

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

ALESSANDRA BALLINHAS DE MOURA

**Avaliação da Eficácia do Programa de Transferência de  
Renda – Bolsa Família na cidade de Pelotas – RS**

Pelotas, março de 2009.  
ALESSANDRA BALLINHAS DE MOURA

**Avaliação da Eficácia do Programa de Transferência de  
Renda – Bolsa Família na cidade de Pelotas – RS**

Dissertação apresentada ao Mestrado em  
Política Social, da Universidade Católica  
de Pelotas, sob orientação da Prof<sup>ª</sup>. Dra.  
Helenara Fagundes.

Pelotas, março de 2009.

### **Agradecimentos**

Gostaria de agradecer primeiramente aos meus pais e minha irmã pelo incentivo, por acreditarem no meu potencial e por estarem sempre ao meu lado como anjos protetores.

Por minhas grandes amigas e colegas de trabalho Ana Paula Prazeres e Liziane Vieira Moura por terem tido paciência comigo e sempre dispostas a colaborar na minha vida.

Aos colegas Assistentes Sociais dos Centros de Referência da Assistência Social por participarem comigo da pesquisa na aplicação dos formulários e aos demais colegas da Prefeitura, em especial a minha querida secretária Carmen Elizabeth Marques Dias, pelo carinho e o incentivo.

A minha chefe Cristiane Duarte pela força, pelas palavras amigas, por entender das minhas ausências e colaborar para o sucesso dessa minha caminhada profissional.

A coordenadora do Mestrado professora Vini Rabassa, pelos ensinamentos, amizade e pela pessoa especial que é, sempre me acompanhando e qualificando meus conhecimentos desde a graduação.

A professora Vera Nogueira, pelo conhecimento, pelas inovações teóricas, tenho muito orgulho de ter sido a aluna dela, me senti sempre desafiada e busquei superar minhas dificuldades a partir dos ensinamentos dessa profissional.

A minha querida grande amiga, mestre e orientadora Helenara Fagundes, pelo carinho, paciência e dedicação que mostrou-se, a pessoa sensível, que ficou do meu lado em todos os momentos. Um vazio muito grande esta dentro de mim, porque estarei longe dela, não mais naquele cotidiano de luta e conhecimento, de indagações e questionamentos. Há pessoas que passam em nossas vidas e outras ficaram para eternidade, essa com certeza irá ficar para sempre em minha vida, foi um reencontro.

E Por último queria agradecer a DEUS, por não deixar minhas fraquezas serem maiores que minha luta de viver, por minha fé ser a grande motivadora da minha existência...

## RESUMO

O trabalho teve como tema “Avaliação da eficácia do Programa Bolsa Família no município de Pelotas-Rs”, foi contextualizado teoricamente e realizado uma pesquisa, foram aplicados 50 formulários aos beneficiários atendidos pelos dois Centros de Referência da Assistência Social. A pesquisa teve propósito de verificar se os objetivos do PBF estão sendo atingidos no município de Pelotas: a) Os beneficiários possuem as informações quanto ao funcionamento do PBF, em especial quanto às condicionalidades, ou seja, está ocorrendo o acesso a essas políticas sociais? b) Há uma perspectiva de rompimento com a redução de pobreza ou meramente manutenção desta, de forma clientelista e compensatória? c) O programa tem propiciado uma situação de garantia dos direitos sociais e de cidadania a partir do ingresso e permanência dos beneficiários no PBF?

A pesquisa utilizada foi quantitativa, depois de aplicados os instrumentos, se realizou a análise de conteúdo e a interpretação dos dados. A análise dos dados possibilitou organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação. Os dados quantitativos foram submetidos a tratamento estatístico e permitiram realizar o perfil dos beneficiários atendidos pelo Programa Bolsa Família.

Após foi feita análise dos dados qualitativos, que tiveram como eixos os seguintes temas: Acesso as Políticas Sociais, Cidadania e Direitos Sociais.

**Palavras Chaves:** Políticas Sociais, Avaliação, Programas de Transferência de Renda, Programa Bolsa Família, Cidadania e Direitos Sociais.

## ABSTRACT

The theme of this paper is the “Evaluation of the effectiveness of the Family Grant Program in the municipality of Pelotas, RS”. The research involved the application of questionnaires to 50 beneficiaries served by two Social Assistance Reference Centers. The purpose of the study was to verify if the objectives of the Family Grant program are being reached in the municipality. It focused on three issues: a) do the beneficiaries have information about the program operations, in particular the conditions for participation, or that is, is access being granted to these social policies? b) Is a real opportunity created to reduce poverty or is it simply maintained in a dependent and compensatory manner? c) Does the program offer a situation that guarantees social and citizenship rights based on entrance to the program and permanence of the benefits of the Family Grant Program?

The research focused on both quantitative and qualitative issues. After the questionnaires were applied, there was an analysis of the content and an interpretation of data. The analysis allowed organizing and summarizing the data to provide responses to the problems proposed by the study. The quantitative data were submit to statistical treatment that allowed creating a profile of the beneficiaries served by the Family Grant Program

A qualitative analysis of the data was then conducted, which looked at the following issues: access to Social Policies, Citizenship and Social Rights.

**Key words:** Social Policies, Evaluation, Income Transfer Programs, Citizenship and Social Rights

## LISTA DE SIGLAS

ASEF	Apoio Sócio Educativo as Famílias
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
NOB	Norma Operacional Básica
OASF	Orientação e Apoio Sócio Familiar
PAIF	Programa de Atenção Integral a Família
PBF	Programa Bolsa Família
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
SEAD	Sistema Estadual de Análise de Dados
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UBS	Unidade Básica de Saúde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>08</b>
<b>Capítulo I - Revendo conceitos teóricos: O Estado e o Sistema de Proteção Social no Brasil .....</b>	<b>10</b>
1.1 O Estado .....	10
1.2 Sistema de Proteção Social e as Políticas Sociais.....	21
1.3 Política de Assistência Social.....	28
1.4.Cidadania e Direitos Sociais.....	26
<b>Capítulo II - O Florescimento dos Programas de Transferência de Renda.....</b>	<b>48</b>
2.1 Programas de Transferência de Renda .....	48
2.2 Programa Bolsa Família .....	54
2.3 O Processo de Municipalização e o Programa Bolsa Família .....	61
<b>Capítulo III – Situando os procedimentos metodológicos.....</b>	<b>65</b>
3.1 Avaliação.....	65
3.1.1 O debate teórico e metodológico sobre avaliação do Programa Bolsa Família .....	66
3.2 Métodos e Técnicas utilizadas .....	69
3.3 Construção da Problemática .....	73
3.4 Caracterização do campo de estudo.....	75
<b>Capítulo IV – Apresentando os dados quanti-qualitativos .....</b>	<b>77</b>
4.1 Perfil dos beneficiários .....	77
4.1.1 Grau de escolaridade das beneficiárias do PBF .....	77
4.1.2 Relações de trabalho.....	78
4.1.3 Tipos de desemprego.....	79
4.1.4 Tempo de desemprego .....	80
4.1.5 Renda Familiar .....	80
4.1.6 Estado Civil .....	81
4.1.7 As beneficiárias possuem filhos .....	81
4.1.8 Número de filhos por família.....	82
4.2 Acesso as Políticas Sociais.....	82
4.2.1 Política Social - Assistência Social.....	84
4.2.1.1 Atividades praticadas no CRAS .....	85
4.2.1.2 Entidades sociais privadas da rede de Assistência Social .....	90

4.2.2 Política Social – Saúde.....	90
4.2.2.1 Pré-Natal na UBS.....	91
4.2.2.2 Acompanhamento Nutricional .....	91
4.2.2.3 Campanhas de vacinação .....	91
4.2.2.4 Outros programas oferecidos Na UBS .....	92
4.2.3 Política Social – Educação .....	93
4.2.3.1 Repetência Escolar .....	93
4.2.3.2 Número de vezes que houve reprovação escolar por família.....	94
4.2.3.3 Idade dos Filhos X Série Escolar .....	95
4.3 Cidadania e Direitos Sociais.....	96
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>104</b>
<b>Referências .....</b>	<b>110</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>125</b>

## INTRODUÇÃO

Considerando-se a construção histórica dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social, especialmente a partir do anos 90, esta dissertação tem como tema avaliação da eficácia do Programa de Transferência de Renda, sendo direcionado particularmente ao público-alvo do Programa Bolsa Família, relacionado com a experiência do município de Pelotas-RS.

Foi relevante averiguar qual a avaliação dos beneficiários atendidos pelo Programa Bolsa Família e se os mesmos conseguem visualizar o rompimento e ou redução de sua pobreza ou extrema pobreza, no município de Pelotas, que atualmente atende cerca de 17.000 mil famílias em tal situação, sendo o programa social com maior expressão e demanda na área especificamente da Assistência Social.

A partir dos anos 90, houve a possibilidade de incluir, no Sistema de Proteção Social, a prática de Programas de Renda Mínima ou também chamados Programas de Transferência de Renda, como possibilidade para o enfrentamento da pobreza.

Foi verificado se o Programa Bolsa Família está direcionado para uma política de inclusão social, voltado para o conjunto de necessidades dessas famílias atendidas e se adota medidas para reestruturação e acesso as políticas sociais.

Essa é a conjuntura que foi analisada para averiguar o florescimento do debate sobre os Programas de Transferência de Renda no município de Pelotas, enquanto política social, e verificar se é um programa voltado para a ruptura de formas conservadoras e pela construção de um conjunto de “seguranças sociais”, possibilitando avaliar a eficácia do Programa Bolsa Família, ou meramente ações clientelistas e compensatórias.

Foi escolhido este tema, pelo envolvimento diário da minha trajetória profissional, ao qual estou diretamente envolvida no cotidiano da minha profissão como assistente social do Programa Bolsa Família no município de Pelotas. Com intuito de realizar um trabalho pertinente e eficaz, que deve responder as necessidades dos beneficiários e pela minha dedicação e o meu espírito científico desejei muito ouvir e entender os próprios beneficiários sobre qual eram as suas avaliações sobre a eficácia do Programa Bolsa Família.

O primeiro capítulo refere-se a uma revisão teórica bastante ampla que buscou situar e nortear a pesquisa e dar subsídio para analisar o Estado e suas transformações no decorrer dos anos, especialmente a partir da reforma política que ocorreu a partir dos anos 90.

O Sistema de Proteção Social, a Política de Assistência Social, a cidadania e os Direitos Sociais também fazem parte desse aprofundamento teórico como importantes instrumentos de análise para desmistificar conceitos e, sobretudo ter uma leitura contemporânea sobre a realidade e realizando interligação teórica com o tema ao qual foi investigado.

O segundo capítulo trata-se de trazer os conceitos sobre os Programas de Transferência de renda e seu funcionamento, dando ênfase para o Programa Bolsa Família, foco desse estudo, realizando também uma análise do processo de municipalização e quais suas implicações na vida dos beneficiários.

O terceiro capítulo busca demonstrar os procedimentos metodológicos adotados na aplicação da pesquisa, o processo de avaliação escolhido e situar o campo de estudo.

O quarto e último capítulo irá apresentar os dados quantiquantitativos obtidos através da pesquisa, cabe destacar que foram escolhidos três eixos que nortearam a análise desses dados: Perfil dos beneficiários do PBF, o acesso as Políticas Sociais e a Cidadania e os Direitos Sociais.

## **Capítulo I – Revendo os conceitos teóricos: Estado e o Sistema de Proteção Social no Brasil**

### 1.1 Estado

O tema Estado constitui um dos mais estimulantes filões do pensamento social no Brasil e tem presença central na literatura das Ciências Sociais, sendo imprescindível abordar esse tema nesta pesquisa, considerando que o Estado, através do governo, executa Políticas Sociais, cujos os Programas de Transferência de Renda são hoje uma das ações mais atuantes em nível de Política Pública de Assistência Social que interage com as políticas de educação e saúde.

A palavra Estado foi empregada pela primeira vez, em sentido próximo ao moderno, por Maquiavel, que a define como a sociedade política organizada, o que implica a existência de uma autoridade própria e de regras definidas para a convivência de seus membros. O pensamento político de Maquiavel rompe com o tradicionalismo e seculariza o Estado, ou seja, torna-o laico. Assume a independência estatal em relação à religião.

O Estado Moderno serve de base à Ciência Política. Essa é uma consequência da própria modernização da sociedade, que começa no século XVI e culmina com a Revolução Industrial. Esse processo tem um elemento central, a tecnologia. Essa modernização possibilita igualmente uma maior mobilidade social. A sociedade moderna é caracterizada pela tecnologia, pelo aumento da produtividade, pela mobilidade da população e pelo aparecimento de novos grupos sociais. É a época da ascensão da burguesia. Outra novidade do Estado Moderno é a nova forma de legitimação de poder. Antes quem legitimava o poder era um Deus Absoluto, mas quem vai se tornar o novo elemento legitimador é o Povo. Assim, surgem novas instituições como os Parlamentos, nas quais o povo se faz representar.

A segunda fase do Estado Moderno é o Estado Liberal, consequência direta das Revoluções Liberais na França e na Inglaterra. Esse Estado é representativo e oligárquico, mas potenciou, entre outras coisas, o aparecimento do ideal dos Direitos do Homem e a separação dos poderes. No século XIX, o Estado Liberal passa a ser imperial e vai dominar globalmente o mundo graças ao processo chamado Imperialismo.

A terceira fase do Estado Moderno assenta-se na crise do Estado Liberal, que surge nos finais do século XIX, já que o Estado não tem capacidade para responder às exigências sociais. Surgem, assim, as ideologias extremistas de Direita (Fascismo) e de Esquerda (Comunismo).

A quarta fase fica marcada pelo aparecimento do Estado Democrático Liberal, resultante da grande crise econômica e social de 1929. A resposta à crise passou pelo alargamento da democracia a toda a sociedade, adaptando, para a administração do Estado, medidas de cariz social, derivadas do pensamento de John Maynard Keynes.

Também na atualidade, novos Estados surgem a partir de outros preexistentes, dois processos são típicos: o fracionamento e a união. Um caso atípico é a criação de Estados como resultado de guerras. Os principais fatores que levam à criação de Estados hoje são os interesses econômicos, as identidades culturais e o resgate da tradição.

Bendix (1966) e Bobbio (1986) sintetizam em duas as fontes das abordagens principais sobre o Estado. Maquiavel constitui a primeira delas, na qual os fenômenos e processos da política, bem como o próprio povo, são moldados pelo príncipe. As expectativas de realização dos interesses em conflito dependem das habilidades, virtudes e pensamentos dos governantes. Em palavras bastante resumidas, essa tradição leva a compreender o Estado como uma unidade que organiza os desejos e as aspirações da sociedade como um todo, definindo seus objetivos e atuando para sua consecução (SCHWARTZMAN, 1982:53).

Na segunda, a base é o contratualismo inspirado em Rousseau (2001) no qual o poder estatal atua por delegação do povo. Na clássica formulação de Rousseau (2001), o Estado é constituído pelo pacto firmado entre todos os que integram o povo para dar vida à organização política da sociedade. Assim, a referência da primeira encontra-se no Estado absolutista, ao passo que as ideologias liberais abrigam-se na segunda linha de análise, por se localizarem historicamente contra o absolutismo.

O conceito parece ter origem nas antigas cidades-estados que se desenvolveram na Antiguidade, em várias regiões do mundo, como a Suméria, a América Central e o Extremo Oriente. Em muitos casos, essas cidades-estado foram, a certa altura da História, colocadas sob a tutela do governo de um reino ou império, seja por interesses econômicos mútuos, seja por dominação pela força. O

Estado, como unidade política básica no mundo, tem, em parte, vindo a evoluir no sentido de um supranacionalismo, na forma de organizações regionais, como é o caso da União Europeia. Os agrupamentos sucessivos e cada vez maiores de seres humanos procedem de tal forma a chegarem à ideia de Estado, cujas bases foram determinadas na história mundial com a Ordem de Westfalia, em 1648.

O conceito de Estado, do ponto de vista jurídico, vem do latim “status”, significando estar firme, na acepção de situação permanente de convivência. Em sentido amplo, pode ser usado para indicar sociedade. Passa a ser visto como uma corporação qualificada, isto é, um organismo constituído e que funciona de acordo com ordem normativa própria. O autor José Creleto (2000, p. 19) cita Kelsen que diz ser o Estado a comunidade criada por uma ordem jurídica nacional em contraposição a uma ordem jurídica internacional(...). O Estado designa uma forma complexa e organizada da sociedade civil, a sociedade política.

Percebe-se que há vários conceitos de Estado e diferentes abordagens no contexto social, embora fique evidente a complexidade da vida em sociedade que ampliou as funções do Estado. A partir do século XX, ele deixou de ser analisado como mero instrumento de dominação capitalista, para ser concebido como resultado da organização política de uma sociedade de classes na qual há conflitos de interesses.

O Estado, porém, não é um campo neutro em que impera o interesse geral. Conforme Odária Battini (2007) constitui-se como uma arena de lutas em que se colocam em disputa os diferentes interesses que revelam a divisão da sociedade de classes e um sistema de dominação política. É a própria interdependência entre as classes sociais que torna necessária a existência de uma esfera de pactuação política capaz de organizar as relações sociais.

Assim, o Estado constitui-se num campo em que a luta entre as forças sociais se expressa, podendo, em cada contexto histórico, assumir um caráter mais conservador ou representar um espaço para o avanço de conquistas das classes trabalhadoras num sentido humano genérico.

O Estado expressa a luta entre forças políticas na organização da sociedade. Podemos afirmar que é inerente à dinâmica capitalista, devido à divergência entre os interesses particulares e o interesse social, que a disputa de poder dentro da sociedade se transponha para o Estado. A materialização do poder dele ocorre por meio da efetivação das políticas públicas, que também são marcadas pelos conflitos e disputas de interesses existentes na sociedade (BATTINI & COSTA, 2007, p. 22).

As autoras enfatizam a importância do Estado, no qual existe efetivamente uma luta de interesses, e essa luta resulta na materialização, ou não, de políticas públicas. Considerando as políticas públicas como aquelas ações que representam o poder do Estado, elas resultam do pacto político firmado na sociedade. Para compreender as políticas públicas, é preciso dar a devida atenção à diferença entre os conceitos de Estado e de Governo. Na vida cotidiana, o que se apresenta imediatamente aos cidadãos é a ação do Governo, levando muitas vezes à confusão entre o que são os programas de governo e o que são as políticas públicas.

Conforme a clássica formulação de Rousseau (2001), o Estado é constituído pelo pacto firmado entre todos os que integram o povo para dar vida à organização política da sociedade. Já, o Governo é o corpo intermediário entre o Estado e o cidadão, tendo, como função, realizar o exercício do poder político conforme foi pactuado na constituição do Estado. O cidadão, como membro do povo, é parte do Estado soberano e, como indivíduo, é subordinado a ele. Assim, a constituição do Estado civil é o resultado da vontade do povo. Foi a partir dessa distinção que Rousseau (2001) afirmou que o Governo é o funcionário do povo, e o Estado é o poder soberano formado pela vontade geral cuja origem é o povo.

Para compreender a relação do Estado, especificamente no Brasil, após essas várias discussões teóricas levantadas anteriormente, é preciso considerar que a cada contexto histórico houve uma Carta Constitucional. No Brasil, o Estado foi organizado de duas formas: inicialmente como monarquia (1822-1888) e, depois, como república presidencialista (a partir de 1889). Considerando o período republicano, o Brasil teve várias constituições federais, conforme segue: 1891, 1934, 1937, 1946, 1967/69 e, finalmente, 1988. A cada Carta Constitucional consiste num processo de reforma do Estado, alterando o pacto político firmado pela sociedade. A reforma do Estado altera dispositivos constitucionais, embora não modifique necessariamente todo o texto da Constituição.

Assim, podem ocorrer reformas do Estado em setores específicos, sob a vigência de uma mesma Constituição. É o que se deu no Brasil após a vigência da Constituição Federal de 1988, já que a reforma do Estado alterou apenas alguns dos seus artigos. É preciso registrar que o ato das disposições constitucionais transitórias, no artigo 3º, estabelecia o processo de revisão constitucional após cinco anos da promulgação da Constituição Federal de 1988. Pode-se afirmar que não foi

uma surpresa a reforma do Estado, pois, no momento de elaboração da Constituição, houve polêmicas na definição de vários temas.

Na década de 1980, a sociedade brasileira encontrava-se num processo de superação da ditadura militar, e as instituições democráticas não estavam em pleno funcionamento. O acordo político firmado para lutar contra a ditadura, uma vez que cumpriu com esse objetivo, tornou-se permeável às disputas que dividiam a sociedade.

Quando há fragilidade nas instituições, o processo democrático se torna mais difícil, fica à mercê dos líderes políticos, sendo provável que ocorram mudanças quando há substituição das pessoas que ocupam o poder político. Foi o que ocorreu nos processos democráticos no Brasil: houve sucessivos erros e trocas de governantes com diferentes ideologias e ações que divergem constantemente da Constituição de 1988, considerada a carta cidadã dos brasileiros.

As reformas não foram direcionadas para a efetivação dos direitos sociais. Ao contrário, foram determinadas e marcadas pelas necessidades do modelo de desenvolvimento econômico.

A crise do Estado contemporâneo constitui, hoje, um dos temas mais frequentados da agenda política mundial em todos os lados do aspecto político. O problema, como sempre, reside na profunda diferença entre as concepções de reforma, ou seja, as reformas deveriam ter um significado de transformar e implementar as políticas sociais, e não serem instrumentos utilizados a favor do mercado.

O que se observa é que os gastos na área social parecem cada vez mais vinculados ao desempenho geral da economia, o que abre o caminho das políticas assistencialistas e de precário padrão, cujo resultado maior é tanto a subordinação de vastas parcelas da população à distribuição de migalhas, quanto, na outra ponta, há um paradoxo de que não se podem estruturar verdadeiras políticas sociais, cujo objetivo seja realmente, o de compensar, pela via da política as iniquidades do mercado. (OLIVEIRA, 1988:11)

O Estado brasileiro é, na contemporaneidade um exemplo típico dessa realidade, sobretudo graças aos seguidos programas de privatização e enxugamento administrativo postos em prática pelos últimos governos nacionais. A intervenção do Estado, nos dias de atuais, referente às enormes demandas em relação a “questões sociais” e à precariedade das políticas sociais no Brasil tem

tomado proporções gigantescas, devido à forma que vem agindo o Estado e porque, por trás dele, identifica-se um enorme interesse econômico.

O agravamento tem como um de seus fomentadores o avanço da perspectiva neoliberal, por meio das diversas estratégias, tais como estabilização da economia, abertura ao capital estrangeiro, minimização do Estado e privatizações, entre outros. (CAVALCANTI, 1999:114)

A autora deixa claro que, a partir desse agravamento, o Estado toma decisões na forma de sua gestão, com uma postura de Estado mínimo. Consequentemente a postura e a visão adotadas se tornam diferentes do que seria ideal frente às políticas sociais, trazendo prejuízos a milhões de habitantes e a não-garantia dos direitos sociais das pessoas, por meio da desregulamentação da economia e aumento do desemprego.

A visão reducionista que cerca o debate sobre o Estado trava e inviabiliza uma reforma que realmente modifique as estruturas e as políticas sociais, na medida mesma em que tende a apresentá-la como uma questão de custos e dimensões.

Nessa operação, o serviço público é entendido como um acessório da política econômica e o Estado, como um obstáculo para o progresso, quer dizer, para a modernização típica deste início de século como se sabe, não compartilha qualquer idéia generosa a respeito do que seja progresso, quase sempre o reduzindo também a avanço tecnológico, a oferta abundante de bens descartáveis ou a meras sofisticções organizacionais.

De acordo com o autor Geraldo Di Giovanni (1998) a função de proteção exercida pelo Estado, no entanto, modela-se institucionalmente, por meio de políticas públicas com o intuito de definir e executar medidas de caráter prescritivo, normativo e operativo, exercendo um poder de eleger e discriminar escolhas, objetivos e grupos de destino, sempre através de um complexo relacionamento com outros agentes e forças envolvidas. Assim sendo, pode-se encontrar nas sociedades contemporâneas, ao lado de um complexo institucional público altamente especializado, outros tipos de sistemas de proteção social, organizados em diversos graus de mercantilização, que atuam nas fronteiras dos sistemas oficiais, de modo subsidiário e complementar, ou ainda de modo coordenado, com diferentes graus de interação e compatibilidade com as funções estatais de proteção.

Generaliza-se a opinião de que, quanto menor for o Estado e quanto menos investido de poderes e atribuições estiver ele, melhor para a sociedade. O Estado

converte-se, assim, em uma espécie de refém do mercado e do cálculo financeiro; algo, em suma, vazio de densidade e nobreza, desligado da sociedade que o gera e o determina. Com isso, não se debatem os aspectos mais substantivos, referidos ao sentido e à natureza da comunidade política estruturada no Brasil. Não pode surpreender, portanto, que os temas propriamente políticos da reforma não consigam impor-se à discussão. Ficam à margem, represados, reaparecendo, de tempos em tempos, de modo simplificado e casuístico.

Foi o que ocorreu quando o presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou que as reformas políticas haviam se tornado prioridade do governo. Declarando repetidamente estar disposto a brigar por elas, mas, ao mesmo tempo, apresentando-as como coisa rotineira, fácil de ser resolvida, o presidente não só hostilizou o Congresso, como também rebaixou a qualidade da discussão, permitindo que se concluísse que, para ele, a reforma só interessaria na medida em que poderia vir a facilitar a governabilidade, ou seja, a disciplinar o Congresso (através, por exemplo, do recurso à fidelidade partidária) e submetê-lo ao comando do Poder Executivo.

Na outra ponta, quer dizer, de um modo não casuístico, mantém-se ativo um discurso reformador eminentemente técnico, dedicado a desenhar soluções institucionais engenhosas, quase todas aprisionadas àquela frieza formal típica do raciocínio por modelos, um discurso que, em nada, ajuda a politizar a discussão e que mais confunde do que esclarece.

