] o capitalismo monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os traços basilares de exploração, alienação, e transitoriedade histórica, todos eles desvelados pela crítica marxiana. Repondo estes caracteres em nível econômico-social, e histórico político distinto, porém a idade do monopólio altera significativamente a estrutura inteira da sociedade burguesa: ao tempo que potencia as contradições fundamentais do capitalismo [...]

É nesse caldo de contradições que irão prosperar as demandas da sociedade a partir de seus movimentos, do trabalhador às diversas nomenclaturas sociais. Daí a discussão da busca pela tão propalada cidadania. Vieira (2001) verificou na última década do século XX, uma multiplicação dos estudos sobre o tema cidadania, em estudos de Janoski (1998) apud Vieira (2011), observa três vertentes teóricas que se ocupam de fenômenos relacionados à cidadania², quais

²Para as teorias durkheimianas, a cidadania não se restringe àquela sancionada por lei e tem na virtude cívica outro aspecto capital. Em decorrência desta concepção, abre-se espaço para que, na esfera pública, grupos voluntários, privados e sem fins lucrativos, formem a assim denominada sociedade civil. As teorias marxistas, enfatizam por sua vez, a reconstituição da sociedade civil. Gramsci opera uma mudança paradigmática com sua visão tripartite: Estado- mercado- sociedade civil, uma vez que para Hegel e Marx, a noção de sociedade civil abrangia todas as organizações

sejam: a teoria de Marshall acerca dos direitos da cidadania; a abordagem de Tocqueville/Durkheim a respeito da cultura cívica; e a teoria marxista/gramsciana acerca da sociedade civil.

O conceito de cidadania, enquanto direito a ter direito foi abordado de diversas perspectivas. Tornou-se clássica a concepção de T.H. Marshall, que em 1949, apresentou o primeiro modelo teórico acerca da cidadania ao desenvolver os direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão.

Marshall (1967) em seu modelo teórico expõe três elementos essenciais da cidadania: civil, político e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual- liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, liberdade e fé, direito à propriedade, de concluir contratos e o direito à justiça. Diz o autor, este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com outros e o devido encaminhamento processual. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política, ou como um eleitor dos membros de tal organismo, as instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do governo local. O Elemento social se refere a tudo que vai desde um 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. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais.

Dessa forma podemos perceber que Marshall (1967) associa três instituições-chaves, a cada elemento constituinte no seu modelo de cidadania - os tribunais de justiça (associado aos direitos básicos de liberdade individual), o parlamento (associado ao direito de participação no poder público) e as políticas sociais (relacionada ao direito de segurança e a um mínimo de bem-estar econômico). Vieira (2001) entende que Marshall em sua teoria evidencia os direitos civis conquistados no século XVIII, os direitos políticos, alcançados no século XIX, - como direitos de primeira geração, e os direitos sociais conquistados no século XX, são os direitos de segunda geração. Assim tais achados da

e atividades fora do Estado, inclusive as atividades econômicas das empresas (JANOSKI, 1998 apud VIEIRA, 2001).

cidadania marshalliana nos impulsiona a procurar entender o desenrolar desses direitos de segunda geração, principalmente a dimensão do bem estar econômico.

É certo que os modelos teóricos de análise do capital, principalmente os marxistas, defendem que o capitalismo enquanto sistema carrega consigo a própria desigualdade. Marx é certeiro nessa premissa, desde o desenrolar do capitalismo que a sociedade vem experimentando seus impactos nefastos. Esse ciclo do capital é tão potente-dominante há tanto tempo que Singer (2002), afirma que tendemos a tomá-lo como normal ou natural. Porém diz ele, na economia capitalista, ao contrário da dita naturalidade, encontramos dentro de um processo de competição característico de tal sistema, ganhadores que acumulam vantagens e os perdedores que acumulam desvantagens nas competições futuras. Esse ciclo vem se repetindo *ad eternum*-e produzindo aquilo que Bauman (2005) chamou de vidas desperdiçadas, refugo humano, que as sociedades contemporâneas varrem para debaixo de seus tapetes.

Diz Bauman (2005), no bojo das transformações geradas pelo capitalismo, ou mais precisamente pela globalização, os seres humanos estão sendo deixados do “lado de fora”, ou melhor, excluídos do mundo social. Essa é a expressão da vida contemporânea, carregada de uma ideologia consumista que prega a individualização do indivíduo e, conseqüentemente, a negação do sentido humano de solidariedade. Neste caminho segue a produção de refugo humano e de lixo em maiores quantidades, haja vista que a sociedade de consumidores se sobrepôs à sociedade de produtores. Quem não consome torna-se refugo humano e o que é consumido transforma-se em lixo, dejetos ou sujeira.

Tudo isso explica por que o capitalismo produz desigualdade crescente, verdadeira polarização- entre ganhadores e perdedores, no qual uma parte considerável da humanidade estará fora do “progresso econômico” portanto excluído da nave da modernidade.

Menos trágico do que Bauman, e mais próximo de Singer, Telles (1998), na perspectiva mais solidária e menos competitiva assim observa tal contexto na perspectiva de políticas públicas mais próximas e condizentes com a cidadania. Telles (1998), diz que para colocar a questão em termos mais concretos, e mais sintonizados com as questões que aqui interessam, o pressuposto do mercado

deixa na penumbra a teia de relações e condições que geram pobreza e exclusão social, tudo se reduzindo, e sendo assim entendido, à falta de renda e de acesso a bens e serviços. Nessa perspectiva, a pobreza é aquilo que escapa ao mercado, diz respeito aos indivíduos que não podem ou não têm condições de se adequar à racionalidade da economia e atender às suas exigências de desempenho e eficácia.

E é por isso mesmo residual. As assimetrias de poder no interior do mercado e as iniquidades que aí são engendradas são assim neutralizadas como questões que dizem respeito aos direitos e a princípios de igualdade e justiça a serem negociados (e disputados) no terreno mesmo dos conflitos sociais. São neutralizadas, pois, no interior do diagrama liberal, essas iniquidades não se constituem como problema que exige a mediação dos direitos, da representação coletiva e da difícil negociação entre interesses conflitantes – diz respeito tão somente aos “azares da vida” com o quais cada um tem que lidar e aprender a lidar a partir de sua própria vontade, habilidade e empenho. Na melhor das hipóteses, trata-se de garantir aos indivíduos condições para disputar seu lugar no mercado, posto este como locus de modernização e modernidade, geração de riqueza e bens que cada qual poderá e deverá se apropriar conforme suas capacidades e qualificações. Essa é a definição quasecanônica do liberalismo clássico.

E está no centro da reorganização neoliberal hoje proposta para as políticas sociais. É sob essa ótica que a transferência de renda, aí incluindo os programas de renda mínima, é defendida como estímulo para a integração dos indivíduos no mercado e é nesses termos que seletividade e focalização são definidos como alternativa à perspectiva universalista dos direitos sociais. Não por acaso, portanto, essa cisão entre economia e equidade, mercado e direitos está também no centro das principais críticas endereçadas aos programas de renda mínima.

Portanto independente do que possa nos oferecer o nosso futuro achado, é esse o contexto da economia capitalista, e os Estados nacionais de certa forma tem pouca margem de manobra para sustentar e universalizar as políticas sociais relativo à transferência de renda por longo prazo, e até mesmo devido às mudanças dos grupos políticos que se sucedem na direção dos governos.

Interessa-nos, portanto, tratar desta cidadania voltada ao social e que se preocupa com a garantia de um mínimo de segurança e bem-estar econômico ao indivíduo. Mas até que ponto este mínimo é garantido ao cidadão? Eis um desafio a ser desvendado no decorrer do estudo.

Discutir-se-á, neste momento, a questão da pobreza dentro de variados contextos. Segundo Carneiro (2005) uma renda que seja insuficiente, ou até mesmo inexistente, é um fator de extrema vulnerabilidade quando inserida em um contexto de economia de mercado, atrelando-se a isto a qualidade da inserção dos indivíduos no mundo de trabalho, isto caracterizaria, portanto, a pobreza. O conceito, entretanto, é mais amplo e, conforme o autor, a questão da pobreza torna-se ainda mais grave se não houver uma rede pública de proteção social, que proporcione o acesso a serviços básicos na garantia de uma mínima qualidade devida.

Ao tratar de uma perspectiva monetária, Carneiro (2005) afirma que pobres são aqueles que não conseguem alcançar determinado nível de renda que possa satisfazer, ou melhor, atender às necessidades de sobrevivência. Deste modo, a pobreza relaciona-se à ausência de uma renda e aqueles que estiverem abaixo de dada linha de rendimento monetário³ são considerados pobres, o que pode ser definido de forma absoluta ou relativa.

Cabe ressaltar que não é suficiente apenas fornecer uma renda para que a situação de vida de um indivíduo seja alterada, há uma série de fatores culturais e sociais que interferem durante este processo. Há uma perspectiva multidimensional da pobreza que explicita a interrelação existente entre as variadas carências. Essa concepção, porém, não leva em consideração fatores condicionantes envolvidos na reprodução da pobreza. Deste modo, a concepção monetária e a concepção das necessidades básicas constroem a noção de pobreza vinculando-a a alguma forma de privação materialmente. Outra discussão acerca deste assunto, apresentada por Carneiro (2005) é a que considera a pobreza como privação de capacidades (SEN, 2010) associando-a, desta maneira, à carência de capacidades básicas para operar no meio social, o que não depende necessariamente da renda que o indivíduo possui.

³Segundo Giddens (2012)- Uma medida que costuma a ser usada atualmente para pobreza absoluta ou extrema, é o número de pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia.

Para Sen (2010), privação de capacidades está diretamente relacionada a pobreza, que vai além da renda, o autor enfatiza a relação instrumental entre renda e capacidade, tanto entre famílias e indivíduos quanto a comunidades, as razões para as variações condicionais, afetadas pela idade, papéis sexuais e sociais, localização, condições epidemiológicas e por outras situação que o indivíduo pode ou não ter controle. Seria um perigo ver a pobreza pela perspectiva limitada de renda, pois seria confundir os fins com os meios. A expansão das capacidades tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda. Falando de desemprego e privação de capacidades Sen, diz que a perda da renda pode ser compensada por um auxílio renda, como foi na Europa, mas o desemprego continuará causando consequências graves na vida das pessoas. Destaca os danos e perdas, psicológicas, motivacionais e de saúde, as quais podem expressam na falta de habilidade e autoconfiança quanto ao trabalho, aumento de doenças, dificuldades nas relações familiares e vida social, aumento da exclusão social, tensões raciais e entre sexos.

Giddens (2012) em seus estudos faz o seguinte questionamento: o que é a pobreza e como deve ser definida? Os sociólogos e investigadores têm favorecido duas abordagens diferentes sobre a pobreza: a da pobreza absoluta e a da pobreza relativa. O conceito de pobreza absoluta está enraizado na ideia de subsistência - as condições básicas que permitem sustentar uma existência física saudável. Diz-se que pessoas que carecem de requisitos fundamentais para a existência humana - tal como comida suficiente, abrigo e roupa - vivem em situação de pobreza. Considera-se que o conceito de pobreza absoluta é universalmente aplicável. Defende que os padrões de subsistência humana são mais ou menos os mesmos para as pessoas de idade e constituição física equivalentes, independente do local em que vivem. Afirma que qualquer indivíduo em qualquer parte do mundo, vive na pobreza se estiver abaixo deste padrão universal.

Continua Giddens (2012) nem todos aceitam ser possível identificar tal padrão. Argumentam que é mais apropriado utilizar o conceito de pobreza relativa, que relaciona a pobreza com o padrão de vida geral prevalecente numa determinada sociedade. Os defensores do conceito de pobreza relativa afirmam

que a pobreza é culturalmente definida e não deve ser medida de acordo com um padrão de privação universal. É errado assumir que as necessidades humanas são idênticas em todo o lado- de fato, elas diferem entre sociedades e no seio destas.

Diz Giddens (2012, p. 313)

Existem dificuldades tanto na formulação do conceito de pobreza absoluta como na do de pobreza relativa. Uma técnica comum para medir a pobreza absoluta consiste em determinar uma linha da pobreza, baseada no preço dos bens essenciais à sobrevivência humana em determinada sociedade. Considera-se que os indivíduos ou agregados familiares cujos rendimentos se encontram abaixo da linha de pobreza vivem numa condição de pobreza. Porém, utilizar um único critério de pobreza pode ser problemático, porque tais definições não tomam em consideração as variações nas necessidades humanas existentes entre sociedades.

Pontes (2013) também trata da questão da pobreza expondo duas concepções. Primeiramente discute tal conceito com base na noção de Atkinson, onde a definição de pobreza e desigualdade estão relacionadas ao critério da renda, e os pobres seriam aqueles que estão abaixo de determinado nível de renda, independente do modo de utilização dos recursos, o que seria tão somente a garantia de acesso a este mínimo, por conseguinte estabelecido pela sociedade. A outra concepção apresentada por Pontes (2013), em que se inclui Townsend,- este construiu um importante indicador de pobreza, a partir de indicadores de nível de vida para determinar um nível de renda que define a linha de pobreza, aqueles que não alcançam tal nível são considerados pobres. Estas duas concepções de pobreza apresentadas fundamentam-se no critério de renda. É importante notar que ambos os conceitos estabelecidos pelos autores, segundo Pontes (2013) estão baseados numa visão relativista da pobreza,- também guardam em si importantes limitações teóricas e metodológicas. Pontes (2013) apresentatambém, em contraposição às ideias de Atkinson e Townsend, a concepção de pobreza defendida por Sen (2010). Segundo este autor, a linha de pobreza de Atkinson parte da questão da baixa renda sem considerar a própria distribuição de renda entre os pobres. Diante desta oposição aos pensamentos anteriores, pelas debilidades apresentadas Sen(2010) expõe duas formas de tratar da pobreza, e mensurá-la, a partir de um enfoque descritivo e a partir do enfoque político. Com relação ao aspecto descritivo, ele observa a categoria

pobreza partindo do reconhecimento de privações, onde se deve levar em consideração as variações sociais em cada sociedade; já o enfoque político está vinculado a medidas que possam mitigar a realidade descrita. Observa Sem (2010), que diante das variações sociais, não se pode excluir o acordo sobre o que se deve considerar como privação séria, (SEN, 1999apud PONTES, 2013).

Diante desta questão, Pontes (2013) apresenta um dos recentes meios de agir contra a pobreza, que seria a inserção de uma política identificada como “renda mínima de cidadania”, a qual tem como foco proporcionar um suporte material a pobres e excluídos, permitindo, assim, que estes integrem os círculos normais da vida cidadã (MORENO, 2000 apud PONTES, 2013).

Toda essa abordagem sobre a questão da pobreza e suas variadas concepções, complexidades e dissensos, chama a necessidade de compreensão da lógica do capitalismo, os esforços da sociedade através dos grupos interesse, e as metamorfoses que o capitalismo desenvolve dentro da relação capital/trabalho apresentada pela sua face mais perversa que é o neoliberalismo. Só assim poderemos começar a entender tal complexidade.

Conforme Marx (2013) a circulação de mercadoria é o ponto de partida do capital. Produção de mercadorias e circulação desenvolvida de mercadorias- o comércio- formam os pressupostos históricos a partir dos quais o capital emerge. O comércio e o mercado mundiais inauguram no século XVI, a história moderna do capital.

No desenrolar do processo da evolução do capitalismo, Marx mostra de que forma são produzidas as relações entre o capital e trabalho, dentro de uma análise da realidade determinada pelo modo de produção capitalista, principalmente- o movimento antagônico que evidencia a classe burguesa e a classe trabalhadora, onde se verifica a pauperização do trabalhador tornando-o mais distante de tudo aquilo que produz. Marx realiza suas análises a partir de uma perspectiva de totalidade social que nos permite destacar vários aspectos relevantes sobre os quais está apoiada a ilusão de que o processo de venda da força de trabalho é uma troca de equivalentes e nos ajuda a compreender as relações existentes entre a produção da riqueza e a produção da pobreza.

O desenvolvimento capitalista significou a transição da economia de reprodução simples do capital para a economia mercantil. As diferentes etapas da

divisão social do trabalho, que a cada nova fase determina novas relações, também correspondem a diferentes formas de propriedade.

Harvey (2013) em sua obra *Os limites do Capital* aponta sua evolução de maneira que cada vez mais a transformação ocorrida entrará naquilo que Lenin chamou de capital financeiro ou monopolista- o século XX escreveu Lenin, “marca o ponto de virada do velho capitalismo para o novo, da dominação do capital em geral para a dominação do capital financeiro”. Os bancos, declarou ele, poderiam concentrar o poder social do dinheiro em suas mãos, operar como “um único capitalista coletivo” e, assim, “subordinar à sua vontade” não apenas todas as operações comerciais e industriais, mas até os governos. Na medida em que os industriais buscam o poder do monopólio- em grande parte por meio da centralização dos capitais – o capital industrial e o bancário tendem a se unir. Então o “capital” financeiro é definido como “o capital bancário” de alguns bancos monopolistas muito grandes, fundidos com o capital das associações monopolista das indústrias.

Continua Harvey (2013), uma oligarquia financeira controladora surge na base do capital financeiro. Ela sistematicamente transforma o modo de produção capitalista e projeta de uma nova maneira as contradições internas do capitalismo no cenário mundial. As contradições, escreve Harvey (2013), inerentes do capitalista são agora expressadas em termo de um desenvolvimento desigual ainda mais dramático do capitalismo e de uma reestruturação radical das relações de classe. É nesse desenrolar do jogo de forças entre capital e trabalho que a sociedade civil através de seus movimentos sociais- grupos de interesse dos mais diversos pressionarão o Estado através das lutas por políticas públicas que possam mitigar as desvantagens pró-capital.

Cunha; Cunha (2002) dizem que a intensificação da questão social, após a crise de 1929, e o desenvolvimento do capitalismo monopolista determinaram novas relações entre capital e trabalho, e entre estes e o Estado, (para além do Estado mínimo. preconizado por ideias liberais do final do século XIX e início do século XX, ou seja, que somente assegurasse a ordem e a propriedade, e o mercado seria o regulador “natural” das relações sociais onde a posição ocupada pelo indivíduo na sociedade e suas relações eram percebidas conforme sua inserção no mercado), fazendo com que as elites econômicas admitissem os

limites do mercado como regulador natural e regatasse o papel do Estado como mediador civilizador, ou seja, com poderes políticos de interferência nas relações sociais. As autoras dizem que se pode entender a política social como estratégia de intervenção e regulação do Estado no que diz respeito à questão social. O Estado, ao tomar para si a responsabilidade pela formulação e execução das políticas econômica e social, tornou-se “arena de lutas por acesso à riqueza social”, uma vez que as políticas públicas envolvem conflitos de interesse entre camadas e classes sociais, e as respostas do Estado para essas questões podem atender interesses de um em detrimento de outros. Nesse processo, destaca-se a participação de diversos movimentos que lutaram por garantia de direitos civis, políticos e sociais. Muitas ações do Estado foram resultados dessas lutas.

Dessa forma verifica-se que entre as diversas políticas públicas, a política social é um tipo de política pública cuja expressão se dá através de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orientam a atuação do poder público em uma determinada área (CUNHA; CUNHA, 2002).

Cunha; Cunha (2002) observam que nas últimas décadas do século XX, em que houve forte ajuste econômico na maioria dos países, a questão social foi agravada por diversos fatores: desemprego estrutural (inexistência de postos de trabalho suficientes para todas as pessoas em idade economicamente ativa), precarização das relações de trabalho, alterações na organização familiar, e no ciclo de vida, e aprofundamento das desigualdades sociais, gerando exclusão e simultânea inclusão marginal de grande parcela da população. Essas consequências, nada mais são do que resultados da farsa da modernidade neoliberal (mudança conservadora) operadas sobre o arranjo político dos Estados nacionais que incidiu diretamente sobre a classe trabalhadora.

As respostas políticas dos diversos países à questão social, embora diferenciadas, apresentaram algumas medidas comuns, entre elas: o corte de benefícios ou a introdução de medidas de flexibilização do acesso a eles; a maior seletividade e a focalização das políticas sociais (atenderem os mais pobres entre os pobres), tornando-as residuais e casuais, ou seja, os programas não são contínuos e nem abrangentes e atingem pequenos grupos por determinado tempo; privatização de programas de bem-estar social, isentando o Estado da

garantia dos mínimos sociais necessários à sobrevivência humana; e o desmonte da rede de proteção social antes mantida pelo Estado. Eis então a proposta neoliberal. Sodré (1999) assim sintetizou: a proposta neoliberal trata em primeiro lugar, de uma drástica redução do Estado como instrumento de gestão política e econômica. Em termos de economia, o Estado deveria ceder todo o espaço ao mito do mercado, com área autônoma e geradora dos remédios indispensáveis à cura de todos os males, as reformas necessárias surgiriam como consequência natural do “jogo de forças” estabelecido pela hegemonia absoluta do mercado. Vimos então o quão é difícil chegar a um consenso do que seja a categoria pobreza enquanto conceito teórico, mas sabemos sem sombra de dúvidas como ela é produzida.

O embate entre capitalismo, trabalho e as consequências deste ainda não está ao alcance determinado equilíbrio, porém as lutas da classe trabalhadora têm ensejado grandes conquistas. No caso do Brasil a renovação ou alternância nos governos tem resgatado o papel do Estado para produção de políticas públicas, principalmente as políticas sociais.

Discutidas as concepções das categorias cidadania e pobreza, a partir da correlação capitalismo, política social e o neoliberalismo, trataremos agora de que forma se constituem políticas de transferência de renda. Em países desenvolvidos. Tais políticas surgiram a partir da constituição dos Estados de bem-estar social, em meados do século XX, e foi no período do pós-guerra que a maioria das nações europeias começou a utilizar políticas sociais com fins de transferência de renda (SOARES, 2010).

Ainda segundo a referida a autora, os programas de transferência de renda devem considerar o papel do Estado na sociedade e, mais especificamente, como este intervêm na economia. A justificativa, desenvolvida no século XX na Europa Ocidental, para o estabelecimento de políticas de transferência de renda seria o fato de que com isso, o Estado aumentaria a eficiência econômica por meio de políticas que, em consonância, também aumentaria a produtividade dos trabalhadores.

Segundo Soares(2010) em estudos de Barr, observa que os programas de transferência de renda que tem como foco aliviar a pobreza, podem ser concebidos de três formas: primeiramente, de modo que àqueles que não alcançam

determinado nível de renda para atingir uma dada condição de sobrevivência, outra forma é quando tal política depende, além da questão da renda, do cumprimento de condicionalidades, e um último caso é o que há benefícios universais, no formato da renda básica.

Ainda segundo este autor, há três meios para resultar em um programa, podendo este se dar com base em teste de renda, observação de indicadores de vulnerabilidade e criação de estímulos às escolhas por parte da população que se pretende alcançar. O teste de renda estabelece uma linha de pobreza, já a observação dos indicadores relaciona-se, por exemplo, a presença de idosos, crianças e deficientes físicos na família, o que pode ser atrelado à pobreza da mesma; o último meio se refere, por exemplo, aos benefícios que se relacionam a uma condicionalidade. Tais mecanismos que resultam em um programa de renda, não necessariamente precisam ser usados distintamente, podendo ocorrer na produção do desenho do programa.

Além da preocupação em como estabelecer e o tipo de programa a ser adotado, (BARR apud SOARES, 2010) afirma que existem duas maneiras de avaliar a eficiência de um programa de renda, de um lado tem-se a eficiência horizontal, por outro se tem a eficiência vertical. A primeira ocorre quando um programa apresenta cobertura total às pessoas as quais atende, assim, garante o recebimento do benefício. A eficiência vertical, em contrapartida, defende a ideia de que o auxílio deva ser disponibilizado de modo a evitar que pessoas que não se enquadrem no perfil pré-estabelecido o recebam. Por fim, o autor apresenta mais dois aspectos para a constituição de um programa de transferência de renda, que seriam: o valor dos benefícios e a real capacidade no enfrentamento da pobreza e os custos que o programa poderia requerer, tanto no nível operacional quanto administrativo.

Mas como funcionam no Brasil esses programas, uma vez estabelecidos as categorias cidadania (ativa), e a pobreza que se pretende mitigar? O percurso é espinhoso, uma vez que encontramos várias oposições, não só nos grupos políticos como na própria sociedade, com a ideia do ensinar a pescar. Segue nossas impressões. As políticas sociais no Brasil foram, em grande maioria, institucionalizadas entre as décadas de 1930 e 1970, sendo que na primeira década a legislação se referia, principalmente, às questões previdenciárias e

trabalhistas, a fim de assegurar proteção aos trabalhadores urbanos, o que segundo Yazbek (2001) ficou conhecido como cidadania regulada. A partir daquele período, o Estado passa a apresentar novos caracteres, instaurando e promovendo políticas de proteção social. Em consonância ao que ocorreu na década de 30, a educação, saúde, assistência social e habitação, concebidas também como políticas sociais, começaram a se institucionalizar a partir de 1945, (VIEIRA, 1983 apud YAZBEK, 2001).

Ainda conforme Yazbek (2001) em estudos de Vieira (1983) a partir de 1988⁴ começou a despontar no cenário brasileiro, um modelo de política em que se priorizasse a justiça social está institucionalizado na Constituição, mas sabemos que o resultado dependerá muito do jogo de forças com a elite econômica nacional. Diniz (2007, p. 108) afirma que “no período da chamada ‘Nova República’ cresceu o número de programas assistenciais particularmente os de distribuição gratuita de bens in natura à população pobre”. Tem-se então o início da descentralização e discussões acerca da necessidade de garantir aos cidadãos uma renda mínima. Porém, muita coisa muda, a partir de 1988 e o mundo de trabalho no Brasil começa a se alterar profundamente, levando a necessidade de se repensar as políticas sociais da época.