O Governo Fernando Henrique também realizou a reforma administrativa, que invariavelmente cedeu ao discurso contábil, penalizando recursos humanos e institucionais, entregando-se à lógica gerencial do setor privado, numa clara demonstração de que, também aqui, está-se fortemente amarrado à prevalência do mercado sobre o Estado.

De acordo com autora Lúcia Cortes (2006:167):

A reforma do Estado não foi colocada como um ponto necessário para uma reforma social, ou um ajuste no padrão perverso das desigualdades sociais do país, mas como um elemento de ampliação da lógica da economia do mercado para o conjunto da sociedade. A lógica da eficiência extrapolou os limites da economia para ingressar nos domínios da política e da administração pública.

A autora enfatiza que houve uma reforma redutora do papel do Estado, e essa reforma só iria gerar mais desemprego e atrativo apenas para o capital

financeiro internacional. Isso vai entrar em discordância com o ministro Bresser Pereira no período de Governo de Fernando Henrique Cardoso. Esse ministro apontava ser necessário realizar uma reforma porque existia uma crise do Estado, havendo um excesso do Estado na esfera produtiva, para justificar a deteriorização desse mesmo Estado.

Bresser Pereira (1997) afirma que o Estado deve sofrer uma extensa reforma, de modo a garantir a reestruturação do capital como vetor do desenvolvimento econômico e social, ampliando, em longo prazo, a cidadania e a co-responsabilidade na prestação dos serviços públicos (1997:18).

A discussão sobre Reforma do Estado e Políticas Públicas precisa ser compreendida no contexto da crise global do capitalismo, de sua absorção pelas organizações internacionais e da incidência dessas últimas nas agendas dos Estados nacionais.

Os estudos nessa área têm indicado que a influência das “nações hegemônicas” sobre as chamadas “nações secundárias” expressa-se através de relações de poder coercitivas, que vão desde a ameaça de retaliação e embargos, em várias áreas, a incentivos econômicos e financeiros. A hegemonia dessas nações tem provocado a alteração das “orientações e valores das elites nacionais, difundindo novas idéias e crenças causais, em especial, sobre as funções do Estado ou sobre meios e fins da economia” (Costa, 1997:2), para responder à crise do capitalismo neste estágio globalizado.

As principais diretrizes dos organismos internacionais recomendam que a Reforma do Estado seja orientada para o mercado, exigindo o abandono de instrumentos de controle político e a restrição na alocação de recursos públicos, principalmente, na área social. As agências de cooperação internacional, especialmente o Banco Mundial, fazem essa recomendação.

Nessa ótica, o Banco Mundial expressa a sua concepção de políticas públicas, entendidas como forma de assegurar “que o crescimento seja compartilhado por todos e contribua para reduzir a pobreza e a desigualdade”, devendo os governos atribuir prioridade aos “setores sociais fundamentais”.

Tal orientação fortalece o papel compensatório das políticas públicas, retirando o seu caráter universal, assumindo uma perspectiva focalista, na medida em que visa a atender os segmentos populacionais mais vulneráveis. Inclui, também, a participação de provedores privados nas atividades até então reservadas

ao setor público afirmando que “muitos países em desenvolvimento que desejam reduzir a magnitude de seu desmesurado setor estatal devem conceder prioridade máxima à privatização” (BANCO MUNDIAL, 1997:7).

Sob esse prisma, é preciso entender que surgia uma nova relação entre Estado, Mercado e Sociedade Civil orientado pelo Banco Mundial.

As propostas para a reforma do Estado defendidas por Bresser Pereira e pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) estavam sendo direcionadas dentro desses preceitos do Banco Mundial, que apontam ser necessários os seguintes processos básicos: redução do grau de interferência do Estado-desregulamentação; estabelecimento de mecanismos de controle; aumento da governança do Estado; aumento da governabilidade; delimitação da área de atuação.

A autora Elaine Behring (1998), em seu livro “Política Social no capitalismo tardio”, rebate as idéias apontadas por Bresser Pereira (1997), enfatizando que a própria reforma do Estado surge, em especial, por uma necessidade de expansão do capital. Entender que as políticas sociais têm ligação direta com o movimento do capital e a proposta de Reforma do Estado é imprescindível para a autora, conforme ela destaca: As políticas sociais não são uma estratégia exclusivamente econômica, mas também política, no sentido de legitimação e controle dos trabalhadores (1998:169).

Embora a política social não seja redistributiva (Elaine Behring), como se pretendia, e tampouco consiga sanar os problemas gerados no cerne da acumulação capitalista, é preciso hoje, mais do que nunca, buscar garantias para sua expansão, pois para a política social, a grande orientação é a focalização das ações, com estímulos a fundos sociais de emergência (1998:187).

No atual contexto, vem-se configurando um Estado Mínimo para os trabalhadores e um Estado Máximo para o capital (NETTO, 1993).

As indicações sobre a política do Banco Mundial ajudam a situar o que vem correndo com a Reforma do Estado no Brasil, cujas diretrizes aparecem detalhadas no Caderno nº1 (1997:7) editado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, de autoria do ex- Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, a partir da indicação de quatro componentes básicos:

a) a delimitação do tamanho do Estado, reduzindo suas funções através da privatização, terceirização e publicização, que envolvem a criação das organizações

sociais; b) a redefinição do papel regulador do Estado através da desregulamentação; c) o aumento da governança, ou seja, a recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas tomadas pelo governo por meio do ajuste fiscal; d) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Os fundamentos dessa matriz de Estado, contudo, indicam claramente a mercantilização dos direitos sociais e não a sua defesa; indicam uma retração do Estado de direito conseguido com a luta das forças democráticas brasileiras; indicam uma instrumentalização dos direitos pela racionalidade econômica; indicam um retrocesso na construção democrática e no exercício da cidadania ( SADER, TELLES, 1997).

Assim, a minimização do Estado vem atender aos interesses de expansão dos limites e das fronteiras do próprio capital, formando um novo mercado, que interessa em particular, ou nas palavras de Bresser Pereira (1997), um quase mercado, quando se refere à execução dos serviços sociais e científicos.

Nogueira e Simionato ( 2001) afirmam que a efetiva redução do papel do Estado e de sua responsabilidade com a esfera pública se traduz pela trilogia: descentralização, focalização e privatização. Descentralizam-se as ações estatais como argumento para buscar eficiência e a eficácia do gasto, muito mais afeitas ao aspecto quantitativo do que qualitativo. A descentralização, compreendida como possibilidade de socialização do poder e da participação “de baixo para cima” é despolitizada e esvaziada de sentido na medida em que o domínio do mercado sobre o Estado é o fundamento das novas relações sociais.

É evidente que se está em meio a uma batalha pelo Estado. Ela tem a ver não tanto com o custo do Estado, mas com as idéias e os projetos a respeito do modo como se deseja viver. Não se trata, portanto, do Estado, mas da sociedade: dos interesses que nela prevalecerão; da organização institucional e da cidadania que deverão nela vigorar; do padrão de desenvolvimento, justiça social, distribuição de renda e inclusão no qual se viverá.

Essa nova relação Estado, Sociedade e Mercado favorece, em larga escala, a expansão do capital que alarga suas fronteiras, amplia sua acumulação e se revitaliza perante a sociedade. Mediante inclusive, a idéia de que o mundo abre suas portas para os “aptos” e só deixa de fora os culpados pela própria pobreza. Assim, as políticas sociais são direcionadas aos mais pobres entre os mais pobres. (CAVALCANTI, 2001: 49)

Por isso, qualquer reforma digna do nome não pode ser pensada em função dos recursos que os governos deixarão de gastar, mas da capacidade que tiverem de conceber uma nova sociedade e se vincular aos destinos da população, à defesa de seus direitos, à promoção de seu bem-estar. Isso quer dizer que a reforma do Estado a qual deve ser feita é o prolongamento de uma reforma democrática e social, pois se destina a reformular as relações entre o Estado e a sociedade civil. Só pode frutificar se chegar a combinar-se com uma iniciativa voltada para repor o sentido da política e recuperar os vínculos entre as instituições, os indivíduos e os grupos.

Sua meta, afinal, é o revigoramento das possibilidades de que, entre os cidadãos, estabeleçam-se relações superiores de reciprocidade que não só garantam direitos adquiridos e reconhecidos, como também propiciem novas oportunidades de justiça social, de representação política e de democracia. Isto tudo, no fundo, nada mais é que o reconhecimento de o Estado continuar a ser, agora em novas circunstâncias e com outra envergadura, o ambiente no qual se celebra o "contrato social".

O tema do Estado e da sua reforma deveria estar no centro das preocupações nacionais. Não pode ser visto como mero item de um programa de governo, mas como algo revestido do mais elevado e autêntico interesse público. É insensato considerar que o tema do Estado e da sua reforma possa ser monopolizado pelo Governo, pelo discurso oficial, por técnicos e cientistas, ou por uma forma qualquer de pensamento único. É igualmente insensato pensar que possa ser mantido à margem, represado, entregue ao manuseio e ao monitoramento de quem quer que seja. Mais do que qualquer outro, ele está no coração da democracia e da sociedade civil, e manter-se-á vivo e fora do controle enquanto existir movimentação anti-sistêmica e oposição ao modo de vida que se consolidou no final do século XX e início do século XXI.

Essa reforma vem ampliando o estudo das políticas sociais e a sua importância na medida em que elas se têm constituído em estratégias fundamentais de enfrentamento das manifestações da questão social na sociedade capitalista atual. Historicamente, o estudo das políticas sociais tem sido marcado pela dualidade "concessão ou conquista" (PASTORINI, 1997), perdendo-se, em grande parte, a visão da totalidade social para a análise das políticas sociais.

## 1.2 Sistema de Proteção Social e as Políticas Sociais

O Sistema de Proteção Social no Brasil, ao qual estão vinculados os Programas de Transferência de Renda, conceituam-se, segundo Silva (2004), como segue:

Sistemas de Proteção são as formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar vicissitudes de ordem biológica ou social que coloquem em risco parte ou totalidade de seus membros (SILVA, GIOVANI, 2004, p. 15).

Um dos traços mais definidores das formas e Sistemas de Proteção Social, dos mais simples aos mais complexos, é o de implicar sempre uma transferência de recursos sociais, sob a forma de bens e serviços, através de Políticas Sociais. No caso brasileiro, vinculadas, na sua grande maioria, ao Poder Público.

A Política Social é um canal utilizado para a execução de programas para o atendimento da população. É no espaço das instituições, principalmente públicas, que as Políticas Sociais são desenvolvidas, sendo que a cada instituição social determinada cabe a atuação em uma também determinada área de carência da população (BALDISSERA, 1997, p. 39).

No Brasil, os marcos iniciais de constituição de um Sistema de Proteção Social e a utilização de políticas sociais situam-se no período compreendido entre 1930 e 1943. Trata-se de um período marcado por grandes transformações socioeconômicas, pela passagem do modelo de desenvolvimento econômico agroexportador para o modelo urbano-industrial.

Nesse mesmo período, ocorre também um profundo reordenamento no que diz respeito às funções do Estado Nacional, quando o Estado passa a assumir, mais extensivamente, a regulação ou provisão direta no campo da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento e transporte coletivo.

Ressalta-se que o Estado, no Brasil, foi o principal sujeito na produção do desenvolvimento econômico. Nesse contexto, o padrão de cidadania desenvolvido tinha, por base o mercado de trabalho, rigidamente controlado pelo Estado. Ser cidadão significava ter carteira assinada e pertencer a um sindicato, ou seja, pode-se dizer que se forjou uma cidadania regulada. Essa forma de proteção social não envolvia questões sobre equidade, justiça social e redistribuição de renda, isto é,

não era uma política universal que atendia a todos; os benefícios relacionados a políticas sociais eram concedidos àqueles que tinham um contrato formal de trabalho.

Durante as décadas de 1970 e 1980, o sistema de Proteção Social sofreu novamente alterações rumo a uma consolidação e expansão: marcadas pelo autoritarismo da ditadura militar, quando a expansão dos programas e serviços sociais passou a funcionar como compensação à repressão e ao arbítrio (SILVA, 1997:106).

Em tal contexto, a partir de meados da década de 70, houve a articulação da sociedade civil, ocorrendo um movimento paralelo à ditadura, que reivindicava a ampliação dos direitos sociais e denunciava todo esse processo compensatório exposto por SILVA (1997), exigindo um novo direcionamento das propostas sociais.

Reaparecem no cenário político forças sociais que recuperam o espaço vedado e se expressam através dos movimentos sociais urbanos, do sindicalismo operário aliado aos intelectuais, profissionais e a uma parcela da igreja que se posiciona a favor dos oprimidos. Estas forças questionam as medidas econômicas refletida na crescente pauperização da população (SPOSATI, 1989, p. 21).

Essas forças lutaram contra a dominação e o enfrentamento das questões sociais, questionando os modelos econômicos utilizados, exigindo um novo direcionamento de propostas sociais, rompendo com uma intervenção estatal em que os benefícios contidos nos serviços eram encarados como favores, privilégios, e não como direitos.

A luta desse movimento é assimilada pela Constituição Brasileira de 1988, com a instituição do conceito de Seguridade Social, que incorporou a Assistência Social, à Previdência Social e à Saúde, enquanto políticas constitutivas de direito.

De acordo com a Constituição de Federal de 1988, no Art. 194, a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A incorporação, pela primeira vez, de um conceito vigoroso e peculiar à proteção social, como o de Seguridade Social a um texto constitucional respondeu, à época, às expectativas da sociedade organizada de ampliação do estoque de direitos sociais associados à cidadania, traduzindo a sensibilidade do legislador diante da situação preexistente.

Não é difícil perceber tal intenção no parágrafo único do art. 194, que estabelece os objetivos com base nos quais “compete, ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social”: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

A autora Maria Inês Bravo conceitua a Seguridade Social no Brasil conforme a Constituição de 1988:

É um Sistema de proteção social constituído (...) pelas políticas de saúde, previdência e assistência devida aos indivíduos, decorrentes do direito social e entendida como garantia de proteção a ser assumida primordialmente pelo Estado, sob os princípios da universalidade, uniformidade, equidade e descentralização (BRAVO, 2000, p. 119).

Esse processo de ampliação de direitos sociais rumo à universalização, que se construiu no âmbito do avanço da democratização da sociedade brasileira, passou a ser fortemente combatido durante toda a década de 1990, quando o Governo Brasileiro passou a adotar, tardiamente, o chamado Projeto de Desenvolvimento Econômico sob a orientação da ideologia neoliberal.

Assim, a proposta de minimização do Estado, com as privatizações das empresas estatais, gera baixa arrecadação e, conseqüentemente, não há recursos financeiros minimamente suficientes para manter seus gastos e investir nas políticas sociais.

Montaño (1997) afirma que “apenas desviará poucos recursos para cobrir alguns serviços não prestados por instituições governamentais ou privadas. Desse modo, esses serviços estatais para os pobres se transformam em “pobres serviços estatais”.

Em decorrência, registra-se um evidente descaso quanto à população brasileira, devido à lógica neoliberal adotada pelo Estado, fazendo com que se tenha um Estado Mínimo, ao qual se mostra cada vez mais ineficiente em relação a sua responsabilidade social, que vem sendo transferida para a sociedade civil, ficando esta incumbida da solução dos problemas sociais, mediante práticas de parcerias e de solidariedade.

Percebe-se, ao longo da história aqui descrita, que houve tentativas de construção de um Sistema de Proteção Social com avanços como na Constituição de 1988, a qual instituiu a Seguridade Social, embora se continue visualizando, até os dias de hoje, políticas sociais clientelistas e restritivas, porque, em alguns momentos, os benefícios ficam restritos ao trabalhador do setor formal da economia.

As políticas sociais, particularmente pós-64, têm-se caracterizado pela subordinação a interesses econômicos e políticos. A matriz conservadora e oligárquica, e sua forma de relações sociais atravessadas pelo favor, pelo compadrio, pelo clientelismo, emolduram politicamente a história econômica e social do país, penetrando também na política social brasileira (YAZBEK, 1999, p. 41).

Ao analisar a citação, verifica-se que a intervenção das políticas sociais, principalmente após o período da ditadura militar, tem sido inoperante e ineficaz, uma vez que essas políticas não possuem impacto social nas profundas desigualdades que têm marcado a sociedade brasileira, haja visto a forma como são operacionalizadas. E os indicadores sociais mostrados a seguir apontam nessa direção. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): o Brasil tem a segunda pior distribuição de renda do mundo. Cerca de 1% dos brasileiros mais ricos detém uma renda equivalente à renda dos 50% mais pobres. O País está na frente só de Serra Leoa no ranking da desigualdade social (2005).

O Relatório de Desenvolvimento Humano 2005 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apresenta também os seguintes dados:

Em apenas sete países os 10% mais ricos da população se apropriam de uma fatia da renda nacional maior que a dos ricos brasileiros. No Brasil, eles abocanham 46,9% da renda, menos que no Chile (47%), República Centro-Africana (47,7%), Guatemala e Lesoto (48,3%), Suazilândia (50,2%), Botsuana (56,6%) e Namíbia (64,5%). E só em cinco países os 10% mais pobres ficam com uma parcela da renda menor que a dos pobres brasileiros (0,7%): Venezuela e Paraguai (0,6%), Serra Leoa, Lesoto e Namíbia (0,5%). (PNUD, 2005).

O Brasil ocupa o oitavo lugar em outro indicador usado para medir desigualdade, o Índice de Gini, cujo valor varia de 0 (quando não há desigualdade, ou seja, todos os indivíduos têm a mesma renda) a 100 (quando apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade). O índice brasileiro é 59,3 — melhor apenas que o da Guatemala (59,9), Suazilândia (60,9), República Centro-Africana (61,3), Serra Leoa (62,9), Botsuana (63,0), Lesoto (63,2) e Namíbia (70,7).

O Brasil é usado como exemplo para se ressaltar que a má distribuição de renda agrava a pobreza. A renda média é três vezes maior em um país de renda mediana e alta desigualdade como no Brasil do que em um país de baixa desigualdade e baixa renda, como o Vietnã. No entanto, a renda dos 10% mais pobres no Brasil é menor que a dos 10% mais pobres no Vietnã. Se o IDH fosse baseado não no PIB *per capita*, mas na renda dos 20% mais pobres (mantendo-se as variáveis de educação e longevidade intactas), o Brasil cairia 52 posições no ranking, de 63 para 115. No Brasil, a transferência de 5% da renda dos 20% mais ricos para os mais pobres teria os seguintes efeitos: cerca de 26 milhões de pessoas sairiam da linha de pobreza, reduzindo a taxa de pobreza de 22% para 7%.<sup>1</sup>

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano-PNUD (2005) em uma sociedade que dê mais peso ao ganho de bem-estar dos pobres do que ao dos ricos, a transferência poderia ser considerada uma melhoria no bem-estar de toda a sociedade, mesmo que alguns tivessem perdas.

De acordo com Pedro Demo (1995): A imagem concreta do Brasil é a de uma economia significativa rodeada de extrema pobreza. As análises do PNUD castigam o país como exemplo típico de capitalismo perverso. Há recursos e há leis. Só não há justiça e bem-estar para todos.

Essa imagem leva a considerar que as desigualdades sociais conduzem o Brasil a uma extrema pobreza; é a população cada vez mais se torna frágil e excluída, sem lugar no mercado de trabalho ou sujeita a ocupar postos de trabalho precários, instáveis, sem proteção e com remuneração insuficiente. Conseqüentemente, esse processo induz uma parcela da população a uma situação de exclusão social<sup>2</sup>, o que o autor Cristóvão Buarque (1993) esclarece:

---

<sup>1</sup> A desigualdade é condição de existência do capitalismo, embora encoberta pela aparente igualdade perante a lei, de contatos, de relacionamentos ou de algumas oportunidades. A desigualdade estruturante da sociedade não está isenta de conflitos e de mudanças em algumas relações. Desigualdade significa relação de exploração de uns sobre outros, de concentração de poder, riqueza, ativos, capitais culturais, simbólicos, políticos, familiares de habilidades, reconhecimentos e diplomas. A desigualdade estruturada é também estruturante das relações de organização e participação na vida social e convém aos que dela obtêm vantagens em mantê-la e ampliá-la. A desigualdade traz benefícios para uns em detrimento de outros, configurando uma relação dialética, portanto em permanente movimento e, não raro, em conflito. Vicente Faleiros – \*Palestra proferida na ICSW32, em Brasília, em 17 de julho de 2006.

<sup>2</sup> Os Excluídos não são somente rejeitados fisicamente (racismo), geograficamente (guetos) ou materialmente (pobreza). Eles não são simplesmente excluídos das riquezas materiais, isto é do mercado e da sua troca. Os excluídos são-no também das riquezas espirituais: os seus valores têm falta de reconhecimento estão ausentes ou banidos do universo simbólico. (XIBERRAS, 1993, p.18)

Uma apartação social designa um processo pelo qual nomina-se o outro como um ser à parte, ou seja, o fenômeno de separar o outro não apenas como um desigual, mas como um não-semelhante, um ser expulso não somente dos meios de consumo, dos bens, serviços, mas do gênero humano. É uma forma contundente de intolerância social.

O brasileiro sofre as conseqüências da pobreza e dessa exclusão social, havendo um descarte da mão-de-obra, que faz parte da expansão do capitalismo, criando uma população sobrando, que cria o necessitado, o desamparado e uma tensão permanente de instabilidade na luta pela vida a cada dia, no acesso e na violação de direitos fundamentais.

O Sistema de Proteção Social tem-se mostrado, portanto, incapaz, porque não consegue enfrentar esse empobrecimento crescente e a desproteção social de amplo contingente da população brasileira. Ademais, os programas sociais têm sido orientados, historicamente, por políticas compensatórias e desvinculadas das políticas de desenvolvimento econômico, cujos modelos só têm servido para incrementar a concentração de renda e a manutenção de uma economia centrada na informalidade, que exclui a população pobre do acesso aos serviços sociais.

As políticas sociais são entendidas como fruto da dinâmica social, da inter-relação entre os diversos atores, em seus diferentes espaços, a partir dos variados interesses e relações de força.

Políticas Sociais entendidas, de um lado como expressão dos embates entre as classes e, em especial, das lutas dos trabalhadores pelos direitos universais de cidadania, e de outro lado, como espaço contraditório de potencialidades democráticas e de práticas antidemocráticas, portanto, de resistências, de rupturas e de pactuações entre interesses de grupos em presença. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006)

O Estado elabora políticas sociais pontuais para atender necessidades pontuais e encontra legitimação precisamente em sua vertente social, concretizada no reconhecimento dos direitos sociais e na obrigação de materializar realmente um bem-estar generalizado a todos os cidadãos. Esses objetivos estão diretamente ligados ao sistema de prestações e às políticas sociais. O êxito ou o fracasso na realização das políticas sociais condiciona a legitimação do Estado Social (PISÓN, 1998). É preciso, porém, deixar claro que esse Estado Social assume feições muito diferenciadas nos diversos países onde o capitalismo se instala como modelo hegemônico (COUTO, 2004).

Fica claro que as definições das políticas sociais, em grande parte, estão sujeitas à dinâmica das relações estabelecidas entre os diversos atores da sociedade local, a partir das particularidades e necessidades locais. Os atores organizados possibilitam tornar público, efetivo e democrático o debate dos interesses individuais, dos interesses dos agentes econômicos e dos interesses da coletividade, avançando para a constituição de espaços de consenso político para além das contradições existentes na relação capital-trabalho (POCHMANN, 2004). Dessa forma, é possível avançar na superação do centralismo, do autoritarismo e do clientelismo que marcam a gestão e a implementação das políticas sociais na maioria dos países, inclusive no Brasil.

A população excedente passa a reivindicá-la diretamente ao Estado, recriando, assim, a cada momento, as estruturas ditas arcaicas do empreguismo, clientelismo e patrimonialismo, tornando o populismo uma perspectiva corrente. Essa incorporação de privilégios impede a formação de uma classe trabalhadora autônoma e possuidora de uma identidade coletiva, na medida em que reforça a sua fragmentação através da distribuição diferencial de benefícios.

A opção é centrar todas as forças na reversão desse processo, buscando construir uma reforma do Estado verdadeiramente pública, “intelectual e moral”, com intensa participação da sociedade civil, ampliando a sua unidade para além do terreno da institucionalidade e adentrando nas questões da racionalidade econômica e da distribuição da riqueza (SIMIONATO, 2007:11)

O padrão ideal constitucional brasileiro da Política Social caracteriza-se pela universalidade na cobertura; pelo reconhecimento dos direitos sociais; pela afirmação do dever do Estado; pela subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e serviços nessas áreas, por uma perspectiva publicista de co-gestão de governo e sociedade, por um arranjo organizacional descentralizado e participativo. Embora esses preceitos legais estejam previstos na Constituição, vivencia-se, no cotidiano, Políticas Sociais compensatórias, que não buscam em primeiro lugar, garantir os direitos sociais e fornecer serviços qualificados aos cidadãos.

Diante deste quadro, pode-se afirmar que somente através de um projeto que busque converter as ações estatais em ações efetivamente públicas e estabelecer, assim, o controle delas pela sociedade, é que o tratamento da questão poderá encontrar novas alternativas. (NOGUEIRA, 1998, p. 179)

O desafio é garantir às Políticas Sociais inscritas no Sistema de Proteção Social um conjunto de medidas para a produção e a reprodução da vida (BOSCHETTI, 2005) com mediações necessárias para a construção das condições de protagonismo e de autonomia das classes subalternas. Nessa perspectiva, as políticas sociais, como um dos legítimos espaços públicos de resistência, podem adensar relações favoráveis à hegemonia do trabalho e, para além dessa hegemonia, avançar nas conquistas democráticas pela defesa e universalização dos direitos sociais.

### 1.3 Política de Assistência Social

A Assistência Social, com a Constituição de 1988, ganhou novo “status”, reconhecida como política pública e como direito do cidadão no contexto da Seguridade Social.

A inserção na Seguridade Social aponta, também, para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida.

Mas foi com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, Lei no. 8.742), em 1993, que teve início seu processo de reorganização. A LOAS desenha uma política integrada e descentralizada, constituída, nas três esferas de governo, por órgãos gestores e por instâncias deliberativas de natureza colegiada.

Determina, ainda, o comando único por esfera de governo e institui instrumentos de planejamento, gestão, financiamento e controle social. Entre eles destacam-se, além da criação dos Conselhos e Fundos de Assistência Social e as Conferências Nacionais.

E, nesse contexto de mudanças, o desenvolvimento de um amplo processo de debates acerca das finalidades e objetivos dessa política pública levou a uma significativa alteração sobre o entendimento de quais seriam suas responsabilidades e atribuições.

De fato, historicamente, no Brasil, a Assistência Social nasce identificada à filantropia e à benemerência, entendidas como todo tipo de ajuda aos pobres. Inspirada no conceito de caridade cristã e voltada aos desvalidos e aos miseráveis, muito lentamente ela realiza sua aproximação com o Estado a respeito da responsabilidade no atendimento à população. Até a década de 1990, a Assistência

Social desenvolveu-se sob o predomínio do setor privado, responsável pelos serviços e atenções, contando subsidiariamente com a participação do setor público, principalmente no financiamento, seja via subsídios ou isenções, seja via transferências. A intervenção do Estado nessa área desenvolvia-se, assim, não por meio da prestação de serviços, mas predominantemente pela via de apoio às entidades e organizações privadas. As principais instituições públicas eram a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), herdeiro da Fundação Nacional do Menor.

Dando início a uma efetiva Política Pública de Assistência Social, a LOAS repôs o debate sobre os serviços e ações que deveriam ser prestados por esse campo da intervenção social. Segundo a Carta Constitucional, cabe à Assistência Social atender a quem dela necessitar, tendo como objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência; a promoção de sua integração à vida comunitária e o pagamento de benefício a idosos e pessoas com deficiência sem meios de prover a própria manutenção.

A LOAS indica, em seu artigo primeiro, que essa política, de natureza não contributiva, “provê mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de iniciativa pública e privada, para garantir o atendimento das necessidades básicas”.

Desse modo, além de avançar na definição de serviços, programas e projetos que, além dos benefícios, deveriam compor o conjunto de intervenções a cargo da Assistência, a LOAS associa essa política à garantia de mínimos sociais e de necessidades básicas.

Após a aprovação da LOAS, durante o governo de FHC, observou-se um período de indefinições quanto à implementação do novo papel do Estado na Assistência Social.

A partir da deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em caráter extraordinário no mês de dezembro de 2003, o esforço no campo do seu fortalecimento como política pública se voltou para a implantação do SUAS – o Sistema Único de Assistência Social. A Conferência dera o rumo, ou seja, estabelecera que esse sistema poderia ser construído com algumas bases

matriciais, especialmente, a territorialização e a hierarquização das atenções, de acordo com as situações apresentadas, em níveis de proteção básica e especial.

Com base nessa deliberação – considerada marco histórico para a área - em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, recém-criado pela fusão dos extintos Ministério da Assistência Social e Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional e, ainda, do Programa Bolsa Família, iniciou, através da Secretaria Nacional de Assistência Social, o processo de implantação do SUAS, lançando para o país um novo texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), documento que indica as diretrizes norteadoras desse campo para todo o Brasil.

A PNAS, após amplo processo de discussão descentralizada, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social no dia 22 de setembro de 2004, deliberação publicada pela Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004. Propõe a implantação de um novo desenho de gestão para a Assistência Social no qual, de fato, se articulassem os três eixos balizadores dessa política pública: a gestão, o financiamento e o controle social.

Era preciso superar o que tradicionalmente ocorria nessa área quando, por exemplo, por vezes caminhava-se com passos mais largos na busca do aprimoramento da gestão, mas mantinha-se a mesma concepção e forma de operacionalizar o financiamento. O descompasso entre gestão e financiamento é um grande entrave à tentativa de êxito na efetivação de qualquer política pública. Em se tratando da Assistência Social, cuja história se reveste de dificuldades de concepção, entendimento e operacionalização, ocorreram com o passar dos anos, consequências desastrosas referente à sua participação no contexto da garantia dos direitos sociais.

Somente, portanto, em 2003, o debate sobre os serviços e ações sob responsabilidade desse campo de intervenção pública foi retomado, sofrendo uma mudança relevante em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Nesse momento, o escopo da Assistência passa a não mais ser compreendido em função de públicos, mas, sim, em termos de seguranças que essa política de proteção social deve garantir.

São definidas as seguintes seguranças: de acolhida, de renda, de convivência, de desenvolvimento, de autonomia e de sobrevivência a riscos

circunstanciais. Dessa forma, supera-se a associação entre a Assistência Social e os grupos identificados como incapazes para o trabalho e a vida autônoma. Passa, agora, a abraçar, pela via da segurança de renda, o conjunto da população sem recursos monetários que lhe garantam a sobrevivência, como “é o caso das pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas de condições básicas para sua reprodução social” (PNAS, 2004).

A segurança de acolhida, por sua vez, refere-se ao direito à alimentação, abrigo e cuidados, e deve ser ofertada àqueles que, por diversas razões, estejam (ou precisem estar) separados da família ou destituídos de capacidade para se prover de tais necessidades. A segurança de convivência e de desenvolvimento de autonomia diz respeito ao enfrentamento das situações de isolamento, de perda de relações ou de dificuldades em desenvolver potencialidades, que podem ser supridas por um conjunto diversificado de serviços.

Funções da assistência social como política de proteção social de acordo com o PNAS/ 2004:

- a) defesa de direitos** – trata-se de uma preocupação com os direitos dos usuários nos procedimentos dos serviços, no alcance de direitos socioassistenciais e na criação de espaços de defesa de direitos para além dos conselhos de gestão da política;
- b) proteção social** – que inclui a rede hierarquizada de serviços e benefícios.
- c) Trata-se aqui de duas formas complementares de atenção:**

**benefícios** – transferência em espécie ou em dinheiro fora da relação de trabalho ou da legislação social do trabalho para atender a determinadas situações de vulnerabilidade, operando como substitutivo ou complementar à remuneração vinda da ocupação/renda da família. O acesso aos benefícios no Brasil é submetido a teste de meios (renda da família). Alguns países superam essa conduta e consideram o benefício como de direito a determinadas situações de vulnerabilidade ou fragilidade sem necessitar passar por um processo seletivo.

**serviços** – conjunto de atividades prestadas em um determinado local de trabalho que se destinam a prover determinadas atenções, desenvolver procedimentos com e para pessoas, afiançar aquisições. Os serviços produzem bens e se caracterizam em modalidades a partir desses bens que atendem a determinadas necessidades. Com este objetivo os serviços agregam competências

técnicas e especialidades profissionais para o desenvolvimento desses bens. No caso da proteção social, seus serviços devem afiançar: • acesso a bens materiais, fora da relação de mercado, quando necessários à redução das seqüelas do risco ou da desproteção vivida; • aquisições sociais que resultam do desenvolvimento de capacidades e conhecimentos de si e das relações que vivencia por meio de metodologias de trabalho social e trabalho socioeducativo.

Os temas da segurança alimentar e da transferência de renda, por sua vez, passaram por processo similar de debates públicos e definições políticas, constituindo-se em políticas de caráter nacional, com objetivos e públicos próprios. Ambas emergem no contexto das políticas públicas brasileiras apenas durante a década de 1990, mas somente nos anos 2000 se consolidam. Ancorado numa leitura ao mesmo tempo moral e hierárquica, a sociedade brasileira recusou, durante longas décadas, o reconhecimento de um direito à população pobre, seja ele de renda ou de garantia a qualquer bem ou padrão mínimo de bem-estar, mesmo se referido à alimentação.

A deterioração progressiva do mercado de trabalho, marcado pela restrição de oportunidades e de renda e pelo crescimento progressivo do desemprego e da informalidade, alterou aquela realidade, legitimando, de maneira crescente, o reconhecimento de direitos de acesso a benefícios públicos na forma de renda ou de garantia à alimentação. Uma das novidades nas políticas sociais aqui analisadas se refere à centralidade dada à família como público-alvo.

Considerando a diversidade de situações e a complexidade que configuram vulnerabilidades<sup>3</sup> e riscos sociais, o Ministério do Desenvolvimento Social, através da Norma Operacional Básica de 2005 traz um novo conceito chamado de “vigilância social”, que é referente à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre: famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças,

---

<sup>3</sup> O exame da vulnerabilidade social diz respeito à densidade e à intensidade de condições que portam pessoas e famílias para reagirem e enfrentarem um risco ou mesmo para sofrerem menos danos em face de um risco. Para alguns, seria até a vivência das situações de quase risco. A vulnerabilidade como o risco também tem gradualidades, ao se considerarem os mais e os menos vulneráveis, isto é, os mais e os menos sujeitos a um risco, ou os mais ou menos afetados quando expostos a um risco. Portanto, podem-se identificar dois planos: o das fragilidades e o da incapacidade em operar potencialidades. No caso, atuar com vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e capacitar potencialidades. Esse é o sentido educativo da proteção social que faz parte das aquisições sociais dos serviços de proteção social (SPOSATI, 2008:17)

adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em situação de abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência.

A Proteção Social de Assistência Social foi concebida, na Política Nacional de Assistência Social/2004 e na NOB/SUAS, e hierarquizada em dois níveis: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.<sup>4</sup>

Segundo Di Giovanni (1998:10), entende-se por Proteção Social as formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”

Na proteção Social Básica, encontram-se o Programa Bolsa Família e o Centro de Referência da Assistência Social, devendo este atuar como espaço de referência e como “porta de entrada” para o acesso dos usuários à rede socioassistencial. A localização deve ser próxima ao território onde vivem famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, prestando serviços continuados de Proteção Social Básica de Assistência Social para as famílias, seus membros e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, por meio do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF.

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) constitui importante instrumento das políticas, no âmbito local. Os CRAS estão localizados nas áreas de maior vulnerabilidade social e têm, por estratégia, acompanhar e orientar as famílias, com foco especial naquelas beneficiárias dos programas de transferência de renda,

---

<sup>4</sup> Proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras situações de violação dos direitos. Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados do convívio familiar e/ou comunitário. PNAS/2004.

como o Programa Bolsa Família. A partir da identificação das especificidades e potencialidades locais, os CRAS podem encaminhar as famílias a programas e ações.

Para elaborar estratégias e implementar iniciativas que visem ao desenvolvimento de famílias ou de grupos de famílias, em um determinado território, podem utilizar-se: as informações socioeconômicas das famílias vulneráveis constantes no Cadastro Único; o conhecimento das vulnerabilidades e riscos sociais, identificados pela ação de vigilância social no território; as suas particularidades constantes em registros dos técnicos dos CRAS; o mapeamento dos programas sociais da localidade, seja ações do governos federal, estaduais, municipais, seja iniciativas da sociedade civil.

Executar as iniciativas de desenvolvimento das famílias exige um trabalho de cooperação local, baseado na construção de acordos com os gestores dos programas, com as famílias e com instituições que atuam no campo do desenvolvimento social.

Tanto o PAIF como o Bolsa Família estruturam-se deslocando a ação dos indivíduos dotados de problemas ou incapacidades, para focalizá-la na família, entendida como instituição caracterizada pela solidariedade interna.

O vínculo entre esses dois programas tem sido reconhecido e promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Destacam-se, nesse sentido, os esforços recentes para a integração (e mesmo o atendimento prioritário) das famílias beneficiárias do PBF no PAIF.

Nessa perspectiva, programas de transferência de renda devem ser acoplados à produção de atenção local às famílias beneficiárias (como o PAIF), de modo a superar esses percalços. Cabe à gestão local implementar a sustentabilidade por meio de vínculo com a rede de serviços socioassistenciais e o conjunto de atenções intersetoriais à família, a seus membros e ao território onde vivem (SPOSATI, 2008:14)

De fato, o objetivo dos dois programas visa a fortalecer a família dotando-a de recursos para ajudá-la a enfrentar a situação de pobreza ou de vulnerabilidade.

Cabe ao CRAS o trabalho social com famílias, um acompanhamento técnico de Assistentes Social e Psicólogos, que não pode possuir instrumentos metodológicos pré-estabelecidos. Ao contrário, as ferramentas metodológicas devem ser edificadas a partir das especificidades dos sujeitos, suas identidades, desejos,

necessidades, demandas e realidade sócias históricas e culturais, isto é, as metodologias devem responder à diversidade sócio-cultural do país, às particularidades de cada território.

Assim, é importante que os municípios adaptem para sua realidade as ferramentas metodológicas genericamente delineadas no item anterior, respeitando, ainda, as seguintes diretrizes, baseadas na PNAS:

- Reafirmar a assistência social e a proteção estatal às famílias como um direito de cidadania;
- Respeitar a heterogeneidade dos arranjos familiares e sua diversidade cultural;
- Considerar a influência que as peculiaridades da realidade local e seus aspectos socioeconômicos e culturais têm sobre as famílias;
- Adotar um referencial teórico-político de defesa e promoção de direitos, com vistas à autonomia, emancipação e cidadania das famílias;
- Negar posturas prescritivas, adaptativas, modeladoras e moralistas no trabalho social com as famílias;
- Estimular a participação tanto da figura materna quanto da figura paterna no cuidado e proteção dos demais membros familiares;
- Manter em sigilo as informações repassadas pelas famílias;
- Valorizar a relação entre gerações, sua convivência e trocas afetivas e simbólicas no âmbito familiar;
- Negar concepções, valores e posturas que reafirmem a condição de subalternidade das mulheres na esfera familiar;
- Fortalecer a cultura do diálogo, combatendo todas as formas de violência, preconceito, discriminação e estigmatização nas relações familiares;
- Construir mediações junto às famílias de modo a combater as diversas formas de discriminações existentes no âmbito de suas relações, em especial aquelas baseadas na orientação sexual, incidência de deficiência e origem étnico-racial.
- Garantir os meios e condições para o acesso das pessoas com deficiência em todas as ações desenvolvidas no atendimento socioassistencial e socioeducativo às famílias;
- Utilizar e potencializar os recursos disponíveis das famílias, suas formas de organização, sociabilidade e redes informais de apoio, com foco no resgate de sua auto-estima;

- Respeitar as expectativas e demandas das famílias, quanto ao trabalho social, bem como seus valores, crenças, identidades e sentimento de pertença;
- Estimular a participação das famílias no planejamento, execução e avaliação em todas as atividades nas quais estiverem envolvidas, de forma a promover seu protagonismo;
- Utilizar linguagem simples e, sempre que possíveis outros recursos áudio-visuais tais como desenhos, músicas, cartazes, a fim de facilitar a comunicação com as famílias;
- Relacionar a história das famílias com a história e contexto do território em que vivem, a fim de fortalecer seu sentimento de pertença e coletividade;

A proteção social somente conseguirá universalizar seu atendimento de forma equânime e efetiva se implementada de forma intersetorial. Nesse sentido, a efetividade do trabalho social com famílias está vinculada à capacidade de articulação intersetorial da política de assistência, pois somente por meio intersetorialidade se alcança a convergência da ação governamental, como pacto de ação coletiva, necessária para o alcance da cidadania. Todavia, a idéia de intersetorialidade somente pode ser viabilizada se houver efetiva garantia de provimento dos serviços setoriais.

Contudo, cabe destacar que a estratégia de centralidade nesse grupamento social também resulta em riscos, porque não se deve colocar a família como responsável pelas questões sociais e sim, cobrar do Estado que tenha uma efetiva atuação para superar os problemas das famílias.

O atendimento socioassistencial de caráter obrigatório ou prioritário aos beneficiários do PBF (e mesmo dos beneficiários do BPC) pode, na ausência de orientações claras, trilhar o caminho já conhecido na história da Assistência Social de “culpabilizar” as famílias ou enfatizar de maneira excessiva os aspectos psicológicos em detrimento das questões e processos sociais envolvidos em suas trajetórias.

#### 1.4 Cidadania e Direitos Sociais

A pobreza no Brasil repercute não apenas em um conjunto variado de carências, mas também em situações de destituição de direitos. Ela vem, em geral, acompanhada de acesso precário a serviços e equipamentos básicos – como saúde,

moradia, saneamento – e de inserção precária no mercado de trabalho e no sistema de ensino.

A pobreza refere-se igualmente à falta de acesso à renda que permita a manutenção de um patamar mínimo de bem-estar, assim como à insegurança social em situações de impossibilidade de trabalho, como nos casos de doença, velhice ou invalidez.

Quanto à violação de direitos, a associação com a pobreza se torna visível, por exemplo, nas situações de trabalho infantil ou de exploração sexual de crianças e adolescentes, mas também ocorre em situações de menor visibilidade social, como é o caso do direito humano à alimentação. A ausência de renda pode ainda comprometer a possibilidade de usufruto dos direitos sociais básicos garantidos pela Constituição e assegurados pelas políticas públicas, como é o caso da educação fundamental e dos serviços de saúde.

Nas últimas décadas, tem-se refletido bastante sobre a cidadania e sobre a adequação ou inadequação do seu conceito para compreender as lutas sociais pelo "direito a ter direitos".

O autor T. H. Marshall (1967) é a grande referência da explicação sobre a ampliação progressiva da cidadania. O autor, preocupado com a relação entre desigualdade econômica e a crescente igualdade política analisa o caso inglês, para demonstrar que os direitos civis foram os primeiros a serem reconhecidos no século XVIII. No século XIX, surgem os políticos e por último, no presente século, foram conquistados os direitos sociais. Dessa forma para o autor, a crescente igualdade política era fator para a modificação das desigualdades econômicas.

O conceito de cidadania plena, segundo T. H. Marshall (1967) constitui-se de três elementos: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais.

Acrescentando ao que disse Marshall, constata-se que, em Santos (1997), a cidadania deve ser compreendida como sendo mais que um conjunto de direitos; cidadania é também a sensação de pertencer a uma comunidade, de participar de valores comuns, de uma história comum, de experiências comuns.

A identidade nacional, no Brasil, sempre esteve estreitamente vinculada aos direitos, sobretudo, os civis. Porém, é mais que a soma dos direitos, é como uma argamassa que une entre si os indivíduos e mantém unida a comunidade em momentos de crise. Identidade nacional e cidadania confundem-se e se reforçam mutuamente.

Desse modo, faz-se necessário recuperar a análise que Haguette (1994) realiza, ou seja, compreender-se que a cidadania não pode ser percebida isoladamente, principalmente quando sua existência está amalgamada a outras entidades sociais como o Estado, o processo de desenvolvimento econômico, político e social e a cultura própria de cada país.

A transformação do conceito de cidadania, seu significado e/ou ressignificado depende, em parte, dos objetivos que o Estado estabelece nos diversos momentos do processo de modernização econômica da sociedade. Dessa forma, não é possível abordar o tema da cidadania sem incluir o seu correlato, ou seja, a democracia.

Para Coutinho (1997), democracia é sinônimo de soberania popular, ou seja, para o autor é possível defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social.

A partir dessas colocações, algumas questões estão sendo apresentadas à América Latina quando se analisa a possibilidade, bem como as tentativas concretas que objetivam a construção de uma cidadania para além do Estado-nação, pois, nos países latino-americanos durante muito tempo se acreditou que o sentimento nacional seria um elemento importante para a formação da cidadania, e que o seu fortalecimento era cada vez mais indispensável para a sobrevivência nacional.

Assim, as atuais propostas de construção de uma identidade desterritorizada e cosmopolita (GOMES, 2000) devem considerar o processo de constituição da cidadania nas diferentes sociedades, inclusive a forma como esta se desenvolveu na sociedade brasileira.

Faz-se necessário discutir as controvérsias quanto à justa relação entre a dimensão local e a global, visando a superar os dilemas quanto aos caminhos que levam à ampliação das bases da democracia e à maior eficiência das políticas sociais.

De 1988 até o presente momento, vários autores conceituam diferentes formas em que a cidadania aparece no contexto brasileiro: a *cidadania atrofiada* (SANTOS, 1988), a *cidadania mutilada* (HAGUETTE, 1982, p. 123); a *cidadania plena* (SCHERER-WARREN, 2000); o *cidadão cosmopolita* (GÓMEZ, 2000; CORTINA 1997); o *cidadão planetário* (VIEIRA, 1998; BAUMAN, 2000); o *cidadão do mundo* (LEIS, 2000).

Nos países latino-americanos, identifica-se a democracia delegativa e questiona-se sobre a possibilidade da democracia participativa em nível nacional, e a possibilidade da existência de uma governança global que oportunize a existência de uma cidadania planetária (VIEIRA, 1998)

Apesar de a Constituição expressar avanços no campo da universalização dos direitos sociais, ainda existe um grande dualidade entre o país formal e o país real. Dualidade essa que se acentuou em face da adesão dos governos brasileiros às decisões do chamado Consenso de Washington.

Identifica-se que, no período pós-Constituição, houve certo deslocamento para uma discussão em torno do conteúdo da cidadania, ou seja, a pergunta central passa a ser : qual cidadania queremos?

Conforme Borba (2000) ocorre um deslocamento do debate do plano empírico para o plano normativo. A partir do processo de globalização que foi se intensificando a partir dos anos 80, o Estado deixou de ser o ator exclusivo da cena internacional e seu papel foi se relativizando (SHERER-WARREN, 2000). É uma multiplicidade de protagonistas, principalmente organizações interestatais, organizações não governamentais e firmas econômico financeiras irrompem com crescente autonomia de ação política.

Conforme Milton Santos (1998, p.11) “*a cidadania atrofiada* ganhou maior nitidez no Brasil em face do neoliberalismo”. Para o autor, foi o empobrecimento da moralidade internacional que atribuiu aos imperativos do progresso a presença de regimes fortes, as distorções da vida econômica e social, a supressão do debate sobre os direitos dos cidadãos, mesmo em suas formas mais brandas. Ainda, segundo o autor, deixaram de ser permitidas: a defesa do direito ao trabalho; uma remuneração condizente; o reclamo dos bens vitais mínimos; o direito à informação generalizada; ao voto e, até mesmo, à salvaguarda da cultura.

Para Haguette (1982, p.123), a *cidadania mutilada* caracteriza-se pela retirada, direta ou indireta, dos direitos civis da maioria da população, pelas fórmulas eleitorais engendradas para enviesar a manifestação da vontade popular ao abandono de cada um à própria sorte.

Scherer-Warren (2000, p.45) ampliará o significado da *cidadania plena*, como T. H. Marshall (1967). A partir de uma concepção teórica normativa, diferentemente do trabalho empírico realizado pelo autor, para Scherer-Warren a construção da *cidadania plena* implica a associação de um conjunto de princípios éticos

(responsabilidade e solidariedade), que se associam a um conjunto de princípios de ordem política e que vêm sendo incorporados nas práticas associativistas.

Considera que está em processo de construção essa cidadania e que “os princípios de responsabilidade e solidariedade se associam aos princípios de inclusão e interação social aberta a todos os tipos de minorias, de reconhecimento público das diversidades culturais e de legítima e igualitária possibilidade de participação de todos nas esferas públicas referentes que lhes dizem respeito”.

Também Cortina (1997, p. 177) desenvolverá um conceito normativo. Para a autora o conceito pleno de cidadania integra um status legal (um conjunto de direitos), um *status* moral (um conjunto de responsabilidades) e, também, uma identidade, na qual uma pessoa sabe e sente que pertence a uma sociedade.

A autora considera ainda que, se a cidadania implica a existência de um vínculo de união entre grupos sociais diversos, a cidadania multicultural será aquela na qual existe tolerância, respeito ou integração das diferentes culturas de uma comunidade política, de tal modo que seus membros se sintam “cidadãos de primeira”. Ainda, ressalta que a dificuldade para a construção dessa cidadania (e da “cidadania econômica” – ser ativamente participante dos bens sociais) tem sua raiz na desigualdades econômicas e sociais.

O reconhecimento da *cidadania social* (que proporciona a todos os cidadãos um mínimo de bens materiais que não são obtidos no jogo do mercado) é condição para a construção da *cidadania cosmopolita*, que tem, como característica, ser justa, por fazer sentir e saber que todos os homens são cidadãos do mundo.

No entanto, cabe enfatizar que a autora vislumbra como sendo possível a existência dessa cidadania mediante a ampliação da democracia liberal.

Segundo Vieira (1997), o Estado soberano já não é a melhor instância para a tomada de decisões em escala planetária. Assim torna-se imperiosa, para o autor, a necessidade de regulação em termos mundiais – uma governabilidade global – para enfrentar os desafios impostos à humanidade e ao planeta.

No entanto, o autor considera que até que surja uma sociedade mundial que constitua um fundamento suficiente para a ampla transferência de soberania a um Estado global – compreendido não como governo central, mas como sistema global de governo – continuarão relevantes as questões de uma ordem mundial regulada pelas diferentes sociedades nacionais.

Para Ianni (1995), no contexto da globalização, algumas concepções sofrem uma espécie de obsolescência, total ou parcial, é o caso do Estado-nação, que, para o autor, entra em declínio como realidade e conceito, pois aos poucos “a sociedade global tem subsumido, formal ou realmente, a sociedade nacional”

Para Milton Santos (1998), o neoliberalismo, ao mesmo tempo em que prega a abstenção estatal na área produtiva, atribui ao Estado capitalista uma grande carga de poder sobre os indivíduos a título de restaurar a saúde econômica e, assim, preservar o futuro.

Nas palavras de Nogueira (1998), o Estado burocrático brasileiro é enxertado de patrimonialismo, marcado por uma heterogeneidade congênita certamente dificultadora da plena generalização da eficácia e da eficiência em seu interior. Mesmo assim, tem cumprido funções de inegável importância estratégica na vida nacional, sendo por isso indispensável e insubstituível (NOGUEIRA, 1998, p.13).