Segundo Diniz (2007), havia, em 1975, um voltado a atender idosos com mais de 70 anos e indivíduos portadores de invalidez, proporcionando a estes uma renda mensal vitalícia, correspondente a meio salário mínimo (o que foi alterado para um salário com a Constituição de 88, além de determinados pré-requisitos). Em 1993, a Lei 8.742, passou a tratar tal benefício com base na lei que dispõe sobre a organização da assistência social, saindo, deste modo, do âmbito da previdência social.

⁴Avritzer (2012) assim discorre sobre o cenário brasileiro a partir da CF- 1988, diz ele: por fim, é necessário mencionar as formas institucionalizadas de participação, que denominei em um outro trabalho instituições participativas. IPs são resultados da ação da sociedade civil brasileira durante o processo constituinte que resultou em um conjunto de artigos prevendo a participação social nas políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social, criança e adolescente, políticas urbanas e meio ambiente. Esse padrão modificou fortemente a ideia de autonomia da sociedade uma vez que, por mais paradoxal que pareça, a sociedade civil que reivindicou a sua autonomia em relação ao Estado foi a mesma que reivindicou arranjos híbridos com a sua participação junto aos atores estatais durante a Assembleia Nacional Constituinte. A maior parte das IPs tem a sua origem nos capítulos das políticas sociais da Constituição de 1988. Essa foi a origem das formas de participação no nível local, tais como os conselhos e as formas de participação incipientes no nível federal durante os anos 1990.

A partir de 1990, a questão de uma renda básica universal começou a entrar em pauta e ganhar destaque no cenário político social por meio do projeto de lei apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy. O projeto de nº 80/91 Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), foi aprovado no Senado, submetido à Câmara de Deputados onde permaneceu sem apreciação. Obstruído no Congresso Nacional pela concorrência de outros projetos de outros partidos, foi finalmente arquivado em fevereiro de 2007 (COELHO, 2013). Posteriormente, em 1995, já na gestão de Fernando Henrique Cardoso, foi apresentado outro projeto de lei em vias de garantir uma renda mínima aos cidadãos. No projeto ficaram estabelecidas as normas de participação, assim como condicionalidades a serem seguidas pelos beneficiados.

Este projeto apresentava um caráter um tanto restrito, na medida em que o apoio do governo federal seria de apenas 50%, ficando a cargo do município financiar o restante. Este foi bastante criticado, porém não há como negar que o terreno político, diante das necessidades vigentes na sociedade, já estava sendo preparado para a entrada de um forte programa de distribuição de renda, que veio a configurar-se como o Programa Bolsa Família. Este assunto será tratado de forma mais precisa nos capítulos seguintes. Por enquanto, coube apresentar um quadro geral acerca da cidadania, pobreza, desigualdade e de como as políticas e programas de renda começaram a se constituir no Brasil.

3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

3.1 As experiências de Renda Mínima no contexto Internacional.

A partir das décadas de quarenta e cinquenta do século XIX, houve um aumento das funções administrativas, o que fez com que a burocracia central se julgasse capaz de efetivar as tarefas idealizadas pelos adeptos do liberalismo (POLANYI, 1980). Em que pese à ocorrência de ensaios de políticas públicas de transferência de renda ao longo da história da humanidade, é somente a partir do século XVIII e XIX que estas vêm se manifestar sob a égide de um complexo e racional sistema de transferência de renda aos moldes da burocracia weberiana.

É importante compreender as políticas sociais em sua totalidade, incluindo os programas de transferência de renda. Neste contexto, as políticas sociais não só se constituem como mecanismos de distribuição de renda, mas também como unidade política, econômica e social, cuja manifestação se dá na esfera contraditória das lutas de classes, por que há interesses em disputa, pois a classe dominante não deseja ser um ator subsidiário das políticas públicas que mitigam os impactos da pobreza sobre a sociedade- enfim, não é solidária em pagar parte dos custos da transação. A partir desta análise, as políticas sociais são admitidas como “concessões e conquistas”, admitindo-se que para ganhar o “jogo” os atores em contenda faça concessões, pois em algum tempo é vantajoso para determinado ator mais forte fazê-lo-, por outro as devidas pressões dos atores menores, podem ser vista diferentemente de concessões, como conquista-, resultado da disputa, o que é a realidade quando se fala em política pública, ultrapassando a concepção marshalliana, que considera os direitos sociais como prerrogativa de acesso ao mínimo de bem estar e segurança materiais e, portanto, diz respeito ao acesso de todos ao nível mais elementar de participação no padrão da civilização.

O sistema capitalista ao longo da história apresentou fases diferenciadas. A primeira, extremamente excludente, e a segunda, ultraeficaz ao patrocinar processos de reengenharia no próprio sistema, quase sempre com o objetivo de maximizar sua renda de utilidade, ou seja, ampliar seus lucros. A utilidade e efetividade do sistema capitalista podem ser observadas ao longo da história da

humanidade, não somente como uma especificidade do capitalismo em si, mas como resultado de um conjunto de alterações que se consolidou através do eixo de pressão dos indivíduos, devendo, portanto ser compreendida como resultado ainda inacabado das gigantescas contradições que o mundo capitalista encerra(FARIA, 1986).

É incontestável, o fato das políticas sociais advirem primordialmente da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores, a que o Estado, por vezes, reage com antecipações estratégicas. Adinâmica das políticas sociais, porém, está longe de se encerrar numa tensão bipolar–seguimentos da sociedade demandantes/Estado burguês no capitalismo monopolista. Segundo Laurell (1998) a nova política social constitui-se como parte da reorientação integral da sociedade e é um complemento da política econômica neoliberal.

As políticas sociais provem essencialmente da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores, a que o Estado pode responder por antecipações estratégicas (BISPO, 2009). As antecipações estratégicas assumiram ao longo do período de extrema tensão do capitalismo, as mais diversas nomenclaturas, as quais poderiam, salvo suas especificidades e os contextos históricos em que foram implementadas, serem traduzidas e entendidas como programa de transferência de renda e o programa de renda mínima (SPOSATI, 1997). Deste modo, a débâcle dos estados de bem-estar social suscitou a necessidade da instituição de um conjunto de programa que, se não lograram o êxito necessário, contribuíram para que esse amplificasse os debates acadêmicos acerca de sua eficiência e/ou mesmo dos reais objetivos que estes encerravam.

Nos países centrais do capitalismo, o Estado de Bem Estar Social segue o padrão de acumulação e regulamentação Fordista Keynesiano, que rompe com a concepção liberal do laissez-faire, o qual se baseava no estado sem interferências na economia para não acarretar “efeitos desresponsabilizadores e de sujeição”. O modelo Fordista Keynesiano se destacou pelo seu caráter “democrático” e pela concepção às políticas sociais como direito de cidadania e/ou como elemento (re)distributivo. Ainda que limitado, por meio desse padrão de regulação capitalista, busca-se garantir uma proteção social generalizada, pautadas nas

políticas de pleno emprego e nas políticas sociais universais, assegurando ainda uma economia equilibrada e planificada abrangendo o compromisso dos diversos segmentos sociais. Desta maneira, o Estado monopolista desenvolve variadas estratégias para conter a crise do capitalismo no pós-guerra (como a intervenção na relação capital/trabalho por intermédio da política salarial na política fiscal, na política de juros e nas políticas sociais) exercendo, na maioria das vezes, o papel de mediador dos conflitos sociais, empregando as políticas sociais com o objetivo de conter as desigualdades sociais e suprir minimamente as necessidades básicas de existência dos indivíduos (SANSON, 2007).

Algumas análises tem demonstrado tais aspectos, serviços podem ser encarados como complementares e necessários à sua sobrevivência, frente à uma política que mantém os salários à margem das necessidades mínimas historicamente determinadas para a reprodução de suas condições de vida. Estes serviços são essenciais, mas não suficientes, para aquelas parcelas da força de trabalho alijadas do mercado de trabalho, referimo-nos aos beneficiários do programa de transferência de renda-bolsa família, os quais terão que ser alcançados por políticas de inclusão social, que possibilite intervenções no perfil sócio econômico familiar e permita alterações, no estado do pauperismo absoluto, como é o caso dos beneficiários do bolsa família. As respostas às necessidades de sobrevivência tendem a ser utilizadas como meio de subordinação da população aos padrões vigentes, na medida em que a gestão dos serviços foge do controle dos trabalhadores, não lhes sendo possível opinar e intervir no rumo das políticas sociais (IAMAMOTO, 1992).

A essência dos programas de transferência de renda está relacionada aos estudos advindos dos teóricos liberais sociais do liberalismo de inclusão social (John Stuart Mill, John Dewey, John Rawls, Amartya Sen). Em respeito aos “trabalhadores”, mais que a transferência de renda e/ou as assimetrias causadas pelo sistema capitalista, os programas visavam conter as massas de excluídos e descontentes com modo de produção capitalista, sendo uma forma de amainar os ânimos contra tal sistema, afinal de contas olhando para a modernidade, qualquer sistema que seja parece claro isto, que ofereça alguma contrapartida ao trabalhador para além do salário, isso está claro em Marshall em análise do conjunto de suas categorias. Seguindo esta ideia, a universalização da

complementação de renda independente do trabalho direto do cidadão, seria a novidade do final do século, o que pode ser denominado como “alocação universal” seguindo o modelo teórico de Sposati, (1997). Para Suplicy (2002), os programas de transferência de renda de caráter universal e incondicional, denominado pelo autor de “Renda de Cidadania”, são possibilidades concretas de garantia do direito básico do ser humano: o direito à vida, por meio da partição da riqueza socialmente produzida. Segundo Coêlho (2013), Suplicy baseou-se nas ideias de imposto de renda negativo de Friedman (1975) que consistia no complemento de rendimentos brutos em valores equivalentes a 30% do salário mínimo. Este índice visava a recompor o poder de compra do salário mínimo numa projeção de inflação anual de 30%.

Na segunda metade do século XX, o modelo do welfare state trouxe a ideia de universalização do acesso aos serviços sociais. Segundo Esping-Andersen (1995) se expandiram os serviços sociais e o emprego público, o *welfarestate* participou de forma direta na constituição de uma classe média. A satisfação das necessidades básicas sem o pagamento direto, sendo o custo rateado pela sociedade através do fundo social administrado pelo Estado. A renda mínima, em contrapartida, transfere moeda e não serviço, também pelo fundo social gerido pelo Estado.

Há uma convergência de ideias sobre a necessidade de implementação de tais programas, diante das necessidades prementes da classe trabalhadora. Segundo alguns pressupostos marxistas, há também a consciência de que em muitos casos estes programas de submissão e sublimação dos agentes descontentes com o modo de produção capitalista. (SPOSATI, 1997)

Não há uma homogeneidade intelectual quando se discute o conceito de renda mínima e os demais benefícios que este tipo de programa pode trazer para a classe trabalhadora. Os programas de transferência de renda encerram contradições específicas que tendem a se manifestar de maneiras e intensidade diferentes dependendo para isso, do grau de mobilização dos demandantes, isto é, dos trabalhadores. (AZEVEDO, 2005).

A falência do *WelfareState*, segundo Majone (2006), forçaram que o governo dos países que o haviam implementados desenvolvessem estratégias

com objetivo de minimizar seus efeitos nocivos ao sistema, e/ou mesmo impedir que a classe trabalhadora realizasse a revolução de forma mais radical.

Considerando a questão semântica em relação ao termo *WelfareState*, esta mentalidade de intervenção do estado, com vistas a garantir o *status quo* não era uma novidade. A base teórica desta modalidade de ação subvencionava-se nos pressupostos ideológicos do liberalismo econômico inglês, que trabalhava a partir de uma taxonomia altamente excludente e preconceituosa para definir aqueles que teriam acesso aos fundos estatais que tinham por objetivo assistir os excluídos do modo capitalista de produção. Deste modo, o liberalismo vai classificar as pessoas no trabalho, distinguindo os aptos e inaptos, capazes e incapazes. Apesar disso este modelo compreende a assistência aos incapacitados, como por exemplo, no caso da Lei Poor Law, estruturada na Inglaterra em 1601 com a rainha Elizabeth I, que previa punição de ‘vagabundos’ e o estímulo ao trabalho dos capacitados. (SPOSATI, 1997, p. 12).

Guardando situações análogas àquelas que impactaram sobre o *welfarestate* contemporâneo, segundo a autora, devem-se as assimetrias econômicas por insucesso dessa empreitada. Referente a situações análogas àquelas que impactaram o *welfarestate* contemporâneo, deve-se considerar as assimetrias econômicas desenvolvidas por insucesso dessa empreitada.

As crises econômicas transformaram a concepção da legislação aos pobres, que antes se mostrava como punitiva, onde os vagabundos marcados com um ‘s’ (*slaves*, correspondente a ‘escravo’) eram vistos como mão-de-obra. A política que dividia os pobres como capazes e incapazes de trabalhar, punia aqueles que eram incapazes, considerando-os vagabundos. Desemprego e vagabundagem eram confundidos. (SPOSATI, 1997, p. 12)

Deste modo, com a maximização dos efeitos da crise que assolaram a Europa, os magistrados, por meio de um artifício legal, instituíram uma quantidade mínima de proventos a que um cidadão inglês deveria ter direito para sobreviver. Em Speenhamland, diante da fome que assolava a população, se passou a distribuir aos pobres o valor diário do preço do pão o que configurou o primeiro mínimo social. Com o auge do liberalismo, em 1834, surgiu uma nova legislação na Inglaterra estabelecendo o internamento dos pobres *nas work houses*, consideradas por alguns estudiosos como verdadeiras casas de tortura

que recolhiam os incapazes de trabalhar, velhos, crianças e mulheres, obrigando-os a aprender um ofício e onde também o nível de mortalidade era enorme. a mortalidade era enorme. Denominava-se como *indoor relief*, a ajuda intramuros, oposta à ajuda extramuros existente antes para os pobres. (SPOSATI, 1997).

Deste modo, percebe-se que com a instituição do mínimo necessário e de outras benesses sociais destinadas a “assistencializar” os trabalhadores aptos aos fins do mercado, o processo de conscientização sobre a necessidade de se trabalhar os nefastos efeitos causados pela expropriação dos meios de produção dos trabalhadores não se deu de forma pacífica.

Na consolidação, segundo Sposati (1997) e Silva (2007), deste processo estavam e operavam todas as estruturas que Marx⁵ chamava de defensoras do estado burguês: a igreja, o mercado e logicamente o estado.

Considerando a visão keynesiana que então predominava, era necessário repensar a questão do desemprego, da exclusão do mercado e e rever a forma de intervenção do Estado, em que a ajuda não seja uma questão só para os incapacitados. “Com as lutas sociais emergentes, bem como do socialismo enquanto horizonte político ampliou-se a visão da presença do Estado”[...] (SPOSATI, 1997, p. 13-14).

Foi na França que os programas ganharam maior visibilidade dada as especificidades daquele país, bem como da classe trabalhadora historicamente questionadora das estruturas sociais vigentes.

No caso da França, o desenvolvimento dos mínimos e/ou transferência de renda foi um processo gradual, antecedido por um conjunto de fatores que objetivavam corrigir as assimetrias causadas pelo capitalismo naquele país. Dentre estes fatores, destaca-se: a instituição de seguro voltado aos menos favorecidos em 1930, o projeto de seguridade social, o programa de alocação de recursos para mãe solteira, a alocação de recursos para mulheres sós, mães chefe-de-família, velhos trabalhadores, renda mínima para inválidos, e o seguro viuvez (SPOSATI, 1997, p. 14).

A França ao longo das décadas de 1930 a 1950 foi definida por Donzelot (1994) como a era da invenção do social. As ações constituíram-se como uma contradição à lógica do mercado frente a um discurso de solidariedade. Os

⁵ Marx (1989).

franceses instauraram a seguridade social, chamando-a de regime de solidariedade social, conforme este regime os solteiros pagam pelos casados, os jovens pagam pelos velhos, trabalhadores pelos inativos, os sãos pelos doentes etc. “A seguridade, nos anos 40, foi precedido por essa série de alocações específicas e pelo seguro-velhice e seguro-doença.” (SPOSATI, 1997, p. 14-15).

Ao longo do séc. XIX, a questão previdenciária francesa passou por um conjunto de transformações que visavam reorganizá-la, dentre estas se destaca a ideia de que aos seguros deveria haver uma proteção em relação aos desejos de centralização do estado, haja vista o mesmo operar-se a partir de uma perspectiva individual dos segurados, e que, portanto, não haveria justificativa para que o estado viesse imiscuir-se desta área e sim que o mercado deveria a Smith, regulá-lo. (SPOSATI, 1997).

A partir desta perspectiva, formava-se na França a concepção de que o centralismo nas decisões não seria benéfico para a consolidação do programa de inversão social que estava em curso na França e que, portanto, a autonomia de decisões e instituições com objetivo de reinserir os excluídos era mais benéfica ao povo francês, fato este que se constituía como um soco com ferradura aos ideólogos do capitalismo na França (SPOSATI, 1997).

Na França, durante o século XIX, em se tratando da previdência, que estava fortemente relacionada com a concepção do seguro voluntário, o Estado, não deveria intervir, sendo dada ao mercado a função de regular tal seguro. No fim do século, já havia instituições de assistência na França. Em 1883, os indigentes passavam a ter assistência gratuita, graças à uma lista elaborada pelos prefeitos, mais tarde, os velhos incuráveis também passaram a ter o mesmo benefício. Em 1908, foram implantadas em algumas partes da Alsácia, certas experiências de renda mínima local. A suprema corte francesa anulou a obrigatoriedade da lei de aposentadoria de 1910, a pretexto de que esta não era condizente com a ideia do seguro voluntário. Em 1930, houve uma substituição na lei de cobertura de aposentadoria e doenças, em decorrência da crise do capitalismo, deste modo, a lei gerou uma série de objeções a fim de abarcar as diferentes ‘caixas’ (de alocações familiares) que se formavam, possuindo cerca de 30 mil empresas aderentes. (SPOSATI, 1997, p. 75.)

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial houve um conjunto de transformações no sistema social francês, dentre as quais se pode destacar a mudança de paradigma dos assistidos pelo programa. Deste modo, a categoria incapaz cedeu lugar à categoria necessitada. Mudança esta que é imprescindível

para uma análise sobre o liberalismo clássico. Sabe-se que a ideia de incapacidade era fundamental para conseguir a inserção num programa de ajuda (SPOSATI, 1997).

Além da mudança conceitual já destacada, a França adotou uma profunda reengenharia no desenho institucional que ordenava a implementação dos programas de assistência social. Deste modo, constituiu um conjunto de arranjos institucionais que possibilitaram maior autonomia às regiões daquele país no que tange a realização mais rápida de ações com esse objetivo.

O resultado desse processo foi o surgimento por toda a França, de novas modalidades de proteção social aos trabalhadores, dentre as quais podemos destacar a criação do código da família que definia, a partir de um marco legal específico, a concessão de direito à assistência as famílias, é por meio deste processo que, se consolidam os benefícios para a infância e família com alocação para as crianças pequenas, pais solteiros, complemento familiar, ajuda às crianças com dificuldades, ajuda para escolarização, para bolsas de estudo nas escolas secundárias. Tudo subordinado ao teto do ingresso familiar (SPOSATI, 1997, p. 15-16).

É ainda neste contexto, um contingente de franceses até então considerados inaptos, conseguem acessar a aposentadoria e o auxílio à moradia. As ajudas voltam-se, deste modo, também às crianças e aos idosos, de modo que para estes últimos, por exemplo, a ajuda se dá de acordo com a renda familiar, alocações suplementares para aposentadoria aos que não conseguem tal benefício pela nova legislação, dentre outros. Apenas em 1958, a política para os desempregados deixou de ser um seguro eventual para tornar-se um seguro-desemprego. (SPOSATI, 1997).

O desenvolvimento tecnológico, na França e em toda a Europa, gerou precarização do trabalho. Tal fato constata-se pelos trabalhos temporários, pela terceirização generalizada, e pelo desemprego, que atinge na França, o equivalente a 10% da mão-de-obra ativa, e na Espanha, o índice é de 20%, ocorrendo ainda em todos os outros países da Europa. O desemprego é um terror e as pessoas não têm mais perspectivas para o futuro, toda essa série de restrições à imigração advém justamente dessa nova conjuntura econômica europeia (SPOSATI, 1997).

Dentre as novidades inseridas nesta agenda estava a adoção da Renda Mínima (RMI) que observava que aquelas pessoas impossibilitadas de trabalhar, por razões físicas, mentais ou mesmo econômicas, tem direito a obter da coletividade meios convenientes de existência. Na França, a renda mínima de inserção é colocada como um direito daquele que se encontra impossibilitado de obter meios. Trata-se de um direito, mas também foi combinado com uma obrigação, a de procurar trabalho (SPOSATI, 1997, p. 17).

Ao conceituar a inserção à Renda Mínima, instigou-se uma grande polêmica no seio jurídico francês, haja vista a referida lei não definir de forma clara o que viria a ser de fato o ato de inserção. A inserção é um imperativo nacional, ou seja, é um direito e, ao mesmo tempo é decorrência de um contrato. Assim, a inserção pode ser demandada pelo usuário, mas depende de um contrato a ser assinado. É, portanto, um direito público e, contratual, o que gera uma polêmica entre o caráter público ou privado desse contrato. Há uma inserção de natureza contratual, condicionada à manutenção da renda (SPOSATI, 1997, p. 17).

A instituição do sistema holandês de proteção social nasce em um momento de extrema expansão e pujança do estado providência holandês, este fato convergiria na possibilidade de uma inserção de um número maior de trabalhadores nos mecanismos de proteção social do estado. (HOVEN, 1997 apud SPOSATI, 1997).

Deste modo, o arcabouço institucional estava associado à lei geral de assistência social instituída pelo governo holandês em 1965.

Desta lei derivaram um complexo de políticas assistenciais que tinham por objetivo ampliar o acesso dos excluídos aos benefícios do estado providência holandês, dentre os quais podemos destacar: Lei geral do abandono familiar; Expansão da lei do desemprego; Lei do fundo de doença; A lei dos custos extraordinários de doença; Lei da incapacidade para o trabalho e Lei geral de assistência social.

O período compreendido entre os anos de 1971 a 1990 é caracterizado por assimetrias nas questões sociais. O processo está relacionado à década de 60 e 80, onde nota-se a crescente demanda por serviços assistenciais àqueles necessitados, bem como ocorre o crescimento destes, *pari passu* à

demanda. As ações de democratização, iniciadas no fim da década de 60, prosseguem, acompanhadas por um processo de secularização e enfraquecimento da "pilarização" e de quadros tradicionais de poder (HOVEN, 1997 apud SPOSATI, 1997, p. 61).

A década de 90 refletia inflexão observada em escala mundial, ou seja, a crise econômica que assolou o mundo também abateu sistema de proteção social holandês. Como reação às dificuldades de financiamento do Estado Providência, especificamente dos regimes sociais, houve cortes financeiros nas prestações, redução dos direitos e reivindicações. (HOVEN apud SPOSATI, 1997, p. 61).

Os principais benefícios instituídos no sistema de proteção social holandês referente às assimetrias e descontinuidade observadas no referido sistema, destaca-se um conjunto de ações importantes realizadas no sentido de garantir a reprodução da classe trabalhadora excluída do processo produtivo, dentre os quais:

a) Lei do desemprego: esta lei garantia, em caso de desemprego do trabalhador, um subsídio de 70% de seu salário, enquanto estivesse desempregado, durante um período variável que estava relacionado ao histórico de vida do trabalhador;

b) Lei da doença: o eixo de proteção dessa lei visava proteger os trabalhadores de eventuais perdas financeiras em caso de doença e/ou acidente de trabalho. A subvenção a ser recebida era de 70% do salário e o tempo de permanência deste no serviço era de 52 semanas, em geral o benefício poderia alcançar 100%;

c) Lei sobre o seguro de incapacidade para o trabalho: os proventos destinados dessa lei eram de 70% dos vencimentos básicos, objetivando ainda proteger o trabalhador holandês que ficava por períodos prolongados fora da indústria;

d) Lei sobre o fundo de doenças: esta lei objetivava garantir via complementação financeira aqueles que recebiam abaixo do mínimo determinado pelas leis holandesas, provendo-os com objetivo de garantir a subvenção às despesas de saúde;

e) Lei da velhice: esta lei visava garantir aos trabalhadores holandeses no gozo de sua velhice o acesso aos serviços elementares. Por essa lei, os idosos acessavam linhas de financiamentos estatais para realizar todos os serviços relativos a sua subsistência;

f) Lei geral de viúvas, viúvos e órfãos: Tal lei garantia a subvenção via pagamento de proventos financeiros a estes para que os mesmos pudessem ter garantido sua reprodução;

g) Lei geral para a incapacidade para o trabalho: de caráter nacional, essa lei não fazia distinção ao acesso aos proventos. Deste modo, todos os cidadãos holandeses poderiam acessar o referido provento, desde que se enquadrasse nas disposições gerais do mesmo;

h) Lei geral do abandono familiar: esta lei previa que as crianças vítimas do abandono familiar teriam direito a receber do estado proventos;

i) Lei geral das despesas particulares e lei de prestações a deficientes: esta lei visava assegurar aos cidadãos holandeses uma garantidos recursos financeiros necessários aos tratamentos médicos essenciais;

j) Lei geral da assistência social: esta lei representava uma ruptura no sistema social holandês, pois instituiu de forma obrigatória na letra da lei, o coeficiente mínimo de meios a que um cidadão deveria dispor para sobreviver. Definia, portanto, a obrigação legal do Estado de dar assistência a uma pessoa sem condições desatisfazer as despesas necessárias à sua subsistência, garantindo um mínimo financeiro de recursos aos seus cidadãos. Assim, substituiu-se o caráter de favor da Lei dos Pobres por um reclamável. (HOVEN, 1997 apud SPOSATI, 1997).