Neste momento, cabe recuperar a compreensão sobre cidadania presente na participação que representa o mecanismo por excelência do florescimento e expansão da cidadania. Esta não se configura historicamente como fruto de outorgas; não faz sentido falar de “resgate da cidadania”, mas de conquista da cidadania; a força motriz da cidadania é a luta por direitos desencadeada primariamente por grupos associativos; ou seja, o exercício do direito político de associação parece ser o instrumento mais eficaz na extensão ou criação de novos direitos; o pré-requisito da participação é a educação (Scherer – Warren, 2000), concebida como instrumento de domínio da herança cultural do mundo circundante.

A partir da análise da experiência dos novos movimentos sociais, Dagnino (1994, p. 103) fala do caráter de “estratégia política” da cidadania. [...] ela expressa e responde hoje a um conjunto de interesses, desejos e aspirações de uma parte, sem dúvida, significativa da sociedade, mas que certamente não se confunde com toda a sociedade.

Essa nova cidadania está presidida, segundo a autora por três dimensões: 1) a experiência concreta dos movimentos sociais e a sua luta por direitos; 2) a ênfase teórica e política que adquire — especialmente a partir da crise do socialismo real — a questão da democracia; e 3) o fato de que essa nova noção organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, que afirma um nexo constitutivo entre as dimensões da cultura e da política.

Assim, pode-se afirmar que "a construção da cidadania aponta para a construção e difusão de uma cultura democrática" (DAGNINO, 1994, p. 104).

Enquanto estratégia política, a cidadania caracteriza-se por ser uma construção histórica definida por interesses concretos e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação. Seu conteúdo e seu significado não são universais, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais num determinado momento histórico. "Esse conteúdo e significado, portanto, serão sempre definidos pela luta política"(DAGNINO, 1994, p. 107).

Aparecem fortes diferenças, entre a nova noção de cidadania e o conceito liberal de cidadania: a nova cidadania trabalha com a concepção de um direito a ter direitos como idéia central para além da luta pela implementação efetiva de direitos abstratos e formais. A nova cidadania não se vincula a uma estratégia das classes dominantes e do Estado para a incorporação política progressiva de setores excluídos, como condição à reprodução do capitalismo; diferentemente, realiza-se a partir de sujeitos sociais ativos que lutam pelo reconhecimento do que consideram ser os seus direitos. A nova cidadania não se esgota na aquisição formal de direitos, constitui-se também enquanto uma proposta de sociabilidade que expanda relações sociais mais igualitárias em todos os níveis. Desse modo, inclui-se a relação com a sociedade civil em um processo de aprendizado de novas formas de relação, o que supõe usando termos gramscianos, uma "reforma intelectual e moral".

A nova cidadania transcende o conceito liberal de inclusão no sistema político, na medida em que está em jogo [...]o direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema, o direito a definir aquilo no qual queremos ser incluídos. A invenção de uma nova sociedade (DAGNINO, 1994, p. 109). A nova noção pode servir como quadro de referência complexo e aberto para dar conta da diversidade de questões emergentes nas sociedades latino-americanas no que diz respeito à possibilidade de articular o direito à igualdade como direito à diferença, incorporando interesses na medida em que consigam, através da luta política, generalizar-se como interesse coletivo e se instituir em direitos.

Por conseguinte, a cidadania é considerada como identidade política e não simplesmente como *status* legal, tal como acontece no liberalismo. Mais ainda, se entende a cidadania dentro de um projeto de democracia radical e plural, essa identidade política se entende como a identidade de cidadãos democráticos radicais.

A identidade política como cidadãos democráticos radicais é uma identificação coletiva com uma interpretação democrática radical dos princípios do regime democrático liberal: igualdade e liberdade. Isso significa alargar a interpretação até atingir as diversas relações sociais e as diferentes posições subjetivas: gênero, classe, raça, etnia, orientação sexual, etc.

Tal enfoque concebe o agente social não como um sujeito unitário, mas como a articulação de um conjunto de posições objetivas construídas no seio de discursos específicos, sempre de maneira precária e temporária.

O objetivo de um projeto de democracia plural e radical é utilizar os recursos simbólicos da tradição democrática liberal para lutar pelo aprofundamento da revolução democrática, sabendo que é um processo interminável.

Oliveira (1999) tem definido a cidadania como "o estado pleno de autonomia, quer dizer, saber escolher, poder escolher e efetivar as escolhas".

Assim, a cidadania é como uma espécie de estado de espírito em que o cidadão fosse alguém dentro da sociedade, alguém que estivesse em pleno gozo de sua autonomia, e esse gozo não fosse um gozo passivo, mas sim um gozo ativo, de plena capacidade de intervir nos negócios da sociedade e, através de outras mediações, intervir também nos negócios do Estado que regula a sociedade da qual ele faz parte.

Essa autonomia não se consegue sem a mediação de instituições. Portanto, é um trabalho permanente de criação, recriação, de invenção e reinvenção de instituições através das quais o cidadão exerce essa autonomia plena. Isso, porque a cidadania é sempre dinâmica.

A cidadania é o processo mesmo de construção permanente de direitos, portanto depende da capacidade dos indivíduos de atuarem sobre o espaço público para instituir direitos que sempre se referem a interesses particulares.

A cidadania deve ser capaz de integrar as especificidades e construir-se a partir delas, porque o indivíduo é cidadão a todo momento, embora seja na esfera pública que exercite a autonomia.

A importância das leis é fundamental, porque as legislações criam o espaço de possibilidade através do qual o cidadão pode interpelar as instituições e os outros indivíduos, de forma a "ativar" a plenitude da autonomia; ou seja, usar as instituições, os mecanismos que já existem na sociedade para exercer, de fato, a autonomia de maneira expansiva.

A cidadania permite passar do conflito ao direito, produzindo, assim, a politização do social. A educação é um dos melhores modos de adquirir cidadania, já que é necessário conhecer o conjunto de direitos e instituições que se encontram à disposição em um processo de acumulação histórica.

Essas referências às novas reflexões sobre o conceito de cidadania (DAGNINO, 1994; MOUFFE, 1999; OLIVEIRA, 1999) servem como indicadores das questões que estão sendo problematizadas e, a partir das quais, provavelmente, surjam novas teorias democráticas.

A cidadania não se conquista de uma vez para sempre, a cidadania é o processo de conquista e defesa permanente dos direitos.

Aqui, as novas reflexões sobre a cidadania se entrelaçam com as novas propostas da teoria democrática, e o conceito de cidadania ganha qualificativos: democracia participativa/ cidadania participativa.

A cidadania é constitutiva dos sujeitos. Essa idéia aparece recorrentemente nos teóricos da democracia: Demo (1995, p.l) define a cidadania como "a competência humana de fazer-se sujeito, para fazer história própria e coletivamente organizada"; Segundo Mouffe (1999, p. 101), a cidadania é a identidade política criada pela identificação com um conjunto de valores ético-políticos; Oliveira (1999) afirma que a cidadania é o "estado pleno de autonomia", o cidadão é alguém dentro da sociedade que se encontra em pleno gozo de sua autonomia. O indivíduo se constitui em sujeito social na participação, na luta, no conflito democrático.

Finalmente, os tipos de direitos que a nova cidadania persegue não são mais os direitos concebidos individual e isoladamente. Os direitos se definem em contextos de relações sociais porque sempre envolvem outros sujeitos que participam da mesma relação social. São direitos "democráticos" (LA-CLAU; MOUFFE, 1999, p. 208), direitos que somente podem ser exercidos coletivamente e que supõem a existência de direitos iguais para todos.

Kymlicka e Norman (1997), Mouffe (1996) e Dagnino (1994) afirmam ser a cidadania mais que um conjunto de direitos e responsabilidades, envolvendo um sentido de identidade política e de pertencimento a uma comunidade política, uma cidadania ativa no sentido forte do termo. Não se aceita, contemporaneamente, a cidadania simplesmente como um conjunto de garantias e deveres. Implica, igualmente, uma identidade e o sentido de pertencimento a uma comunidade política com capacidade de organizar, de modo democrático e justo, interesses conflitantes.

A autora Silva (2003) afirma que a nova cultura política vai sendo construída à medida que se opõe à alienação política, que é resultado da dominação exercida pelo sistema capitalista que impede o exercício dos direitos humanos. Nesse sentido, pode-se dizer que: a participação popular e a construção de nova cultura política se identificam com a luta pela cidadania, a qual inclui desde o acesso à satisfação das necessidades básicas, que é condição necessária para possibilitar o alcance da cidadania plena, até a realização completa dos seres humanos solidários.

De acordo com Oliveira (2002), a mediação da cidadania pelo espaço público, pelas instituições, exige uma expressão coletiva. Há a exigência, ainda, da autonomia.

A plena capacidade de intervir nos negócios da sociedade, e através de outras mediações, intervirem também nos negócios do Estado que regula a sociedade da qual ela faz parte. Isso na concepção ativa, não apenas de quem recebe, mas na verdade de um ator que usa seus recursos econômicos, sociais, políticos e culturais para atuar no espaço público.

As autoras Fagundes e Nogueira (2007) complementam afirmando que não é uma autonomia unicamente no plano formal, mas a autonomia que lhe permite viver e reconhecer a alteridade dos outros, o que é fundamental em sociedades complexas.

Oliveira (2002) amplia sua tese sobre os direitos e sobre a cidadania. Trata da questão da autonomia como exigência para atuação no espaço público, como uma construção que não se finda ao se obter a garantia de um direito.

Nesse campo, podem ser lembrados os dois critérios que definem o alcance do bem-estar, ou o limite para a garantia dos direitos sociais: autonomia e a sobrevivência.

Para Oliveira, a construção da cidadania exige a integração de cada uma das especificidades componentes das dimensões particulares dos seres humanos. Afirma ser “a partir dessas especificidades que você constrói a cidadania”

Ao compor aspectos essenciais da discussão, aponta para o trânsito entre as dimensões integrantes da cidadania e a proteção social a partir do Estado, como uma das condições de sobrevivência e autonomia.

Sob esse horizonte, só se terá alguma oportunidade de apreciar o desenvolvimento da democracia e as oportunidades para a liberdade com a

condição de reconhecer, na instituição dos direitos do homem, os sinais da emergência de um novo tipo de legitimidade e de um espaço público no qual os indivíduos são tanto produtos quanto instigadores.

Nessa perspectiva, a direção à construção da cidadania real na sociedade brasileira, ou de uma outra alternativa mais radical que, no limite possa contemplar alguma dimensão do complexo social denominado por Marx de emancipação humana,<sup>5</sup> está em criar as condições objetivas para a superação da grave assimetria social configurativa de uma autêntica situação de “desproteção social”, por intermédio da implementação de políticas sociais plenas que possam impulsionar a construção de uma outra ordem societária no Brasil.

Daí, evidencia-se a importância da idéia de construção da cidadania como um processo de habilitação substantiva para o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos tanto para se organizarem a fim de defenderem e representarem seus interesses de forma efetiva, quanto para a produção de bens econômicos no sentido de aproveitarem possíveis acessos a formas sustentadas de geração de renda, como ainda para participarem das esferas societárias.

O direito em relação às políticas sociais é um conceito que na atualidade a humanidade não pode renunciar a ele. Essa talvez, seja, uma das utopias que se deve perseguir, tendo a consciência de que não se pode esperar justiça social somente do Estado e tampouco somente da sociedade civil. É necessário que estas duas esferas construam este desafio utópico que seja afirmativo da vida e a intervenção profissional dos assistentes sociais considere de forma a contribuir na sua ação técnico-operativa e teórica metodológica. (FAGUNDES, 2008:16)

A concepção de direito não se limita a provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos. A definição de direito inclui não somente o direito à igualdade, como também o direito à diferença. Requer que se estabeleçam sujeitos sociais ativos, definindo seus direitos, apontando para transformações radicais na estrutura econômica e política da sociedade.

---

<sup>5</sup> Marx (2000:42) entende a emancipação humana a partir do seguinte raciocínio: “Somente quando o homem individual recupera em si o cidadão abstrato e se converte, como homem individualizado, em ser genérico, somente quando o homem tenha reconhecido e organizado suas forças próprias como forças sociais e quando, portanto, já não separa de si a força social sob a forma de força política, somente então se processa a emancipação humana.

Só assim, sobretudo no caso das sociedades latino-americanas, os direitos reconhecidos legal e juridicamente podem-se transformar em direitos efetivos, compondo, de forma articulada, as políticas sociais dirigidas para o conjunto da sociedade, desde que pautadas para a promoção do bem-estar social em termos da promoção da igualdade de condições fundamentais para todos os membros da sociedade, o que implica, desde já, que não se tomem como seu interlocutor privilegiado os indivíduos isoladamente.

## Capítulo II - O Florescimento dos Programas de Transferência de Renda

### 2.1 Programas de Transferência de Renda

Os Programas de Transferência de Renda constituem importante política pública no Sistema de Proteção Social do Brasil na atualidade, à medida que são executados conjuntamente com outras Políticas Sociais, e não somente com repasse de recursos financeiros à população que se encontra excluída socialmente.

Os Programas de Transferência de Renda são entendidos como aqueles que atribuem uma transferência monetária aos indivíduos ou às famílias, mas que também possuem outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde, assistência social e trabalho, representando, portanto, elementos estruturantes, fundamentais, para permitir o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza (SILVA, GIOVANNI, 2004, p. 19).

Salienta-se que esse tipo de programa público torna-se de extrema relevância, embora seja pertinente destacar que há dois tipos de orientação na sua intervenção: ser apenas distribuidor de recursos monetários, de uma forma compensatória e residual, cujos fundamentos são os pressupostos liberais/neoliberais ou, realmente, implantar programas de transferência de renda redistributivos, orientados pelo critério da cidadania universal. Nesse caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão, visando à inclusão social e à garantia de uma vida digna para todos, como defende Silva (2004).

De acordo com a NOB – SUAS, os Programas de Transferência de Renda são:

Programas que visam ao repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando ao combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local. (2005:23)

Segundo Demo (1995), redistribuir já quer dizer desconcentrar, retirando de quem tem mais, para repassar para quem tem menos, atingindo, pelo menos, até certo ponto, as discriminações instrumentadas pelo mercado. Supõe reduzir o aspecto da desigualdade social, equalizando oportunidades.

A primeira iniciativa dessa natureza ocorreu em 1991, com o Projeto de Lei nº80, que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima, apresentado pelo Senador, por São Paulo, Eduardo Suplicy (PT), que visava a esse tipo, também, de orientação transformadora e redistributiva.

O projeto de Lei do Senador foi fundamentado e justificado com base no art.3º, inciso III, da Constituição Brasileira de 1988, que determina erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Indicava a transferência da renda monetária, em forma de renda mínima, como mecanismo a ser atribuído para aqueles incapacitados de satisfazer suas necessidades básicas.

Segundo Suplicy (2002), tratava-se de um imposto de renda negativo para beneficiar todos os residentes do País, maiores de 25 anos, que auferissem menos de 45 mil cruzeiros, moeda da época, correspondendo à cerca de 2,25 salários mínimos. Era corrigido, nos meses de maio e novembro, sempre que a inflação atingisse 30%, com um acréscimo real no mês de maio de cada ano, igual ao crescimento real, por habitante, do PIB do ano anterior.

O marco inicial, conforme indicado, foi a apresentação e a aprovação da proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima do Senador Eduardo Suplicy, aprovada em 16 de dezembro de 1991, permanecendo, desde 1993, na Câmara dos Deputados, na comissão de Finanças e Tributação, com parecer favorável. Todavia, o projeto foi obstruído no Congresso Nacional e pressionado pela tramitação de vários outros projetos propondo programas similares.

O avanço de propostas e experiências em nível de municípios e estados brasileiros de Programas de Transferência de Renda locais fez o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso acatar a proposta de autoria do deputado Nelson Markezan (PDS), aprovada, com algumas modificações, na Câmara dos Deputados, no dia 03 de novembro de 1996, posteriormente aprovada no Senado(Lei nº9.533, de 10 de dezembro de 1997) e sancionada pelo presidente da República em 02 de junho de 1998(Decreto nº2.609).

Esse programa era denominado Programa de Garantia de Renda Mínima para toda criança na escola. Consistia em conceder apoio financeiro aos Municípios que instituísem Programas de Garantia de Renda Mínima, associados às ações socioeducativas, repassando às famílias apenas o valor de R\$ 15,00. Substituído pela Lei nº10.219, de 11 de abril 2001 e regulamentado pelo decreto nº3.823, de 28

de maio de 2001, passou a ser denominado de Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação – Bolsa Escola.

O programa Bolsa Escola é apresentado, no discurso oficial, como um programa universal. Sua meta era beneficiar 10,7 milhões de crianças e adolescentes de 06 a 15 anos de idade e 5,9 milhões de famílias, com renda per capita familiar de meio salário mínimo (SILVA, GIOVANNI, 2004, p. 103).

O Programa Bolsa Escola, responsabilidade da Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola do Ministério da Educação, dava a cada família o direito de receber R\$15,00 por criança, até o máximo de três filhos, totalizando R\$ 45,00. A exigência, ou seja, a contrapartida da família para receber os recursos era a frequência escolar da criança e ou adolescente, atingindo 85% de frequência mensal mínima à escola.

Além da Bolsa Escola do Ministério da Educação, surgiram também outros Programas de Transferência de Renda de iniciativa do Governo Federal no decorrer da década de 90, a partir dos presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, por eles denominados Rede de Proteção Social, direcionados à população pobre do país, destacando-se a seguir o Benefício de Prestação Continuada, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, ambos ligados ao Ministério de Assistência Social; o Auxílio Gás, do Ministério de Minas e Energia e o Programa de Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde.

Também foi instituído, mediante o decreto nº3.877, de 24 de julho de 2001, o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, cujo objetivo é cadastrar, com o uso de formulário único, as famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros, tendo em vista a focalização das políticas públicas nessa população.

Cadastramento Único é um instrumento para identificação das famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros. Este cadastro permite nortear a implementação de políticas públicas voltadas para as famílias de baixa renda (MDS – 2005)

O Governo Federal utiliza o Cadastro Único para identificar os potenciais beneficiários do Programa Bolsa Família, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, auxílio Gás e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O público-alvo são as famílias com renda per capita de até meio salário mínimo,

consideradas em situação de pobreza. Os dados e as informações coletadas são processados pela Caixa Econômica Federal, que procederá à identificação dos beneficiários e atribuirá o respectivo número de identificação social, de forma a garantir a integração do cadastro e o pagamento dos programas de transferência de renda.

Em 1996, o Governo Federal, em razão de constantes denúncias sobre o trabalho escravo a que crianças eram submetidas em vários Estados, principalmente em trabalhos de corte de cana de açúcar e em carvoarias na zona rural, foi criado o Programa Vale Cidadania. Posteriormente denominado Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, em convênio com os governos estaduais, inicialmente do Mato Grosso do Sul, no ano seguinte foi implantado na zona Canavieira de Pernambuco e na região sisaleira da Bahia. Em 1998, expandiu-se para a região citrícola de Sergipe, para o garimpo Bom Futuro, em Rondônia e para os canaviais no Rio de Janeiro. Em 1999, o PETI foi estendido para todo o país, atendendo crianças e adolescentes trabalhadores também em áreas urbanas, principalmente aqueles que trabalhavam em lixões.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2005), o PETI tem, como objetivo, erradicar as chamadas piores formas de trabalho infantil no País, consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes. Para isso, o PETI concede uma bolsa às famílias desses meninos e meninas em substituição à renda que traziam para casa. Em contrapartida, as famílias têm de matricular seus filhos na escola e fazê-los frequentar a jornada ampliada.

Direciona-se a famílias com renda *per capita* familiar de até ½ salário mínimo, com crianças e adolescentes entre 07 e 15 anos de idade, possibilitando-lhes freqüentar a escola e nela permanecer com exigência de 75% de freqüência escolar/mês, além de participar de atividades socioeducativas no turno inverso da escola, ou seja, a Jornada Ampliada que deve ser oferecida pelas prefeituras que desenvolvem o Programa e são conveniadas com o Governo Federal, com um repasse de R\$ 10,00/ mês por criança atendida nos municípios. A intenção é manter as crianças ocupadas durante todo o dia, dificultando retorno ao trabalho anterior.

O Programa prevê, também, a bolsa Criança Cidadã, cujo repasse monetário é direto às famílias, variando de R\$ 25,00 a R\$ 40,00 mensais por criança e adolescente na zona rural ou urbana. São previstos da mesma forma, os atendimentos às famílias com ações que visem ao fortalecimento e ao acesso a

programas e projetos de qualificação e requalificação profissional e de geração de trabalho e renda.

Esse Programa é financiado pelo fundo de Combate à Pobreza, com a participação de Estados e Municípios e da sociedade civil. Também, em cada município, é previsto implantar a comissão de Erradicação do Trabalho Infantil, com o objetivo de acompanhar e monitorar os atendimentos prestados às crianças e adolescentes envolvidos nessa problemática.

No ano de 1996, igualmente se iniciou a implementação de outro Programa de Transferência de Renda de abrangência nacional: Benefício de Prestação Continuada-BPC.

É um benefício de 01 (um) salário mínimo mensal pago às pessoas idosas com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, conforme o estabelecido no Art. 34 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso - e às pessoas portadoras de deficiência, incapacitadas para a vida independente e para o trabalho (MDS/2005).

O BPC está previsto no artigo 2º, inciso IV, da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993), regulamentado pelo Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995 e pela Lei nº 9.720, de 20 de novembro de 1998, vigorando desde 1º de janeiro de 1996.

A pessoa, para ser beneficiada, precisa possuir uma renda familiar mensal *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo; não deve ter vínculo com nenhum regime da Previdência Social, nem receber benefícios de espécie alguma, ou seja, deve encontrar-se impossibilitada de prover sua manutenção ou tê-la provida por sua família. A coordenação geral do BPC é feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Embora o benefício ocorra mediante requerimento do interessado numa agência da Previdência Social, deverá ser apresentada uma declaração da estrutura do grupo de renda familiar, para comprovar a condição de carente e confirmar idade, no caso de Idosos, além de submeter-se à perícia médica no caso das pessoas portadoras de deficiência.

Destaca-se ser esse Programa de Transferência, em relação ao benefício o mais significativo frente aos demais, porque é o único que repassa recursos financeiros no valor de um salário mínimo. Entretanto, os critérios de elegibilidade exigem que a família tenha uma renda familiar mensal *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

O benefício é reavaliado a cada dois anos, mediante a cooperação das Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social, e cessa no momento em que ocorrer a recuperação da capacidade laborativa, no caso das pessoas portadoras de deficiência, com alteração das condições socioeconômicas de ambos ou no caso de morte do beneficiário, não tendo os dependentes o direito de requerer pensão por morte.

Em 2001, foi implantado o Programa Bolsa-Alimentação, no governo do Fernando Henrique Cardoso, regulamentado pelo decreto nº 3.934/2001. Esse programa iniciou sua implementação no segundo semestre do mesmo ano, desenhado para reduzir deficiências nutricionais e mortalidade infantil entre as famílias brasileiras mais pobres.

São uma complementação da renda familiar, com recursos da União, para melhoria da alimentação e das condições de saúde e nutrição, direcionado para famílias pobres com mulheres gestantes, mães que estejam amamentando seus filhos até 06 meses de idade ou com crianças de 06 meses a 06 anos de idade (SILVA, GIOVANNI 2004, p. 107).

A implantação do Programa previa que cada município fosse responsável pelo cadastramento das famílias, a partir dos critérios de elegibilidade fixados, sendo então concedido o benefício de até três bolsas-alimentação para cada família, no valor de R\$ 15,00 até R\$ 45,00 por mês, mediante o uso do cartão magnético da Caixa Econômica Federal. Além da transferência monetária, era previsto também que os beneficiários do Programa fossem assistidos por uma equipe do Programa Saúde da Família, pelos agentes comunitários ou por uma unidade básica de saúde.

Registra-se também o Programa de Auxílio Gás, criado em janeiro de 2002, pela Lei nº 10.453/2002, para atender as famílias de baixa renda. A justificativa da criação desse benefício foi compensar os efeitos da liberação do comércio de derivados do petróleo e a retirada de subsídio ao gás de cozinha. O benefício é a transferência de R\$ 7,50 por mês, cujo repasse ocorre a cada dois meses totalizando R\$15,00.

Aprovado pelo Decreto nº 4.201, em janeiro de 2002, considera-se, de acordo com o Art. 3º, com baixa renda a família que atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - Possuir renda mensal *per capita* máxima equivalente a meio salário mínimo definido pelo Governo Federal;

II - Atender a pelo menos uma das seguintes condições cadastrais:

- a) Ser integrante do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, criado pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001;
- b) Ser beneficiária do programas "Bolsa Escola" ou "Bolsa Alimentação", ou estar cadastrada como potencial beneficiário desses programas.

## 2.2 Programa Bolsa Família

A partir de 2003, no início do governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, houve mudanças na direção para construir uma Política Pública de Transferência de Renda, de abrangência nacional, com a proposta de unificar os 04 Programas de Transferência de Renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação), tendo sido iniciada a implementação da proposta inicial em outubro de 2003, com um orçamento de R\$ 4,3 bilhões para aquele ano e de R\$5,3 bilhões para 2004.

A justificativa utilizada pelo Governo Federal para a unificação dos Programas de Transferência de Renda, conforme destaca a autora Silva e Giovani (2004, p. 136) foi:

Ampliação de recursos, elevação do valor monetário do benefício e melhor atendimento, a proposta de unificação tem como propósito mais amplo manter um único Programa de Transferência de Renda, articulando Programas Nacionais, estaduais e municipais em implementação, na perspectiva de instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda.

O novo Programa, denominado "Bolsa Família", surge com a proposta de substituir os demais Programas de Transferência de Renda citados, com exceção do BPC e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que permanecem individualizados com os seus públicos-alvo específicos. Lançado no dia 20 de outubro de 2003, instituído temporariamente pela medida provisória nº132, situa-se no âmbito da Presidência da República e caracteriza-se como destinado a ações de Transferência de Renda com condicionalidades, devendo sua execução ocorrer de forma descentralizada, com a conjugação de esforços entre os entes federados, considerando a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

A partir de 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania no País, considerado um avanço significativo, visto, anteriormente, os Programas de Transferência estarem dispersos em vários Ministérios e Secretarias. Instituído em 23 janeiro de 2004 pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, o MDS reuniu as competências dos extintos Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e Ministério da Assistência Social (MAS) e da extinta Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, vinculada à Presidência da República conforme, medida provisória citada.

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) faz parte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e tem, como objetivo, implementar a Política Nacional de Renda de Cidadania no País. Para garantir a eficácia dessa política, a Secretaria faz a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastramento Único, além de articular ações específicas nos Programas de Transferência de Renda federal, estadual e municipal, estabelecendo a soma de esforços entre os entes federados e as demais ações sociais em curso.

O Programa Bolsa Família foi normatizado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e constitui uma política intersetorial voltada ao enfrentamento da pobreza, ao apoio público e à emancipação das famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, requerendo, para sua efetividade, cooperação interfederativa e coordenação das ações dos entes públicos envolvidos em sua gestão e execução;

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2005), a Bolsa Família é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda *per capita* de até R\$ 120 mensais, que associa à transferência do benefício financeiro, o acesso aos direitos sociais básicos: saúde, alimentação, educação e assistência social.

O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, estabelece em seu Art. 4º os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

I - Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social.

II - Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional.

III - Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.

IV - Combater a pobreza.

V - Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Destaca-se que o Programa Bolsa Família prevê a descentralização administrativa. Pela primeira vez, os Programas de Transferência de Renda, possuem uma legislação que estabelece as responsabilidades de cada esfera (Federal, Estadual e Municipal).

Cabe aos municípios, segundo o Decreto N° 5.209 do seu Art. 14:

I - Constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal.

II - Proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastramento Único do Governo Federal.

III - Promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal.

IV - Disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal.

V - Garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa.

VI - Constituir órgão de controle social nos termos do art. 29.

VII - Estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares.

VIII - Promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

O Programa prevê, conforme decreto citado, o controle social da Bolsa Família em nível municipal. Há uma instrução normativa de 20 de maio de 2005 que estabelece os critérios para composição de um Conselho Municipal, respeitando a intersetorialidade e a paridade entre governo e sociedade, órgão de caráter permanente, com as funções de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução do PBF. Saliencia-se que os municípios tiveram de assinar um termo de adesão ao MDS, comprometendo-se com a implantação do controle social.

Em relação aos valores dos Benefícios do Programa Bolsa Família, há uma classificação seguindo os critérios de elegibilidade. Destina-se às famílias

consideradas indigentes, com renda *per capita* familiar de até R\$ 60,00, e às famílias consideradas pobres, com renda *per capita* de até R\$ 120, 00, de modo que o primeiro grupo de famílias receba um benefício fixo no valor de R\$ 60, 00, podendo receber mais R\$20,00 por filho de até 15 anos de idade, no máximo de três filhos.

As famílias classificadas como pobres recebem uma transferência monetária variável de até R\$ 60,00, sendo R\$ 20,00 por filho de até 15 anos de idade, elas têm toda a liberdade na aplicação do dinheiro recebido e a unidade do programa consiste, por conseguinte, nesses grupos familiares, representados, preferencialmente, pelas mães.

Salienta-se que um dos diferenciais desse Programa, em relação aos demais, é considerar a importância da família e a forma como conceitua família: um grupo ligado por laços de parentesco ou afinidade, um grupo vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros.

As famílias devem ser compreendidas como um agrupamento humano, como um núcleo em torno do quais as pessoas se unem, primordialmente, por razões afetivas, dentro de um projeto de vida em comum, que compartilham um cotidiano e, no decorrer das trocas intersubjetivas, transmitem tradições, planejam seu futuro, acolhem-se, atendem os idosos, formam crianças e adolescentes (SZYMANKI, 2002, p. 10).

Adotar uma definição como essa significa abandonar o pressuposto do modelo tradicional de família nuclear, composta de pai, mãe e filhos, do “deve ser” e visualizar a família real, com seus conflitos e composições familiares, independentes de vínculos consangüíneos. O que não pode ocorrer é a família perder de vista a sua tarefa primordial de cuidado e proteção dos seus membros, enquanto lugar privilegiado de preservação da vida. Ao se pensar a família hoje, também se deve considerar as mudanças que ocorrem em nossa sociedade, como se estão construindo as novas relações humanas e de que forma as pessoas estão cuidando de sua vida familiar. Essas mudanças que ocorrem no mundo afetam a dinâmica familiar como um todo e, de forma particular, cada família, conforme sua composição, história e pertencimento social.

Segundo SZYMANSKI (2002), as mudanças macro, como, por exemplo, as conseqüências de uma política monetária ditada pelos países mais ricos, para os países do terceiro mundo, ou mais apropriadamente, para as camadas socioeconômicas com menos poder aquisitivo nos países em desenvolvimento,

como no Brasil, refletem, nas famílias, os problemas dos contextos mais amplos em que vivem.

Segundo Brant: A família esta sendo entendida como uma instituição social historicamente condicionada e dialeticamente articulada com a estrutura social na qual esta inserida (1997, p. 118).

Essas mudanças acarretaram uma fragilização dos vínculos familiares e uma maior vulnerabilidade da família no contexto social. A vulnerabilidade está relacionada ao enxugamento da família brasileira (número de filhos, separações, divórcios) e a sua nova composição (famílias monoparentais, especialmente mulheres chefiando famílias e aumento de pessoas sozinhas). As famílias pobres ou indigentes realizam um agrupamento de pessoas em seus lares como estratégia de sobrevivência, moram tios, avós e outros parentes num mesmo espaço físico.

A inclusão de novas famílias no Programa ocorre por meio do Cadastro Único, enquanto pré-requisito de inserção. A seleção das famílias fica condicionada aos critérios de elegibilidade estabelecidos, não havendo prazo de permanência da família no Programa, vinculando-se a continuidade à manutenção dos critérios e ao cumprimento das condicionalidades.

Há grande ênfase nessas contrapartidas ou condicionalidades que devem ser assumidas pelas famílias beneficiárias, sob a justificativa de fazer o Programa ser capaz de romper com o viés assistencialista que tem marcado as Políticas Sociais brasileiras.

As contrapartidas indicadas são as seguintes: manutenção dos filhos em idades escolar na escola; frequência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade aos postos de saúde. Frequência das mulheres gestantes ao pré-natal e cursos de alfabetização (SILVA, GIOVANNI ,2004, p. 139).

Cabe aos municípios, através da Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social, proporcionarem acesso e acompanhar as famílias e dar condições para esse atendimento ser prestado, porque se entende que não basta distribuir benefícios, é necessário oferecer serviços de qualidade por meio de políticas públicas.

Salienta-se, também, a importância de oferecer condições concretas de autonomia às famílias, por meio de projetos de inclusão, com propostas de criação de frentes de trabalho, com grupos de geração de renda, economias solidárias e qualificação profissional.

É importante destacar que o programa não prevê especificamente de que forma vai possibilitar a emancipação sustentada e o combate à pobreza, apenas os coloca nos objetivos do Programa de forma genérica.

Não há um plano de intervenções que dê sustentabilidade, apenas está previsto na legislação, mas não fica claro o que significa para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome quais são os pressupostos e de que forma realmente se realiza o processo de emancipação sustentada; como é possível efetivar esses objetivos na prática cotidiana; na operacionalização, principalmente dos municípios diretamente em contato com os beneficiários do Programa Bolsa Família.

Torna-se essencial essa discussão para se terem claros os conceitos teóricos e, posteriormente, os mecanismos para realizar a avaliação da eficácia desses objetivos do programa Bolsa Família.

O Ministro do Desenvolvimento Social Patrus Ananias em artigo publicado na Coluna Opinião da Folha de São Paulo (2006), traz, a partir da sua concepção, alguns direcionamentos a respeito do que o Governo Federal entende como emancipação, realizando uma relação direta com as condicionalidades:

O Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda com condicionalidades já criado, expressa muito bem essa dimensão das políticas, se apresentando, de maneira clara e objetiva, como política “emancipadora”, ao mesmo tempo em que assegura, em caráter imediato, direitos mínimos a quem antes não tinha nada. Como um programa de renda mínima, o Bolsa Família começa atendendo ao mais elementar dos direitos: direito à alimentação. Na mesma linha, oferece condições materiais para que as famílias cumpram as contrapartidas legais exigidas para recebimento do benefício: manter as crianças na escola e observar o calendário de vacinação dos filhos e de consultas das gestantes e das lactantes.

As condicionalidades reforçam o caráter emancipador do programa, remetem ao Estado o dever de garantir o acesso a esses direitos e promovem uma integração direta com a educação e a saúde (2006).

E essa inclusão, de acordo com o Ministro, dá-se a partir do “acesso às Políticas Sociais”, que se efetivam através de direitos respeitados. O que se deve questionar é se essas políticas sociais possibilitam que tais direitos sejam respeitados, ou apenas significam transferências de pagamentos monetários compensatórios e clientelistas.

O Governo Federal distribui migalhas mensais para o povo consumir e movimentar o setor econômico, atraindo aquela população mais vulnerável e

empobrecida ainda exigindo dela o cumprimento de contrapartidas, como se fosse uma punição as crianças e os adolescentes estudarem e as famílias irem às unidades básicas de saúde.

O grande desafio é reverter essas contrapartidas em direitos assegurados com dignidade aos beneficiários e tirá-los da dependência de apenas cumprir exigências como ordens absolutas e legalistas e não mudar a estrutura desigual desse país que também tem uma estrutura educacional e de saúde precária.

É importante ressaltar que a política social *per si* não constitui espaço emancipatório nem possui a função de reverter o quadro de desigualdades e de pobreza. No entanto, conforme Behring e Boschetti (2006)

Levar as políticas sociais ao limite de cobertura numa agenda de lutas dos trabalhadores é tarefa de todos os que têm compromissos com a emancipação política e emancipação humana, tendo em vista elevar o padrão de vida das maiorias e suscitar necessidades mais profundas e radicais. Debater e lutar pela ampliação dos direitos e das políticas sociais é fundamental porque engendra a disputa pelo fundo público, envolve necessidades básicas de milhões de pessoas com impacto real nas suas condições de vida e trabalho e implica um processo de discussão coletiva, socialização da política e organização de sujeitos políticos.

O desafio está em superar a visão do Estado mínimo, e construir um conjunto de ações intersetoriais que funcionem de fato, e realmente possibilitando o acesso e, acima de tudo, qualidade no atendimento prestado.

De acordo com SPOSATI (2008) a *intersectorialidade* implica princípios de gestão que precisam ser combinados para desenvolver-se uma estratégia da intersectorialidade democrática que consolide direitos. Que supõe uma rede hierarquizada de serviços organizada por níveis de proteção social; além de modalidades diferenciadas de benefícios; e da perspectiva de vincular beneficiários a serviços, permitindo a completude do processo protetivo; **atuar de forma intersectorial** entre sistemas com políticas, como segurança alimentar e nutricional, educação e saúde, vinculando acessos aos beneficiários e usuários das redes de serviços de cada política; **engajar-se no esforço intersectorial de desenvolvimento social** e, por meio dele, partilhar as metas de enfrentamento de desigualdades sociais, econômicas, regionais e, nelas, as de enfrentamento da pobreza.

A intersectorialidade evidencia a necessidade de se articular em diversas áreas que tenham interface com o Bolsa Família, no âmbito de cada uma das três esferas da Administração Pública.

### 2.3 O Processo de Municipalização e o Programa Bolsa Família

É importante destacar, igualmente, o papel dos municípios, visto que hoje se vivencia um processo de municipalização, que ao mesmo tempo em que aproxima os serviços da população, também carece de recursos financeiros para organizar o seu sistema de gestão.

Os municípios vêm ampliadas as suas funções básicas e se distanciam do papel de meros executores das ações dos níveis centrais de governo. As instituições locais não são identificadas mais como instâncias meramente administrativas e executoras, sendo delas cobrado um papel de natureza mais estratégico para fazer frente às novas demandas, em um contexto de incerteza e complexidade. (BONZO; VEIGA,2007:17)

Após a constituição de 1988, houve a gradativa sucessão de novos papéis na área social, principalmente pelos municípios. Essa foi a característica mais visível, embora o grande questionamento que se faz é em relação aos financiamentos herdados na reforma tributária de 1966, que estrutura as partilhas dos recursos financeiros e o município é o menor arrecador de imposto, já que o Estado fica com a competência do principal imposto sobre o consumo o ICMS estadual.

Embora, do ponto de vista político e institucional, o Município brasileiro ainda seja mais valorizado, uma vez que, segundo o artigo 10 da Constituição de 1988, “A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal”, sendo, o Brasil é o único país cuja Constituição reconhece o Município como parte indissolúvel do Estado.

Além disso, por determinação do artigo 29, os Municípios brasileiros passaram a “reger-se por Lei orgânica” (própria), cabendo-lhes ainda, segundo o artigo 30, “legislar sobre assunto de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber (sendo soberanos nesse campo legislativo); instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas; criar; organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”, entre outras prerrogativas de autogoverno.

Todavia, as definições institucionais que demandam regulamentação através de lei complementar, a ausência de uma política pública intersetorial voltada para a

descentralização, além da diversidade de realidades econômico-sociais e, sobretudo, institucionais do universo de Estados e Municípios brasileiros, terminaram por impor ritmos diferenciados ao processo, impedindo sua universalização ou padronização, e obscurecendo os resultados.

Entre os aspectos da Constituição de 1988 que genericamente (e em tese) corroboram a descentralização, devem ser destacadas as determinações fiscais e tributárias, que inegavelmente favoreceram os Municípios, pelo menos num primeiro momento. Contudo, em decorrência da evolução dos fatos políticos e institucionais desde 1988, as determinações jurídico-formais resultantes da Constituição, mesmo no que se refere à questão fiscal e tributária, terminaram por se revelar insuficientes para transformar a descentralização na fórmula de resolução dos problemas urbanos e sociais em nossas localidades.

A conjuntura atual é de dificuldades para os governantes locais, pois, por um lado não é possível prever qualquer nova mudança que favoreça a ampliação de transferências intergovernamentais ou da base de receitas próprias e, por outro, a retração dos investimentos federais em serviços públicos e sociais, diretamente ou através de transferências negociadas, deve progressivamente se agravar. (SANTOS, 1997)

Relacionando com o Programa Bolsa Família, esse problema se agrava nos municípios, porque os mesmos são os responsáveis por atender e acompanhar os beneficiários com uma estrutura mínima de recursos humanos e físicos.

Cabe aos municípios, de acordo com Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome:

- **Promover** em articulação com os Governos Federal e Estadual, o acesso dos beneficiários do Programa Bolsa Família aos serviços de educação e saúde, a fim de permitir o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias;
- **Acompanhar** o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, segundo normas e instrumentos disponibilizados pelo Governo Federal;
- **Proceder** ao acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial, atuando nos casos de maior vulnerabilidade social.

A palavra “cumprimento” é o fator determinante para o Governo Federal. Em nenhum momento, discute-se que educação e saúde pública se têm e se quer para oferecer e quais as condições devem ser aprimoradas para proporcionar acesso a essas políticas sociais. E o princípio de universalização aos direitos sociais também

é esquecido, já que não se questiona por que se deve proceder ao acompanhamento, em especial aos casos mais vulneráveis.

O município é constantemente cobrado através do Índice de Gestão descentralizada. Caso não atenda a população, não recebem recursos financeiros, mas o interessante é analisar que é repassado apenas R\$ 2,50 reais por família atendida.

O Art.3º da Portaria MDS nº. 148/2006 criou o IGD, instrumento de aferição da qualidade da gestão do PBF em nível municipal e, com base na mesma, a referência para o cálculo dos recursos financeiros a serem repassados aos municípios.

O IGD é um índice que foi desenvolvido com o objetivo de incentivar o aprimoramento dos padrões de gestão local do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Trata-se de um indicador, que varia entre 0 (zero) e 1 (um), sendo os maiores valores associados à gestão mais eficiente, e os menores, à gestão menos eficiente. O Índice objetiva captar a qualidade das informações do CadÚnico e a capacidade de cumprimento dos compromissos assumidos pelos municípios no momento da assinatura do Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família.

O IGD é calculado a partir de quatro variáveis que representam, cada uma, 25% do seu valor total. São elas: a qualidade e a integridade das informações constantes no Cadastro Único; a atualização da base de dados do Cadastro Único; as informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de Educação; as informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de Saúde.

Esses componentes foram priorizados de acordo com o MDS para estimular que os municípios qualifiquem, permanentemente, a base de dados do Cadastro Único e realizem os esforços para monitorar o cumprimento das condicionalidades relacionadas às áreas de Saúde e Educação.

É interessante verificar que o MDS sempre coloca, como responsabilidade o controle das ações em relação aos usuários e nunca incentiva a qualidade dos serviços prestados aos mesmos.

O IGD norteia a realização de transferências de recursos federais para apoiar ações locais voltadas para diversos fins pertinentes. Entre eles, destaca-se o aprimoramento do processo de cadastramento.

Para receber os recursos financeiros do IGD, o município deve cumprir três condições de acordo com a Portaria MDS nº. 148/2006.

- ter aderido ao Programa Bolsa Família e Cadastro Único;
- ser habilitado na gestão da assistência social;
- atingir pelo menos, 0,4 no valor do IGD.

Quanto maior o valor do IGD, maior será o valor do recurso transferido para o município. A transferência é feita, mensalmente, pelo Fundo Nacional de Assistência Social ao Fundo Municipal de Assistência Social.

Novamente se assiste à cobrança em relação ao município, embora já se tenha ressaltado que esses recursos financeiros não podem pagar pessoal e, principalmente na área da assistência social, nenhum recurso financeiro repassado pelo Governo Federal possibilita esse gasto. Apenas são poucos recursos destinados a custeio.

Estas são umas das maiores carências do governo municipal: ter funcionários e manter sua estrutura, o que gera insatisfação tanto para a população quanto para os servidores públicos, porque o quadro de pessoal, na maioria das vezes, é mínimo para atender uma demanda crescente.

## Capítulo III - Situando os Procedimentos Metodológicos

### 3.1 Avaliação

A necessidade de conhecer do ser humano está diretamente vinculada ao seu desejo de compreender, explicar, julgar e alterar o real. A natural curiosidade humana direciona o pensamento a um julgamento de valor.

É certo que qualquer forma de avaliação envolve, necessariamente, um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de certa concepção de justiça (explícita ou implícita).

Especificamente quanto à avaliação de políticas públicas, entende-se conforme Figueredo: avaliar é atribuir valor, determinando o que é bom ou mau. Nesse sentido, a avaliação política das políticas públicas implica atribuir valor às suas conseqüências, ao aparato institucional onde as políticas ocorrem e aos próprios atos que pretendem modificar seu conteúdo, implicando, portanto, a definição de critérios. (1997: 75)

O autor refere que, para analisar a modalidade de avaliação de políticas públicas, não existe a possibilidade de qualquer modalidade de avaliação ou análise poder ser neutra. Supõe, da parte do analista, um conjunto de princípios cuja demonstração é, no limite, impossível, dado que corresponde a opções valorativas pessoais. Nesse perspectiva, os usos adequados dos instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opção pessoal com resultados de avaliação. (ARRETCHE, 2006, p. 30)

Sendo assim, a avaliação de políticas envolve princípios políticos fundamentais sobre alguma concepção referente ao bem-estar humano, destacando os princípios de igualdade e de democracia, bem como a concepção de cidadania. Nesse sentido, procurou-se trabalhar na avaliação da eficácia do Programa Bolsa Família em Pelotas. Isso porque se assiste, no nosso País, a uma crise de utilização juntamente com uma de publicação, conforme Maria Cecília Roxo (2000: 27):

As avaliações não são publicadas na quase totalidade, impedindo acesso a seus resultados pelos demais profissionais interessados no campo, como também para o público em geral. Poucos são os estudos e trabalhos publicados, e os existentes se concentram mais em divulgar novas teorias e métodos, desvinculados de sua validade e aplicação na prática.

Concorda-se com a autora: as avaliações, na grande maioria, tornam-se restritas quanto à sua publicação, ou seja, a população não tem conhecimento sobre os resultados e, o que é mais gritante, não participa do processo de avaliar os programas e políticas públicas. Tal fato se diferenciou no projeto de pesquisa aplicado para estudar os dados apresentados nesta dissertação.

Procurou-se partir das entrevistas, ouvir e analisar sob o ponto de vista dos beneficiários do Programa Bolsa Família atendidos em Pelotas, a partir de suas concepções, possibilitando a eles próprios avaliar o Programa.

No Brasil, a participação da população se restringe apenas ao período eleitoral de eleger as propostas políticas, e não de efetivamente avaliar a sua implantação e implementação na realidade, ou seja, não há uma avaliação participativa e social por parte da totalidade da população de como os programas estão melhorando ou superando as vulnerabilidades por eles próprios sentidas. Não há ainda esse olhar de dentro para fora e, sim, avaliações que interessam aos governos e agências financeiras internacionais para continuar legitimando o seu poder econômico.

### 3.1.1 O debate teórico e metodológico sobre a avaliação do Programa Bolsa Família em Pelotas

Com a finalidade de aprofundar a discussão sobre os elementos centrais que devem ser contemplados em uma sistemática de avaliação, torna-se imprescindível efetuar um exame dos principais aspectos que norteiam a configuração e o funcionamento dos programas sociais, bem como as vinculações que apresentam com os critérios e prioridades mais amplas da política social.

Assim, os programas sociais podem ser definidos como um conjunto de ações necessárias para alcançar um objetivo concreto. Utilizam recursos indispensáveis para a consecução das metas estabelecidas, e suas ações encontram-se sob a responsabilidade de uma ou mais unidades administrativas. De outra forma, [...] um programa é um conjunto de projetos que perseguem os mesmos objetivos. Estabelece as prioridades de intervenção, identifica e ordena projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados (COHEN; FRANCO, 1993, p. 85).

Os programas sociais consistem em desdobramentos do processo de planejamento setorial, são concebidos e implementados para alcançar determinados propósitos da política social. Isto é, à medida que todos os problemas sociais não podem ser enfrentados simultaneamente e com igual intensidade, a ação governamental é direcionada para o atendimento de linhas de atuação prioritárias.

As abordagens mais tradicionais de avaliação de programas sociais, tais como as encontradas nos trabalhos de Aguilar e Ander-Egg (1995), Cohen e Franco (1993), e Silva (1983), dentre outros, recorrem ainda aos conceitos associados às etapas constitutivas do processo de planejamento, com a finalidade de proporcionar uma adequada caracterização dos mencionados instrumentos de programação. Nesse sentido, tais abordagens destacam que os elementos centrais que estruturam e definem a abrangência de um programa social são os objetivos, as metas, a população-objeto ou beneficiária e os recursos empregados. Ainda, segundo as abordagens citadas, esses elementos proporcionariam condições para o estabelecimento de um processo de avaliação objetivo e sistemático dos programas sociais.

Da discussão realizada até este momento, pode-se identificar um conjunto de elementos que devem estar presentes para viabilizar uma conveniente apreciação dos programas sociais. Isto é, a partir da comparação dos objetivos, metas, população-alvo e recursos empregados, com custos, efeitos, impactos e resultados efetivamente verificados na implementação, é possível estabelecer apreciações sobre a cobertura e as condições de eficiência, eficácia e efetividade dos programas sociais.

Todavia, foi em Figueiredo e Figueiredo que se buscou a contribuição mais profícua sobre a questão metodológica da avaliação de políticas. Esses autores admitem que, na avaliação de políticas sociais, são utilizados os métodos próprios da pesquisa social, como a pesquisa de população por amostragem, análise de dados agregados, análise de conteúdo, observação participante etc., sendo o objetivo da avaliação mais do que a preferência dos avaliadores, que determina a escolha do método.

Para perceber o nível de sucesso ou fracasso de um programa (aspecto este básico na avaliação), o mais importante é o estabelecimento de conexões lógicas entre os objetivos, os critérios e os modelos analíticos de avaliação. (FIGUEREDO E FIGUEREDO, 1986:05)

Para dimensionar o sucesso ou fracasso de uma política, deve-se também considerar que as políticas públicas apresentam dois aspectos: gerar tanto um produto físico, tangível e mensurável (alterações de índices), quanto subjetivos (mudanças de atitudes, comportamentos, opiniões). Existe ainda a considerar que os produtos de políticas públicas nem sempre revelam até que ponto os objetivos desejados foram ou não atingidos. São os impactos que permitem revelar tais produtos nas condições de vida da população. “Nesse sentido, o impacto de uma política é uma medida do desempenho da ação pública”.(FIGUEREDO E FIGUEREDO, 1986:05).

Não se pode deixar de considerar, também, a influência da corrente positivista na determinação dos métodos aplicados na avaliação de políticas públicas e programas sociais que ligam o conceito de avaliação à idéia de controle.

É um desvio conceitual considerar a avaliação apenas como um elemento de controle. O controle implica uma fiscalização exercida sobre as pessoas ou órgãos responsáveis pela execução de um programa, tendo por objetivo o cumprimento das normas estabelecidas. A avaliação destina-se ao julgamento dos procedimentos e dos resultados obtidos, tendo em vista indicar as mudanças necessárias nos planos e na sua execução.

Em termos instrumentais, a avaliação de políticas relaciona-se com a implementação da política ou programa, visando a obter um fluxo contínuo de informações para monitorar a execução do programa, ou seja, constatar o processo de produção do produto ou serviço esperado, quanto a volume e qualidade, sempre procurando averiguar os impactos. A avaliação julga, valoriza, informa, interpreta, identifica dados a serem alterados na ação das políticas e programas sociais públicos.