A mudança de perspectiva embutida na lei geral de assistência social que instituiu a renda mínima estava no fato do alargamento e do empoderamento dos cidadãos de direito, que até então eram lhes provido sobre a semântica de favor estatal. Deste modo, o fator pobreza passou a ser compreendido como um reflexo das assimetrias do sistema capitalista e não como fruto da incapacidade dos cidadãos holandeses.

No que diz respeito a essa nova mentalidade em terminologia, a entrada da BW e em particular os debates parlamentares que a precederam, respondem em um período anterior da lei dos pobres e implicam em um quadro de prestação e

ação bastante favorável à classe trabalhadora. A pobreza é concebida agora como resultado de fatores sociais, não se trata mais de incapacidade ou causa individual. Pobreza/pobre não devem gerar reações de desconfiança, paternalismo e humilhação, ao contrário, devem ser vistas a partir de uma abordagem positiva, como expressão desta, constituindo uma nova forma de pensar, atribuindo-se grande importância à erradicação de todos os conceitos que façam lembrar práticas paternalistas e humilhantes das leis dos pobres (HOVEN, 1997 apud SPOSATI, 1997, p. 66).

Separado das discussões travadas ao longo da implementação do programa de renda mínimo francês e holandês que tinham na essência (ainda que sobre a ideologia liberal) resgatar e emancipar os assistidos por esses programas; os EUA implementaram seus programas a partir de um desenho institucional concebido no legislativo, sem que houvesse uma pressão mais consistente e organizada da classe trabalhadora. Diferentemente do que ocorrera na Europa, desde 1974, os Estados Unidos aprovou, através do Congresso Americano, a garantia de uma renda mínima ligada à institucionalização de uma forma de imposto de renda negativo, que ficou conhecido como Crédito Fiscal por Remuneração Recebida (Earned Income Tax Credit- EICT), voltado àquelas famílias mais pobres que estejam trabalhando, que possuam crianças e que não conseguem atingir um determinado patamar (AZEVEDO, 2005, p. 67).

A década de 90 nos EUA foi caracterizada pela expansão dos programas de renda, bem como de ajustes nos mesmos, que objetivavam maximizar seus resultados. O programa, com periodicidade de 5 anos ou mais, se expandiu, atendendo famílias monoparentais, com mãe de baixa renda e educação limitada. Tal programa apresenta ainda contrapartidas sociais, como por exemplo, o *work fare*, que envolveu uma série de obrigações de trabalho dos beneficiários (AZEVEDO, 2005, p. 67).

3.2 Os Programas de Transferência de Renda no Brasil

3.2.1 Antecedentes Históricos do Programa

O backbone do sistema de proteção social brasileiro teve suas origens ao longo das décadas de 1930 e 1940. Este período é caracterizado por um conjunto

de transformações, que viriam impactar de forma decisiva sobre a dinâmica socio-econômica até então observada em nosso país. Deste modo, o Brasil desvinculou-se do modelo de desenvolvimento baseado nas exportações de *commodities*, mais conhecido como agroexportador, que tinha na cultura do café um dos seus eixos; a isto soma-se o fato de que neste período verificou-se uma reengenharia no modelo urbano-industrial, bem como ao estado impunham-se novos desafios. O Estado passa então a assumir, de modo mais amplo, a regulação ou provisão direta no campo da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento, transporte coletivo (SILVA, 2007).

Neste contexto, houve a consolidação da prestação desse serviço, bem como se atrelou a condição de cidadão e da cidadania ao exercício do labor. Obviamente que aqueles que não trabalhavam estavam excluídos da possibilidade de acesso aos benefícios que estavam em processo de estruturação. (SILVA, 2007).

Nos anos de 1970 a 1980, completou-se o processo iniciado nas décadas de 30 e 40, porém, havendo um governo de exceção, os militares “capturaram” os programas sociais com claros objetivos de controlar a sociedade civil brasileira, que pressionava o regime com objetivo de instituir uma nova forma de governo, a isto soma-se o fato de que o regime contribuiu para a exclusão de significativa parcela da população a partir de suas políticas econômicas malfadadas. (SILVA, 2007).

O Sistema de Proteção Social avançou rumo a sua consolidação e expansão nas décadas de 70 e 80, sob a égide da orientação atortário do regime militar. Neste sentido, os programas e serviços sociais ampliaram-se, de modo que passaram a funcionar como compensação à repressão e ao arbítrio, aliada a grande demanda posta na conjuntura anterior. Os programas sociais expandiram-se como meio de compensar pela repressão aberta direcionada aos movimentos sociais e ao movimento sindical. A estratégia de controle social por parte do Estado via programas sociais, não foi suficiente e houve uma rearticulação da sociedade civil, especialmente na década de 1970, eclodindo os chamados "novos movimentos sociais" e se estruturando o "sindicalismo autêntico", além do reordenamento e surgimentos de novos partidos políticos entre estes o Partido dos Trabalhadores, o movimento autêntico do Partido do Movimento Democrático

Brasileiro (PMDB), dos partidos, então, clandestinos da esquerda, além da intensa atuação da Igreja. (SILVA, 2007, p. 22).

Porém, os avanços obtidos ao longo das décadas de 70 e 80, e posteriormente inseridos na constituição de 1988, foram seccionados ao longo da década de 90 devido a um conjunto de ações endógenas do executivo e fruto da conjuntura externa, como, por exemplo, o processo de desmonte patrocinado pelo neoliberalismo. A partir do ajuste econômico que o governo realizou por ocasião das crises externas que contribuíram de forma efetiva para que esse processo continuasse, ou seja, assistiu-se ao desmonte do estado de “bem-estar social brasileiro”: (SILVA, 2007, p. 22).

Durante a década de 90 houve avanços em relação à universalização dos direitos sociais, assim como do processo democrático brasileiro. Por outro lado o governo FHC começou a utilizar o projeto de desenvolvimento econômico, de orientação neoliberal, buscando a inserção do Brasil na chamada competitividade da economia globalizada. Entendemos que, uma das bases dessas políticas é o corte nos gastos sociais, diga-se nas políticas sociais, essas ações do governo teve forte apoio das elites conservadoras no Congresso, uma vez que opõem-se a regulamentação dos direitos sociais designados na Constituição de 1988.

O ajuste econômico no Brasil provocou estagnação do crescimento econômico, precarização e instabilidade do trabalho, desemprego, rebaixamento do valor da renda do trabalho, refletindo em uma ampliação e aprofundamento da pobreza, que se ramifica, inclusive, para os setores médios da sociedade. (SILVA, 2007, p. 22).

Tal processo maximizou-se vindo a inserir-se na agenda pública brasileira, causando uma grande tensão na sociedade. Um dos eixos de tensão estava associado ao desmonte das conquistas da classe trabalhadora brasileira, que por conta da flexibilização das relações trabalhistas ao longo do governo FHC viu-se na eminência de acabar.

Há uma grande contradição, nos anos 1990, no que se refere ao campo das políticas sociais no Brasil. Verifica-se um avanço no plano político-institucional, bem reconhecido por meio do estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização e de participação social, disposto na Constituição Brasileira de 1988, e ao mesmo tempo neste cenário, no plano da

intervenção estatal no social, um movimento direcionado por posturas restritivas, de aspecto minimalista (Os mínimos sociais podem ser concebido numa perspectivas restrita, minimalista fundando-se na pobreza e no limiar da sobrevivência) que a partir de medidas com um número cada vez maior de rebaixamento do corte de renda para fixação da linha de pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo, aos Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil, a partir de 2001.

O programa instituído no Brasil através do projeto de lei nº 80/1991, se distingue dos demais programas de alcance local já desenvolvidos em estados como Brasília, trazia importante diferença em relação aos programas já implementados, uma vez que apresentava características específicas que apontavam para a universalização de direitos sociais, com ampla cobertura, garantias legais e obrigatoriedade de dotação orçamentária. (AZEVEDO, 2005, p. 41).

Deste modo, o PGRM fora aprovado na câmara federal no ano de 1982. Através do projeto de lei nº 2561 o programa tinha a seguinte redação, em seu artigo 1º asseverava que no seu Art. 1º É instituído o PGRM, que beneficiará, sob a forma do imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no País, maiores de vinte e cinco anos e que auferirem rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$45.000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros).

O programa de renda mínima aprovado pela câmara federal se constituiu como da mais alta relevância, pois a partir daquele momento tornava-se um ato inexorável a política de transferência de renda no Brasil, ou como dizem os cientistas políticos, estabeleceu-se um *path dependence*; fato este que viria a constranger toda e qualquer autoridade que tentasse abortar tais políticas. (SILVA, 2007).

Outra questão importante e definitiva, referente ao programa de renda mínima brasileira, estava relacionada ao fato de que o projeto de lei criava rubricas financeiras destinadas à execução do mesmo, conforme observa o artigo 5º, que o PGRM será custeado com dotação orçamentária específica, a ser consignada no Orçamento da União a partir do exercício financeiro de 1995.

No parágrafo único cita que a partir de 1994, os projetos de lei relativos a planos plurianuais e a diretrizes orçamentárias deverão especificar os

cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do PGRM.

O projeto de lei que instituiu o PGRM foi inovador, pois descolava o debate e a questão dos assistidos para aqueles relacionados aos direitos elementares dos cidadãos estabelecidos na constituição federal de 1988. (AZEVEDO, 2005; SILVA, 2007). A proposição da autora é ratificada pelo artigo VI do referido projeto que dispõe do seguinte:

Art. 6º O Poder Executivo instituirá os necessários programas e projetos para a ampliação da oferta de serviço e bens de consumo populares, de modo a atender o crescimento da demanda decorrente da implantação do PGRM.

Parágrafo único. Serão desenvolvidas pesquisas visando detectar eventuais entraves ao aumento da produção, e propor cabíveis mudanças estruturais do sistema produtivo e financeiro. (BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 janeiro de 2004).

O projeto trazia ainda em sua concepção mecanismos coercitivos que impunham aos beneficiários e executores do mesmo a necessidade de que esses agissem de forma ética e transparente, tanto no ato de receber quanto dispender tais recursos, como dispõe o artigo 8º do referido projeto de lei:

Art. 8º Será excluído do PGRM, pelo prazo de cinco anos, ou definitivamente, se reincidente, o beneficiário que prestar declaração falsa, ou que usar de qualquer outro meio ilícito para obtenção de vantagens.

§ 1º Sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o participante do PGRM que gozar ilicitamente do benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento integral da importância recebida, corrigida com base no INPC ou outro índice oficial que o substituir.

§ 2º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada que concorra para o ilícito previsto neste artigo, inserido ou fazendo inserir declaração falsa em documento que deva produzir efeito perante o Programa, aplica-se, além das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior que ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, corrigida monetariamente na forma do parágrafo anterior. (BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 janeiro de 2004).

É importante ainda destacar que o PGRM trazia em sua arquitetura institucional uma possibilidade maior de interface entre os executivos federal e os estados. Interface esta, que poderia ser utilizada para maximizar os efeitos do referido programa, conforme dispunha o artigo 7º do mesmo, o Poder Executivo desenvolverá, de preferência em convênio com os Estados, capacidade de

orientação e apoio aos municípios, visando à instituição de programas de treinamento de mão-de-obra para os benefícios do PGRM, quando necessários ao seu aperfeiçoamento ou ao seu ingresso no mercado de trabalho.

Neste sentido, a instituição do PGRM seria uma possibilidade de inflexão no sentido de permitir uma reorientação no processo das políticas públicas no Brasil, diferente dos pressupostos daqueles observados por Leal (1985) que em sua obra: “coronelismo: enxada e voto” estabeleceu que a política pública no Brasil travestia-se de mecanismos para capturar os votos da população.

Nesse âmbito é que o debate internacional tem apontado os programas de transferência de renda como possibilidade de solução para a crise do desemprego e o enfrentamento da pobreza, sendo defendido por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais de diferentes matizes teóricas, dentre as quais se destacam duas expectativas.

Uma de natureza liberal/neoliberal, que considera os programas de transferência de renda como mecanismo compensatório e residual, eficaz no combate a pobreza e ao desemprego, e enquanto uma política substantiva dos programas sociais e serviços sociais como mecanismo simplificador do sistema de proteção social.

Em 2001, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, Yazbek (2007) foram lançadas algumas políticas voltadas para a melhoria da renda e da qualidade de vida da população mais pobre: Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Benefício de Prestação Continuada, foi instituído o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, que tinha como objetivo cadastrar, com uso de formulário único, as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza de todos os municípios brasileiros.

A partir de 2003, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que incorporou essas políticas em um único programa e unificou as ações públicas nas áreas de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional, Saúde, Educação Infantil e Transferência de Renda. Caracterizou-se por um momento de mudanças qualitativas. (YAZBEK et al, 2007), entendendo

Transferência de Renda como uma política pública concebida no âmbito do direito à cidadania com perspectiva de estabelecer uma relação direta

Estado/cidadão, com transferência monetária alocada diretamente aos beneficiários, com possibilidade de contribuir para mudanças nas práticas políticas e na democracia, pela perspectiva de superar o clientelismo e o uso eleitoral que têm marcado as políticas sociais brasileiras. (YAZBEK et al, 2007:191)

A outra perspectiva de natureza progressista/distributivista considera os programas de transferência de renda enquanto mecanismo de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços básicos existentes e voltada para a inclusão social, com uma perspectiva que percebe os programas de transferência de renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos numa conjuntura de pobreza e desemprego.

Os programas de transferência condicional de renda são considerados estratégias de proteção social que visam à promoção do desenvolvimento social e humanitário. O Programa Bolsa Família (PBF) é o maior programa de transferência condicional de renda do mundo, e tornou-se a abordagem padrão no Brasil no que diz respeito à redução dos níveis de pobreza. Além de promover o acesso aos serviços públicos como saúde, educação e proteção social, o programa visa o combate a fome, a promoção de segurança alimentar e nutricional, e incentivo a capacitação sustentável de famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza (PAES-SOUSA; SANTOS; MIAZAKI, 2011).

O programa brasileiro serve de exemplo para outros países e procura investir em capital humano, e apesar de possuir teoria estruturada, ainda carece de resultados fortalecidos. O tema, ainda controverso no meio científico, gera questões sobre o quanto o programa pode influenciar nos desfechos em saúde de maneira objetiva (LIGNANI, et al.,2011), e principalmente, o quanto reduz as iniquidades sociais.

Alguns estudos na população brasileira já revelam uma tendência, mesmo que modesta, no sentido de que aqueles que aderiram ao PBF apresentam uma melhoria nas medidas antropométricas (PIPERATA, et al.,2011). Outros estudos apontam que a melhoria do poder de compra das famílias que recebem renda do programa tende a aumentar a escolha por alimentos não-saudáveis. Para Lignani, et al.(2011), o grau de dependência da renda vinda dos programas foi

positivamente associado com o aumento da ingestão de alimentos como o açúcar e refrigerantes.

Paes-Sousa; Santos; Miazaki (2011) investigaram os efeitos do programa de transferência condicional de renda na nutrição infantil no Brasil. O objetivo deste estudo foi identificar possíveis associações entre a inscrição no PBF e indicadores antropométricos: relação altura/idade, peso/idade e peso/altura em crianças menores de 5 anos de idade.

Os resultados encontrados foram publicados no *Bulletin of the World Health Organization* e estão de acordo com estudos internacionais. Na Colômbia, os recém-nascidos participantes do programa de transferência de renda tiveram um aumento médio de peso. Além disso, a exposição ao programa foi associada com um aumento na relação altura/idade em crianças menores de 2 anos. Isso significa que, entre os expostos ao programa de transferência de renda, houve uma redução 6,9% na probabilidade de ser desnutrido. Uma tendência similar foi encontrada no México, onde três programas de transferência de renda foram analisados e mostraram um efeito positivo sobre a altura de crianças com idade inferior a 12 anos, mostrando ainda que, o maior benefício foi encontrado entre as crianças menores de 6 meses moradoras das regiões mais pobres. O mesmo ocorreu na Nicarágua, onde o programa de transferência de renda foi associado a um decréscimo de 6 pontos percentuais na prevalência de baixo peso entre crianças menores de 5 anos.

No estudo seccional realizado por Paes-Sousa; Santos; Miazaki (2011), 22.375 crianças foram avaliadas e os resultados indicaram um efeito positivo nos desfechos antropométricos em alguns subgrupos. As crianças com menos de 5 anos registradas no PBF tiveram 26% maior chance de ter altura adequada em relação à idade e ao peso quando comparadas as não registradas no programa. Crianças do PBF com idade superior a 12 meses eram mais propensas a ter altura adequada em relação a idade do que as da mesma idade que não estavam registradas no programa. No entanto, este efeito não foi observado em crianças com menos de 12 meses de idade. As crianças com idade entre 12-35 meses e 36-60 meses registrados no PBF tinham 19% e 41% maior chances de ter altura adequada para idade, respectivamente, do que as crianças não expostas ao PBF.

Apesar de existirem evidências sobre o sucesso dos programas, tanto no Brasil como na Colômbia, México e Nicarágua, e de se constatar um aumento das taxas de inscrição nos programas, melhoria dos cuidados preventivos de saúde, e aumento do consumo doméstico de alimentos, ainda existem perguntas sem resposta. Tais como: potencialidades dos programas e seu bom funcionamento em condições diferentes, atendimento a uma ampla gama de desafios das populações pobres e vulneráveis, e as estratégias capazes de evitar a transmissão intergeracional da pobreza (RAWLINGS; RUBIO, 2005).

Para Paes-Sousa; Santos; Miazaki (2011), o PBF promove mudanças principalmente na questão de segurança alimentar e no aumento do potencial de renda e aquisição. Porém, a capacidade do programa em provocar mudanças neste sentido é limitada pela capacidade do país para atender a crescente demanda por serviços sociais. Os autores alertam para o fato de que qualquer aumento na utilização dos serviços sociais públicos dependerá do grau no qual tais serviços são prestados. O mesmo ocorre no que diz respeito à alimentação, o programa deverá enfatizar a disponibilidade de comidas saudáveis e não somente o aumento no poder de compra per si.

O relatório da Comissão Nacional de Determinantes Sociais aponta que as avaliações dos programas de transferência condicional de renda, tanto o PBF como seu precursor, o programa bolsa alimentação, estiveram focados nos mais pobres. Apesar dos achados em relação ao impacto global da nutrição não serem consistentes, nenhum estudo avaliou se houve redução das desigualdades no estado nutricional (ou qualquer outro indicador) como resultado do programa.

Sabe-se que os programas de transferência condicional de renda têm sido sujeitos a avaliações rigorosas de sua eficácia através de métodos experimentais ou quase-experimentais, em uma tentativa de fortalecimento dos resultados da implantação do programa. Paes-Sousa; Santos; Miazaki (2011) sugerem que deverá ser garantido às famílias do PBF um aumento de acesso a bens e serviços condizentes com a melhoria da nutrição, e que, por conseguinte possa resultar na melhoria da saúde. Além disso, faz-se necessário a realização de estudos que forneçam dados sobre o potencial redutor de iniquidades sociais dos programas.

O enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais é um dos grandes desafios da sociedade brasileira. Para superá-lo, é necessário que o

Estado formule e implemente políticas e programas que garantam direitos sociais e o pleno exercício da cidadania. Essas políticas são de responsabilidade do Governo Federal, dos estados, municípios e do Distrito Federal e devem contar também com a participação da sociedade. (BRASIL MDS, 2013).

4AQUESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL

Boschetti e Behring (2006) sobre as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social, dizem: são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento- em geral setorializadas e fragmentadas- às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. O que percebemos então, é que a desigualdade produzida pelo capitalismo de alguma forma encontrará forte oposição da classe trabalhadora, que irá cada vez mais a partir dos movimentos sociais pressionar os tomadores de decisão do Estado a produzir políticas públicas que gerem proteção contra as consequências desse embate com o capital, principalmente à forma mais perversa que é o neoliberalismo.

Obviamente em si tratando da produção de políticas públicas e sua dimensão para proteção social- sabemos que é uma contenda no qual o elo mais “fraco” gera muita dispersão de energia e poucos ganhos, partindo da ideia que o trabalho é a força motriz dos processos de produção, e por não encontrar estratégia que suporte o impacto do capital- porém esse esforço poderá sensibilizar os *politymakers* a construir um sistema de proteção social que possam se guiar numa perspectiva mais universalista- entendemos como uma espécie de ideal weberiano, uma vez que, o capitalismo não poderá se sustentar se não fizer “concessões”. Isso não cairá do céu e terá que ser disputado em todas as arenas possíveis, até que se possa empatar o jogo, tarefa esta, que não soa suave tampouco será fácil.

Ao longo do tempo, tudo isto, aqui e alhures tem gerado grandes escaramuças, governos se sucedem e não conseguem consolidar um referencial junto à sociedade dessas políticas, para que se possa gerar um *feedback* de que estejam no caminho certo. Muitos países, inclusive os de renda alta, ou de capitalismo avançado tem sofrido grandes reveses. Experiências anteriores

demonstram a luta do capital contra essas iniciativas- levando a classe acadêmica ao debate à exaustão sobre o verdadeiro papel do Estado em contenda com o capital, no que diz respeito a essa dimensão de políticas públicas- crescimento econômico de longo prazo, geralmente serve como argumento de convencimento de que tais políticas são gastos públicos e se as políticas em geral não estiverem voltadas para produção, as economias nacionais poderão vir a quebrar- por isso são insustentáveis. Então se estabelecem as encruzilhadas entre políticas universais e de focalização na busca para criar e amenizar as agruras da classe da trabalhadora na perspectiva de um sistema de proteção social que funcione de maneira universal e que possa mitigar as consequências da relação capital e trabalho.

Giddens (2012) observa que a maioria dos países industrializados e em processo de industrialização no mundo atualmente é formada por Estados de bem-estar social. Com isso se quer dizer que o Estado desempenha um papel central na prestação de assistência social, por meio de um sistema que oferece serviços e benefícios que satisfazem as necessidades básicas das pessoas, como saúde, educação habitação e renda. Ainda em Giddens (2012), o consenso político sobre assistência social acabou na década de 1980, os Estados Unidos da América (EUA) e o Reino Unido envidaram esforços para fazer recuar o Estado de bem-estar social. Várias críticas estavam no centro de fazer reduzir a assistência social.

Uma delas e talvez a central eram os crescentes custos financeiros, a recessão econômica, o desemprego e a emergência da burocracia enorme- significavam gastos crescentes contínuos- isso seria uma bomba relógio que seria acionada pelo aumento contínuo da população que sufocaria o sistema da previdência social. Enfim uma crise financeira potencial.

Para além desse modelo conservador, diz Giddens (2012), no século XXI, o debate sobre o bem estar social, não envolve apenas a prosperidade material, mas o bem estar geral da população. As políticas sociais se preocupam em promover a coesão social, fomentar redes de interdependência e maximizar a capacidade das pessoas para ajudarem a si mesmas. Os direitos e as responsabilidades assumem uma nova importância, não para só para os da base, mas também para àqueles que estão no topo. Os primeiros na perspectiva de sair

da assistência social e trabalhar, e os segundos de não abandonarem suas obrigações cívicas, sociais e fiscais. Essas preocupações são verdadeiros dilemas junto aos tomadores de decisão, bem como dos debates acadêmicos.

Afinal de contas qual caminho trilhar? Vejamos então como isso ocorre no Estado nação brasileiro.

4.1 A Política de Assistência Social e a Proteção Social no Brasil

No Brasil segundo Cunha e Cunha (2002), a crise decorrente do esgotamento do milagre econômico, ao final da década de 1970 e início da década de 1980, propiciou uma conjuntura socio-econômica favorável ao movimento da sociedade em direção à redemocratização, e com isso, a reorganização da sociedade civil, através do diversos movimentos sociais. Esse conjunto de acontecimentos levou à construção da Assembleia Nacional Constituinte, e conseqüentemente a possibilidade de uma nova ordem política e social no Brasil em novas bases.

Sabendo que Estados autoritários são limitados e não tem uma vida perene, dessa forma, os movimentos sociais do período, da luta de direitos a ter direitos, envidaram esforços e pressão sobre essa nova ordem para inscrever suas demandas na Carta Constitucional- os direitos sociais que implicaram em deveres do Estado, traduzidos em políticas públicas.

Enquanto o mundo do capitalismo avançado cortava custos, e direitos de proteção e assistência social, os movimentos sociais brasileiros foram na contra mão desses processos de reestruturação do capital que via na diminuição do Estado e a responsabilização da sociedade civil e do mercado a devida solução para a questão da política e da proteção social.

Nesse período, ainda segundo Cunha e Cunha (2002), a Constituição Brasileira de 1988- reflexo da ampla mobilização social que a precedeu, instituiu o oficialmente o sistema de seguridade social no Brasil, baseado no eixo previdência, saúde e assistência social, e por meio do art. 195, definiu seu financiamento por toda a sociedade- e os entes federados, além de empregadores, trabalhadores e recursos advindos da loteria (concursos).

Esse arranjo institucionalizado teve grande importância no que diz respeito às políticas que integram o sistema, - pois a partir da CF-1998, foi reconhecido o

direito de proteção social devida pelo Estado como universal, independente da contribuição prévia ao sistema, além de instituir estruturas organizativas para seu funcionamento, tais como: conselhos, fundos, comissões e conferências.

Esse sistema em que pese suas restrições a essas políticas (assistência social), teve a importância de romper com o formato contratual contributivo-, assim a proteção social passa a ser incondicional, não dependendo de contribuições pessoais que caracterizavam o sistema. Dessa forma inscreveu novos direitos sociais para a população, tanto para àqueles que se encontravam no mercado, quanto aos não segurados no que tange a proteção social na perspectiva de diminuir a vulnerabilidade social.

A década de 1990 foi marcada pelos esforços de diversos setores da sociedade para regulamentação e implementação dos direitos sociais conquistados - foram regulamentados as áreas da criança e do adolescente, da seguridade social, da saúde, e da assistência social, da educação, e da previdência social.

A posição de Hochman (2013) acerca desse tema, é mais crítica, diz ele: a assistência social no Brasil configurou-se como um modelo desarticulado e desordenado de proteção, subsidiado pelo Estado e executado por instituições filantrópicas da sociedade, que lidava com a pobreza de forma residual e por meio de caridade- e continua o autor, o campo da assistência foi marcado por uma institucionalização precária, periférica e fragmentada, sem diretrizes para sua constituição como política pública. Os implementadores foram entidades filantrópicas e sem fins lucrativos o que facilitou o clientelismo, corrupção e ineficiência, além de sobreposição de ações, falta de planejamento e articulações das intervenções, sem orientações mais claras para os serviços a serem prestados e nenhuma avaliação de suas ações, conclui o autor.

Além dessa observação, verificou-se certa lentidão em sua implementação:

Ao longo da década de 1990, no entanto, a assistência social não acompanhou o ritmo da consolidação institucional percebida nas outras políticas sociais, notadamente na saúde. O arcabouço legal da política é instituído em 1993, pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – lei n. 8.742/1993), que reitera as orientações normativas de descentralização e participação popular. (HOCHMAN, 2013, p. 332).

A partir dos esforços das mobilizações sociais de trabalhadores e beneficiários verificou-se no governo FHC, a efetivação de mecanismos previstos com as respectivas implantações (Conselho Nacional de Assistência Social, Fundo, Conselhos e Planos de Assistência Social em 4.105 dos 5.560 municípios brasileiros), além da efetivação do Benefício de Prestação Continuada (HOCHMAN, 2013).

Mesmo com os esforços devidos, ainda ficou a lacuna na questão distribuição de competências entre os entes federados- os arranjos estabelecidos não deram conta de estabelecer uma sintonia entre esses entes, permanecendo competências difusas e imprecisas, ficando os estados e municípios ainda mais fragilizados por não terem incentivos e capacidades que pudessem gerar competência para gestão dessa rede de políticas.

Em 2003 que houve uma ampliação no escopo dessas políticas e construiu um sistema de base universal. Os programas de transferência de renda foram unificados no Programa Bolsa Família- que alcança hoje apreciável capilaridade e focalização bem sucedida. A assistência social foi marcada por particular importância- evidenciada por ministério próprio (MAS e depois o MDS), separando-a definitivamente da previdência social. A lógica da seguridade continua sendo a da articulação entre as políticas, mas atenta para as particularidades políticas, programáticas e técnicas de cada uma dessas ações governamentais, sem subordinação de nenhuma delas às outras, (HOCHAMN, 2013).

A Constituição Federal de 1988 é muito objetiva, a Assistência Social passa a ser uma Política Pública de Seguridade Social, portanto, de direito do cidadão e dever do Estado, regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - 1993) que estabelece seu funcionamento em âmbito nacional, regulamentando os artigos constitucionais 203 e 204. Como vimos a Proteção Social gestada a partir da CF- 1988 vêm trazendo alterações importantes na natureza das relações intergovernamentais, relacionadas à recuperação das bases federativas do Estado brasileiro ao longo dos 20 anos, o que têm impactado nas condições sob as quais se realiza o processo de transferência de atribuições na área social. No Estado federativo brasileiro pós 1988, estados e

municípios passaram a ser, de fato, politicamente relativamente autônomos (ARRETCHE, 1999).

Relações intergovernamentais desta natureza tem construído o Sistema Brasileiro de Proteção Social, até então um conjunto disperso, fragmentado, com reduzidos índices de cobertura e fragilmente financiado de iniciativas governamentais na área social. A nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada, em 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Conforme a PNAS, são estabelecidos princípios, diretrizes, objetivos e ações da assistência Social, especificamente da Proteção Social Básica e Especial, além de se apoiar a necessidade de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), posteriormente, aprovado em 2005. O SUAS é um modelo de gestão voltado ao território nacional, em que se articula a ação dos três entes governamentais, por meio do estabelecimento de novos pactos federativos para a política de assistência social e sua articulação com as demais políticas sociais no âmbito da proteção social brasileira.

Em seguida a NOB/SUAS, que opera com padrões e parâmetros para funcionamento do SUAS, estabelece pontos que determinam as condicionalidades e condições para que os entes federados (governos federal, estaduais e municipais) participem no co-financiamento, através de níveis diferenciados de gestão, deixando claro as funções da Assistência Social: a proteção social básica e especial; a vigilância social e a defesa dos direitos assistências⁶, qualificação à gestão, controle social e financiamento, criando indicadores oficiais para monitoramento e avaliação da política, assim como critérios de partilha dos recursos. Desde o início da construção do SUAS, a política de assistência social tem passado por mudanças institucionais importantes.

⁶A proteção social básica consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais do ciclo de vida, a dignidade humana e a família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. A defesa social e institucional traduz-se em serviços que garantam o acesso ao conhecimento dos direitos sócio-assistenciais e sua defesa (ouvidorias, centros de referência, centros de apoio sócio-jurídico, conselhos de direitos, entre outros. A vigilância sócio-assistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social da população e do território pelo qual são responsáveis). (BRASIL.MDS. 2004).

Em linhas gerais, a nova Política de Assistência Social e, por conseguinte, o novo sistema, pretende resgatar os princípios postos na LOAS, promulgada em 1993, que estabelece as diretrizes gerais da política e de sua gestão.

A LOAS veio tornar operacional os princípios estabelecidos na Constituição de 1988, que instituiu a participação dos representantes de associações e organizações da sociedade na gestão das políticas públicas, implicando ao mesmo tempo na criação de novas arenas decisórias ao nível dos executivos municipais, estaduais e federal.

A descentralização e a participação são as principais inovações incorporadas nesta lei, que foram implementadas na forma de novos foros institucionais, como conselhos nacional, estaduais e municipais de assistência social, comissões intergestoras bipartites e tripartites, além dos fundos de assistência social, pelos quais são realizados os repasses de recurso do governo federal para os demais entes federados.

Outra peça normativa fundamental da política é a Norma Operacional Básica (NOB), as NOB/97 e NOB/98 destinaram-se a operacionalizar as diretrizes e princípios contidos na LOAS e na Política de Assistência Social formulada a partir dela, respectivamente. Ao pretender especificar o modo de operacionalização do sistema de gestão descentralizado e participativo, a NOB/98 estabeleceu uma divisão de competências entre os entes federados. O modelo preconizado e vigente, substituído pela publicação da NOB/SUAS, delega ao governo federal a tarefa de coordenar a política nacionalmente, fixando, de forma participativa, suas diretrizes gerais, e supervisionando sua implementação. O governo estadual é encarregado de apoiar os municípios na implementação da política, além de também elaborar e executar programas e projetos de cunho regional embora não disponha de recursos para tanto (LIMA, 2004).

Em cada nível de governo, deve haver um órgão governamental encarregado de gerir a política. Ao governo municipal cabem a gestão e a implementação dos serviços e ações assistenciais em conjunto com a rede local, formada por instituições sociais não governamentais provedoras de serviços

assistenciais, que participam do processo decisório da política nos conselhos de assistência social, cuja composição é paritária entre governo e sociedade civil.⁷

O papel das comissões que pactuam a operacionalização do sistema reafirma-se como instância componente do sistema descentralizado. Têm-se as comissões intergestoras tripartite e bipartite, que constituem espaços de negociação e pactuação entre os entes federados a respeito dos aspectos operacionais e da gestão da política, incluindo divisão de recursos entre eles. Estas comissões são instâncias que propiciam a participação dos gestores de todos os níveis de governo no processo decisório da política.

Um dos objetivos expressos na concepção do (SUAS é a redefinição das atribuições de União, Estados e Municípios, dividindo-os de maneira mais equânime e atribuindo maior poder e voz aos níveis subnacionais. A nova Política Nacional de Assistência Social tem como referência o território, especialmente o município, cuja autonomia pretende reforçar.

Na medida em que o SUAS propõe reforçar o princípio de descentralização, coloca-se também o desafio, de aumentar a capacidade institucional de estados e municípios para que estes níveis de governo possam executar, de forma eficaz, tanto as tarefas que lhe cabem desde a Constituição de 1988, quanto às novas a serem assumidas com o sistema único (LIMA, 2004). Para isso, é também necessário que estados e municípios disponham de recursos correspondentes às suas atribuições.

O financiamento da política seguirá novas regras, e estará vinculado ao piso de atenção atribuído a cada município, considerando-se principalmente o tamanho de sua população. A alocação de recursos para estados e municípios é uma questão atualmente colocada na nova Norma Operacional Básica.

Outro ponto central da nova política é a matricialidade sociofamiliar, ou seja, a família como alva das ações de proteção social e a busca por fortalecer o convívio familiar e comunitário. Também constituem público usuário prioritário da assistência social, aqueles grupos que vivem em situação de maior vulnerabilidade, como: população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos e pessoas com deficiência.

⁷ Para uma descrição da divisão de competências estabelecida pelas NOB 1 e 2, ver Lima (2004, p. 83).

A provisão de proteção social, objetivo básico da política de assistência social, passou a se dividir, desde 2004, em duas modalidades: básica e especial. A chamada Proteção Social Básica se destina a prevenir situações de risco e fortalecer os vínculos familiares e comunitários de pessoas que vivem em vulnerabilidade social devido a pobreza, com os vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social – estão fortemente abalados(PNAS, 2004). O Programa de Atenção Integral à Família, que realiza a coordenação da rede de serviços socioassistenciais local, o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada são exemplos de serviços e benefícios de proteção social básica.

A Proteção Social Especial destina-se a famílias em situação de risco pessoal e social, isto é, famílias que tiveram seus direitos violados. Desta forma, para restabelecer os direitos destas famílias, por exemplo, para retirar crianças e adolescentes da situação de trabalho ou de abuso e exploração sexual, a ideia é que os gestores da assistência social trabalhem em conjunto com órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e outros órgãos do Poder Executivo. A Proteção Social Especial divide-se ainda entre os serviços de média complexidade e alta complexidade, sendo que os primeiros são aqueles que se destinam às famílias e indivíduos que ainda preservam os vínculos familiares e comunitários, ao contrário dos últimos.

A produção e utilização sistemática da informação para o aprimoramento da gestão requerem, porém, o treinamento dos gestores da área em monitoramento e avaliação. Na realidade, a assistência social é um setor com grande demanda por contratação de servidores públicos de carreira e de capacitação do seu quadro de pessoal, especialmente neste momento em que se pretende implementar uma mudança de paradigma.

A concepção do SUAS implica em uma perspectiva de intersetorialidade, ou seja, de articulação entre a política de assistência social e as demais políticas sociais (saúde, educação, cultura, emprego, habitação, saneamento) com vistas a atender as necessidades integrais das famílias beneficiadas.

A década de 90 foi sem dúvida nenhuma, a década em que se inicia um grande movimento nacional na perspectiva da implantação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. Criam-se conselhos, plano e

fundo. São estabelecidos programas, projetos, serviços e benefícios. Surgem comissões intergestoras, bipartite e tripartite, a partir da NOB/97 e NOB/98, as quais se constituem como espaço de pactuação operacional da gestão.

O modelo institucional deve refletir um estado regulador, que altera gradativamente em escala crescente sua intervenção, assegurando o pacto sócio-político e objetivando a cobertura universalizada no campo da proteção social. Especificamente, este modelo buscaria o acesso de todos a um conjunto de seguranças que garantam a remediação aos riscos e vulnerabilidades sociais (SPOSATI, 1997). Isso para que a Assistência Social se configure no campo do direito social, constituindo-se em política estratégica não contributiva, voltada para um padrão necessário e básico de vida visando à prevenção ou a superação de diferentes formas de exclusão social e a garantia de padrões de cidadania e qualidade de vida (YASBEK, 2001).

A Constituição Federal de 1988 tinha por perspectiva a consolidação de um sistema de bem-estar social no Brasil, o que se verifica, no entanto, é que os avanços foram relativamente pequenos.

A lógica desigual e excludente da reestruturação capitalista tende a vislumbrar o planejamento e avaliação das políticas sociais como instrumentos essenciais de governo, porque podem dimensionar qualitativa e quantitativamente a extensão dos problemas sociais, ao passo que também servem para proteger ações estruturais de médio e longo alcance. A questão que se coloca neste estudo diz respeito justamente ao horizonte político e verificação de um instrumento de emancipação e desenvolvimento social no caso, no município de Ananindeua.

5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): ORIGEM, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 132 e pela Lei Federal nº 10.836 em 9/1/2004. Segundo o governo brasileiro constitui-se como o maior programa de transferência de renda do mundo⁸, realiza o repasse financeiro diretamente ao beneficiário, com condicionalidades e ações complementares. Está voltado para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, tendo cobertura em todos os municípios brasileiros.

O programa foi concebido para ser operacionalizado através de três eixos principais: a transferência de renda, objetivando a promoção do alívio imediato da pobreza; as condicionalidades, reforçando o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social e as ações complementares, cujo foco principal se volta para o desenvolvimento de habilidades, capacidades das famílias para a superação de sua situação de vulnerabilidade. (Lei 10.869 de janeiro de 2004, e regulamentada pelo decreto-lei 5.209 de 17 de setembro de 2004).

Representa a convergência de esforços de todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal) para um conjunto de ações que objetiva reduzir a pobreza e possibilitar a reinserção dos indivíduos no mercado de trabalho, dentre os quais podemos destacar os benefícios do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Bolsa Escola, Bolsa-alimentação, Vale Gás, etc. (AZEVEDO, 2005; SILVA, 2007).

O Programa Bolsa Família, fundamentado na Constituição de 1988, estruturou-se com base nos seguintes princípios: Enfrentamento da pobreza e da desigualdade social; Proteção social não contributiva; Proteção social à família; Intersetorialidade; Gestão Descentralizada e Inclusão Social.

⁸ Recentemente, o governo brasileiro recebeu o Award for Outstanding Achievement in Social Security, prêmio concedido pela Associação Internacional de Seguridade Social (da sigla em inglês ISSA). A distinção foi dada em reconhecimento à atuação do programa no combate à pobreza e na promoção dos direitos sociais da população mais vulnerável do País. Segundo a ISSA, o programa é o maior do mundo em transferência de renda, com um custo relativo baixo, equivalente a apenas 0,5% do PIB brasileiro. (PORTAL BRASIL, 2013).

No Brasil, conforme prevê a Constituição Federal de 1988, o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social é de responsabilidade de todos os entes federados, ou seja, a gestão descentralizada é um princípio presente na Constituição e um dos fundamentos das políticas públicas brasileiras, esse princípio possibilita que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuem de forma corresponsável para implementação do Bolsa Família e do Cadastro Único, isso significa que enfrentar esses problemas sociais é contribuição compartilhada de todos os entes.

A família deve ter apoio Estado e acesso às condições para exercer o seu papel, no sustento, guarda e educação das crianças e adolescentes, na proteção dos idosos e das pessoas com deficiência. Com ênfase na família⁹ e no Estado como garantidor da política de proteção social não contributiva é que se baseia o PBF, sendo o conjunto de estratégias públicas que buscam assegurar aos brasileiros o livre acesso a serviços, programas, projetos e benefícios, independentemente de qualquer contribuição ou pagamento direto para a previdência ou seguro social. Isto é, não é exigido pagamento específico para se ter direito a um serviço ou a um benefício social não contributivo. A proteção social à família nos remete ao compromisso do Estado no apoio a capacidade da família atuar na assistência e no cuidado de seus componentes. (BRASIL. MDS, 2014) com suas diferenças, recursos financeiros, escolarização, necessidades, entre outros. Para o PBF

A família corresponde à 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 (BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 janeiro de 2004.).

⁹Existem diferentes critérios para conceituar família, como a coabitação, consanguinidade, afinidade afetiva, entre outros. As diversas formas de olhar e pensar sobre a família dá ao estudo sobre família dimensões com pesos e ênfases diferentes, conforme a análise do contexto em que ela se inclui. Entre os conceitos bastante divulgados, o Art. 25 da Lei 8.069/2000 que cria o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece: "Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes. "Nas Normas Operacionais Básicas, do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS, 2005), encontramos como conceito de família como". Núcleo afetivo, vinculada por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero". Independente do arranjo familiar é no seu núcleo que as pessoas devem encontrar acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social. É na família que as crianças encontrarão suas primeiras referências e viverão experiências que marcarão sua vida como adultos.

O princípio de proteção social à família nos traz a ideia de que o Estado precisa apoiar a capacidade de a família atuar na assistência e no cuidado de seus componentes. A família é uma unidade social importante, de formação, de compartilhamento, de solidariedade, de proteção aos seus membros. Há famílias de diversas formas: existem casais com filhos mais velhos, mulheres sozinhas com filhos. E as famílias enfrentam contextos e têm necessidades distintas: têm mais ou menos recursos financeiros à disposição, maior ou menor acesso à renda e à escolarização, entre tantos outros exemplos. Assim, o Estado precisa considerar essas diferentes necessidades, para que seja capaz de apoiar o próprio papel de proteção que a família representa.

Já a intersetorialidade prevê a articulação com as áreas responsáveis por garantir alguns dos direitos sociais dos cidadãos brasileiros, tais como: educação, saúde e assistência social. Por exemplo, ao estabelecer a frequência das crianças e dos adolescentes às escolas como uma das condicionalidades, o PBF articula-se com a área de educação, responsável por viabilizar o direito à escola, previsto na Constituição.

A gestão descentralizada é um princípio presente na Constituição e um dos fundamentos das políticas públicas brasileiras. Esse princípio possibilita que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuem de forma corresponsável para implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Por fim, a inclusão social¹⁰, entendemos tal conceito muito mais do que integrar ou fazer parte, mas que a sociedade se transforma rompendo com modelos conservadores e se modifica para receber o indivíduo em seu meio como um cidadão portador de direitos, refere-se ao “processo que possibilita à população excluída socialmente partilhar bens e serviços sociais produzidos pela sociedade, garantindo a efetivação dos direitos, acesso à segurança, justiça, cidadania e representação política” (BRASIL. MDS, 2013).

¹⁰ Talvez Sasaki (1997) possa nos ajudar quando dialoga com a ideia de inclusão social como estratégia, assim diz: inclusão social é a forma pela qual a sociedade se adapta para poder incluir, em seus sistemas sociais gerais, pessoas com necessidades especiais e, simultaneamente, essas também se preparam para assumir seus papéis na sociedade. Para o autor, a sociedade precisa ser modificada, devendo entender que ela precisa ser capaz de atender às necessidades de seus membros, tendo esses como parceiros na discussão de problemas e soluções. inclusão é entendida como a modificação da sociedade como pré-requisito para que essas mesmas pessoas possam buscar seu desenvolvimento e exercer a cidadania.

O Programa Bolsa-família unificou quatro grandes programas do governo que compunham sua rede de proteção social, a saber: bolsa-escola, bolsa-alimentação, auxílio gás e cartão cidadão. A unificação destes no programa Bolsa-Família deu-se a partir da percepção, via pesquisa, de que os mesmos ao serem implementados de forma separada não estariam maximizando seus reais objetivos, que seriam no caso de combater a fome, a miséria e promover a emancipação das famílias mais pobres do país. Neste sentido, pelo decreto-lei nº 5.209 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa-Família teve o seguinte desenho institucional:

O Programa Bolsa Família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Nos termos da Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001 os programas remanescentes são:

I - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001;

II - Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAAL - "Cartão Alimentação", criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003;

III - Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde - "Bolsa Alimentação", instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; e

IV - Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, traduzem em promoção do acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combatendo a fome e promoção da segurança alimentar e nutricional; estimulando a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; atuando no combate a pobreza; promoção da intersectorialidade, complementaridade e sinergia das ações sociais do Poder Público em todas as esferas de governo. (Decreto 5.209, de 17/09/2004 que regulamenta a Lei 10.836, de 09/01/2004 que cria o Programa Bolsa Família)

Assim, podemos dizer que a unificação dos programas remanescentes significou também um novo modelo de atendimento: passando do acompanhamento isolado de indivíduos ao acompanhamento de toda a família. A unificação dos programas também impossibilitou a sobreposição do público a ser atendido, o que evitou situações de famílias beneficiadas por vários programas, enquanto outras não conseguiam participar de nenhum deles.

Vale destacar que o Programa Bolsa Família realiza o pagamento dos benefícios preferencialmente às mulheres, com objetivo de contribuir para a ampliação do bem-estar da família e, ao mesmo tempo, da autonomia feminina no espaço doméstico e nas comunidades locais.

Outro fundamento importante do PBF diz respeito à autonomia que os beneficiários, para utilizar os recursos financeiros a decisão de como utilizar os recursos recebidos é de cada pessoa, conforme suas necessidades, sem a interferência de qualquer instância externa.

Quanto a gestão do programa, está dividida da seguinte maneira: a descentralização, prevista pela Constituição, é um dos fundamentos das políticas públicas sociais brasileiras. O Bolsa Família, por meio de seu desenho de gestão descentralizada e compartilhada, contribui para a construção de divisão de responsabilidades e atribuições entre os entes federativos no enfrentamento da fome, da pobreza e da desigualdade social.

O Programa Bolsa Família está sendo operacionalizado pelo Governo Federal, Estadual e Municipal, cada ente federativo com suas atribuições e competências. A normatização dos procedimentos assim como o pagamento coube a esfera federal, além da disponibilização do sistema de cadastro único Bolsa Família para os municípios, este se constitui como base de dados sociais para que cada família acesse os programas sociais, além do repasse financeiro direto para a pessoa, repassa também recursos financeiros para o fortalecimento da gestão.

A esfera estadual coube a coordenação do programa, que implica assumir como missão, o fortalecimento das competências municipais, qualificando a gestão para execução de projetos e serviços as famílias beneficiárias do PBF, avaliando suas práticas, principalmente quanto ao acompanhamento das condicionalidades na educação e saúde e ações complementares.

A Coordenação municipal fica sobre responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social, a quem compete “o gerenciamento e implementação do programa em seu território”(BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Decreto 5.209, de 17/09/2004). Cabe à Gestão Municipal, a execução de todo o processo desde a inscrição do CADÚNICO, instalar e fazer funcionar o controle social do PBF, acompanhamento dos beneficiários no que se refere as condicionalidades e nas ações complementares, garantindo o monitoramento das ações nos espaços comunitários. (BRASIL. Decreto 5.209, de 17/09/2004).

Sabe-se que os resultados do programa são atribuídos ao compartilhamento de responsabilidades, que a gestão municipal exerce trabalho estruturante, pois é no município que o trabalho se concretiza, apesar das prefeituras não terem co-financiamento para atendimento as famílias, nas atividades exercidas, sendo assim, o grande desafio é “articular os diversos atores envolvidos com a implementação do PBF em torno da promoção social das famílias atendidas”. Para isso, deve ser fortalecido e aperfeiçoado, a cada dia, o modelo de gestão compartilhada, com competências específicas para cada um dos entes federados. O PBF se realiza através do MDS, apoiando estados e municípios, para o exercício de suas responsabilidades de gestão do programa.

Quanto ao controle social é realizado por conselho gestor do programa Bolsa Família constitui-se como paradigmática em relação às demais regras já implementadas em outros programas, uma vez que o referido conselho tem por obrigação monitorar as ações dos entes que participavam do processo. (SILVA, 2007; SPOSATI, 2004). Neste sentido, foi definido como órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

A composição do conselho gestor tem a participação da Presidência – representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda.

No Estado do Pará o controle social é exercido pelo Conselho Estadual de Assistência Social e a gestão compartilhada por uma Coordenação Intersetorial, que em maio de 2011, através do Dec.86, foi criada. Uma coordenação é composta pela Secretaria de Estado de Assistência Social, Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado de Saúde Pública, Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda e Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças o qual tem a responsabilidade sobre o acompanhamento e monitoramento das ações do PBF.

A concepção descentralizada e participativa que direcionaram o Bolsa Família, específicas competências aos distintos indivíduos inseridos nas ações de elaboração e implementação da política, destacando-se a União, mediante o Governo Federal, os municípios, por meio das prefeituras, a comunidade, representada pelos conselhos de controle social e as escolas (SILVA, 2007).