É preciso uma concepção totalizante da avaliação que busque apreender a ação desde a sua formulação, implementação, execução, resultados e impactos. Não é uma avaliação apenas de resultados, mas também de processos. Não é apenas uma avaliação que mensura quantitativamente os benefícios ou malefícios de uma política ou programa, mas que qualifica decisões, processos, resultados e impactos. (BRANT DE CARVALHO, 2006, p. 88)

O enfoque contemporâneo é o de que avaliar é atribuir mérito ou julgamento sobre o grau de eficiência, eficácia, efetividade de políticas e programas sociais. Tais termos, no entanto, são utilizados muitas vezes como sinônimos, quando na

realidade têm significados bastante distinto. Essa distinção é um recurso analítico destinado a separar aspectos diferentes dos objetivos e, por conseqüência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação.

Por avaliação de **Eficácia** entende-se avaliar a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa. Ou seja, não significa apenas aferir o alcance das metas propostas por um programa ou política, isto é, medir quantitativamente o número, por exemplo, de beneficiários atingidos. Esta foi a avaliação utilizada na Pesquisa sobre o Programa Bolsa Família em Pelotas.

Os dados da Pesquisa apresentam a avaliação quanto à eficácia do Programa Bolsa Família no município de Pelotas-RS, ou seja, os beneficiários avaliam se os objetivos propostos pelo Programa (Decreto de Lei no. 5.209 de 17 de junho de 2004) estão sendo atingidos.

O público-alvo da pesquisa foram os beneficiários do Programa Bolsa Família, os quais eles próprios participaram do processo avaliando a eficácia no município de Pelotas-RS.

A eficácia é analisada a partir dos estudos da adequação da ação para alcance dos objetivos e das metas previstas no planejamento e do grau em que os mesmos foram alcançados. Incide sobre a proposta e, basicamente, sobre os objetivos (gerais e específicos) por ela expressos, estabelecendo em que medida os objetivos propostos foram alcançados e quais as razões dos êxitos e dos fracassos. (BAPTISTA, 2000, p. 118)

Nesta análise, são estudados não apenas os efeitos diretos, resultantes da intervenção, mas também seus efeitos indiretos, sejam eles relacionados à intencionalidade da ação, sejam eles efeitos perversos, isto é, efeitos que, imediata ou mediamente, são contraditórios em relação ao intento da atividade.

Nessa modalidade de avaliação, mais importante do que contar com melhores técnicas de medida é aperfeiçoar os procedimentos para analisar os efeitos da ação sobre o processo no qual intervém, ou seja, a conexão entre ação e produto.

### 3.2 Métodos e Técnicas utilizadas

Foi adotada uma pesquisa quantiquantitativa, seguindo as orientações da autora Martinelli (2001) da qual utilizamos as seguintes questões:

- a) O reconhecimento da singularidade do sujeito;

- b) As pesquisas qualitativas partem do reconhecimento da importância de se conhecer a experiência social do sujeito;
- c) As pesquisas qualitativas consideram importante conhecer o modo de vida do sujeito, o que pressupõe o conhecimento de sua experiência social. Segundo Martinelli, muito mais do que descrever objetos, a pesquisa qualitativa busca conhecer trajetórias de vida, experiências sociais dos sujeitos, o que pressupõe disponibilidade e real interesse de parte do pesquisador em vivenciar a experiência de pesquisa. Pode usar instrumentos que superem o questionário, o formulário, os quais irão incidir mais na narrativa oral, na oralidade. Pois “*se queremos conhecer modo de vida temos que conhecer as pessoas*” (MARTINELLI, 1994, p. 14).

Empregaram-se dois tipos de técnicas, considerando-se que, no mundo dos significados e das relações humanas, os dados quantitativos e qualitativos se complementam. No estudo de um fenômeno, os dados quantitativos e as informações qualitativas se completam. Os dados quantitativos possibilitam a compreensão da abrangência do fenômeno. As informações qualitativas permitem conhecer o significado que as pessoas atribuem aos fenômenos.

Com esse propósito, foram utilizadas entrevistas semi-estruturadas com os próprios beneficiários do Programa Bolsa Família, através de formulários com perguntas abertas e fechadas.

Utilizou-se, como critério, a amostra intencional, foi escolhido um grupo de 50 beneficiários que fizeram parte da amostra atendidos nos Centros de Referência da Assistência Social.

Essa amostra foi a ideal porque identificamos exclusivamente os beneficiários do Programa Bolsa Família, visando a um segmento específico de público, diferente dos tradicionais de classificação sociodemográfica e econômica.

Depois de aplicados os instrumentos, realizou-se a análise de conteúdo e a interpretação dos dados. A análise dos dados possibilitou organizar e resumir os dados de forma tal oportunizassem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação

Os dados quantitativos foram submetidos a tratamento estatístico e permitiram realizar o perfil dos beneficiários atendidos pelo Programa Bolsa Família.

Em relação à análise dos dados qualitativos, foi utilizada a análise de conteúdo, ao qual trabalha o conteúdo com materiais textuais escritos. Na análise de conteúdo, o ponto de partida é a mensagem, mas devem ser consideradas as condições contextuais de seus produtores. Ela assenta-se na concepção crítica e dinâmica da linguagem (PUGLISI; FRANCO, 2005, p. 13).

Deve ser considerada, não apenas a semântica da língua, mas também a interpretação do sentido que um indivíduo atribui às mensagens. A análise do conteúdo, em suas primeiras utilizações, assemelha-se muito ao processo de categorização e tabulação de respostas a questões abertas.

MINAYO enfatiza que a análise de conteúdo visa a verificar hipóteses e ou descobrir o que está por trás de cada conteúdo manifesto. "(...) o que está escrito, falado, mapeado, figurativamente desenhado e/ou simbolicamente explicitado sempre será o ponto de partida para a identificação do conteúdo manifesto (seja ele explícito e/ou latente). (2003: 74)

A análise e a interpretação dos conteúdos obtidos enquadram-se na condição dos passos (ou processos) a serem seguidos.

Reiterando, diríamos que, para o efetivo "caminhar neste processo", à contextualização deve ser considerado um dos principais requisitos, e, mesmo, "o pano de fundo" no sentido de garantir a relevância dos resultados a serem divulgados e, de preferência, socializados (PUGLISI; FRANCO, 2005: 24).

A análise de conteúdo é considerada uma técnica para o tratamento de dados, a qual procura identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema (Vergara, 2005:15). Bardin (1977:42) conceitua a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (quantitativos ou não) a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Dessa forma, optou-se por um dos procedimentos que contém esse "leque de apetrechos", que são as categorias entendidas como as mais relevantes, em termos quantitativos e qualitativos, o que se justifica pelo fato de que o maior índice de citações acerca de um assunto reflete os aspectos das implicações da própria natureza do tema (a proposta de análise de conteúdo contribui para a idéia do não-esgotamento de um determinado tema a ser estudado).

A análise de conteúdo é um processo pelo qual se pode compreender a realidade através da interpretação de textos ou discursos que tenham vínculo com essa realidade. Portanto, a análise de conteúdo é uma possibilidade científica de extrair conteúdo, ou seja, é uma técnica para interpretar o conteúdo de documentos e de entrevistas, sendo a leitura um instrumento de busca de informação, que deve se realizar de forma científica, sistemática, buscando chegar ao conteúdo latente do texto (BARDIN, 1977).

A finalidade da análise de conteúdo é produzir inferência, trabalhando com vestígios e índices postos em evidência por procedimentos mais ou menos complexos (PUGLISI; FRANCO, 2005, p. 25).

No percurso desta investigação, procurou-se:

- a- Identificar qual o perfil dos beneficiários;
- b- Realizar um levantamento de textos, de teorias, de significados, da legislação, que estavam disponíveis sobre o tema Estado, Políticas Sociais, avaliação e Programas de Transferência de Renda;
- c- Buscar a definição do objeto e de alguns elementos teóricos que poderiam fundamentar o estudo;
- d- Identificar os 03 eixos que estavam presentes tanto nos discursos dos beneficiários quanto em suas realidades – Perfil dos Beneficiários, Acesso as Políticas Sociais, Cidadania e Direitos Sociais.

Com base nessas orientações, procurou-se dar andamento à pesquisa, a qual se processou, em primeiro lugar, a partir da identificação do que Bardin (1977) denomina de “Matriz de Análise” – que compreende um conjunto de variáveis ou termos que vão ser trabalhados, que serão chamados, nesta dissertação de “Termos Básicos” –, e o que será identificado como “Índice Temático ou de Significados” –, que são o conjunto de eixos ou categorias que vão orientar a pesquisa e a leitura dos dados, havendo, portanto, a necessidade de uma definição operacional anterior a cada eixo ou categoria.

Assim, foram tipificado os “Termos Básicos”: perfil das beneficiárias, acesso as políticas sociais e cidadania e direitos sociais.

Nesse sentido, foram realizados um levantamento e a posterior organização do material que tratava do assunto, identificados por Bardin (1977) como pré-análise.

A organização do *corpus* de análise ocorreu a partir da leitura e seleção do material disponível sobre o assunto. Realizaram-se a codificação e a seleção e concomitantemente, foi feita a caracterização das unidades de significados. A partir de então, surgiram os quadros de referência, e buscaram-se as sínteses coincidentes e divergentes de idéias. A seguir passou-se à etapa de interpretação referencial, apoiada nos materiais de informação e nas entrevistas, e iniciou-se concomitante a organização do texto descritivo.

### 3.3 Construção da Problemática

O Programa Bolsa Família (PBF) é a mais abrangente iniciativa de Transferência de Renda do Governo Federal concretizada no Brasil. O PBF está presente em todos os 5.564 municípios brasileiros e no Distrito Federal, conforme publicação do Manual do Centro de Referência de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ele é considerado um Programa Intersetorial que envolve três Políticas Públicas: Assistência Social, Educação e Saúde.

De acordo com o MDS, o PBF tem efeitos sobre a garantia dos direitos sociais nessas áreas, prevendo a realização de ações complementares, entre elas, o acompanhamento das famílias beneficiárias.

O MDS também estabelece seus objetivos (Decreto nº5.209 de 17 de setembro de 2004): promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial às políticas públicas citadas acima, estimulando a emancipação sustentada através de ações complementares; prover a intersetorialidade, a complexidade e a sinergia das ações sociais da rede pública.

No aspecto em particular do acompanhamento e promoção das famílias beneficiárias, a Política de Assistência Social estabelece que o trabalho assistencial deve estar centralizado na família, através dos Centros de Referência de Assistência Social. É com esse intuito que o Governo Federal consolida o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tem como objetivo integrar os serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais.

A Transferência de Renda, apesar de se constituir na parte mais visível, não atingiu a totalidade do Programa. A ampliação do acesso das famílias a serviços de saúde, educação e assistência social, induzida pelo cumprimento das condicionalidades do PBF, é um componente fundamental para o MDS, considerado por este órgão como estratégia de redução da pobreza e de superação da situação de vulnerabilidade social em que se encontram as famílias beneficiárias.

As condicionalidades são consideradas os parâmetros mínimos do resultado que o PBF se propõe alcançar com cada um dos grupos familiares. O seu cumprimento constitui, portanto, um dos fatores de êxito do PBF de acordo com o Governo Federal, em seu objetivo de contribuir para a superação da condição de pobreza.

Tais condicionalidades estabelecidas pelo Governo Federal são mecanismos para elevar o grau de efetivação dos direitos sociais através da oferta e da demanda por serviços de saúde, educação e assistência. O propósito é fazer com que as famílias beneficiárias acessem as políticas sociais a que têm direito e desenvolvam práticas de apoio mútuo no espaço doméstico e se vinculem às redes sociais existentes.

As Políticas Sociais devem estar articuladas adequadamente. Para isso ocorrer, escolas, unidades básicas de saúde, CRAS e seus agentes devem estar mobilizados para desenvolver o trabalho coletivamente nos bairros, visando ao acompanhamento dos beneficiários, de acordo com as condições e possibilidades locais, conforme o Manual de orientações de acompanhamento do PBF (MDS, 2006:36).

Segundo o que está estabelecido no PBF, pretende-se avaliar sua eficácia, verificando as seguintes situações:

Os objetivos do PBF estão sendo atingidos no município de Pelotas:

- a) Os beneficiários possuem as informações quanto ao funcionamento do PBF, em especial quanto às condicionalidades, ou seja, está ocorrendo o acesso a essas políticas sociais?
- b) Há uma perspectiva de rompimento com a redução de pobreza ou meramente manutenção desta, de forma clientelista e compensatória?
- c) O programa tem propiciado uma situação de garantia dos direitos sociais e de cidadania a partir do ingresso e permanência dos beneficiários no PBF?

### 3.4 Caracterização do campo de estudo

O campo que possibilitou o desenvolvimento desta investigação foi a Prefeitura Municipal de Pelotas, especificamente a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, através dos Centros de Referência da Assistência Social da área do Dunas – bairro Areal e área do Navegantes – Bairro São Gonçalo.

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania é a responsável pela Política de Assistência Social no município, encontra-se em gestão plena e habilitada no Sistema Único de Assistência Social, que desenvolve vários serviços e programas na Atenção Básica e na Atenção de alta complexidade, dentro das novas normas e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social de 2004.

É a Gestora do Programa Bolsa Família, possui um Departamento chamado de Cadastro Único, responsável pelo cadastramento das famílias com perfil de até meio salário mínimo *per capita*, realiza o preenchimento dos formulários físicos e após digita os dados de todas as famílias no aplicativo *on-line* da Caixa.

Faz, também o acompanhamento técnico dos beneficiários por meio de visitas domiciliares realizadas por assistentes sociais, motivadas por denúncias de irregularidades, certificações de endereços, encaminhamentos para possibilitar acesso a documentação e orientações.

O Departamento de Cadastro Único desenvolve articulações internas com o Programa de Atenção Integral às Famílias através dos Centros de Referência de Assistência Social, que atendem os beneficiários do Programa Bolsa Família e, também impulsiona ações intersetoriais com as Secretarias Municipais de Educação, Habitação e Saúde.

O município de Pelotas está habilitado e enquadra-se de acordo com os critérios do MDS como município de grande porte, devido a população de mais de trezentos mil habitantes, com capacidade de até quatro Centros de Referência, embora aguarde desde 2004, os recursos financeiros do Governo Federal para implantação ficando apenas com dois Centros de Referência.

Cada Centro de Referência de Assistência Social conta com uma equipe de 02 assistentes sociais e dois psicólogos, estando localizado em dois bairros de extrema vulnerabilidade social, com alto índice de criminalidade, drogadição, pobreza e conseqüentemente, desemprego.

Considerando o público-alvo dos Centros de Referência da Assistência Social, foram escolhidos os beneficiários do PBF atendidos por esses dois serviços de ação continuada.

A pesquisa contou com a colaboração dos assistentes sociais que aplicaram o formulário aleatoriamente, de acordo com a ordem de atendimento, ou seja, procura dos próprios beneficiários que são inseridos nas atividades grupais socioeducativas e ou aqueles que estavam cadastrados e buscaram atendimentos individuais e orientações no mês de dezembro de 2008.

## Capítulo IV - Apresentando e Analisando os Dados quanti - qualitativos

### 4.1 Perfil das famílias beneficiárias

Foram aplicados 50 formulários com perguntas abertas e fechadas aos beneficiários diretos do Programa Bolsa Família no município de Pelotas – RS, especificamente nos territórios dos dois Centros de Referência da Assistência Social.

Cabe salientar que todas as entrevistadas eram mulheres. Isto não foi proposital, pois nos dias em que foram aplicados os formulários aleatoriamente, nos CRAS apareceram apenas pessoas do sexo feminino.

#### 4.1.1 Grau de escolaridade das beneficiárias do PBF

<b>ESCOLARIDADE</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Ensino Fundamental incompleto	31	62%
Ensino Fundamental completo	09	18%
Ensino Médio incompleto	02	04%
Ensino Médio completo	04	08%
Analfabeto	01	02%
Não respondeu	03	6%
Total	50	100%

Considerando os dados acima, percebe-se a escolaridade da maioria das beneficiárias do PBF, ou seja, 62% são pessoas que possuem ensino fundamental incompleto, já que acessaram a escola, embora sem conseguir concluir os estudos.

O analfabetismo é um dado interessante a salientar, porque apenas 2% das entrevistadas é analfabeta, o que demonstra estar o índice de analfabetismo realmente caindo.

#### 4.1.2 Relações de trabalho

SITUAÇÃO	Nº	%
Trabalho	16	32%
Desempregados	32	64%
Não respondeu	02	04%
Total	50	100%

Cada país apresenta traços sociais, econômicos e institucionais que o diferenciam dos demais. Por essa razão, quando se pretende descrever a situação vigente, o método estatístico escolhido para captar as informações a serem utilizadas deve estar sustentado em definições coerentes com a realidade do país, que podem diferir daquelas utilizadas como parâmetro por outros países.

A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) é um levantamento domiciliar contínuo, realizado mensalmente, desde 1984, em convênio entre a Fundação SEADE e o DIEESE.

Aplicaram-se como referência os conceitos utilizados pela PED que frente às limitações impostas às análises sobre o mercado de trabalho brasileiro pelo uso dos conceitos mais tradicionais, o propósito básico foi construir indicadores mais adequados à situação nacional, preservando a possibilidade de obter os indicadores frequentemente adotados em diferentes países.

Trabalhou-se com os dois conceitos de indicadores do DIEESE, de acordo com o documento DIEESE/2000-2001.

O Trabalho é a situação de trabalho, definida como aquela em que o indivíduo tem um trabalho remunerado ou não-remunerado no período de referência, excetuando o trabalho excepcional.

Os Desempregados - São indivíduos que se encontram numa situação involuntária de não-trabalho, por falta de oportunidade de trabalho, ou que exercem trabalhos irregulares com desejo de mudança. ( Glossário-utilizados termos técnicos- Disponível em [www.dieese.com.br](http://www.dieese.com.br))

A pesquisa proporciona verificar que 64% das entrevistadas encontram-se desempregadas, índice bastante significativo, o que demonstra a dependência financeira das famílias beneficiárias em relação ao Programa Bolsa Família.

#### 4.1.3 Tipos de desemprego

TIPOS	Nº	%
Aberto	12	37,5%
Trabalho precário	08	25%
Desalento	12	37,5%
Total	32	100%

Utilizaram-se como referência, também os critérios de classificação do DIEESE para construírem-se esses indicadores, de acordo com o Glossário de termos técnicos de 2001:

- a) **desemprego aberto:** pessoas que procuraram trabalho de maneira efetiva nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos sete últimos dias;
- b) **desemprego oculto pelo trabalho precário:** pessoas que realizam trabalhos precários - algum trabalho remunerado ocasional de auto-ocupação - ou pessoas que realizam trabalho não-remunerado em ajuda a negócios de parentes e que procuraram mudar de trabalho nos 30 dias anteriores ao da entrevista ou que, não tendo procurado nesse período, o fizeram sem êxito até 12 meses atrás;
- c) **desemprego oculto pelo desalento:** pessoas que não possuem trabalho, nem procuraram nos últimos 30 dias anteriores ao da entrevista, por desestímulo do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram procura efetiva de trabalho nos últimos 12 meses.

Das 32 beneficiárias desempregadas encontradas, verificou-se que a maioria encontra-se em desemprego aberto e ou oculto pelo desalento, ou seja, estão realmente fora do mercado de trabalho e não estão nem realizando trabalho informal o que ocorre apenas com 25% das entrevistadas.

#### 4.1.4 Tempo de desemprego

<b>TEMPO</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Menos de 3 meses	02	6,25%
Até 6 meses	02	6,25%
6 meses a 12 meses	02	6,25%
1 ano a 3 anos	06	18,75%
4 a 6 anos	07	21,88%
7 a 10 anos	-	-
Mais de 10 anos	02	6,25%
Não respondeu	10	31,25%
Nunca trabalhou	01	3,12%
Total	32	100%

Constatou - se que 31,25% não responderam a essa pergunta, alegando que nem lembram mais quanto tempo estão desempregadas, e 21,88% uma média de 4 a 6 anos, encontram-se desempregadas.

Novamente, fica clara a dependência do Programa em relação aos recursos financeiros, visto que a única renda fixa das famílias torna-se a transferência de renda.

#### 4.1.5 Renda Familiar

<b>Renda</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Menos 1 SM	42	84%
Mais 1 SM	03	6%
2 a 3 SM	02	4%
Não respondeu	03	6%
Total	50	100%

Obs: Utilizou-se, como base, o salário mínimo nacional de R\$ 415,00 reais.

Quanto à renda total familiar, constatou-se que 84% das famílias ganham menos de um salário mínimo por mês, o que demonstra a fragilidade econômica e

social dessas famílias, bem como o agravamento da extrema pobreza no município de Pelotas – RS.

O município carece de investimentos que possibilitem trabalho e renda para as famílias, fazendo com que as mesmas sejam capazes de se incluírem no mercado de trabalho.

#### 4.1.6 Estado Civil

	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Solteira	24	48%
Casada	17	34%
União estável	04	8%
Divorciada	04	8%
Não respondeu	01	2%
Total	50	100%

Os dados demonstram que 48% das beneficiárias são solteiras. São famílias consideradas monoparentais, ou seja, as mulheres são chefes das famílias e cuidam seus filhos sozinhas, sem a presença masculina.

#### 4.1.7 As beneficiárias possuem filhos?

<b>Filhos</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	49	98%
Não	01	2%
Total	50	100%

Identificou-se que praticamente todas as beneficiárias possuem filhos, com índice de 98%.

#### 4.1.8 Número de filhos por família

Nº de filhos	Nº	%
1 filho	10	20,41%
2 filhos	07	14,29%
3 filhos	20	40,82%
4 filhos	06	12,24%
+ de 5 filhos	06	12,24%
Total	49	100%

Constatou-se, a partir dos dados levantados, que 40,82% das mulheres possuem uma média de 03 filhos. Somando com os demais percentuais acima de três filhos, significa mais de 60% de famílias expressando um número significativo de pessoas que fazem parte do Programa Bolsa Família e, também, a baixa renda *per capita* familiar em relação à renda.

#### 4.2 Acesso as Políticas Sociais

Considerando os objetivos do Programa Bolsa Família, procurou-se avaliar a eficácia no município de Pelotas-Rs em quanto ao acesso dos beneficiários nas três Políticas Sociais: Assistência Social, Educação e Saúde.

Especialmente a Política Social de Assistência Social, por ser a mesma ser gestora do Programa Bolsa Família no município, foi avaliada em relação às condicionalidades às demais políticas sociais.

O acesso às Políticas Sociais foi um dos eixos escolhidos como foco da pesquisa aplicada, devido à importância que o PBF dá à intersetorialidade e às condicionalidades. Acima de tudo, questiona-se: o que adianta existirem as condicionalidades, se os beneficiários não têm seus direitos garantidos?

Ao analisar os dados que serão demonstrados a seguir identificou-se, que os beneficiários possuem acesso às políticas sociais previstas no PBF em relação especificamente as condicionalidades impostas pelo Governo Federal. O grande questionamento que se faz é: qual a validade desse acesso, e o que adianta jogar para as famílias o cumprimento das condicionalidades?

Não se pode correr o equívoco de “sobreculpabilizar” famílias por não atenderem a esta ou àquela condicionalidade, sem levar em conta as condições objetivas de que dispõem para efetivá-las.

É preciso construir um alcance ampliado da noção de precarização da vida para além da renda, incluindo, por exemplo: tempo de informalidade; idade dos chefes da família; incidência de filhos menores de 14 anos; incidência de doenças crônicas na família e de deficiências; acesso a crédito; incidência do custo de transporte no orçamento doméstico; qualidade do acesso a serviços/atensões de saúde pelos membros da família; qualidade do acesso à habitação; padrão de convivência familiar; incidência de mortalidade infantil, juvenil e materna. (SPOSATI, 2008:14)

Realizando uma análise mais profunda, identificou-se que são realidades extremamente contraditórias, porque, de um lado, conforme os dados apresentados sobre o perfil dos beneficiários pesquisados, são famílias extremantes pobres, com baixa escolaridade e a grande maioria sem trabalho, mulheres sozinhas e com uma média de três filhos; por outro elas dizem que tem acesso às políticas sociais.

A grande discussão é o que essas políticas sociais têm possibilitado: romper com a situação de fragilidade perante suas vulnerabilidades sociais, especialmente a situação de renda dessas famílias e proporcionar segurança as mesmas, ou meramente ter possibilitado acesso devido a uma lei do Governo Federal.

“A segurança é uma exigência antropológica de todo indivíduo, mas sua satisfação não pode ser resolvida exclusivamente no âmbito individual. É também uma necessidade da sociedade que se assegure em determinada medida a ordem social e se garanta uma ordem segura a todos seus membros. As políticas sociais representam um dos instrumentos especializados para cumprir essa função.” (VILLA LOBOS, 2000: 58)

Identificou-se que o acesso às políticas sociais tem oportunizado o acompanhamento nutricional, vacinas, atividades no CRAS e frequência escolar. Por essa razão, não se pode desmerecer essas ações, mas é preciso refletir sobre qual a qualidade dessas ações, se elas têm possibilitado alguma mudança significativa na vida das pessoas, ou meramente são exigências impostas para a transferência de renda sem nenhum impacto na vida. Não se pode descartar que as famílias hoje estão menos pobres ou “**CONSUMINDO**” mais, o que se questiona é o rompimento dessa pobreza.

Estudos realizados a partir da Pnad 2004 têm permitido observar o efeito positivo dos programas de transferência de renda, unificados pelo Bolsa Família, no combate à indigência, à pobreza e à queda da desigualdade de renda.

A consolidação desse programa como política pública e direito do cidadão depende, contudo, de seu reconhecimento como direito social vinculado à condição de insuficiência de renda. Esse seria um passo importante para efetivar a garantia de proteção social a ser dada pelo Estado brasileiro a todos os seus cidadãos que estejam ou venham a estar em situação de extrema pobreza.

A política de proteção social produz resultados que, seguramente, colaboram na redução da miséria/pobreza, como têm mostrado as análises de resultados do Programa Bolsa Família. Mas esse resultado tem um limite, que decorre do próprio limite desse programa. Ultrapassar esse limite exige a efetiva articulação do conjunto das políticas sociais e a adoção do modelo econômico distributivo...(SPOSATI, 2008, p.15).