A seguir, pode-se observar o desenho institucional do programa mostrando-se o conjunto de contrapartidas e responsabilidades dos partícipes do Programa. A gestão deverá ser descentralizada, conjugando esforços das três esferas de governo, promovendo a intersetorialidade e transversalidade, com participação da comunidade e com controle social. (BRASIL. Art.11 do Decreto nº 6.392 de 21 de março de 2008).

Para garantir a pactuação de esforços dos entes federados, foi indicado no referido decreto, termos de cooperação, que apontavam políticas sociais e programas voltados ao público que acessaria o Bolsa Família, com a finalidade de garantir a emancipação sustentada das famílias, além de acesso a serviços públicos, possibilitando o exercício da cidadania, para efetivar a garantia de direitos e implementar políticas públicas a qual se constitui como

uma estratégia de ação pensada, planejada e guiada por uma racionalidade coletiva, na qual tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos. São suas características: constituem-se marco ou linha de orientação para as ações públicas, sob a responsabilidade de uma autoridade também pública e mediante o controle e participação da sociedade; visam concretizar direitos sociais; são guiadas pelo princípio do interesse comum e da soberania popular (PEREIRA, 2008, p. 96).

Desde 2004, ocorre uma reorganização da política, na qual o princípio da territorialização tem um papel relevante tanto na organização da rede de atendimento quanto na definição de novos serviços. A principal resultante é a construção do Suas, que altera significativamente a configuração da provisão socioassistencial no país. Todavia, a implementação de uma ação territorializada encontra alguns desafios.

No que tange à organização da rede de atendimento, há necessidade de uma influência mais decisiva do enfoque territorial, transpondo inclusive os limites definidos pela descentralização político-administrativa. No que se refere ao papel dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), é um equipamento fundamental no atendimento da Política de Assistência Social Básica, para atendimento as ações complementares assim como o acompanhamento e intervenção na garantia das condicionalidades do PBF.

Percebe-se dificuldades do município operacionalizar as novas referências trazidas pela territorialização, que contribuam para redução da pobreza e das desigualdades, no que se refere ao trabalho articulado, integrado e cooperativo entre o Governo Federal e os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, com a participação de diversas áreas de governo e com a contribuição de diferentes políticas e programas públicos.

O Decreto nº 6.392/08, no art.13, define o papel do Estado como coordenador do programa através das áreas de educação, saúde, assistência social e segurança alimentar, figurando ainda como apoiador da ação executiva dos municípios, promotor e estimulador de ações intersetoriais e de parceria, além de ter que garantir assessoramento e monitoramento dos cadastros, das condicionalidades, dos programas complementares e do controle social.

A gestão do programa se faz de forma descentralizada, o compartilhamento e a corresponsabilidade pela formulação, implementação e controle do PBF dos parceiros nas esferas de governos municipais, estaduais e federal contribuem para efetivação da atuação no programa, ou seja:

a execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e ocorrerão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observando a

intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. (BRASIL. O art. 8º, da Lei nº 10.836/2004).

A primeira característica da gestão descentralizada e compartilhada do Bolsa Família é a forma de adesão voluntária dos municípios, estados e do Distrito Federal. Atualmente, todos os estados, municípios e o DF já aderiram ao PBF. Dessa forma, quando ocorrer mudança de prefeito ou governador, não há necessidade do município realizar novamente a adesão ao Programa. (Portarias GM/MDS nº 246/2005, nº 76/2008, nº 256/2010 e nº 754/2010, disponíveis no link <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislação-1/legislação>), contribuindo desta maneira para a superação do ciclo de reprodução da pobreza.

O poder público tem que garantir as três dimensões do PBF, estruturando-os de forma articulada, contribuindo para que o município supere o ciclo de reprodução da pobreza. A transferência de renda, o acesso a serviços básicos como saúde e educação e a direitos complementares, como oportunidade de qualificação, renda, ocupação e participação política, iniciativas que ampliem a capacidade das famílias de superarem a situação de pobreza e vulnerabilidades. Amartya Sen afirma que a garantia dessas dimensões e a inter-relação entre elas, conseguiria romper o ciclo intergeracional da pobreza, caso seja pactuada entre a família e o Estado, ações que vão além da transferência de renda.

No âmbito do município cabe a coordenação local garantir a intersetorialidade, estímulo e estabelecimento de parceria, cadastramento das famílias, disponibilidade de espaço físico para o atendimento, assim como viabilizar o controle social.

As condicionalidades do PBF incluem na área da educação, matricular as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos nas escolas e garantir a frequência mínima de 85% nas aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Na área da saúde, para as grávidas e as mulheres que estiverem amamentando, fazer os exames antes do nascimento do bebê (pré-natal), ir às consultas no posto de saúde mais próximo de sua casa, com o cartão da gestante, de acordo com o calendário estabelecido pelo Ministério da Saúde (MS) e as famílias precisam participar de atividades educativas oferecidas pelas equipes de saúde sobre o aleitamento materno e a promoção da alimentação saudável.

Para os responsáveis por crianças menores de sete anos, levar as crianças aos locais de campanhas de vacinação; manter atualizado o calendário de vacinação e levar as crianças ao posto de saúde, com o cartão de saúde da criança, para acompanhamento do seu crescimento e desenvolvimento, entre outras ações.

Além das condicionalidades, precisam ser oferecidas às famílias, as ações complementares, relacionadas à terceira dimensão do PBF, têm como objetivo gerar oportunidades para auxiliar as famílias na superação da situação de vulnerabilidade social em que se encontram. As ações complementares podem ser promovidas por todas as esferas do poder público: Governo Federal, estados, Distrito Federal e municípios, bem como por grupos organizados da sociedade civil.

Dessa maneira o PBF contribui para a consecução de seus objetivos, ou seja, promover o acesso das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza à rede de serviços públicos, em especial os de saúde, de educação e assistência social; combater a fome e incentivar a segurança alimentar e nutricional; apoiar o desenvolvimento das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; incentivar órgãos e instâncias do poder público a atuar de forma articulada na promoção e implementação de políticas sociais. Constituiu desenho de política pública para combater a desigualdade, porém enfrentar a equação da desigualdade vai muito além da pobreza sua face mais visível.

É de extrema necessidade convencer a sociedade brasileira, apesar de todos os seus preconceitos arraigados e contrários aos programas de transferência de renda, que “o ensinar a pescar” é a face mais sutil desse preconceito, eis um desafio qualitativo de longo prazo, o outro é manter um crescimento econômico numa perspectiva de sustentabilidade para arcar com os custos dessa política, além é claro de manter uma bancada política no Congresso nacional coesa e sensível às demandas de enfrentamento das desigualdades do capital que tem no mercado um ator relevante, pouco solidário às políticas distributivas. São questões que desafiam a manutenção de todo tipo de política de transferência de renda, mas até aqui tal iniciativa tem logrado êxito.

Para tal costuma-se relativizar a situação de vulnerabilidade social¹¹ de um indivíduo ou de uma família, pois está diretamente ligada a exposição ao risco e à sua capacidade de enfrentá-lo, variando de situações circunstanciais a estruturais. Para implementação das ações o papel do gestor torna-se fundamental, para desenvolver ações complementares em sua região, com plena autonomia, podem se articular com diferentes setores em busca de soluções para o desenvolvimento das capacidades das famílias, iniciativas criativas, apoiam as famílias na superação de suas vulnerabilidades e auxiliam no alcance de sua autonomia.

Destaca-se, no ano de 2012, o aprofundamento da política de transferência condicionada de renda, por meio do lançamento da ação Brasil Carinhoso (BC). Esta ação amplia a transferência do PBF entre as famílias extremamente pobres com presença de crianças e adolescentes.

Deste modo, a iniciativa soma-se a outras modificações realizadas no programa no bojo do Plano Brasil Sem Miséria (PSM) com o objetivo de ampliar a garantia de renda entre aquelas famílias. Embora se reconheça a importância da transferência de renda para o alívio imediato de algumas privações características da miséria, a permanência de amplas carências sociais entre a população de baixa renda, ainda que muitas famílias tenham cruzado a linha oficial de extrema pobreza, sinaliza para a necessidade de também fortalecer outras dimensões da política social.

São enormes desafios que os municípios enfrentam para gerir o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único. Em função disso e em função do volume de recursos financeiros que o governo federal concentra, o maior volume na arrecadação de impostos, nada mais justo que realizasse o pagamento do benefício e fortalecesse a gestão estadual e municipal com incentivos e estímulo para o aperfeiçoamento da gestão descentralizada do Programa por meio de repasse de recursos financeiros.

¹¹O termo vulnerabilidade social está relacionado diretamente ao conceito de riscos. No campo da proteção social, entende-se o termo risco como uma variedade de situações que englobam: 1) Riscos naturais: desabamentos, enchentes, secas; 2) Riscos de saúde: doenças, deficiências, acidentes; 3) Riscos ligados ao ciclo da vida: nascimento, maternidade, velhice, morte; 4) Riscos sociais: violência doméstica, gangues, crime; 5) Riscos econômicos: desemprego, financeiros, choques de mercado; 6) Riscos ambientais: poluição, desmatamento; e 7) Riscos políticos discriminação, revoltas. (BRASIL. MDS, 2013).

5.1 Ingresso e Permanência no PBF

A definição das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza é feita a partir da renda familiar mensal por pessoa. O valor financeiro de referência, para caracterização das famílias nessa situação, pode ser alterado por meio de Decreto Presidencial. Segundo o artigo 17º e 18º do Decreto – Lei nº 5.209/2004 o ingresso da família no programa ocorrerá por meio do Cadastro Único do Governo Federal. Este cadastro foi construído com base em indicadores sociais, estabelecendo o critério de renda para a inclusão do beneficiário, assim “O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento de vinte reais) e R\$ 60,00 (sessente reais), respectivamente” (Texto alterado pelo Decreto nº 5.749/06).

Atualmente, são consideradas famílias em extrema pobreza aquelas com renda familiar mensal igual ou inferior a R\$ 77,00 por pessoa. Já as famílias em situação de pobreza são aquelas com renda mensal entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 por pessoa¹². O cadastramento da família no Cadastro Único não significa sua entrada automática no PBF. O critério principal de seleção das famílias para o Bolsa Família é a sua renda *per capita*. As famílias com menor renda são as primeiras a serem incluídas no Programa.

A seleção das famílias para participar do Programa é feita de forma objetiva e automatizada. Não há privilégio individual nessa seleção. Para cada município, é estabelecida uma estimativa do número de famílias em situação de pobreza. Essa estimativa é calculada com base nos dados mais atuais do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambos executados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

¹² O Banco Mundial utiliza este paradigma para calcular a renda, além de estabelecer a chamada “linha de pobreza”(1 dólar por dia medido em termos de paridade do poder aquisitivo) - abaixo desta linha estão aqueles em condição de pobreza extrema. O Banco Mundial estabelece outro parâmetro referente à renda entre 1 e 2 dólares por dia, útil para mensurar a chamada *pobreza moderada*. (SACHS, 2005, p. 20). Embora a linha da pobreza formulada pelo Banco Mundial seja bem conhecida, tanto em círculos acadêmicos, quanto populares ela também já foi criticada. Ver, por exemplo, Reddy; Pogge (2006).

O Programa Bolsa Família trabalha com os seguintes tipos de benefícios: Benefício Básico; Benefício Variável; Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ); e Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP).

A combinação desses benefícios faz com que cada família receba um valor diferente:

a) Benefício Básico: é concedido apenas às famílias em situação de extrema pobreza. Essas famílias recebem o Benefício Básico mesmo que não tenham crianças, adolescentes ou jovens em sua composição;

b) Benefício Variável: é concedido às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até cinco Benefícios Variáveis;

c) Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ): também chamado de Benefício Variável Jovem, é concedido às famílias do Programa que tenham jovens entre 16 e 17 anos. Além dos cinco Benefícios Variáveis, cada família pode receber até dois Benefícios Variáveis Vinculados ao Adolescente;

d) Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP): é concedido às famílias cuja renda familiar *per capita* se mantenha igual ou inferior a R\$77,00, mesmo após o recebimento dos benefícios do PBF (Básico, Variável e/ou BVJ). Assim, o valor do BSP será o equivalente à soma necessária para que a renda por pessoa da família supere a linha de extrema pobreza (R\$ 77,00).

Não há mais concessões de benefícios de programas remanescentes desde outubro de 2003, quando foi criado o Programa Bolsa Família. Em 2011, foi criado e instituído, por meio do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, o Plano Brasil Sem Miséria, com o objetivo de elevar a renda e as condições de bem-estar da população, tendo como um dos eixos de atuação a garantia de renda. Nesse contexto, o limite de Benefícios Variáveis por família passou de três para cinco, conforme o perfil para recebimento e foi criado o BSP, que representou um passo muito importante para superar a miséria em nosso país e reforçou a importância do Bolsa Família no combate à pobreza. O decreto em questão inovou, instituiu como ente pagador do programa, a Caixa Econômica Federal, agente de estado, fato este que impediu a corrupção e os desvios de verbas relativas ao programa. (SILVA, 2007).

A família é selecionada por um sistema de informações automatizada, selecionada a família e concedido o benefício, será providenciado o pagamento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, a notificação da concessão à Caixa Econômica Federal; pela Caixa Econômica Federal emissão, se devida, de cartão de pagamento em nome do titular do benefício. As famílias são notificadas, a entrega do cartão ao titular do benefício e respectiva ativação por meio de senha eletrônica intransferível, em prazo fixado em contrato; e (Texto alterado pelo Decreto nº 6.392/08), a divulgação, para cada ente federado, do calendário de pagamentos respectivo e art. 23º titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher ou, na sua ausência ou impedimento, outro responsável pela unidade familiar.

§ 1º O cartão de pagamento é de uso pessoal e intransferível e sua apresentação será obrigatória em todos os atos relativos ao Programa Bolsa Família.

§ 2º Na hipótese de impedimento do titular, será aceito pela Caixa Econômica Federal declaração da Prefeitura ou do Governo do Distrito Federal que venha a conferir ao portador, mediante devida identificação, poderes específicos para a prática do recebimento do benefício.

§ 3º Mediante contrato com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Caixa Econômica Federal, os benefícios poderão ser pagos por meio de contas especiais de depósito à vista, observada a legislação aplicável.(BRASIL. Art. 23, Decreto nº 6.392/08).

O decreto que instituiu o programa Bolsa-Família trouxe também um conjunto de punições aos beneficiários do programa que não cumprissem as obrigações quando da participação no mesmo. O art. 25 ressalta que o benefício será liberado mensalmente, exceto nas situações em que na família exista trabalho infantil, descumprimento das condicionalidades, fraude comprovada, informações incorretas no cadastro, desligamento voluntário, determinação judicial, esgotamento do prazo para ativação de cartão ou para revisão de benefícios, na forma do art. 21 (Textos alterados pelo Decreto nº 6.392/08)

Quanto às normas de acompanhamento, controle social e fiscalização do programa deve-se atentar a maior fiscalização possibilitada pelo caráter descentralizante e altamente permeável do programa em relação à realização de accountability, tanto de maneira horizontal, quanto vertical. Neste sentido, os artigos relativos a este fato versaque a apuração será realizada pelo MDS por

meio da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) (SILVA, 2007; VAITSMAN; PAES- SOUZA; SANTOS; MIAZAKI, 2011).

A documentação deve ser mantida nos municípios e distrito federal, pelo prazo mínimo de cinco anos da data da inclusão (art. 33 § 1º) e o § 2º do mesmo artigo a SENARC pode convocar os beneficiários para apresentação de documentação, caso não apresente, correrá o risco de ser excluído do programa ou de responsabilização nos termos da lei.

Os artigos 34 e 35 versam sobre fraudes, do uso indevido da bolsa por parte dos beneficiários, do ressarcimento com valores corrigidos, multas, suspensão de pagamentos, tomadas de contas, entre outros mecanismos que induzam ou assegurem que os recursos públicos destinados ao programa consigam melhores resultados, tornando-os efetivos aos beneficiários que necessitem.

Diante das disposições legais apresentadas no Decreto 5.209, pode-se concluir que o mesmo teve um poder extremamente coercitivo no tocante à corrupção nos programas de transferência de renda executados no Brasil, o que diferencia o Programa BolsaFamília dos demais programas em relação à sua eficácia. Por outro lado, o referido Decreto institui transparência ao programa, maior participação da sociedade e o que é mais importante, coloca o cidadão comum (desassistido e historicamente desprivilegiado das ações estatais) como o foco principal desta política pública.

A história e a experiência recentes na constituição de um sistema de proteção social à brasileira guardam, algumas singularidades como aquelas vividas nos países onde tais políticas públicas nasceram. A exceção da França, onde estas tinham em sua essência o objetivo de empoderar os cidadãos a partir da reinserção produtiva e proativa do tecido social, mesmo que estes estivessem acessando a providência pública, nos Estados Unidos e na Holanda, as políticas de transferência de renda objetivaram obstar a organização da classe trabalhadora, proteger os mercados e conseqüentemente manter funcionando o intacto sistema capitalista, que dada as sucessivas crises, apresentava fortes e claros indícios que a qualquer momento poderiam entrar em ruína. (AZEVEDO, 2005; SILVA, 2005; SPOSATI, 1997).

Os programas surgiram em um contexto socio-econômico fortemente marcado pelo aumento do desemprego, simultaneamente ao aparecimento de ocupações precárias e instáveis, sem proteção, tudo associado ainda a; diminuição da renda proveniente do trabalho; ao crescimento da violência, principalmente nos grandes centros urbanos; ampliação dos índices de pobreza e da desigualdade social.

A intervenção do Estado contra a pobreza vêm sendo praticadas, sob a forma de políticas sociais focalizadas nos grupos mais vulneráveis da população, como os programas de transferências condicionadas de renda. Essas intervenções alteram o padrão de políticas sociais voltadas para o combate à pobreza, ocorrem em diversos países da América Latina e no Brasil, destacando-se, Oportunidade no México e o Solidário no Chile

Os programas de transferência de renda no Brasil, portanto, colocam a transferência monetária como incentivo ao acesso às políticas universais estruturantes, principalmente quando trata-se de educação, saúde, e trabalho. Deste modo, o Programa Bolsa família tem na família a unidade beneficiária, a qual deve obedecer a algumas condições básicas como: frequência escolar de crianças e adolescentes na rede de ensino fundamental; retirada destes do exercício de trabalhos penosos e degradantes; acompanhamento vacinal de crianças de 0 a 6 anos de idade e acompanhamento médico de gestantes e nutrízes.

Os programas se apresentam com dupla face: uma compensatória, representada pela transferência monetária, para permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e outras de acesso a políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias. Há, entretanto, uma deficiência na implementação destes pressupostos, uma vez que um relatório de avaliação é capaz de identificar vários problemas, que constituem-se como justificativa para a busca da unificação desses programas¹³. (SILVA, 2007).

No inciso 1º do Decreto 5,749/06, as famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, identificadas no Cadastramento Único do Governo Federal, poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de

¹³ Para uma melhor compreensão acerca das condicionalidades do acesso ao programa Bolsa-Família, sugerimos a subvenção em Cunha (2007).

estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica, que obrigatoriamente deverá ser divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Nos incisos 2º e 3º do referido decreto, tratam respectivamente do conjunto de indicadores de que trata o § 1º será definido com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir das informações constantes no Cadastro Único do Governo Federal, bem como em estudos sócio-econômicos e as famílias beneficiadas pelos programas remanescentes, serão incorporadas gradualmente ao Programa Bolsa Família, desde que atendam aos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

Os critérios, historicamente utilizados no Brasil para classificação da população pobre devem ser entendidos como elementos-chave no desenvolvimento de programas sociais que pretendem adotar a focalização, enquanto discriminação positiva de um grupo populacional que precisa superar certa situação. (SILVA, 2007).

Há muito tempo já se fala de transferência de renda com objetivo assistencial no Brasil. Desde a década de 1970, mantêm-se programas, ligados a nova conjuntura proposta pela Lei Orgânica da Assistência Social, que beneficiam idosos e portadores de deficiência de baixa renda. No fim da década de 1990, surgiram novos programas de transferência de renda que podem ser analisados como uma resposta do Governo Federal diante das propostas de implantação de programas de transferência de renda, com base na questão de haver certa desigualdade de renda no país que tem se mantido padronizada, elevada e praticamente inalterada se considerarmos as condições econômicas de curto e longo prazo (ROCHA, 2005).

Neste sentido, a partir de 2003, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), reorientou os programas que operavam de forma segmentada em um único programa, o Bolsa-Família, com objetivo de imprimir uma maior racionalidade do processo, bem como maximizar seus efeitos de combate à miséria até então endêmica no Brasil.

OPBF constitui-se como o principal programa de transferência direta de renda, estruturando-se a partir da, promoção do alívio imediato da pobreza, do reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação e

também da articulação com programas complementares, destinados ao desenvolvimento das famílias, para que estas superem situações de vulnerabilidade e pobreza. Citando alguns programas complementares ao PBF temos os programas de geração de trabalho e renda, combate ao trabalho escravo, alfabetização de jovens e adultos e acesso à energia elétrica. (CUNHA, 2007).

Pari passu a unificação dos programas executadas até então de forma desconectadas, o governo federal instituiu o cadastro único dos programas federais -Cadúnico¹⁴, que viria condensar todas as informações relativas aos beneficiários dos programas do governo federal.

O Cadúnico, banco de dados, seria alimentado exclusivamente pelas prefeituras dos municípios inseridas no programa, que realizariam o cadastramento das famílias que possivelmente seriam beneficiárias. Entretanto, a inclusão no Programa é competência exclusiva do MDS e realizada de forma impessoal, priorizando as famílias de menor renda (CUNHA, 2007).

Neste sentido, além de estarem cadastradas no Cadúnico, as famílias potenciais beneficiárias do programa ainda deviam estar entre as faixas salariais que demonstrassem extrema pobreza. Os valores disponíveis para as famílias beneficiárias variam de acordo com a renda mensal per capita e o número de filhos com até 15 anos. Famílias extremamente pobres recebem um benefício fixo e um valor mensal variável para cada criança ou adolescente de até 17 anos, respeitando o limite de no máximo até cinco filhos. As famílias pobres não são elegíveis para o benefício fixo, mas podem receber o benefício mensal.

Neste sentido, concluímos que a instituição do Programa Bolsa Família, com suas condicionalidades e dinâmica de acesso ao referido programa foram extremamente produtivas, pois além de empoderar e devolver ao trabalhador aquilo que lhes era historicamente tomado, ainda consolidou a ideia de que os programas de transferência de renda não devem obedecer a um viés clientelista,

¹⁴O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, que pode ser utilizado para diversas políticas e programas sociais. Por meio de sua base de dados, é possível conhecer quem são, onde estão e quais são as principais características, necessidades e potencialidades da parcela mais pobre e vulnerável da população. É uma ferramenta para a articulação da rede de promoção e proteção social e também um mecanismo fundamental para a integração das iniciativas de diversas áreas e em todos os âmbitos da federação que visam promover a inclusão social (Manual de Gestão do Cadúnico).

mas sim basear-se num universalismo de procedimentos, bem como no resgate e recolocação dos cidadãos, não somente no mercado de trabalho, mas na dinâmica social enquanto membro partícipe e contribuinte da construção de uma nova sociedade.

O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria¹⁵, o qual lançado em 2012 tem como principal objetivo atingir os brasileiros com renda per capita inferior a R\$ 77,00 mensais e tem como base de apoio a garantia de renda, inclusão produtiva e o acesso a serviços públicos.

Considerando a proposta de trabalho aqui desenvolvida, é importante considerar os aspectos demográficos, bem como o perfil social do município, a produção local, o mercado de trabalho, dentre outros fatores que influenciam diretamente em uma discussão acerca dos programas de transferência de renda, neste caso, do Programa Bolsa Família. Segundo Brasil(2004), o Programa Bolsa Família:

constitui uma política intersetorial voltada ao enfrentamento da pobreza, ao apoio público e à emancipação das famílias em situação de vulnerabilidade sócio-econômica, requerendo, para sua efetividade, cooperação interfederativa e coordenação das ações dos entes públicos envolvidos em sua gestão e execução.

Dessa forma, a origem do PBF pode-se ser atribuída a necessidade de integrar a gestão dos programas de transferência de renda já existentes no Brasil e que se operacionalizava de forma segmentada e não integrando as políticas públicas, não garantindo a efetivação de direitos nem tampouco a emancipação das famílias neles inseridos.

Observou-se que, embora já estivessem implantados quatro grandes programas de transferência de renda, que representavam a efetivação da rede de proteção social, ainda não se conseguia alcançar os objetivos propostos de combater a fome e a miséria, nem tampouco de garantir a emancipação das famílias em situação de pobreza extrema do Brasil.

Vale ressaltar que com base na Constituição Federal de 1988, os entes federados possuem responsabilidades compartilhadas no enfrentamento da

¹⁵ Disponível em: www.mds.gov.br

pobreza e da desigualdade social, onde a gestão descentralizada fundamenta as políticas públicas brasileiras.

O Estado brasileiro não é um ente abstrato. Ele é composto por instituições políticas, sociais e econômicas, tendo um determinado regime e uma forma de organização. Este regime é o republicano e a forma de organização é a federativa, pois segundo o Artigo 1º do texto constitucional a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988).

Define ainda o conceito de família, para efeito de concessão do PBF, considera: “família 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” (BRASIL, 2004). A liberdade que as famílias possuem para decidir sobre a destinação dos recursos transferidos, sem interferências de agentes externos considera-se um ponto positivo, na evolução do PBF.