Os dados sobre o perfil dos beneficiários demonstram que não há um rompimento da pobreza, por isso chama-se a atenção para a contradição. Será que apenas transferir renda e possibilitar acesso a algumas ações isoladas, sem um conjunto de serviços com qualidades e com objetivos de redistribuição, é suficiente.

Um programa de transferência de renda que opera o direito ao benefício não é, e não pode ser por si só, agente do desenvolvimento social. Ele oferece sustento, mas não sustentabilidade. Esta tem de ser alcançada por um conjunto de ações sociais e econômicas. Nesse sentido, programas de transferência de renda como operadores do direito ao benefício devem ser articulados com a rede de serviços, a ela vinculando os beneficiários a projetos de acesso à infra-estrutura e, sobretudo, à política de trabalho e renda para as famílias de baixa renda *per capita* (SPOSATI,2008:12).

O Governo Federal, Estado e municípios precisam articular ações integradas que oportunizem atender a população de forma conjunta e com ações globais, porque se confere que de nada adiantam ações fragmentadas e isoladas do contexto em que vivem esses beneficiários que carecem de todo o apoio e seguranças.

A seguir, serão apresentados os dados e a análise das três Políticas Sociais envolvidas no PBF e avaliadas pelos próprios beneficiários.

#### 4.2.1 Política Social - Assistência Social

O CRAS é a Unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social onde foram aplicados os formulários. Abrange um total de

1000 famílias/ano cada CRAS. É considerado, também, a porta de entrada na atenção básica, de acordo com a NOB/2005 da Assistência Social.

#### 4.2.1.1 Atividades praticadas no CRAS

<b>ATIVIDADES</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Não respondeu	23	46%
Grupos de geração de renda	09	18%
Nenhuma	02	4%
Reuniões	02	4%
Cursos	06	12%
ASEF	03	6%
OASF	05	10%
Total	50	100%

Constatou-se que 46% das entrevistadas não responderam de quais atividades participam no CRAS, 18% participam de grupos de qualificação profissional chamados pelos beneficiários de grupos de geração de renda. Esses são constituídos pelas oficinas profissionalizantes de culinária e de costura, que são desenvolvidas em parceria com o CRAS e o Departamento de Cadastro Único.

Foram montadas duas cozinhas industriais nos dois bairros que possuem CRAS, uma infra-estrutura para corte e costura no bairro Dunas. Também foram contratados oficineiros pela Prefeitura para ministrar as aulas.

Em relação aos 12%, os cursos são referentes a atividades laborais que visam ao aumento da autoestima, possibilitando novos conhecimentos como os cursos de crochê, tricô e pintura. Essas atividades fazem parte do Programa Socioeducativo de apoio às famílias – ASEF - com crianças de 0 a 6 anos, também citado pelas beneficiárias, com índice de 6%.

O percentual de 10% refere-se ao OASF, que são as palestras e grupos de Orientação e Apoio Sócio Familiar que buscam o fortalecimento dos vínculos familiares, possibilitando informações e orientações à população.

Diante do exposto, fica evidente que o Centro de Referência está muito tímido em relação às atividades desenvolvidas e longe de ser a porta de entrada dos

beneficiários. Percebe-se que há uma falta de esclarecimento à população, porque a mesma desconhecem quais atividades de que participam e quais os programas em que estão inseridos.

De acordo com FAGUNDES (2008) é necessário um olhar mais atento às políticas sociais para combater as desigualdades e a pobreza no Brasil evidencia em sua formulação, a ausência de preocupações com transformações estruturais, capazes de provocar mudanças profundas; permitindo a transição de ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas para "*um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*" - Artigo 194 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Também nota-se que há várias siglas de nomes com diferentes programas e não há uma integração dessas ações e, por esse motivo os objetivos se perdem.

Igualmente precisa-se destacar que a Política Nacional de Assistência Social é muito recente, que os próprios técnicos ainda estão em processo de qualificação para atuarem dentro do Sistema Único de Assistência Social.

Ao analisar o acompanhamento técnico conforme está previsto no I capítulo em relação à Política de Assistência Social desta dissertação, o que deveria se dar conforme orientações do PNAS/2004 e a NOB/2005, constatou-se através de quatro perguntas:

A primeira delas refere-se de como as beneficiárias recebem as informações sobre o programa:

“Notícias, palestras”; “ CRAS e Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social”; “Pelos folhetos explicativos”; “Pelo Programa de rádio Voz do Brasil”; “Nas loterias”; “ Assistente Social do Posto de Saúde”; “ Programas de Televisão”.

Ao analisar as respostas percebe-se a presença de três informantes e orientadores: Os meios de comunicação, as Políticas Sociais e especialmente os Assistentes Sociais que trabalham diretamente nos programas sociais.

Fica evidente a falta da Política de Educação, em nenhum dos 50 formulários aparece a Educação como um dos orientadores do PBF. Desse modo, nota-se a fragilidade das escolas em fazer parte do processo setorial e serem construtoras desse diálogo sobre a importância e desafios do Programa.

Entende-se que a escola é a unidade pública à qual todos os dias as famílias tem acesso, devido às crianças e adolescentes frequentarem cotidianamente e, portanto, seria um importante espaço de reflexão e orientação sobre o PBF.

Cabe ressaltar também o quanto, nas falas, o Assistente Social está presente enquanto agente de informação. Essa realidade vai ao encontro das normativas legais que instituíram o SUAS e a implantação dos CRAS, visto que são exigidos dois profissionais por cada equipamento social.

As informações e as orientações são importantes instrumentos do profissional que atende os beneficiários. O importante também é destacar se essas informações estão indo ao encontro de uma política de proteção social que efetive direitos.

A autora FAGUNDES (2008) afirma que o profissional do Serviço Social se requer a apropriação destes conteúdos analíticos para dar conta destes processos e instrumentalizar sua prática. Um cenário onde a proteção social não seja sinônimo de tutela e tampouco estar sujeita a arbitrariedades. Deste modo, a atividade exercida, deve determinar as diferenças entre o que pode estar fundamentada nas possibilidades de sensibilização da população para as ações solidárias e que possam garantir o desenvolvimento de estruturas de proteção social.

A segunda pergunta que questiona qual o profissional que lhe atende em relação ao PBF, nas Secretarias Municipais uma quantidade expressiva de beneficiários relatam que o Assistente Social é o profissional-referência no atendimento prestado nos programas e serviços da Política Social no município.

Isso demonstra uma responsabilidade muito grande desse profissional, que atua diretamente com os beneficiários do PBF e, também, analisa-se o quanto é um desafio posto a sua prática profissional visto que os dados sobre o perfil dos beneficiários demonstram uma realidade de extrema pobreza e outras vulnerabilidades sociais.

FAGUNDES (2008) complementa afirmando que os Assistentes Sociais de posse de um referencial teórico-metodológico e fundamentado no projeto ético-político profissional, possui o desafio de realizar uma leitura crítica do sistema capitalista e das políticas sociais funcionais e conservadoras, procurando construir sua intervenção, buscando a democratização e articulação das políticas, visando a superação da focalização, a fragmentação, qualificando o exercício profissional, para

além de práticas fiscalizatórias e burocráticas, estabelecendo articulações com os usuários e os com demais executores das políticas.

Também é imprescindível refletir sobre as várias diretrizes baseadas no PNAS/2004 e quanto isso se torna um desafio reafirmar a Assistência Social e a proteção estatal às famílias como um direito de cidadania, e fazer com que o profissional do Serviço Social se articule com outros profissionais e com as demais políticas sociais existentes para ter uma prática que realmente efetive direitos e não seja apenas determinações de cima para baixo e meramente textuais como cartilhas que devem serem seguidas, não se criando estratégias para executá-las.

A intervenção profissional consiste tanto naquilo que se refere ao mérito da execução quanto ao que se refere à apropriação ética, é a manifestação de tomar para si os fundamentos teórico-metodológicos e ético-políticos da profissão, levando em consideração o momento histórico, significa que os profissionais impregnam-se das condições objetivas e subjetivas “sobre as quais a prática profissional se desenvolve”(Guerra, 2007,p 8).

Embora os dados apontem na sua maioria para uma identificação referente ao profissional de Serviço Social, ainda se presenciam também beneficiários que desconhecem, por completo, o profissional ou colocam como referência funcionários burocratas. Isso fica demonstrado através das beneficiárias que relatam:

“Não sabe, Felipa”; “ uma moça”; “ não lembra”;“ agente administrativo”.

Essas foram várias das falas que apareceram nessa questão, demonstrando a fragilidade das Políticas Sociais, como se qualquer um pudesse responder por um serviço e desenvolver um acompanhamento social. Identifica-se também que há ainda um processo de identidade por parte dos profissionais para serem reconhecidos e terem sua importância enquanto agentes de mudanças com suas especificidades.

Em relação à terceira pergunta que se refere aonde são fornecidos os atendimentos, fica presente para os beneficiários, na sua grande maioria, que o CRAS é a porta de entrada para atendê-los e na Unidade Básica de Saúde.

Novamente, as escolas não são citadas, nem lembradas enquanto uma Política Social intersetorial que faça parte do PBF.

Especificamente à Política de Assistência Social nota-se que os beneficiários reconhecem que o PAIF é um importante serviço que já faz parte de suas vidas, e a Secretaria Municipal de Assistência Social é uma referência para os mesmos.

Quanto à quarta pergunta que trata das atividades de que o beneficiários são convidados a participar, são identificados através das seguintes falas:

“ Cursos do IGD, do ASEF, Palestras, oferecidas pelo CRAS”; “Grupo do ASEF e OASF”; “ Cursos de Geração de Renda”.

Percebe-se que os cursos de geração de renda são as atividades mais presentes do atendimento prestado especialmente nos CRAS, o que se analisa a partir da revisão teórica presente nesta dissertação. O município ainda tem um longo caminho a trilhar em relação à proteção social, embora não se pode desmerecer as atividades que estão sendo executadas as quais visam à qualificação profissional a ao desenvolvimento de capacidades e conhecimentos.

De acordo com o que está expresso na PNAS/2004, os serviços de proteção social, devem afiançar: • acesso a bens materiais, fora da relação de mercado, quando necessários à redução das seqüelas do risco ou da desproteção vivida; • aquisições sociais que resultam do desenvolvimento de capacidades e conhecimentos de si e das relações que o beneficiário vivencia por meio de metodologias de trabalho social e trabalho socioeducativo.

Também cabe destacar que as beneficiárias relatam: “nunca foram convidadas a participar de nada” e “nunca convidam só no posto de saúde fui convidada” “a participar de palestras”.

Essas falas demonstram a fragilidade das políticas sociais quanto ao mínimo de acesso aos serviços que deveriam ser disponibilizados universalmente. Assim pode-se analisar que realmente muitas vezes não é garantido o direito social dos cidadãos conforme será demonstrado no eixo sobre cidadania e direitos sociais a seguir.

#### 4.2.1.2 Entidades sociais privadas da rede de Assistência Social

<b>PARTICIPA</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	02	4%
Não	48	96%
Total	50	100%

Constatou-se que 96 % das famílias beneficiárias não participam de nenhuma atividade desenvolvida por entidades sociais privadas, o que demonstra o baixo grau de articulação do CRAS com entidades que são conveniadas com a Prefeitura e que fazem parte do território de abrangência dos equipamentos sociais.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social:

Além de ser responsável pelo desenvolvimento do Programa de Atenção Integral às Famílias – com referência territorializada, que valorize as heterogeneidades, as particularidades de cada grupo familiar, a diversidade de culturas e que promova o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários –, a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios. Realiza, ainda, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local. (2004:33)

Fica evidente que há um desconhecimento da rede de assistência social em relação aos beneficiários, os objetivos apresentados na PNAS não estão claros para a população e, muito menos, estão sendo inseridos nas atividades socioassistenciais conveniadas da Prefeitura com as entidades sociais.

#### 4.2.2 Política Social – Saúde

De acordo com as 50 beneficiárias pesquisadas, todas possuem acesso às unidades básicas de saúde e conhecem as exigências dos programas em relação às condicionalidades da saúde.

## 4.2.2.1 Pré-Natal na UBS

<b>Realizou pré-natal na USB</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	37	74%
Não	13	26%
Total	50	100%

Verificou-se que 74% das beneficiárias realizou pré-natal nas unidades Básicas de Saúde e apenas 26% não realizaram devido ao fato de participarem de atividades no Hospital da Universidade Federal – Fundação Assistencial Universitária – FAU, ou não realizaram Pré-Natal.

## 4.2.2.2 Acompanhamento Nutricional

<b>Realiza acompanhamento nutricional</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	43	86%
Não	07	14%
Total	50	100%

Constatou-se que 86% das beneficiárias realizam acompanhamento nutricional das suas famílias na Unidade Básica de Saúde, e 14% não realiza.

Essa é uma das exigências em relação às contrapartidas do PBF. As beneficiárias devem levar seus filhos, e elas próprias devem ser pesadas trimestralmente para acompanhamento nutricional.

## 4.2.2.3 Campanhas de vacinação

<b>Participa das campanhas de vacinação</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	47	94%
Não	03	6%
Total	50	100%

Observou-se que 94% das beneficiárias levam seus filhos para participarem das campanhas de vacinação, e apenas 6% não levam.

Esse é o outro critério do PBF observado em relação às condicionalidades.

#### 4.2.2.4 Outros programas oferecidos Na UBS

<b>Participam</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Não	48	96%
Sim	02	4%
Total	50	100%

Identificou-se que 96% das beneficiárias não participam de nenhum outro Programa da UBS, o que demonstra a incapacidade de proporcionar atividades de prevenção de doenças específicas como diabetes e hipertensão.

Novamente, realiza-se uma crítica em relação à severidade do cumprimento das ações previstas em relação às condicionalidades, apenas com uma visão específica de algumas situações particulares na área da saúde.

Nenhuma família, por exemplo, participa de grupos preventivos como DST/AIDS, e não houve qualquer menção aos PSF – Programa Saúde da Família.

Os dois bairros pesquisados possuem Programa Saúde da Família e possuem equipes interdisciplinares para atender os beneficiários. Esse fato demonstra que o município apenas cumpre o preceito legal das condicionalidades que estão postas na parte legal do PBF. Em nenhum momento, é oferecida a oportunidade de os beneficiários participarem de outras ações importantes que podem ser construtivas nas suas vidas.

Verifica-se que o atendimento das necessidades de saúde remete ao atendimento das necessidades humanas elementares, dentre as quais se destacam a alimentação, a habitação, o acesso à água potável e saudável, aos cuidados primários de saúde e à educação. Atender as necessidades de saúde da população requer um salto qualitativo nas condições de vida que não é automático e nem garantido ao longo dos anos, mas depende da interlocução de um conjunto de fatores, dentre os quais a educação para a saúde associada à integralidade tem merecido destaque. (NOGUEIRA&FAGUNDES, 2008:04)

As autoras colocam a importância da saúde enquanto necessidades humanas com uma visão global e não “fragmentada e legalista” como se apresenta no PBF, no qual se exigem dos beneficiários essas contrapartidas. Em retorno, podem receber a transferência de renda, porém não se discute de forma participativa e, muito menos, localmente as necessidades da população. As regras já vêm definidas pelo Governo Federal, as famílias e o município que **cumpram** com as determinações das leis, portarias e decretos.

#### 4.2.3 Política Social – Educação

Das 50 famílias beneficiárias, 43 possuem acesso à educação, 04 não têm filhos em idade escolar, e apenas 01 não tem filhos.

Em relação às condicionalidades, todos conhecem as exigências do PBF.

##### 4.2.3.1 Repetência Escolar

<b>Nº de famílias que tiveram repetência escolar dos filhos</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Sim	28	56%
Não	22	44%
Total	50	100%

Constatou-se que 56% das famílias pesquisadas tiveram filhos com repetência na escola, e 44% das famílias não tiveram.

É importante destacar o dado de 56% das beneficiárias porque demonstra que ainda há que se avaliar a qualidade do ensino no município, visto que, se as crianças e adolescente não conseguem o sucesso escolar, ou seja, ficam repetindo o ano, algumas estratégias devem ser utilizadas para romper com essa situação.

Os dados podem indicar que apenas os beneficiários indiretos permanecem na escola devido à exigência do PBF de atingirem 85% de frequência escolar. Então, as crianças e adolescentes vão para a escola regularmente, e as famílias não ficam bloqueadas para receber a transferência de renda.

Como o Programa não exige o aproveitamento escolar, não há uma exigência legal para essa condicionalidade. Tanto a família como a escola não discutem a qualidade do ensino que está sendo desenvolvido.

De acordo com o Relatório do IPEA (2008) sobre Políticas Sociais – acompanhamento e análise - essa realidade se reflete em nível nacional:

(...) 97% da população na faixa de 7 e 14 anos freqüente a escola, apenas uma parte dela (menos de 60%) conclui os oito anos relativos ao ensino fundamental. Isso significa que cerca de 40% das crianças e adolescentes brasileiros param de estudar no meio do caminho, deixando de efetivar o seu direito à escolaridade mínima obrigatória estabelecida na Constituição de 1988. Além disso, as avaliações educacionais têm revelado outra face da não observância aos direitos de crianças e adolescentes: a baixa qualidade do atendimento prestado nas escolas. Em 2003, 18,7% dos alunos da 4a série do ensino fundamental não haviam desenvolvido habilidades mínimas de leitura; 36,9% liam de forma pouco condizente com a série cursada e 39,7% apenas inferiam informações em textos mais longos.

Esse torna-se um grave problema porque não é propiciada uma educação que oportunize realmente conhecimento, o que acaba gerando uma desmotivação dos alunos, embora nunca resulte em evasão escolar, porque há necessidade dos 85% de frequência escolar exigido pelo PBF.

#### 4.2.3.2 Número de vezes que houve reprovação escolar por família

<b>Quantas vezes</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
01 vez	09	32,14%
02 vezes	08	28,57%
03 vezes	04	14,29%
Mais de 3 vezes	07	25%
Total	28	100%

Para realizar um detalhamento sobre a repetência escolar, perguntou-se, em uma das questões, quantas vezes os filhos tinham repetido o ano e identificou-se que 25% das famílias entrevistadas tiveram os seus filhos repetindo o ano mais de 3 vezes.

Cabe destacar que uma beneficiária relatou que seu filho repetiu quatorze vezes na escola. Esse dado é extremamente significativo para realizar-se o

questionamento de qual a validade das condicionalidades: o que adianta uma pessoa frequentar a escola regularmente, se o ensino proporcionado não consegue fazer com o que o aluno obtenha sucesso no aprendizado?

Fica o grande questionamento qual a educação que estamos construindo para nossas crianças e adolescentes, qual a necessidade de exigir tantos cumprimentos legalista, se não há uma reflexão sobre aonde queremos chegar com esse ensino precário a que assistimos a partir desses dados.

#### 4.2.3.3 Idade dos Filhos X Série Escolar

<b>IDADE</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>	<b>SÉRIE</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
0 a 5 anos	16	12,12%	Educação infantil	01	0,76%
6 a 10 anos	35	26,52%	1ª a 4ª série	44	33,33%
11 a 14 anos	32	24,24%	5ª a 8ª série	35	26,52%
15 a 18 anos	22	16,67%	Ensino médio inc.	06	4,54%
19 a 21 anos	08	6,06%	Ensino Médio completo	–	–
22 a 30 anos	16	12,12%	Classe especial	02	1,52%
Mais de 30 anos	03	2,27%	Universidade	–	–
Total	132	100%	Não estudando	44	33,33%
Total				132	100%

A partir desses dados, identificou-se que fazem parte do universo da pesquisa não somente as 50 beneficiárias entrevistadas, mas também 132 beneficiários indiretos do PBF.

Ao realizar um cruzamento com a idade e a série escolar, deparou-se novamente com questões que devem ser revistas pelo município em relação ao PBF e à Política Social de Educação.

Constatou-se que existem 12,12% de crianças de 0 a a 6 anos e apenas 0,76% em escolas de educação infantil; 16,67% de adolescentes e apenas 4,54% no ensino médio, e 33,33% não estudam.

Ao analisar os dados, percebe-se que o PBF exige que as crianças e adolescentes estudem com a idade de 06 a 17 anos.

E pode estar ocorrendo que, quando o adolescente completa os 17 anos, independente de qual série ele esteja frequentando, não precisa mais ir à escola, porque não faz mais parte do benefício variável, o que não impede que a transferência de renda seja feita para a família.

Os dados demonstram que apenas 4,54% possuem ensino médio completo e nenhum dos filhos possuem ensino médio completo e, muito menos, estão na universidade.

Os dados indicam uma baixa escolaridade das famílias beneficiárias do PBF, o que futuramente pode ser revertido, se os que estão frequentando o ensino fundamental continuarem os estudos.

Embora a realidade atual que se visualiza seja de pessoas que supostamente já passaram da idade de estudar, não tiveram o acesso à escola ou não tiveram vontade, até mesmo, devido à necessidade de criarem estratégias de renda no trabalho informal, para lutarem por sua sobrevivência e de suas famílias.

#### 4.3 Cidadania e Direitos Sociais

O eixo cidadania foi escolhido visto a sua importância, porque faz parte da maioria dos discursos de natureza política e filosófica da atualidade, particularmente relacionada aos direitos sociais, que, sem dúvida, são fundamentais para a construção de uma vida civilizada e para a garantia dos direitos humanos.

De acordo com Nogueira (2009), os direitos humanos em geral, sobretudo os direitos sociais, ficam sem amparo estatal, correndo o risco de não serem efetivados.

Com o intuito de analisar se isso ocorre a partir das perguntas abertas aplicadas no formulário aos beneficiários, esse eixo tem o propósito de avaliar se o PBF tem propiciado uma situação de garantia dos direitos sociais e de cidadania a partir do ingresso e permanência dos beneficiários.

Foram feitas três perguntas aos beneficiários para analisar como eles avaliam o programa Bolsa Família.

A primeira pergunta questionava sobre a avaliação do Programa Bolsa Família em sentido amplo, como percebia, entendia em nível federal.

Um número significativo de beneficiários colocou que:

*“Acho bom, ajuda com as despesas”*

*“É bom, melhor que nada”*

*“Ótimo, consigo fazer muitas coisas com o valor do benefício”;*

*“Pra mim é muito bom, melhorou muito a vida da minha família”;*

*“Ótimo. É pouco mas ajuda. Quebra um baita galho”*

*“É bom porque ajuda as pessoas que estão precisando”;*

*“Uma grande ajuda principalmente para as pessoas desempregadas;*

Os relatos acima demonstram a fragilidade do Programa em relação aos direitos sociais e à cidadania. As beneficiárias sentem-se agradecidas, pois o termo “ajuda” aparece constantemente, em nenhum momento elas se dão conta de que o Programa é um projeto de Governo que poderia ser encarado como uma garantia de direito social, conforme está na NOB/2005.

Transferência de Renda: programas que visam ao repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local.

A questão primordial a ser analisada é de que forma o PBF esta sendo executado, e quais são as estratégias para realmente ser encarado como um programa que prevê garantia de direitos.

O que se percebe é uma dependência, porque conforme os relatos das entrevistadas:

*“É bom ajuda muita gente, tem pessoas que vivem só do benefício; “Acho bom, porque é um dinheiro garantido por mês”.*

Elas avaliam como bom, porque é a única fonte de recurso financeira certa no mês, não há perspectivas devido a situação social e econômica das famílias. Então, as beneficiárias acham suficiente.

O que a Política de Assistência Social proporciona efetivamente na vida das pessoas, o processo de autonomia é totalmente não visualizado, porque elas não têm a mínima perspectiva de trabalho e renda.

De acordo com SPOSATI (1995) superar a assistência social enquanto ajuda significa conferir-lhe o estatuto de uma política social, isto é, articulá-la como proposta universal.

Esse é um dos desafios postos à Assistência Social, porque a mesma ainda está marcada por relações clientelistas, fragmentadas e isoladas. Não consegue, por isso articular-se com outras políticas sociais e, ainda, direciona suas ações para os mais necessitados, que acabam ficando dependentes de Programas Sociais, os quais não geram autonomia e emancipação.

A autora Yazbek (1999) diz que, nas relações clientelistas, não são reconhecidos os direitos dos subalternizados e espera-se lealdade dos que recebem os serviços. Estes aparecem como inferiores e sem autonomia, não são interlocutores. Trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar, como favor ou como vantagem, aquilo que é direito.

A autonomia não é uma categoria vazia, pelo contrário, ela significa que o cidadão só tem esse atributo quando consegue acessar, trabalhar, utilizar os recursos de acordo com sua contemporaneidade. (FAGUNDES, NOGUEIRA, 2008:30)

Para complementar a fala das autoras é necessária também analisar o processo de emancipação humana, que Marx denominou no início de suas publicações, de humanização, significa libertação de grilhões, barreiras e prisões que os seres humanos vão estabelecendo uns para os outros em termos de dominação.

Na realidade, essa emancipação dos grilhões da discriminação e de barreiras sociais, culturais e econômicas é um movimento que contraria a própria lógica do mercado capitalista, que se estrutura pela desigualdade social e de renda. Na lógica do mercado capitalista os “incapazes ou ineficientes” é que não têm acesso ao mercado de trabalho. A busca do aumento de produtividade e dos investimentos, por sua vez, produz e reproduz uma exclusão em cascata, onde os mais frágeis são os primeiros a serem excluídos. (FALEIROS, 2006:6)

A emancipação humana implica tanto o reconhecimento de direitos iguais, como a efetivação e garantia desses direitos, além da possibilidade de reclamá-los, de gritar por eles, de constituir-se em atores políticos, de afirmar identidades, de aglutinar forças de protesto, de usar meios de pressão para forçar os dominantes a ceder. Essa prática social supõe organização e enfrentamento em nível local,

regional, nacional e global, pois a inclusão e a cidadania adquirem uma dimensão de direitos internacionais com suas cortes de direitos humanos, pactos internacionais, organismos de controle, transparência, denúncia e pressão.

O grande problema é que as pessoas estão tão excluídas que o pouco que lhes é proporcionado frente à enorme dificuldade de sobrevivência é suficiente. São poucas que conseguem fazer uma reflexão consciente.