Para integrar os programas e agregar em um mesmo cadastro informações fez-se necessário a criação de um instrumento capaz de agregar com maior fidedignidade as informações da família que representa o foco principal dos programas de transferência de renda, e assim o Cadastro Único para Programas Sociais, cumpre desde sua origem seu papel como instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. (BRASIL, 2007).

A inserção das famílias no Cadastro Único permite que as gestões ampliem o olhar para as famílias brasileiras e identifiquem as maiores fragilidades da população e a partir delas possam criar possibilidades de superação, já que o cadastro único integra informações valiosas, como: “identificação e caracterização do domicílio; identificação e documentação civil de cada membro da família; escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimento” (BRASIL 2007).

Há que se registrar que embora o PBF seja o programa que mais se utiliza do Cadastro Único para identificar famílias vulneráveis e dessa forma torná-las elegíveis ao PBF, mas não é o único programa que adota esse procedimento para eleger seu público alvo. Atualmente com a implantação do Plano Brasil sem Miséria lançado em 2010, uma das estratégias para encontrar as famílias em situação de extrema pobreza tem sido a busca ativa para o fortalecimento do cadastro único.

No entanto que ainda é grande o desconhecimento das potencialidades de informações obtidas com as famílias ao entrevistá-la e para coleta de informações para preenchimento o cadastro único. As gestões municipais ainda que pouco utiliza da base de dados municipais, ou por desconhecimento sobre a poderosa fonte de informação que possui ou por ainda criarem políticas públicas para a população sem conhecer sua realidade. Embora o trabalho não seja direcionado ao estudo aprofundado do Cadastro Único, não poderíamos deixar de abordar, por se tratar da fonte de informação que direciona para a concessão do PBF.

O Programa Bolsa Família se inscreve como política pública não contributiva, que garante que o cidadão que necessita acessar o programa o faça sem nenhum ônus, independente de contribuições prévias, de tempos específicos de contribuições e demais exigências.

5.2 Critérios de elegibilidade e eixos de atuação do Programa Bolsa Família

Os Critérios de Elegibilidade para inserção no Programa Bolsa Família dizem respeito a composição do núcleo familiar e renda. Segundo Brasil(2004), renda familiar para o PBF: “[...] a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento”. Podemos definir três eixos que fundamentam o Programa Bolsa Família, que são:

- 1) Transferência de Renda, que objetiva o alívio imediato da pobreza, que considera o critério de renda que serviu para elegibilidade ao programa, neste caso, há que se considerar, o número de pessoas que integram a família, crianças em idade escolar, gestantes e nutrízes.

2) As condicionalidades, referem-se a necessidade do cumprimento de compromissos por parte do integrantes da família, que dizem respeito a participação em programas de saúde e educação, basicamente, compreendendo o acesso a direitos constitucionais;

3) Ações e programas complementares, compreendem o passo a frente, a possibilidade de autonomia da família, por meio do acesso a programa complementares que permitam a inserção para a emancipação em programas de profissionalização de acesso ao mercado de trabalho.

5.3 Dos compromissos dos entes federados

Dos compromissos assumidos pelos entes federados para a gestão e implementação do Programa Bolsa Família, podemos afirmar que em todas as esferas possuem compromissos importantes, e que desde a inscrição da família no cadastro único até a efetiva transferência de renda à família, todos os entes disponibilizam-se de estrutura e logística adequadas para o desenvolvimento da gestão.

Ao Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), cabe:

- a) Implementação do pagamento mensal de benefícios às famílias;
- b) Disciplinar e normatizar os procedimentos de gestão e de execução do PBF e do Cadastro Único;
- c) Desenvolver e disponibilizar aos estados, Distrito Federal e municípios, propor instrumentos e sistemas de gestão;
- d) Apoiar a capacitação dos agentes envolvidos na gestão e execução do Programa;
- e) Disponibilizar aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios, aos cidadãos e aos demais interessados, canais de comunicação para o recebimento de sugestões e de denúncias sobre eventuais irregularidades na implementação do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família;
- f) Viabilizar colaborativamente, as ações complementares, e
- g) Apoiar financeiramente os estados, municípios e o Distrito Federal para o exercício de suas atribuições na gestão do PBF e Cadastro Único.

A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no Índice de Gestão Descentralizada (IGD). (BRASIL, 2004).

Todas as ações são coordenadas em parcerias com os governos estaduais e por meio de parcerias e convênios com demais órgãos da administração federal, como exemplo, temos os convênios firmados entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e a Caixa Econômica Federal para efetivação do pagamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Temos ainda, os programas implantados para o desenvolvimento das ações complementares como o Programa Mais Educação e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), em parceria com o Ministério da Educação.

Para o desenvolvimento de sistemas de informação que estão aliados a gestão do PBF, também são firmadas parcerias com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do MDS. Cabe ressaltar ainda as normatizações pertinentes ao PBF, que se encontra em mudanças constantes para alcançar a dinâmica da realidade social.

Os governos estaduais por sua vez ao firmar termo de adesão com o governo federal responsabilizam-se a assumir as atribuições que lhe competem, quais sejam: constituição da coordenação intersetorial responsável pelo Programa no estado; promoção de ações que viabilizem a gestão intersetorial na esfera estadual; apoiar técnica e institucionalmente os municípios para a implementação do Programa; ofertar serviços e estruturas institucionais das áreas de assistência social, educação e saúde na esfera estadual; apoiar e estimular o cadastramento e a atualização cadastral pelos municípios; administrar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Estado para a gestão do Programa Bolsa Família; promover, em articulação com a União e os municípios, o acompanhamento do cumprimento de condicionalidades e estimular os municípios para a criação de parcerias com órgãos e instituições governamentais e não governamentais nas três esferas de governo, para articular ações complementares.

A coordenação Estadual do PBF no Pará integra as ações da Diretoria de Renda de Cidadania e Combate a Pobreza (DRCCP), dentro da Política Pública de Assistência Social na Secretaria de Estado de Assistência Social, realiza a coordenação desse programa realizando assessoramento, capacitação e monitoramento do programa no âmbito municipal e regional, através de oficinas regionais para troca de experiências entre os municípios da mesma região, fortalecimento das ações de acompanhamento familiar, fortalecimento do cumprimento de condicionalidades e da inserção da correta informações nos sistemas de integram o PBF. Em parceria com a Caixa Econômica Federal são realizadas capacitações permanentes de atualização para operacionalização da base de dados do cadastro único.

O PBF tem um acompanhamento institucional por meio de uma coordenação intersetorial, formada por representantes da política de saúde, educação, assistência social e trabalho e renda que desenvolvem ações integradas por meio do Projeto de Apoio Técnico Integrado (PROATEI), que tem como objetivo apoiar os municípios que apresentam fragilidades para o desenvolvimento da gestão do PBF. Sua formação foi orientada por Legislação Federal.

O Conselho Gestor do Programa Bolsa Família, previsto na Lei nº10.836/2004 que cria o PBF (art.s 4º e 5º) e no Decreto 5.209/2004 do PBF (art. 5º) constitui um órgão interministerial que tem a finalidades:

de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

O PBF tem apoio financeiro para a gestão dos Estados e Municípios com base em indicadores oriundos do Índice de Gestão Descentralizada, que: “é um número indicador que varia de 0 a 1 e mostra a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) no âmbito municipal, além de refletir os compromissos assumidos pelos municípios no Termo de Adesão ao Bolsa Família” (BRASIL, 2009. No caso do índice destinado ao governo estadual denomina-se Índice de Gestão Descentralizada Estadual – Bolsa Família (IGDE-BF). O valor repassado

varia conforme a qualidade apresentada pela gestão estadual, que é refletido por sua vez na qualidade da gestão municipal. Quanto maior os investimentos para melhorar a gestão, melhor será o desempenho do mesmo, refletindo por sua vez no índice repassado a gestão.

A Resolução nº 15 do CNAS de 2014 orienta aos Conselhos de Assistência Social a respeito da sua organização e o seu funcionamento na participação e no controle social do Programa Bolsa Família (PBF). No Pará a coordenação estadual planeja e executa suas ações para destinação dos recursos do IGDE-BF, sua prestação de contas é submetida a apreciação e aprovação do Conselho de Assistência Social, que no Pará que é o órgão de controle social do PBF, previsto na Lei do PBF no se art. 8º e no Decreto do PBF no art. 14º.

Nas atribuições dos governos municipais e do DF competem: gerenciamento e implementação do Programa em seu território; indicação do órgão gestor do Bolsa Família no município; identificar e inscrever no Cadastro Único as famílias com perfil; atualizar suas informações pelo menos a cada dois anos; realizar as ações de gestão de benefícios sob sua responsabilidade; instituir Instância de Controle Social (ICS) do Bolsa Família e contribuir para sua atuação efetiva; promover a intersetorialidade na gestão local do Programa, para viabilizar as atividades necessárias para o registro, a sistematização e análise das informações sobre o cumprimento de condicionalidades; acompanhamento de beneficiários e a oferta de ações complementares; administrar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Município para a gestão do Programa Bolsa Família; garantir o acompanhamento e o monitoramento das ações do Programa na comunidade e viabilizar ações complementares para as famílias beneficiárias.

Sabe-se que os resultados positivos do PBF são atribuídos ao compartilhamento de responsabilidades, que a gestão municipal exerce trabalho estruturante, pois é no município que o trabalho se concretiza. Assim como no nível estadual, o município também recebe transferência de recursos para melhorar a gestão do cadastro único e do programa bolsa família, por meio do IGDM-BF.

Dessa forma, quanto melhor a gestão, melhor os índices que rebaterão no valor do repasse financeiro aos municípios. Cabe então o trabalho articulado na

gestão municipal, no sentido de acompanhar as famílias no acesso aos serviços de saúde, educação, assistência social e demais políticas públicas, para o alcance da qualidade na gestão.

A seguir, discutir-se-á sobre estes aspectos de modo amplo, no Estado do Pará e, em seguida, serão tratados, especificamente, os casos do município de Ananindeua.

5.4O Programa Bolsa Família no Pará

No estado Pará o total de famílias inscritas no Cadastro Único era de 1.356.766 dentre as quais, 898.043 famílias estão recebendo o benefício do Programa Bolsa Família, no total de R\$1.061.142.477,00. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SAGI, 2014).

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de novembro de 2013, atingiu o percentual de 94,96%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 88,80%, resultando em 198.191 jovens acompanhados de um total de 223.192.

O acompanhamento da saúde das famílias, em dezembro de 2013, atingiu 76,06 %, percentual equivale a 565.380 famílias de um total de 743.331 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do estado.

Das pessoas que recebem benefício do PBF, 12,4% trabalham e recebem remuneração há 12 meses, conforme tabela abaixo, contradizendo ao discurso de uma corrente neoliberal que diz que o programa acomoda e faz com que as pessoas não procurem trabalho:

Tabela 1 –Recebimento de benefício do PBF no Pará

Pessoa com trabalho remunerado 12 meses	Recebe PBF (famílias)				Total
	Não	%	Sim	%	
Sim	145.435	3,20%	560.163	12,40%	705.598
Não	321.532	7,10%	1.591.417	35,20%	1.912.949
Sem Resposta	758.513	16,80%	1.139.696	25,20%	1.898.209
Total	1.225.480	27,10%	3.291.276	72,90%	4.516.756

Fonte: Cecad/MDS 2014

5.5 O Programa Bolsa Família em Ananindeua

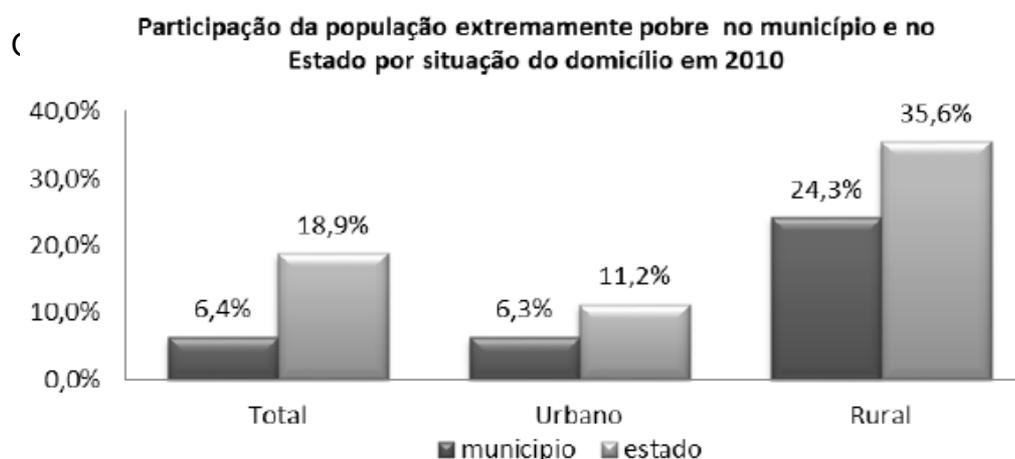
5.5.1 Aspectos sociodemográficos e econômicos de Ananindeua

Em Ananindeua, a população aumentou 1,85% ao ano, de 2000 a 2010, passando de 392.947 para 471.980. Neste mesmo período, a população urbana teve um leve decréscimo, passando de 99,76% para 99,75% do total. Os idosos, em 2010, representavam 6,5% da população, já as crianças e jovens de 0 a 14 anos representavam 26% da população, o correspondente a 122.784 indivíduos. Os habitantes na faixa etária de 15 a 59 anos representavam 67,5% da população do município.

Dados do censo de 2010 demonstram que a coleta de lixo abarcava 97,8% dos domicílios, bem como a rede de abastecimento de água estava em 36,2% dos domicílios particulares permanentes e 55,4% das residências dispunham de esgotamento sanitário adequado.

Importante questão a ser destacada no contexto deste trabalho refere-se aos níveis de pobreza do município, onde 6,4% da população está na extrema pobreza, com intensidade maior na área rural (24,3% da população na extrema pobreza na área rural contra 6,3% na área urbana). O gráfico abaixo explicita estes dados:

Gráfico 1 – Participação da população em 2010



Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010/IBGE

Fonte: IBGE. Censo demográfico de 2000 e 2010

Produto Interno Bruto (PIB) e Ananindeua cresceu 49,3%, passando de R\$ 2.172,1 milhões para R\$ 3.243,4 milhões, porém este percentual foi inferior ao verificado no Estado, de 49,3%. O setor de serviços apresentou uma grande participação na estrutura econômica local, correspondente a 69,1% do PIB municipal. Segue-se a este setor, a área industrial cuja participação no PIB foi de 18,2%, em 2009.

Quanto ao trabalho formal, verificam-se pontos positivos na geração de novas ocupações entre 2004 e 2010, sendo criadas 16.453 vagas de trabalho neste período. Recentemente, as admissões registraram 23.035 contratações contra 20.257 demissões. Assim, o mercado de trabalho formal em 2010 totalizava 56.418 postos, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego. O desempenho do município ficou abaixo da média verificada para o Estado, que cresceu 49,7% no mesmo período.

Tratando das finanças públicas, as atividades econômicas do município, em relação à receita orçamentária total, alcançaram 28,46% em 2009 e a dependência em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) correspondeu a 15,87% em 2009. Essa dependência foi inferior àquela registrada para todos os municípios do Estado, que ficou em 23,59% em 2009.

De maneira geral, em Ananindeua, as despesas com saúde, educação, urbanismo, administração e saneamento correspondem a 87,41% das despesas municipais. O número de beneficiários do Programa Bolsa Família no município é de 37.915 famílias, chegando a R\$ 35.928.663,00 de recursos financeiros federal investido. (MDS, SAGI 2014)

5.5.2 Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do CADÚNICO em Ananindeua

Neste município consta no Cadastro Único 55.978 famílias, das quais o PBF beneficiou 37.915 famílias pobres e extremamente pobres, representando uma cobertura de 68 % da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 128,61 e o valor total transferido pelo governo federal (BRASIL. SAGI, Relatório de Informações Sociais, maio/2014).

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de novembro de 2013, atingiu o percentual de 92,73%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 36.932 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 39.828. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 94,13%, resultando em 8.803 jovens acompanhados de um total de 9.352.

O perfil educacional das pessoas aponta para uma baixa escolaridade, 41% não tem instrução ou só conseguiu ir até o fim do 1º grau (6,5%), conforme tabela abaixo:

Tabela 2 -Escolaridade de Famílias com perfil de Cadúnico/Bolsa Família no Município de Ananindeua

Grau de Instrução	Recebe PBF família				Total
	Não	%	Sim	%	
Sem instrução	6.742	4,00%	20.715	12,40%	27.457
Fundamental incompleto	21.287	12,80%	47.905	28,70%	69.192
Fundamental completo	4.801	2,90%	10.835	6,50%	15.636
Médio incompleto	3.849	2,30%	9.974	6,00%	13.823
Médio completo	5.469	3,30%	15.254	9,10%	20.723
Superior incompleto ou mais	694	0,40%	345	0,20%	1.039
Sem Resposta	6.323	3,80%	12.722	7,60%	19.045
Total	49.165	29,50%	117.750	70,50%	166.915

Fonte: CECAD/MDS 2014.

O acompanhamento da saúde das famílias foi de 84,05%, percentual equivale a 28.519 famílias de um total de 33.929 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município. (SAGI, 2014).

6 A DEVOLUÇÃO DO BENEFÍCIO NO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA

6.1 Situação de vida e trabalho no contexto atual

Os casos constatados vinham a público sempre por matérias jornalísticas, que traziam os depoimentos dos operadores de políticas públicas, falando dos concretos na realização do programa, o termo espontaneamente está sempre presente nas entrevistas e depoimentos.

Em matéria jornalística, os ex-beneficiários do programa declararam que sua renda já ultrapassava o limite de R\$ 140 por pessoa. Nessa mesma matéria o secretário de Renda e Cidadania, Luís Henrique Paiva, fala que as famílias declararam ultrapassar a renda limite na atualização cadastral, realizada pelas prefeituras a cada dois anos (Globo, 2013). A matéria deixa claro que o número de casos de ex-beneficiários que, em função de terem melhorado de vida, pediram pra sair do programa, são pequenos e pontuais, enquanto o contrário, pessoas que estão fora do perfil de renda do programa e foram detectadas é infinitamente maior. Fatos como esses foram o ponto de partida para a pesquisa.

Para levantamento inicial dos casos e informações, fomos a Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho (SEMCAT), do município de Ananindeua, para nos apropriarmos dos procedimentos adotados, encaminhamentos e orientação às pessoas e famílias que procuravam a Coordenação Municipal do Programa Bolsa Família para efetivar tal procedimento.

Na entrevista com os gestores municipais e técnicos de Assistência Social de Ananindeua, tomamos conhecimento dos 25 casos de devolução em 2013, nesse momento percebemos a validade do documento denominado de Declaração de Desistência Voluntária, nos termos da Portaria GM/MDS nº 555 de 21/11/2005 e Instrução Operacional nº 48 de 13 de outubro de 2011, instituída pela a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania- SENARC/MDS, instituiu procedimentos “a serem adotados para o retorno garantido das famílias que tenham se desligado voluntariamente do Programa Bolsa Família”. Essa instrução também deixa claro, as regras para reverter o cancelamento dos benefícios, caso

as famílias alterem sua condição econômica, voltando ao estágio que deu origem ao benefício assistencial.

Portanto, acredita-se, que esta medida institucional, constituiu-se num fato gerador que possibilitou a identificação das situações de saída do programa por alteração de renda, deu visibilidade para os casos. Famílias que por bloqueio do benefício, por recadastramento ou de forma espontânea se desligou do programa. Estão com uma faixa de renda maior que o intervalo atual para inclusão, mas em função de seu perfil educacional de baixa escolaridade, ausência de qualificação e filhos ainda crianças, estão em situação de vulnerabilidade social. As famílias com inúmeras inseguranças. Como analisa Sposati (1997), a exclusão social é relativa, cultural, histórica e gradual. Portanto é um processo que soma várias situações em diversos graus na escala entre a exclusão - inclusão social. Ela é caracterizado não só pela ruptura do mercado de trabalho, desemprego, subemprego, contrato flexível, mas por várias outras rupturas como afetivas, familiares entre outras.

A exclusão social configura-se desse modo como multidimensional, pois, além de causas estruturais como as econômicas ou individuais, ela possui razões de convívio. Aqui estão os mecanismos pelos quais pessoas ou grupos serão rejeitados, discriminados, apartados. A exclusão social é a impossibilidade de poder partilhar, o que leva à vivência de privação, da recusa, do abandono e da exclusão, inclusive com violência, de um conjunto significativo da população. Dessa forma, Sposati (2009)ⁱ ressalta ser uma exclusão social e não pessoal, pois a entende sendo uma situação de privação coletiva que inclui pobreza, discriminação, subalternidade, a não-equidade, a não acessibilidade.

As 25 pessoas que “abriram mão do benefício” estavam no PBF entre 4 a 7 anos, 70% estão na faixa etária de 25 a 39 anos, vivem em meio urbano, a totalidade tem residência particular, 70% estão numa faixa de renda per capita familiar que vai de R\$140,00 a 1/2 salário, 88% tem água encanada, mas 56% das famílias utiliza o poço artesiano como fonte de abastecimento de água, apesar de 85% dessa água está canalizada para suas residências e ainda 90% conta com energia elétrica através de medidor próprio, as demais sem medidor ou medidor comunitário. São 55% de pessoas que conseguiram fazer até o segundo grau e

45% o primeiro grau. A motivação principal de terem saído do programa foi para 100% o emprego com carteira assinada.(MDS, SAGI 2014).

Quadro 2 - Análise Temática

Categoria de análise/tema (UR)	Unidades de contexto	frequência	
		(+)	(-)
1. Trajetória de vida		8	10
1.1 Infância e Adolescência	<p>"...nasci em Igarapé-açu no Pará, vim criança com minha mãe adotiva para Ananindeua, comecei a ganhar dinheiro ainda adolescente... sempre trabalhei com vendas, de alimentos, fui fiscal de caixa de supermercado. (+).</p> <p>"...sou de Belém, vim com a família para Ananindeua com 13 anos, sempre trabalhei fazendo bicos(-), sustentei meus filhos com bicos e ajuda da sogra, ficou muito mais difícil, viver somente da ajuda da sogra"(-)</p> <p>"....nasci no Maranhão, ajudava meu pai na roça de mandioca desde criança (-), cheguei em Ananindeua adolescente e procurei trabalho(-), trabalhei sempre como babá, diarista(-)</p> <p>"... nasci em Mosqueiro/Belém, trabalhei muito nova com 16 anos como diarista, vim adulta para Ananindeua, sai do local que nasci por falta de oportunidade, vim atrás de emprego e escola pros meus filhos"(+)</p> <p>"... sou maranhense de Porto da Mata, comecei a trabalhar desde 9 anos em lavoura com meus pais, depois com 11 anos, eles me deram para que eu fosse com uma família pra ser babá em Pinheiros(-), passei um sufoco na casa de família, tentativa de estupro [sic] (-), fui muito maltratada, fugi de volta pra casa dos meus pais. Sofri muito, por isso nunca deixei minha filha me ajudar.....Consegui levar toda minha família pra Belém, 6 pessoas, aluguei um quarto, coloquei três redes, um cochão e um fogão, esse foi o dia mais importante da minha vida, uma vitória, trabalhava de dia e noite para sustentar minha família, a minha filha ajudou a ficar com minha filha enquanto trabalhava.(+)</p> <p>"... vim adolescente pra cá, mudei de Maracanã pra Ananindeua ainda criança, minha família veio tentar vida melhor ...tô mais de 20 anos no município de Ananindeua, muito trabalho desde a adolescência (-)</p>	3	3
1.2 Escolaridade	<p>"... estudei até o 3º ano do 1º grau e nunca mais me interessei em retornar, em função da falta de tempo, fui mãe com 19 anos, parei de estudar" (-)</p> <p>"... tenho 2º grau completo, com muito sacrifício, engravidei com 16 anos, mesmo assim continuei estudando" (+)</p> <p>"... consegui fazer até o 2º ano do primeiro grau (-)</p> <p>"... estudo no Mosqueiro até a 5ª série, aqui em Ananindeua estudei até a 7ª e 8ª série, mesmo depois que as crianças nasceram, parei porque as crianças adoeceram, tenho vontade de continuar" (+)</p> <p>"... só consegui fazer até o 5º ano do 1º grau, não dá mais tempo" (-)</p> <p>"... não consegui terminar o 2º grau, parei no 2º ano", trabalho dois turnos e também no sábado"(-)</p>	2	4
1.3 Casamento	<p>"... me juntei com o pai de meus filhos aí ganhei forças... meu marido trabalha, ajuda nas despesas de casa" (+)</p> <p>"... casei muito nova e com 16 anos engravidei, vivi muito tempo sustentada pela minha sogra, o pai de meus filhos tem a minha idade e nunca teve responsabilidade, temos duas crianças" (-).</p> <p>"...meu marido bebia muito, foi embora de casa, nessa época eu tava empregada, depois de 3 anos ele voltou, foi melhor agora que não tenho emprego ele sustenta a casa, é bom contar com um dinheiro certo"(+)</p> <p>"...casei com uma pessoa que não é daqui, foi bom, era muito ausente, me separei aos anos, me ajudou muito" (+)</p> <p>"...casei, tive uma filha e me separei quando ela tinha 4 anos. Não aguentei ele bebia muito" (-)</p> <p>"... casei e separei muito nova, criei filhos sozinhos" (-)</p>	3	3

2. Situação Econômica		19	5
2.1 Trabalho	<p>“... hoje tô sem emprego (-), trabalho com venda de perfumes. Fiz um acordo com uma amiga, ela compra e eu vendo, no final a gente divide o dinheiro igual”(+)</p> <p>“... trabalho decarteira assinada, sou promotora de vendas em supermercado e meu marido embalador, conseguiu emprego agora em 2013” (+)</p> <p>“... minha profissão é empregada doméstica, já trabalhei como diarista, ganha muito pouco e não é sempre que tem trabalho. Tenho carteira assinada há 13 anos, faço um salário, consigo sustentar a casa com o marido ajudando”(+)</p> <p>“... agora empregada doméstica com carteira assinada” (+)</p> <p>“... trabalho num restaurante como cozinheira há 2 anos com carteira assinada, me sinto bem trabalhando, gosto do que faço, é pesado, cansativo, mas é de lá que sustento minha filha” (+)</p> <p>“... eu trabalho na construção civil, na parte de acabamento, antes trabalhava no pesado, mas ganhava melhor. Hoje ganho pouco, um salário (-), minha carteira é assinada(+), já criei meus filhos, estão todos adolescentes, to tentando arranjar emprego pro meu filho...trabalho dois turnos na construção civil e também no sábado”(+)</p>	6	0
2.2 Renda Familiar	<p>“... minha mãe tem uma pensão da minha mãe, mas não compro nada pra casa , fica só pra alimentação e remédios dela. Meu marido trabalha como segurança e ganha salário mínimo e eu ganho meio salário”(-)</p> <p>“... ganho um salário e meu marido também” (+)</p> <p>“... meu marido trabalha como segurança e ganha salário mínimo” (+)</p> <p>“... administra as despesas da casa dividindo seu rendimento e de seu marido, um salário meu e um dele, fora as horas extras”(+)</p> <p>“... a menina já trabalha, hoje ganha melhor que eu”(+)</p>	4	2
2.3 Habitação	<p>“... minha casa está ampla, eram dois compartimentos e um banheiro, agora tem 6”(+)</p> <p>“... essa casa foi meu sogro que me deu, o terreno e a construção, casa de um cômodo, subdividida em três espaços(+)</p> <p>“... essa casa foi doada pelo meu ex-marido para os filhos dele comigo, antes de desaparecer. Uma casa ampla de dois cômodos, cozinha e quanto, com geladeira, fogão, mesa de jantar com camas e guarda roupa nos quartos(+)</p> <p>“... economizamos tudo que pudemos, todos os recursos possíveis, para investir na reforma da casa. na obra, e mesmo depois de 10 meses ainda estamos pagando as despesas”(+)</p> <p>“... minha casa era muito pequenina, tinha 2 cômodos, ganhei o cheque moradia no valor de R\$9.000,00 e estou reformando e ampliando a casa”(+)</p> <p>“... consegui fazer minha casa com 7 cômodos depois de 8 anos”(+)</p>	6	0
2.4 Desligamentos por alteração de renda	<p>“... minha bolsa foi bloqueada, fui na prefeitura resolver, a moça pediu minha carteira, daí explicou que era melhor eu desistir e assinar um documento lá, não gostaria de ter saído, as vezes as coisas ficam difíceis” (-)</p> <p>“... fui recadastrar e quando a moça começou a perguntar, disse que tinha conseguido um emprego e meu marido também, ela orientou e eu desisti, não era a hora mesmo com nossa renda tem muita coisa para fazer e melhorar a vida”(-)</p> <p>“...fui receber e o dinheiro não tava lá no banco , fui vê o que tinha acontecido, a Assistente Social fez muitas perguntas e explicou que tinha um documento que me protegia, era pra ter o direito de voltar para o programa caso eu precisasse, então sai do programa”(+)</p> <p>“... quando comecei a trabalhar com carteira assinada fui na coordenação do bolsa e desisti, acho que tem gente que precisa mais que eu”(+)</p> <p>“...um agente comunitário me inscreveu no programa, depois de 1 ano saiu a bolsa, tenho muito medo de precisar voltar, já pensou ter que esperar tanto tempo?(-)</p>	3	3
3. Perspectiva		11	7

3.1 Plano pro futuro	<p>“... tenho uma bolsa num curso de segurança no trabalho, que faz durante a semana, que terá duração de 1 ano e 9 meses”(+).</p> <p>“... sou promotora de vendas dentro de supermercados, quero arranjar um emprego que ganhe mais, quero voltar a estudar”(+)</p> <p>“... quero terminar minha casa”(+)</p> <p>“...continuar meus estudos, quando os meninos tiverem maior”(+)</p> <p>“... investir no estudo da minha filha e resolver minha situação com meu namorado, tenho 25 anos com ele”(+)</p> <p>“... continuar empregada e terminar minha casa”(+)</p>	6	0
3.2 Vulnerabilidade e riscos	<p>“... não tenho estudo e na minha idade fica difícil emprego, quero continuar onde estou”(-)</p> <p>“...aqui nada é meu, terreno do meu sogro, casa construída por ele, só tenho minha saúde e emprego, espero que não me falte nenhum dos dois ”(-)</p> <p>“... preciso continuar empregada ”(-)</p> <p>“... crio meus filhos sozinha, quando eles adoecem, chamo minha mãe pra ajudar, seria bom escola o dia todo, mais não tem por aqui por perto, pago crecher”(-)</p> <p>“... a bolsa ajudava a pagar curso profissionalizante da minha filha, perdi a bolsa e tirei a menina do curso, não tenho como pagar, gosto muito com o pagamento dos trabalhadores que fazem a casa, só consigo manter a filha e a obra, porque meu namorado me ajuda”(-)</p> <p>“...quando tinha salário melhor, parentes vieram morar comigo, agora ganho menos, pago as despesas com muita dificuldade e não consigo juntar para acabar a reforma da minha casa”(-)</p>	0	6
3.3 Emancipação	<p>“... a família conseguiu adquirir uma televisão, sofá na sala, uma cama em cada quarto e na cozinha, mesa, geladeira e fogão”(+)</p> <p>“... tenho minha casa com móveis, eletrodomésticos, eu e marido trabalhando, filhos estudando, não precisava mais do programa, procuro um emprego que ganhe mais, ainda tem muita coisa pra fazer na casa”(+)</p> <p>“... tenho um emprego de muitos anos, minha filha começou a trabalhar, e o marido também, com 3 rendas poderei terminar a casa”(+)</p> <p>“.. sempre vivi com pouco dinheiro, não tinha nenhuma condição de vida, realizei dois sonhos da casa própria e emprego com carteira assinada, melhorei muito”(+)</p> <p>“.. hoje tô bem, tenho meu emprego, minha casa própria, minha liberdade, tenho muita fé em Deus que sempre vou melhor cada vez mais, pro que vivi, a vida tá ótima, sempre agradeço tudo que recebi e também as coisas ruins”(+) Faço as coisas pesadas para que minha filha foque nos estudos” tinha uma situação muito difícil, o bolsa me ajudou muito, mas espero não voltar”(+)</p> <p>“... tô tentando arranjar emprego pro meu filho, tem muita gente desempregada aqui em casa, quase não dá pra manter, to quase pra voltar pro bolsa” (-)</p>	5	1

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Com base na análise de conteúdo, chegamos a conclusão que as famílias entrevistadas são frutos de uma sociedade desigual, cuja sua trajetória de vida foi marcada por inúmeras inseguranças, que se expõe nas falas e depoimentos

sobre inúmeros aspectos da vida pessoal e social. Ressaltamos que compõe a Temática de análise a Infância e Adolescência, Escolaridade e Casamento.

Gráfico 2– Indicadores



Fonte: Elaboração própria, 2014.

Filhos da pobreza enfrentaram todos os tipos de violência, desde a fome, falta de oportunidade na educação, condições de moradia adequada e trabalho digno com possibilidade de sustentação de seu grupo familiar, articularam várias estratégias de sobrevivência, para melhorarem sua condição de vida, a grande maioria, foram submetidas a situações de violência, trabalho precário, desde a infância, violência sexual, maus tratos como trabalho infantil e gravidez na adolescência.

Trajetórias de vidas marcada pelo sofrimento que até o presente momento está manifestado por fortes emoções, embargo da voz na hora das entrevistas em decorrência de lembranças tristes que marcaram profundamente suas histórias, provocando um sentimento negativo provocado pelo sofrimento.

Neste trabalho foi adotado o conceito de violência definida por Minayo(1994, p. 92) como:

Todo ato ou omissão cometido por pais, parentes, outras pessoas e instituições capazes de causar danos físico, sexual e/ou psicológico à vítima. Implica, de um lado, numa transgressão no poder/dever de proteção do adulto e da sociedade em geral; de outro, numa coisificação da infância. Isto é, numa negação do direito que as crianças e adolescentes têm de serem tratados como sujeitos e pessoas em condições especiais de crescimento e desenvolvimento.

Complementar e necessária a violência estrutural ou indireta, a que se refere a às condições de vida de crianças e adolescentes, no seu contexto histórico - econômico e social, que as tornam vulneráveis face à ausência ou à precariedade de políticas públicas, que favorecem o trabalho infantil, o analfabetismo, presença de crianças e adolescentes em situação de risco, assim como na de sua institucionalização (MINAYO, 1994; CRUZ; MOREIRA, 1999) ou seja, a negação do direito.

Apesar de alguns relatos, ver Quadro temática, apontarem para uma vida com muitas dificuldades, os relatos positivos, os quais são a maioria, demonstram uma forma de resistência e resignação face as dificuldades vivenciadas, todas as falas positivas, registram uma situação de migração, e as pessoas que nasceram fora do município de Ananindeua, vieram a procura de oportunidades, para sua melhoria de vida e trabalho, se estabeleceram a custo de sua submissão ao trabalho precário, com exaustivas jornadas, falta de tempo para estudarem, comprometendo de fato, o acesso a oportunidade melhores. O relato de uma das entrevistadas deixa claro tal situação:

[...] cheguei a trabalhar em dois empregos, como empregada doméstica de dia e a noite numa boate como garçonete, andava dormindo pelas paredes, tinha que aguentar, só assim conseguiria trazer minha família do Maranhão pra cá, garantindo pelo menos o aluguel e comida. (ENTREVISTADA 5, 2014).

As entrevistadas que geraram comportamentos negativos, demonstraram uma resistência maior as adversidades, saíram em busca de políticas públicas, desconto de energia elétrica, com a tarifa social¹⁶, do Programa Bolsa Família, do Programa Cheque moradia¹⁷ e quando da ausência da política pública como a

¹⁶A tarifa social de energia foi instituída pela Lei nº. 10.438/2002 para consumidores de baixa renda. A Resolução nº. 485/2002 da ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica regulamenta o desconto na tarifa de energia elétrica. Conforme determina a Lei 12.2012 de 20 de janeiro de 2010, a **Tarifa Social de Energia** é um desconto fornecido pelo Governo Federal na conta de energia para todas as unidades consumidoras classificadas nas Subclasses: Residencial Baixa Renda. Acessar a Tarifa Social as pessoas inscritas no CADÚNICO. (<http://www.mds.gov.br/>).

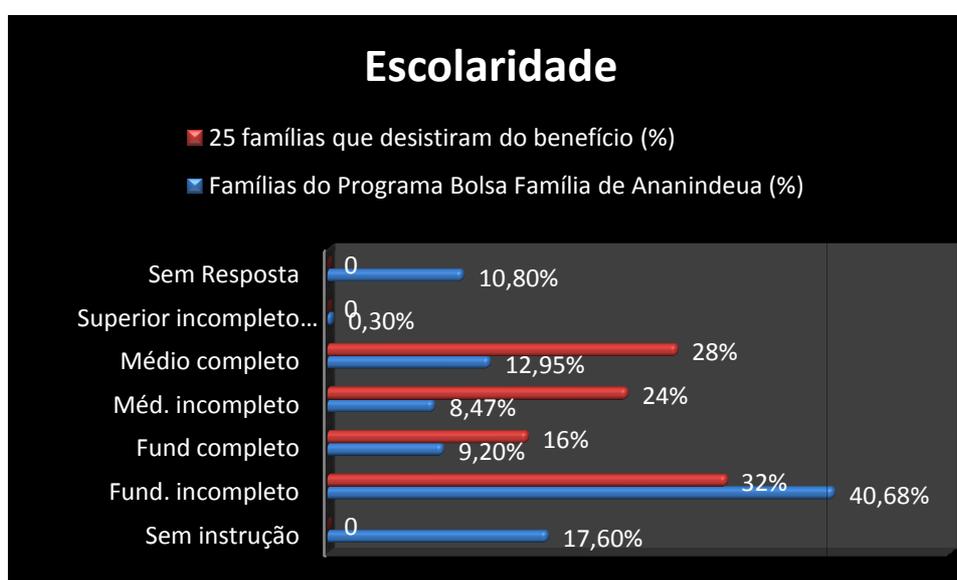
¹⁷**Cheque Moradia**: é um programa habitacional paraense, gerido pela **COHAB** (Companhia de Habitação do Estado do Pará) que oferece as famílias com renda de até três salários mínimos a possibilidade de construir, reformar, ampliar ou melhorar suas moradias por meio de uma transferência direta do valor necessário. O Cheque Moradia do Pará não é um financiamento pois as famílias beneficiadas não tem que pagar nada. Se você mora há mais de cinco anos em um município do estado e pretende construir, reformar ou melhorar a sua casa, poderá dispor de um cheque para comprar materiais de construção. (<http://www.minha-casa.org/2014/01/cheque-moradia-pa.html>).

creche, pediam ajuda dos vizinhos quando da necessidade de deixar os filhos enquanto estudavam ou trabalhavam.

Quanto a sub-categoria escolaridade, percebemos que uma infância e adolescência marcada pelo trabalho, impossibilitou o aumento dos anos estudados, a maioria ficou no ensino fundamental incompleto(CECAD, 2014)¹⁸

Em Ananindeua 25 pessoas assinaram a Desistência Voluntária, cujo o perfil de escolaridade ficou assim representado (SEMCAT, 2014), as entrevistas dos 6 estudos de caso também representam tal perfil.

Gráfico 3 – Perfil de escolaridade



Fonte:Elaboração própria, 2014 a partir de dados da CECAD, 2014.

Para metade das pessoas entrevistadas o casamento significou “ganhar forças”, “ajuda nas despesas e criação dos filhos” e apoio nas dificuldades diárias. Esse entendimento resultou na melhoria de vida para a família ou pela busca de composição familiar de renda ou para buscar de financiamento para ampliação e melhoria das condições habitacionais. Para os demais entrevistados, o casamento foi precoce e/ou muito breve, o que possibilitou um aumento da sensação de perda tanto pela frustração de objetivos de constituição da família, dificuldade de resolução da educação e orientação dos filhos quanto da dificuldade econômica da manutenção do grupo familiar.

Quanto à análise da Situação Econômica, onde foi considerado sub-categorias: Trabalho, Renda Familiar, Habitação e Desligamento por alteração de

¹⁸CECAD: é uma ferramenta de consulta ao banco de dados (CADUNICO).

renda. Chegamos ao resultado que 19 das ocorrências são positivas (Quadro Temática, itens 2,1. 2,2. 2.3 e 2.4), portanto inferimos que a situação das famílias está bem mais favorável, esta conclusão se deve a oportunidade de trabalho, a aquisição da casa própria, ao aumento de renda, possibilitando a saída do Programa Bolsa Família.

Quanto a situação de trabalho, a totalidade das pessoas entrevistadas, esta trabalhando, cinco delas tem emprego com carteira assinada (empregadas domésticas e promotoras de vendas), ganham salário mínimo mais hora extras, a que está desempregada, fez uma parceria com uma amiga e trabalha por conta própria “ minha amiga compra e eu vendo perfumes, tiro pra pagar o perfume e divido o restante do dinheiro”, a autonomia proveniente do situação de trabalho faz com que o indivíduo gere conhecimento, valoração dos aspectos necessários ao seu desenvolvimento, influencie decisivamente na formação da consciência humana como capacidade de dar valor às coisas e agir de forma racional.

Proveniente desta análise, o indivíduo que age racionalmente, pode conhecer a realidade, de modo a assimilar sua própria existência como resultado do que habitualmente pratica. Freire (2007) descreve a constituição da autonomia conforme a experiência de tomada de decisões, mas ressalta que “a autonomia, enquanto amadurecimento do ser para si, é processo, é vir a ser” (FREIRE, 2007, p.107).

Reforçando os argumentos anteriores, Gadotti (1990) afirma que a formação do indivíduo se dá por meio da ampliação da consciência coletiva, que é efetuada concretamente no processo de trabalho que cria o próprio homem. As suas condições reais de vida na sociedade e suas múltiplas determinações devem ser consideradas. Énessa perspectiva que compreendemos e percebemos o significado do trabalho, como valor e motivo de existência humana, “se perder meu emprego, morro”

trabalho num restaurante como cozinheira há 2 anos com carteira assinada, me sinto bem trabalhando, gosto do que faço, é pesado, cansativo, mas é de lá que sustento minha filha (Entrevistada 5)

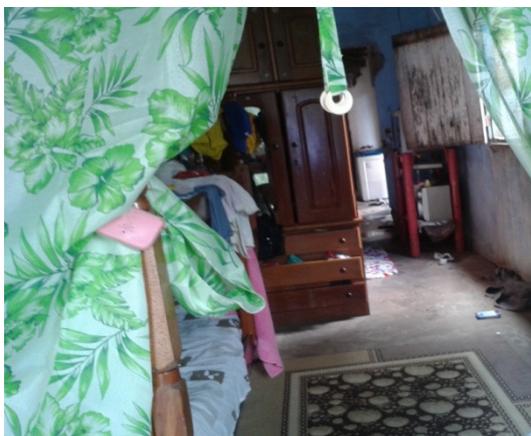
Na caracterização da situação econômica, a sub-categoria trabalho se constitui como umas das mais relevantes, que sustentam o posicionamento das pessoas e revelam que a tomada de decisão, seja ela espontânea ou induzida à

devolução do benefício, se deu em função da garantia do emprego com carteira assinada da própria pessoa ou do marido, reafirmando o que o Castel (2001) afirmou que o trabalho tem caráter integrador, sustentação da estabilidade, coesão social e de formação de identidade dos diversos grupos que interdependem socialmente, neste sentido as políticas sociais devem intervir para o fortalecimento dos direitos sociais garantindo a estabilidade do acesso as públicas sociais e econômicas como forma de inclusão social do cidadão.

A habitação contribuiu significativamente para o posicionamento otimista das pessoas entrevistadas. Todos moram em casas próprias que ao longo de aproximadamente cinco anos estão sendo ampliadas ou reformadas. Esta situação produz atitudes positivas face aos inúmeros problemas enfrentados no cotidiano das famílias. Destacamos uma delas “[...] sem minha casa, não teria conseguido ficar com toda minha família aqui, era meu principal sonho, Graças a Deus alcancei, daqui pra frente é só ter calma que a vida melhora”. Sonhos conquistados, a maioria por intervenção da família, através da composição de renda para conseguir financiamento público ou por doação do ex-marido. Um caso apenas de apoio institucional para ampliação da residência.

Apesar da importância da conquista para a entrevistada, é evidente a precariedade das instalações, em alguns casos a tão sonhada casa corresponde a dois compartimentos separados por cortinas de plástico, sem privacidade, construídos em alvenaria, demonstrando a precariedade de condições de vida familiar.

Fotografia 1 – Espaço da casa



Fonte: Ivana Sousa, 2014

Quanto a sub-categoria desligamento por alteração de renda, registramos que na maioria dos casos, não houve desistência voluntária e sim bloqueio, orientação e saída induzida do Programa Bolsa Família. Uns foram detectados pelo sistema de informações do programa e bloqueados, fora do padrão de renda para continuar recebendo o benefício¹⁹, por isso deixaram de receber, outros foram detectados no momento do recadastramento que acontece a cada dois anos. Ao procurarem informações na Secretaria Municipal de Assistência de Ananindeua tomaram conhecimento que estavam fora do critério para acesso e precisavam desistir do benefício. Neste item o posicionamento ficou dividido entre aqueles que ainda precisavam muito do benefício ou pra complementar o estudo de seus filhos, terminar sua casa, apoiar as inúmeras dificuldades quanto a alimentação, transporte ou vestuário para os filhos “[...] minha bolsa foi bloqueada, fui na prefeitura resolver, a moça pediu minha carteira, daí explicou que era melhor eu desistir e assinar um documento lá, não gostaria de ter saído, as vezes as coisas ficam difíceis” (ENTREVISTADA 1).

E aqueles que mesmo não tenham pedido o desligamento de forma espontânea à coordenação do programa, concordam com os procedimentos institucionais realizados, as falas positivas no Quadro Temática retratam tal posicionamento.

Das seis famílias, somente uma entregou o benefício como ato espontâneo: “[...] quando comecei a trabalhar com carteira assinada fui na coordenação do bolsa e desisti, acho que tem gente que precisa mais que eu” (ENTREVISTA 4), essa entrevistada mora num conjunto residencial, tem dois filhos crianças, mora sozinha, tem uma trajetória de vida com muita luta, começou a trabalhar com 16 anos, deixou seu local de origem para tentar emprego, escola e creche para os filhos, estudou até a sétima série do primeiro grau, parou de estudar porque trabalha dois períodos e quando os filhos adoecem não tem com

¹⁹O **Decreto 5.209 de 17/09/04** que institui a renda para o programa bolsa Família, no intervalo de R\$70,00 a R\$149,00 e atualmente a partir do **Decreto Nº 8.232 DE 30/04/2014**. Publicado no DOU em 2 mai 2014. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. A Presidenta da República, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, Decreta: Art. 1º O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:"Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) e R\$ 77,00 (setenta e sete reais), respectivamente.

quem deixá-los, foi casada, trabalha com carteira assinada e recebe ajuda financeira de sua mãe sempre que a situação fica difícil.

Seu posicionamento foi muito criticado por vizinhos e amigos, que diziam a ela “[...] você trocou o certo pelo duvidoso”, diferentemente da motivação que levou a beneficiária a desisti do benefício, que em sua fala completou “[...] prefiro os benefícios do meu emprego como férias, apoio caso eu adoeça, aposentadoria”(ENTREVISTADA 4) .

Em todos os casos havia pouca ou nenhuma informação a respeito do retorno ao benefício caso precisassem, mesmo sendo esclarecidas pela coordenação do PBF, o sentimento percebido se traduz em insegurança, medo, receio da situação ficar muito difícil e demorar muito para retornar ao programa, além das evidencias de desconhecimentos a respeito de outros programas sociais para quem tem o Cadúnico e falta de informações dos direitos trabalhistas.

Em uma das falas, havia a queixa da falta de proteção para seus filhos com a saída do programa, “[...] quando eles tinham a bolsa, o agente comunitário de saúde acompanhava a vacinação, as doenças, conseguia remédios, marcava exames, fazia visitas aqui em casa, agora saio atrás de tudo isso quando os meninos precisam, ficou mais difícil”. Nesta fala percebemos que o receio de deixar o programa ter direta relação com a ausência do Estado, quanto ao serviço de saúde no bairro, quando estava amparada pelo programa tinha acesso muito mais rápido, atualmente tem que se deslocar até o posto de saúde e sente muitas dificuldades para marcar exames e conseguiu remédios.

A maneira como tem sido executada as políticas públicas, dificulta o acesso das famílias ao serviço, está acaba sendo um fator preponderante para a tomada de decisão racional na permanência no PBF na medida que é um programa com condicionalidades na educação e saúde, oportuniza a garantia de direitos básicos de cidadania, mas na medida que pessoas e famílias não tem acesso ficam por conta dos fluxos complexos, demorados e em muitos casos ineficientes quanto ao seu atendimento. Neste sentido o melhor caminho seria estar em programas de proteção social, com complementação financeira, cobertura de serviços básicos garantidos.

Quanto às ações complementares - um dos três eixos dos programas – nenhuma das famílias acessaram. Na definição institucional, são:

Os programas complementares são ações regulares, ofertadas pelas três esferas de governo - União, estados e municípios - e pela sociedade civil, voltadas ao desenvolvimento das capacidades das famílias cadastradas no CadÚnico, principalmente, as beneficiárias do PBF, contribuindo para a superação da situação de pobreza e de vulnerabilidade social em que se encontram. O objetivo dessas ações é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda. A articulação de programas complementares com o PBF contribui para combater o quadro de desigualdades e para promover a inclusão social. (BRASIL. MDS. Programa bolsa família, 2014).

6.2 Expectativas e perspectivas

As categorias abordadas neste item tratam de planos para o futuro, vulnerabilidades concebidas a partir da precariedade do trabalho e fragilidade dos suportes de proximidade (família, vizinhança entre outras). Ao enfatizar a dimensão dos processos e trajetórias a abordagem da exclusão considera as estratégias de prevenção e não apenas de superação das condições de pobreza.

O entendimento da vulnerabilidade passa também pelo sentido de percepção de riscos, como a contra face da vulnerabilidade uma variedade de situações que englobam vários tipos de riscos naturais (desabamentos, enchentes, secas); saúde (doenças, deficiências, acidentes); ligados ao ciclo da vida (nascimento, maternidade, velhice, morte; sociais (violência doméstica, gangues, crime) econômicos (desemprego, financeiros, choques de mercado); ambientais (poluição, desmatamento; e políticos discriminação, revoltas) (MDS. 2013).

Importante também fazermos a distinção das situações dos entrevistados, todos os que se encontram em situação de vulnerabilidade são pobres, que sempre trabalharam, mas em função da falta de políticas públicas, constituíram a vida com extrema dificuldade, sem condições de manutenção ou sustentação de seu grupo familiar.

A pesquisa demonstra que a evidência da vulnerabilidade, a qual se expressa através da baixa escolaridade, “[...] não tenho estudo e na minha idade fica difícil emprego, quero continuar onde estou”, do temor em perder o emprego a saúde “[...] aqui nada é meu, terreno do meu sogro, casa construída por ele, só tenho minha saúde e emprego, espero que não me falte nenhum dos

dois“[...]preciso continuar empregada”, das inseguranças pela falta de serviços básicos (creches), “[...] crio meus filhos sozinha, quando eles adoecem, chamo minha mãe pra ajudar, seria bom escola o dia todo, mais não tem por aqui por perto, pago creche”, do receio que sua capacidade individual de manutenção do grupo familiar, “[...] a bolsa ajudava a pagar curso profissionalizante da minha filha, perdi a bolsa e tirei a menina do curso, não tenho como pagar, gosto muito com o pagamento dos trabalhadores que fazem a casa, só consigo manter a filha e a obra, porque meu namorado me ajuda” e da dificuldade de apoio aos parentes desempregados, “[...] quando tinha salário melhor, parentes vieram morar comigo, agora ganho menos, pago as despesas com muita dificuldade e não consigo juntar para acabar a reforma da minha casa”.

Essa última situação de vida circunstancialmente melhor, na maioria dos casos atrai a migração de parentes do interior do estado que estão em nível de vulnerabilidade e risco maior que as famílias que entrevistei.

Logo a situação melhor se agrava, em função dos parentes não conseguirem trabalho, e continuarem dividindo os recursos financeiros de uma única fonte de renda, o que faz com que a família diminua a ingestão de calorias diárias, diminui proteína diária e quando comem, são de péssima qualidade, com isso fragiliza o sistema imunológico, adoecendo frequentemente, doenças leves se transformam em crônicas, crianças mais doentes, aumento de faltas no trabalho e muitas vezes acabam retornando para a condição de beneficiários, necessitando de programas, projetos e serviços assistenciais.

Os relatos acima descritos reafirmam diversas inseguranças, desta forma temos que refletir sobre o papel do Estado, que deve extrapolar a do trabalhador e sim através da garantia de direitos e dos serviços protetivos para famílias em situação de vulnerabilidades, assim com a garantia de serviços públicos como saúde, educação, habitação, entre, seriam fundamentais e decisivos para reverterem o quadro de precariedade social, seriam a base de sustentação dos direitos sociais (CASTEL, 2001).

Apesar desta sub-categoria (vulnerabilidade e risco) apontar para um cenário negativo, as pessoas entrevistadas fazem planos para o futuro, com suas variadas estratégias, procuram objetivar a implementação de conquistas como a casa, o trabalho, escola, creche para os filhos, continuar seus estudos, por mais

qualificação, acabamento da casa, término dos estudos, emprego com melhor salário, melhor dos móveis e alimentação (Quadro Temática item 3.1).

Ao analisar a sub-categoria emancipação dos ex-beneficiários do PBF entrevistados, consideramos a fundamentação de Silvério (1989) que define emancipação como a única capaz de abordar os fenômenos sociais com rigor e profundidade, seria o processo de superação de uma ordem social, de um sistema consolidado, seria sair do estado de tutela, libertar-se "na superação de um sistema capitalista que individualiza, quebra qualquer tentativa de processos coletivos, sociais e de difícil alcance.

Silvério (1989, p.) faz uma distinção entre a emancipação política e humana "A emancipação política é a redução do homem, de um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente e, de outro, a cidadão do estado, à pessoa moral", já na emancipação humana, usa os conceitos de Marx destacando que:

Somente quando o homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte, como homem individual, em ser genérico, em seu trabalho individual em suas relações individuais somente reconhecido e organizado suas forças propes como forças sociais e quando, portanto já não separa de si a força social sob forma de força política, somente então se processa a emancipação humana (MARX, 2003, p. 42).

Nesse contexto, o conceito de emancipação é um processo social, que está estreitamente ligado à liberdade, à luta de classes, e à instauração de um novo modelo social que supere aspectos do modelo vigente.

Com base neste conceito de emancipação, como construção de análise crítica e dialética, no sentido da defesa de que os homens não seres contemplativos do mundo, produtos do meio, mas participam e escrevem suas histórias, vivenciam contradições expressas pelas falas com descrição de dificuldades, conquistas, utopias positivas: "[...]tenho minha casa com móveis, eletrodomésticos, eu e marido trabalhando, filhos estudando, não precisava mais do programa, procuro um emprego que ganhe mais, ainda tem muita coisa pra fazer na casa"(Entrevistada 2), "[...] tenho um emprego de muitos anos, minha filha começou a trabalhar, e o marido também, com 3 rendas poderei terminar a casa"(Entrevistada 3), "[...] sempre vivi com pouco dinheiro, não tinha nenhuma condição de vida, realizei dois sonhos, da casa própria e emprego com carteira

assinada, melhorei muito”(Entrevistada 4), ver Quadro Temática no item 3.3 as demais falas na unidade de contexto.

Considerando as capacidades e talentos individuais, entendemos porque o Estado garantidor de direitos sociais precisa atuar com propostas concretas que possibilite o acesso pleno e constante as políticas públicas,

no âmbito de uma política social, é resultante de um processo social, econômico, histórico e político e, por consequência, flui das orientações que uma sociedade estabelece quanto ao âmbito das responsabilidades — se públicas ou privadas — para prover as necessidades de reprodução social. A política social refere como dever de Estado e direito do cidadão as provisões que têm provisão pública, isto é, aquelas que transitam da responsabilidade individual e privada para a responsabilidade social e pública.(SPOSATI, 2007, p.).

O rompimento com a focalização dos programas, projetos e serviços implicariam na universalização dos direitos, necessário mudarmos conceitos, perceber, que as pessoas que solicitaram de maneira espontânea, induzida e orientada, para desistirem do PBF, abrem mão de um nível básico de proteção, teriam que acessar projetos e serviços complementares além de outros tipos de proteção, o fortalecimento de vínculos, qualificação profissional, escola de tempo integral para seus filhos, apoio para implementação de suas residências,

Precisariam de proteção social do Estado, num justo reconhecimento dos direitos sociais, universais e humanos, para que tivessem possibilidades reais e factíveis de emancipação, autonomia e tutela governamental, para que não retornem para o benefício assistencial e um novo ciclo de reproduza continua Sposati (2007, p. 441-442) “A assistência social como ação de Estado precisa atingir o pleno estatuto político programático de política social empenhada em obter resultados efetivos e duradouros para uma proteção social ao cidadão e à sua família”.

A política de Assistência Social sendo um componente da seguridade social integra e define um veio da seguridade, que é a sua dimensão distributiva, por isso suas práticas têm que ser além de somente agir nas demandas emergenciais e pontuais como proposta neoliberal, mas atuar nas incertezas, prevenindo o risco e as vulnerabilidades, proporcionando proteção social das mais diversas ordens: velhice, abandono, desemprego, desagregação familiar entre outras.

Como salienta Pereira (2002, p. 10). “É nesse sentido que ela deve funcionar como uma rede de proteção impeditiva da pobreza extrema”.

Trata-se, assim, a política de assistência social, de medida ativa e positiva que, além de procurar corrigir injustiças, visa prevenir situações de vulnerabilidade e riscos sociais que representam ameaças, perdas e danos a vários segmentos sociais.(BRAVO; PEREIRA, 2002, p. 10).

Em Ananindeua e para gestores estaduais do PBF, o programa precisa ter políticas complementares mais eficientes em larga escala para garantir melhorias na qualidade de vida dos beneficiários e inclusão socioproductiva, como política de emprego, preparação para o mundo do trabalho, qualificação profissional, atendimento de Assistência Social básico e especializado, mais próximo das famílias, caso contrário somente no estágio da transferência monetária, estaremos na contramão de uma política pública inclusiva e emancipatória, continuaremos com práticas, focalizadas, fragmentadas, neoliberais, no sentido de retirar o Estado de sua responsabilidade.

7 CONCLUSÃO

Os resultados mostram que as famílias entrevistadas são frutos de uma sociedade desigual. Suas trajetórias de vida foram marcadas por situação de insegurança. São filhos da pobreza que enfrentaram os mais variados tipos de violência como violência sexual, maus tratos e trabalho infantil. O trabalho na infância e adolescência impossibilitou o aumento dos anos estudados. A maioria ficou no ensino fundamental incompleto. Vivenciaram a fome, a falta de oportunidade de estudar, condições de moradia precária e trabalho indigno. Apesar, e por conta, das dificuldades, criaram diversas estratégias de sobrevivência para melhorarem sua condição de vida.

Essas trajetórias de vidas, marcadas pelo sofrimento, trouxeram embargo na voz das entrevistadas, revelando a dimensão do sentimento contido e agora revelado. São histórias marcadas profundamente que remetem a um sentimento negativo de sofrimento e que apresentam reflexos ainda hoje na vida dessas pessoas.

Os relatos apontaram para uma trajetória de vida de extrema dificuldade. Porém, as estratégias de sobrevivência relatadas demonstram a impressionante resiliência dessas pessoas. São pessoas que nasceram em outros municípios e migraram para Ananindeua a procura de oportunidades para melhorar de vida, em busca de trabalho. Porém, submeteram-se ao trabalho precário, com exaustivas jornadas diárias, sem que sobrasse tempo ou disposição para estudar, na contramão do que foram buscar.

Essa resistência maior às adversidades, forjadas na trajetória de vida cheia de obstáculos, possibilitaram que essas mulheres buscassem acesso a políticas públicas como estratégia de sobrevivência, tais como desconto na conta de energia elétrica com a tarifa social, acesso à bolsa do Programa Bolsa Família, do Programa Cheque moradia entre outros. Na ausência de políticas públicas de creche, contam com a solidariedade de parentes e vizinhos quando da necessidade de deixar os filhos para estudar ou trabalhar.

O casamento foi precoce e/ou muito breve, implicando no aumento da sensação de perda, tanto pela frustração de objetivos de constituição da família, da dificuldade de resolução da educação e orientação dos filhos quanto da

dificuldade econômica da manutenção do grupo familiar. Quando duradouro, o casamento ganha ressignificado para essas mulheres. É ganhar forças, dividir despesas, ajudar a criar os filhos. Esse entendimento aponta para a melhoria de vida da família, seja pela nova composição de renda ou na busca de financiamento para ampliação e melhoria das condições habitacionais.

Ainda assim, os resultados deste trabalho apontam que a situação econômica das famílias em questão está bem mais favorável, o que pode ser percebido nas oportunidades de trabalho, na aquisição da casa própria, no aumento da renda familiar. O trabalho representa umas das conquistas mais relevantes para essas mulheres, o que possibilitou a saída do Programa Bolsa Família. Esta saída, seja ela espontânea ou induzida, deu-se em função da garantia do emprego com carteira assinada, seja da beneficiária ou do marido.

A casa própria, nova ou melhorada, contribuiu significativamente imprimir otimismo nas pessoas entrevistadas. Apesar da importância atribuída pelas entrevistadas, é latente a precariedade das instalações habitacionais. A tão sonhada casa, muitas vezes não passa de dois compartimentos separados por uma cortina, longe do ideal de moradia digna.

O desligamento voluntário do PBF, tão propagado por matérias jornalísticas e pela comunicação oficial do MDS, não se mostrou tão “voluntário” quanto propagado. Na verdade, não houve desistência voluntária e sim bloqueio, orientação e saída induzida do Programa Bolsa Família. Algumas foram detectadas pelo sistema do programa e foram automaticamente bloqueadas, por estarem fora do padrão de renda para continuar recebendo o benefício; outras, foram detectadas no momento do recadastramento bianual. Ao procurarem informações na Secretaria Municipal de Assistência de Ananindeua, tomaram conhecimento que estavam fora do critério para acesso e precisavam desistir do benefício. Pois, se assim o fizessem, poderiam voltar ao sistema, caso precisassem, num período de três anos.

Quanto a esse desligamento, o posicionamento das entrevistadas ficou dividido entre aquelas que entendiam que ainda precisavam muito do benefício pra complementar o estudo de seus filhos, terminar sua casa, ajudar na alimentação, transporte ou vestuário para os filhos; e aqueles que, mesmo não tenham pedido o desligamento de forma espontânea à coordenação do programa,

concordam com os procedimentos institucionais realizados, por entenderem que outras pessoas mais necessitadas precisam mais dessa ajuda do que elas.

De qualquer forma, em todos os casos houve pouca ou nenhuma informação de como retornarem ao PBF caso precisassem. O sentimento percebido é de insegurança, medo da situação ficar muito difícil e haver demora no reingresso ao PBF. Também se mostrou evidente o desconhecimento a respeito de outros programas sociais para quem está no CADÚnico.

A dificuldade de acesso das famílias às políticas públicas torna-se um fator preponderante para a tomada de decisão racional da permanência no PBF, na medida o acesso depende de fluxos complexos, demorados e em muitos casos ineficientes. Assim, o melhor caminho seria permanecer em programas de proteção social com complementação financeira e cobertura de serviços básicos garantidos.

A baixa escolaridade, o temor em perder o emprego, a dificuldade de acessar os serviços de saúde, a insegurança pela falta de serviços básicos (creches), o receio de sua limitação individual de manter o grupo familiar e dar apoio aos parentes desempregados, demonstra a evidente vulnerabilidade dessas pessoas.

O PBF possibilitou melhoria na vida das famílias investigadas. Tanto que elas saíram do critério para recebimento do benefício. Porém, a fragilidade dessa situação é evidente. Cabe refletir sobre o papel do Estado, que deve extrapolar o enfoque de garantia de direitos do trabalhador para a garantia de direitos e dos serviços protetivos para famílias em situação de vulnerabilidade, bem como garantia de serviços públicos como saúde, educação, habitação, entre outros, como mecanismo fundamental para reverter o quadro de precariedade social.

Considerando que o conceito de emancipação está estreitamente ligado à liberdade, à luta de classes, e à instauração de um novo modelo social que supere aspectos do modelo vigente. Considerando que os homens não seres contemplativos do mundo, mas participam e escrevem suas histórias, apesar das dificuldades relatadas por estas mulheres guerreiras, elas fazem planos para o futuro, procuram objetivar a implementação de conquistas como a casa, o trabalho, escola, creche para os filhos, continuar seus estudos. Não estão efetivamente emancipadas. Mas não desistiram de lutar por melhor qualificação,

por melhorar suas casas, por concluir os estudos, por emprego com melhor salário. São melhorias incrementais, diárias, cotidianas. São sonhos pequenos que, uma vez realizados, abrem espaço para sonhos mais audaciosos, numa dinâmica que permita continuar sempre caminhando em busca de um futuro melhor, mesmo que esse futuro melhor signifique apenas comer, educar e vestir os filhos, mas que representam uma enorme conquista para essas mulheres. Ah, essas mulheres...

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, [S.l.], v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

ATÍLIO, A. **A coruja de minerva**: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

AVRITZER, L. **Conferências Nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1137/1/TD_1739.pdf> Acesso em: 20 jul. 2014.

AZEVEDO, Adriana Fonseca de. **Uma discussão sobre o conceito de necessidades especiais nos programas de transferência de renda mínima**. 2005. 180 f. Tese (Doutorado)-Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola do Serviço Social, Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

BANCO MUNDIAL. **The state In a changing world**. Washington: World Development Report, 1997.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BAUMAN, Z. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BOSHETTI, Ivanete; BEHRING, E. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília, DF: GESST/UNB, 2003

BRASIL. **Decreto nº 6.392, de 21 de março de 2008**. Decreto nº 6.392/08. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6392.htm>. Acesso em: 10 ago 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 12 jan. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/decreto/d6135.htm>. Acesso em: 12 fev. 2014.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRASIL. **Lei n. 10.836 de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>.

Acesso em: 23 maio 2013.

BRASIL. **Lei n 10.954, de 29 de setembro de 2004.** Institui, no âmbito do Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência....Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.954.htm>.

Acesso em: 20 maio 2013.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Balanço da Arrecadação Brasileira.** Brasília, DF, 1997.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). **Relatório de Gestão.** Brasília, DF: 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Manual de gestão do Programa Bolsa Família.** 2. ed. 2013. Disponível em: <file:///D:/Documents%20and%20Settings/Ruth/Meus%20documentos/Downloads/Manual_Gest%C3%A3o_do_PBF.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Relatório de Informações Sociais.** Brasília: DF, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). 2014. Disponível em: <[Http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/programas_complementares](http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/programas_complementares)>. Acesso em: 10 mar. 2014.

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida (Org.) **Política social e democracia.** 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. Disponível em: <<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/12/08-Sobre-a-politica-de-assistencia-social-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2013.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Concepções de pobreza e alguns desafios para a intervenção social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 84, p. 66- 89 nov. 2005.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 2001.

COÊLHO, D. A agenda social nos governos FHC e Lula: competição política e difusão do modelo renda mínima. In: HOCHMAN (Org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

COMISSÃO NACIONAL SOBRE DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE. **As causas sociais das iniquidades em saúde no Brasil.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ; 2008.

CONSELHO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: CNAS, 2004.

CUNHA, Edite; CUNHA, Eleonora. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, Alysson et al. (Org.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da (Org.). **Catálogo de indicadores**: de monitoramento dos programas do MDS. Brasília/DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.

CRUZ, N. O.; MOREIRA, M. R. A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 4, p.53-69, 1999.

DINIZ, S. Critérios de justiça e programa de Renda Mínima. **Rev. Katál.** Florianópolis, v. 10 n. 1 p. 105-114 jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a12.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2013.

DONZELOT, Jacques. **L'invention du social**: essais sur le declin des passions politiques. Paris: Seuil, [1984] 1994.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Ed.UFESP, 1999.

DRUCKER, Peter. **The New Realities**. 1982.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto social. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 33, 1998.

ESPING-ANDERSON, Gosta. O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial. **Lua Nova**, n.35, 1995.

FALEIROS, Vicente. Renda Mínima: uma avaliação. In: SPOSATI, Aldaíza (Org.) **Renda mínima e crise mundial**: saída ou agravamento?. São Paulo: Cortez, 1997.

FARIA, J. H. **Poder e trabalho**: as comissões de fábrica e a gestão das unidades produtivas. (Tese de Doutorado). São Paulo: USP, 1986.

FRANCO, Maria Laura Publisi Barbosa. **Análise de Conteúdo**/ Maria Laura Publisi Barbosa Franco – Brasília, 4ª edição: Líber Livro, 2012.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação**: um estudo introdutório. 7.ed. São Paulo: Cortez, 1990.

GIDDENS, A. **Sociologia**. Porto Alegre: Ed. Penso, 2012.

HARVEY, D. **Os limites do Capital**. 1.ed. São Paulo, 2013.

HOCHMAN, Gilberto (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2007.

_____. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de coordenação e autonomia. In: HOCHMAN, Gilberto (Org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

IAMAMOTO, M. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

ISTO É. Nov.13 - 20:50 N° Edição: 2295 Disponível em:<<http://www.istoe.com.br/capa>>. Acesso em: 01. março.2014.

LAVINAS, L. Políticas sociais descentralizadas: limites dos programas de renda mínima e Bolsa-Escola. In: XXII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 22., 1998, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 1998. p. 27.

LAURELL, Asa Cristina. **Para um novo estado de bem estar na América Latina**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a08n45.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2013.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Disponível em: <<http://www.companhiadasletras.com.br/trechos/13307.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2014.

LIGNANI, J. de Bem, et.al. Changes in food consumption among the Programa Bolsa Família participant families in Brazil. **Public Health Nutrition**, v. 14, n. 5, p. 785-792, dez. 2010.

LIMA, Ângela Maria de Lourdes Dayrell. Os desafios para a construção do sistema único a assistência social, em Gestão social: o que há de novo?. In: BRONZO, Carla Ladeira Carneiro. (Org.); COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Gestão social: O que há de novo?** 2004. p. 81-100. Disponível em: <http://tupi.fisica.ufmg.br/michel/docs/Artigos_e_textos/Responsabilidade_social/Gestao%20Social%20o%20que%20ha%20de%20novo%201.pdf>. Acesso em: 10 maio 2013.

MAJONE, G. **Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança**. São Paulo: Singular, 2006.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **O Capital**. Lisboa: Ed. Avante. 1990-1997.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MESTRINER, Maria Lira. **O Estado entre a filantropia e a assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, M.C. de S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 22 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

MINAYO, M.C.S. A violência social sob a perspectiva da saúde pública. **Cad. Saúde Pública**. 1994. 10 Suppl 1:S7-18

MOTA, Ana Elizabete. **Seguridade social no cenário brasileiro**. Disponível em: <http://www.lpp-uerj.net/outra_Brasil>. Acesso em: 10 maio 2014.

MUNIZ, E. et al. O conceito de serviços socioassistenciais: uma contribuição para o debate. In: VI CONFERENCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 7., 2007, Brasília/DF. **Anais...** Brasília/DF: Cadernos e Textos, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Industrial Relations, democracy and social stability**. Genebra: Word Labor Report, 1997-1998.

PAES-SOUSA, R; SANTOS, L.M.P; MIAZAKI, E.S. Effects of a conditional cash transfer programme on child nutrition in Brazil. **Bull World Health Organ**, [S.l.], v. 89, n.7, p.496-503, jul. 2011.

PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, M. (Org.) **Movimentos sociais e democracia no Brasil**. São Paulo: Marco Zero, 1995. p. 24-55.

PARÁ. Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social. **Relatório de Gestão**. 2004.(Mimeografado).

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULANI, Leda Maria. Individualismo, Neoliberalismo e Pós-Modernismo in: _____. **Modernidade e Discurso Econômico**. [S.l.]:Boitempo, 2005.

PAULO NETTO, J. Transformações societárias e serviço social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 50, abr. 1996.

_____. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1996.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social In: BOSCHETTI, I. et al. **Política social no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Proteção social contemporânea: cuiprodest? **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n116/04.pdf>> Acesso em: 22 de maio 2014.

PIPERATA, B. A. et. al. The nutrition transition in amazonia: rapid economic change and its impact on growth and development in Ribeirinhos. **American Journal of Physical Anthropology**, v. 146, n. 1, p.1-13, set. 2011.

POCHMANN, Márcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PONTES, R. **Cidadania x pobreza a dialética dos conceitos na política social na era FHC**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2013.

PORTAL DO GOVERNO. **Dilma destaca comemoração dos 10 anos do Bolsa Família**. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/10/presidenta-dilma-participa-de-comemoracao-dos-10-anos-do-bolsa-familia>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Globalização com uma face humana. In: _____. **Relatório de Desenvolvimento Humano**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1999.

RAWLINGS, L. B.; RUBIO. G. M. Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. **World Bank Res Obs**, [S.l.], v. 20, n.1, p. 29-55, 2005.

REDDY, S. G.; POGGE, T. **Unknown**: the extent, distribution, and trend of global Income Poverty. Disponível em: <<http://www.socialanalysis.org/>>. Acesso em: 10 ago 2013.

ROCHA, Sônia. **Impactos sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

ROGERS, Gerry. What is special about social exclusion approach?. In: GARRY, Rogers, CHARLES, Gore; FIGUEIREIDO, José (Org.). **Social exclusion**: rethoric, reality, responses. USA: International Institute for Labor Studies, 1995.

SACHS, Ignacy. Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Pulo: UNESP / EDUSP 2001.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo legislativo no

Brasil Pós Constituinte. **DADOS-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p.335-376, 1997.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Inclusão**: construindo uma sociedade para todos. Rio de Janeiro: Ed. WVA, 1997. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0510672_07_cap_03.pdf> Acesso em: 25 jul. 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2010.

SILVA. M. O. S. A avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In:_____. **Pesquisa Avaliativa aspectos teóricos metodológicos**. São Paulo: Veras, 2007.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOARES, L. **Transferências de renda**: modalidades e finalidades, 2010. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/luisaazevedoTransferenciasdere ndanoBrasil.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

SOARES, S. Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais. Rio de Janeiro: Ipea. **Texto para Discussão**, n. 1381, 2009. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1381.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2014.

SODRÉ, N. **A farsa do neoliberalismo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Graphia, 1999.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (Org.). **Renda Mínima e crise mundial**: saída ou agravamento?. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social-SUAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 78. Jul. 2004.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira (Org.). **Renda Mínima e crise mundial**: saída ou agravamento?. São Paulo: Cortez, 1997.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: _____. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p.13-56. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref>. Acesso em: 10 ago. set. 2014.

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez/Fundação Perseu Abramo, 2002.

TELLES, V. No Fio da Navalha: entre carências e direitos. In: CACCIA-BAVA, Silvio et al. (Org.). **Programa de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades**. São Paulo, Pólis, 1998.

TEIXEIRA, R. V. Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. **Revista Serviço Social e Sociedade**, [S.l.]. n.104, 2010.

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. **Avaliação de políticas e programas do MDS-Resultados: segurança alimentar e nutricional**. Brasília/DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.

VIEIRA, L. **Os argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. Assistência Social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio. **Cadernos ABONG – Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios**, São Paulo, n. 30, 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita (et al). **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 03 edição. São Paulo: Cortez, 2007.

ANEXO

ROTEIRO DE CAMPO

- A. infância e juventude
- B. escolaridade
- C. casamento
- D. trabalho
- E. renda familiar
- F. habitação
- G. desligamento por alteração de renda
- H. plano para o futuro
- I. vulnerabilidade e risco
- J. emancipação