*“É bom, mas seria melhor se tivesse mais emprego para essas pessoas não precisarem desse benefício”*

Essa beneficiária avalia que o PBF é bom, mas consegue realizar uma reflexão mais crítica a respeito da necessidade de ampliar os horizontes, já seria necessário emprego e conseqüentemente autonomia.

Para Oliveira (2002), a construção da cidadania exige a integração de cada uma das especificidades componentes das dimensões particulares dos seres humanos.

Afirma ser “a partir dessas especificidades que você constrói a cidadania”. Ao compor aspectos essenciais de discussão aponta para o trânsito entre as dimensões integrantes da cidadania e a proteção social a partir do Estado, como uma condição de sobrevivência e autonomia.

O autor destaca a importância do papel do Estado para construir a cidadania e a efetivação dos direitos sociais. Também Vicente Faleiros (2006) sustenta que a efetivação da cidadania social pressupõe um Estado credor dos membros da coletividade os quais contribuem com impostos e taxas, além de serviços para a coletividade que se mostra desigualmente estruturada.

É necessário construir estratégias eficazes que possibilitem a eliminação da desigualdade, e não construir Programas que apenas vislumbrem ações imediatistas e que geram mais subalternidade para aqueles que estão sempre dependentes do Governo.

O populismo, como modo de relação Estado-classes populares converteu-se em estratégia fundamental na manutenção do patamar assistencial compensatório das Políticas Sociais públicas brasileiras (FALCÃO, 1995:118)

O Programa Bolsa Família enquadra-se nessa estratégia de manutenção da pobreza. O Governo Lula possui uma imagem do presidente que distribui renda, e

consegue, de forma popular, ganhar legitimidade frente a uma extensa parcela da população que vive à margem da extrema pobreza, e qualquer recurso “dado” tem um significado expressivo para quem não tem absolutamente nada.

O sucesso do populismo moderno está em que ele se expressa como modo de relação personalizada com os subalternos. Diante do modelo generalizado de relações impessoais e anônimas operadas pela racionalidade burocrática das sociedades capitalistas contemporâneas, a relação personalizada, ingrediente básico do populismo, tem a força da magia.

...Reconhecimento da necessidade, discursado de forma personalizada, tem grande efeito estratégico na trivialização da necessidade reconhecida, gerando a complacência e cumplicidade do mandatário, com a satisfação da necessidade, ou melhor, com a sua satisfação regulada e compensatória. (FALCÃO, 1995:119)

A segunda pergunta sobre o que representa o Programa Bolsa Família para os beneficiários traduz, nas repostas dadas na sua maioria, exatamente o que Falcão (1995) traz para a reflexão: a “satisfação regulada e compensatória” em relação à representatividade do Programa na vida das beneficiárias.

*“Ajuda no orçamento da família”;*

*“É bom, porque visto meus filhos”;*

*“Representa muito, porque é a única renda que eu recebo”;*

*“Maravilha, tudo de bom”;*

*“Representa tudo, porque com esse benefício que pago as contas”;*

*“Assegurar que meus filhos tenham material escolar, roupas, etc.”;*

*“É bom porque dá para comprar uma coisinha sempre”;*

*“Representa muito. Compro roupa, calçados, tudo para as crianças”.*

Os relatos das entrevistadas demonstram que a transferência de renda possibilita levar as famílias ao consumo e, conseqüentemente, traz satisfação imediata.

Uma das entrevistada fala que: *“Representa uma grande ajuda, já que hoje em dia é muito difícil arrumar emprego”.*

A forma mercantil do capitalismo monopolista reforça o estilo de vida consumista e individualista, sendo os seres humanos vistos como objetos de consumo. Como os beneficiários encontram-se em uma situação de extrema subalternidade<sup>6</sup>, eles próprios são excluídos da possibilidade de consumir devido à situação de extrema pobreza. E, dentro da lógica capitalista, não há como refletir sobre se isso é encarado como um direito, mas eles querem reproduzir o sistema e ter o direito de ter “coisinhas”.

O individualismo fica presente, a sociedade brasileira é marcada pelo consumo, não importa se é suficiente ou não, o que é repassado pela transferência monetária, mas as pessoas querem consumir independente da garantia dos seus direitos.

Nessa linha de entendimento Segundo Lipovetsky (2004), com o recuo da Igreja e a ascensão, no período, do mercado o que importa é ter. O autor denomina essa situação de neo-individualismo, levando ao aguçamento exarcebado do consumo e ao rompimento com a boa vontade, que é fundamental à moral e à conseqüente preocupação com o interesse coletivo.

Isso faz com que os usuários não se enxerguem enquanto iguais. Não interessa o quanto estão sofrendo ou não, esse é um dos principais motivos que cada vez mais os movimentos sociais estão enfraquecidos, porque o capitalismo individualiza o cidadão e, conseqüentemente, ele não consegue se agrupar com seus semelhantes e lutar por direitos sociais.

A satisfação é imediata, não se consegue vislumbrar um futuro próspero, uma luta coletiva que reivindique direitos e, portanto, uma qualidade de vida digna.

Os direitos são debatidos em outro registro com uma certa dificuldade de serem aprendidos em sua expressão cotidiana, distanciando-se dos sujeitos políticos que poderam reverter esse quadro. (FAGUNDES, NOGUEIRA, 2007:29)

Há uma resposta de uma beneficiária, que é importante destacar, por ser pertinente com a discussão que as autoras trazem:

*“Tem dois lados: por um lado se as pessoas souberem usar é bom; por outro, pode acomodá-los”*

---

<sup>6</sup> A Subalternidade faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política. Carmelita Yazbeck (1999:18)

Fica nítido o processo que elas mesmas introjetam de acomodação, mas não é porque querem, mas é porque o próprio PBF satisfaz o consumo e, ainda pior, a desmotivação que gera em buscar, reivindicar e lutar por condições dignas.

Em relação à terceira pergunta, procurou-se refletir com as beneficiárias o que elas mudariam no Programa se tivessem oportunidade de intervir nele. Trouxeram-se para análise alguns relatos significativos, como:

“Faria mais cursos de capacitação para os beneficiários terem disponibilidade de entrar no mercado de trabalho”;

“Metodologia de avaliação das famílias”;

“Oportunizar-se trabalho para as pessoas”;

“Que o Bolsa Família tivesse Pediatra de plantão para atender as crianças”;

“Mudar os critérios de avaliação”;

“Ver melhor a distribuição de renda”;

“Em vez de darem dinheiro, teriam que dar emprego”;

“Acho que todos deveriam receber igual”;

“Gerassem mais emprego, para acabar como o comodismo de algumas famílias”;

“Arrumaria emprego para as pessoas não precisarem receber o benefício”.

Ao analisar as falas, fica presente a vontade de mudança das pessoas, como elas possuem consciência de que são capazes de realizar reflexões pertinentes.

As falas demonstram que, se elas tivessem a chance de mudar fariam tudo diferente. Muitas delas demonstraram consciência política nas suas respostas, identificando o problema, como por exemplo, a que questiona a distribuição de renda. E outras já possuem idéias de como enfrentar as dificuldades, como muitas que falam no emprego.

É impressionante como, muitas vezes, não se acredita no potencial dessas pessoas, o quanto elas são capazes de fazer a diferença. O grande problema é que são vozes que quase nunca são ouvidas, levadas a sério, são usadas como meros instrumentos eleitoreiros.

O povo não sabe a força que tem, porque a fragilidade da miséria, da dependência do Estado os coloca a mercê de aceitar qualquer esmola para poder sobreviver.

A autora Vini Silva (2003) diz que a ausência da participação direta sobre o desenvolvimento de sua própria existência contribui para reforçar a subalternidade dos pobres, fazendo com que a própria ajuda recebida reforce sua dependência.

A luta pela sobrevivência esconde as esperanças, as vontades, os sonhos. É viver cada momento como se fosse o último. Então, essas pessoas não pensam, não reivindicam...apenas aceitam as migalhas para poderem comprar suas “coisinhas” e terem o que comer, vestir, sobreviver...

Por isto, é importante oportunizar-lhes, juntamente com o direito das condições mínimas de sobrevivência digna, que é uma condição indispensável à sua participação social, o direito à educação libertadora, a se expressarem, a serem reconhecidos como cidadãos capazes de opinarem sobre a forma de suas vidas, no aqui e agora, e a serem reconhecidos como agentes propositivos e decisórios pelos órgãos públicos e pelas demais organizações sociais, culturais e religiosas. (SILVA, 2003:390)

Muitas também disseram que não mudariam nada. Essas são as famílias que perderam a perspectiva do novo, do diferente, estão aceitando, de forma passiva, tudo o que é lhes dado como um favor e não visualizam seus direitos como cidadãos.

De acordo com Faleiros (2006), a inclusão e a cidadania são processos complexos, históricos, diversificados, de mobilidade, de redução da desigualdade, da polarização, da assimetria, das formas desiguais de implicação dos sujeitos, e de afirmação da identidade, da segurança, do trabalho, da efetivação dos direitos, da criação de oportunidades, da formação de conhecimentos, competências e habilidade, do fortalecimento dos laços sociais, do respeito, da vida digna, de justiça, do empoderamento, do acesso a ativos e à renda, do respeito à diversidade, à cultura e à vida social e comunitária.

Fica evidente que os direitos dos usuários de Assistência Social é algo muito novo na realidade brasileira, sendo ainda necessário muito esclarecimento e luta para que o sistema de justiça faça valer sua concretização. Sem perder esse objetivo de vista e por ele lutar como preceito da LOAS, entende-se que é possível desenvolver a cultura de direito à cidadania no próprio funcionamento do SUAS.

Ainda há muito para se materializar na aplicação de benefícios e serviços de Assistência Social sob a égide de direitos. Essa realidade impõe um forte trabalho de operacionalização dos direitos, que exige ação não só no Executivo, mas também no Legislativo e no Judiciário.

## Considerações Finais

Os Programas de Transferência de Renda constituem importante política pública no Sistema de Proteção Social do Brasil na atualidade, à medida que são executados conjuntamente com outras Políticas Sociais e não somente com repasse de recursos financeiros à população que se encontra excluída socialmente.

Os dados apresentados demonstram uma fragilidade na execução dessa nova forma de assegurar os direitos as pessoas, porque identificamos através do perfil de beneficiários o quanto os mesmos encontram-se em situação de vulnerabilidade social, e que somente a transferência monetária não é suficiente para transformar suas vidas.

Apesar do avanço que significa a cobertura do Bolsa Família, vários são os problemas a ele associados. O primeiro deles diz respeito ao fato de ser um programa, não derivando disso um direito para a família beneficiária.

Como diz Yazbek (2004, p. 112): essa disputa apresenta um grande risco: que o Programa permaneça apenas no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário de prestar socorro aos pobres, não se realizando como direito social (e assim não se politizando). É evidente que uma 'cruzada solidária' contra a fome tem grande apelo e é capaz de realizar um consenso social (dimensão importante para o governo), mas é também mais do que conhecida à necessidade de enfrentar, no âmbito estrutural das relações sociais, as causas da fome e da pobreza.

Mas, na medida em que o governo não faz do Bolsa Família um direito, ganha força o entendimento que se trata de uma mera política assistencial. Mas assistencial no sentido vivido historicamente pelo povo brasileiro, de algo que um governo concede, porque assim quer.

Contudo, no lugar de chamar o Bolsa Família de assistencial, melhor seria transformá-lo em renda mínima, a que toda família deveria ter direito.

Essa alternativa, no entanto, entraria em contradição com a política mais geral do governo Lula na esfera social. Essa, embora não explícita, encaminha-se para transformar a proteção social garantida pelo Estado em uma proteção de mínimos, o que fica evidente quando da insistência nos fundos de pensão (para os trabalhadores do setor privado e para os funcionários públicos), na preocupação em desvincular os recursos da Seguridade Social e nas constantes tentativas de

redução do orçamento do SUS. A garantia de uma renda familiar mínima, financiada com recursos de impostos, colocaria em questão a definição dos mínimos.

Mas, continuando o Bolsa Família a ser um programa, mantém-se o governo longe desse problema.

O Senador Eduardo Suplicy (2002, p. 84) considera que esta não é a política mais indicada. A população pobre deve ser tratada de uma forma diferenciada, devendo ser proporcionadas políticas públicas redistributivas, quando afirma:

Pode-se criar um sistema pelo qual se recolha mais dos que mais têm a fim de então assegurar a todos o suficiente para viver com dignidade. (...)procurando atender a dois princípios definidos por Aristóteles: a justiça distributiva deve tratar desigualmente aos desiguais para torná-los iguais; e a justiça política, tratar igualmente a todos, depois que a justiça distributiva os igualizou.

A sociedade brasileira é marcada pela desigualdade social, é necessário romper com Programas que visem apenas amenizar a situação social e não garantir a cidadania e os direitos sociais.

Ficou claro nas falas dos beneficiários o quanto a “ajuda” é um instrumento utilizados pelo Estado, ou seja, não se vê a coletividade e nem há interesse de possibilitar autonomia das famílias.

Visualiza-se que o Programa Bolsa Família da forma que está estruturado cria uma grande dependência política dos beneficiários em relação ao Governo Federal que legitima-se em prol da sua política de Governo para satisfazer interesses eleitorais.

Nenhum momento aparece em toda a legislação que foi estudada a forma de ultrapassar a dependência financeira para uma autonomia plena, se coloca nas condicionalidades a salvação para a miséria nesse país.

A inclusão social do Bolsa Família está também ancorada na oferta de programas complementares (tais como programas de geração de emprego e renda, cursos profissionalizantes, microcrédito, compra de produção agrícola, oficinas de ‘empreendedorismo’ e apoio a iniciativas de economia solidária, entre outros) que, em tese, deve ser implementada de forma cooperativa entre os diferentes níveis de governo e com base na intersetorialidade das ações.

Isso mostra o reconhecimento de que as ações básicas de saúde e educação isoladas não são suficientes para alcançar os objetivos do Programa. Importante

notar que, mesmo reconhecendo a relevância das ações complementares, estas não aparecem como obrigação dos entes federados e, portanto não constituem contrapartidas.

Neste caso, não há definição de estratégias de implementação, o que demonstra total ausência de indução para ações que são, no plano dos discursos oficiais, consideradas porta de saída do Programa e da situação de pobreza.

Sobre essa questão, um outro aspecto importante a ser considerado é que, apesar do Programa optar pelo foco na família, a análise de sua estrutura organizacional demonstra que as exigências de contrapartidas estão previstas apenas para aqueles grupos tradicionalmente são priorizados na política social, quais sejam: gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes.

A principal polêmica em torno das condicionalidades do PBF aparece, por um lado, no reconhecimento de que as mesmas têm potencial de pressionar a demanda sobre os serviços de educação e saúde, o que, de certa forma, pode representar uma oportunidade ímpar para ampliar o acesso de um contingente importante da população aos circuitos de oferta de serviços sociais.

Mas, por outro lado, ao ser exigido o cumprimento de obrigatoriedades como condição para o exercício de um direito social, os próprios princípios de cidadania podem estar ameaçados.

Para os idealizadores do Bolsa Família, a exigência de condicionalidades constituiria uma forma de ampliar o exercício do direito à saúde e à educação, ainda incompletos entre nós.

Entretanto, é preciso reconhecer que o alcance de tal objetivo exige a implementação de mecanismos consistentes de acompanhamento social das famílias beneficiárias no sentido de reverter tal exigência em real oportunidade de inserção social. Não obstante, no PBF não está prevista a realização de acompanhamento social das famílias por equipes multiprofissionais, o que requereria ações para além do controle estrito das contrapartidas.

É indiscutível que ações dessa natureza contribuiriam em muito para o sucesso do Programa, a exemplo de outros programas nas áreas de assistência social e saúde que apostam no fortalecimento das relações de vínculo entre profissional e população beneficiária.

E ao visualizar os dados percebemos o quanto às políticas sociais estão enfraquecidas, há apenas uma normatização de regras de cumprimentos, em relação principalmente aos usuários e aos municípios.

Cabe portanto, aos usuários participar de tudo o que é imposto e ao município também cumprir em possibilitar o acesso as políticas sociais de educação e saúde, não se questiona em momento algum a qualidade dos serviços prestados.

Visualiza-se que há um pacto de silêncio, onde todos devem cumprir as ordens estabelecidas, não se questiona os recursos financeiros repassados e nem a forma de estruturar os serviços para possibilitar o rompimento das vulnerabilidades sociais dos beneficiários.

Tendo como base a experiência de descentralização das políticas sociais, é possível supor que num país com estrutura federativa como o nosso, a ausência de indução e coordenação da implantação da intersetorialidade por parte dos níveis federal e estadual de governo podem ser fatores que contribuam para o insucesso da proposta que se quer implementar.

Embora o Governo Federal tenha, até recentemente, privilegiado a indução do processo descentralizador, pode-se afirmar que a concepção presente no Programa Bolsa Família representa certa preocupação em dar um passo adiante no enfrentamento da fragmentação da intervenção do Estado na área social.

Isso porque até hoje nenhum outro programa social foi tão dependente da articulação intersetorial e, portanto, das capacidades institucionais e de diálogo político entre os entes da federação e entre os diferentes setores responsáveis pelo desenvolvimento das políticas sociais.

Também aqui falta clareza na definição das estratégias de implementação da intersetorialidade, assim como são frágeis os mecanismos de indução por parte do Governo Federal.

Em realidade, ainda não foram construídos canais de diálogo eficientes entre os diferentes setores de governo nas três esferas político-administrativas. O desenvolvimento concreto da intersetorialidade ainda se encontra dependente da iniciativa do nível local, o que não é suficiente para sustentar experiências exitosas nessa área.

O processo de descentralização praticamente não existe, o que se assiste é um processo de desresponsabilização ao qual se repassa recursos financeiros a um

numero significativos de beneficiários e não se trabalha no combate a desigualdade nesse país e nem se gera trabalho e renda.

Não podemos generalizar, sabe-se que há várias tentativas de diversos municípios em realizar ações de qualificação e inserção profissional, mas não há uma política de Governo que dê conta de prestar respostas a essa demanda de pobreza, portanto, são ações fragmentadas e isoladas que não repercutem e não dão conta de combater a situação econômica e social do país inteiro.

Hoje a uma exigência muito grande dos municípios para dar conta de prestar serviços a população através das políticas sociais, mas não há uma organização de garanti-las como direitos, assiste-se uma panacéia de Programas Federais, ao qual repassam recursos financeiros apenas para custeio e os recursos humanos que são imprescindíveis nesse processo, são de inteira responsabilidade das Prefeituras.

A gestão não é partilhada entre os entes federados, o Estado do Rio Grande do Sul principalmente, quase não repassa nenhum recurso financeiro para as Políticas Sociais, especialmente a Assistência Social há anos, não é co- financiada em Pelotas.

Essa situação de dependência de políticas sociais compensatórias e clientelistas que levam os usuários há um processo de individualização e desmotivação devem ser rompidos.

A política de Assistência Social pode ser um dos mecanismos utilizados para reverter esse quadro se for realmente efetivada, conforme esta previsto no SUAS e sair da inércia e da normatização para ser efetivada na prática.

No que se refere ao financiamento do Programa, constata-se que a própria lei de sua criação impõe constrangimentos à ampliação dos benefícios, visto que estes estão condicionados aos recursos financeiros existentes.

Permanece o desafio de integrar as políticas econômica e social, rompendo com a assimetria histórica que submete a prioridade do gasto social aos ditames da economia.

Não obstante os limites de concepção do Programa, é necessário frisar que a retomada da pobreza como questão social a ser enfrentada pelo poder público indica uma perspectiva mais promissora para a conformação dos direitos sociais entre nós.

Todavia, são muitos os desafios que ainda se interpõem nessa direção, tendo em vista a magnitude e complexidade da questão social e a histórica fragilidade do Estado brasileiro em dar respostas eficazes.

Concluimos, portanto, que os dados apresentados serão de grande relevância para o município de Pelotas e as Políticas Sociais, visto a complexidade do Programa Bolsa Família e o número expressivo de beneficiários, servindo de importante instrumento de reflexão sobre o Programa Bolsa Família, implementação das Políticas Sociais envolvidas e implantação de novos projetos e serviços que possibilitem que a cidadania e os direitos sociais sejam respeitados.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

ALAYON, Norberto. **Assistência e Assistencialismo**. Controle dos Pobres ou Erradicação da Pobreza. São Paulo: Cortez, 1995.

AMIN, Samir. **A economia política do século XX**. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo (Orgs.). Razões e ficções do desenvolvimento. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando: introdução à filosofia**. 2. ed., rev. e atualizada. São Paulo: Moderna, 1994.

ARRETCHE, Marta T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: Rico, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Política Sociais: Uma Questão em Debate. São Paulo: Cortez: IEE, 2006.

BALDISSERA, Adelina. **A Política Social da criança e do adolescente em Pelotas e o Mercado de trabalho**. In: Sociedade em Debate. Volume 3, N.1, Pelotas: EDUCAT, 1997.

BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial*. 1997.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras, 2000.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2006.

BATTINI, Odária. COSTA. Lucia. **Estado e Políticas: Contexto sócio histórico e assistência social**. Núcleos de Pesquisa. São Paulo: Vera editora; Curitiba, PR, CIPEC, 2007.

BAUER, M.W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 4. ed., Ed. Vozes, 2002.

BARREIRA, Maria Cecília R. N. **Avaliação Participativa de Programas Sociais**. São Paulo: Veras, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2000.

BENEVIDES, M. Vitória M. **Cidadania ativa: referendun, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e democracia**. Lua Nova, São Paulo, CEDEC, n. 33, p. 516, 1994.

BOBBIO, Norberto. **Estado Governo Sociedade**. Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONZO, Carla. VEIGA, Laura. **Intersectorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática**. In revista Serviço Social e sociedade, nº92 ano XXVIII. São Paulo: Cortez, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete F. **O sistema de proteção social no Brasil e a Política de Assistência Social**. Palestra proferida na PUC, PR – Semana do Serviço Social, 2005.

BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social n. 8.742/1993, Publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL, Presidência da República. Decreto Auxílio Gás, n. 4.201, de Janeiro de 2002.

BRASIL, Presidência da República. Decreto Bolsa Alimentação, n. 3.934, de Outubro de 2001.

BRASIL, Presidência da República. Decreto Bolsa Família, n. 5.209 de 17 de setembro de 2004.

BRASIL, Presidência da República. Decreto Cadastro Único, n. 3.877, de 24 de Julho de 2001.

BRASIL, Presidência da República. Lei Bolsa Família, n. 10.836, de 09 de Janeiro de 2004.

BRASIL, Presidência da República. Lei Bolsa Escola, n. 10.219, de 11 de Abril de 2001.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Saúde e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Política Social no capitalismo tardio**. São Paulo, Cortez, 1998.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização**: na aurora do século XXI. 3. ed., São Paulo: Hucitec, 2002.

BORBA, Julian, **O que não temos e o que queremos: o debate sobre cidadania no Brasil**. Doutorado em Ciências Humanas – UFSC, 2000,

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **A reforma do Estado nos anos 1990**. Lógica do Mecanismo de controle. Brasília, MARE, 1997.

BUARQUE, Cristovam. **A desordem do progresso**: o fim da era dos economistas e a construção do futuro. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BUARQUE, Cristóvão. **A revolução das prioridades**. Brasília: Instituto de Estudos Econômicos (INESC), 1993.

Cadernos Abong. **Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios.** São Paulo: n° 30, novembro de 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Avaliação Participativa – Uma escolha metodológica.** Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2006.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti. 3. ed., Petrópolis: Vozes, 1998.

CAVALCANTI, Soraya Araujo. **A caixa de pandora?** uma experiência de estágio no Programa Universidade Solidária. Recife, autora, 1999.(TCC)

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil.** In: Serviço Social e Sociedade, n° 68. São Paulo: Cortez, 2001.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia.** 7 ed., São Paulo: Ática, 2001.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. São Paulo: Saraiva, 1999.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis: Vozes, 1993.

CORTINA, Adela. **Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía.** Madrid: Iianza Editorial, 1997.

COSTA, Lucia Cortes. **Os impasses do Estado capitalista:** uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Estado e Democracia: Pluralidade de questões.** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008.

COSTA PINTO, L. A. **Sociologia e desenvolvimento:** temas e problemas de nosso tempo. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?**. São Paulo: Cortez, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia e Socialismo**. São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. **Notas sobre cidadania e modernidade**. In: Praia Vermelha – Estudos de Política Social. Rio de Janeiro: Pós-Graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ-DP&A, v. 1 n.1, 1. sem. 1997.

COVRE, M. L. M. (Org.) **A cidadania que não temos**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

DAGNINO, Evelina (org.) **Os anos 90: Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DRAIBE, Sônia M. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. Caderno de Pesquisa, Campinas: UNICAMP-NEPP, n. 8, 1988.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2001.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual**. In Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil. Campinas/SP, UNICAMP, 1998.

Demo, Pedro. **Política Social, Educação e Cidadania**. Campinas: Papyrus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1995.

ESTEVA, Gustavo. **Desenvolvimento**. In: SACHS, Wolfgang (Ed.). Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Tradução de Vera Lúcia M.

Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 59-83.

Estudo Radar 2005. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em: 05 de Setembro de 2005.

FALCÃO, Maria do C. **A seguridade na travessia do Estado Assistencial brasileiro**. Os direitos (dos desassistidos sociais). São Paulo: Cortez, 1995.

FALEIROS, Vicente. **Inclusão social e cidadania** Palestra proferida na ICSW32, em Brasília, em 17 de julho de 2006.

FIGUEIREDO, Marcus Faria & FIGUEIREDO, Argelina MARIA Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórica. São Paulo, IDESP, 1986.

FAGUNDES, Helenara S, NOGUEIRA, Vera M. **O princípio da integralidade e o serviço social**. Anais do 2º Seminário de Política Social no MERCOSUL - Seguridade Social, Participação e Desenvolvimento. Pelotas. Novembro de 2008.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e direitos sociais. A atualidade do debate**. IN revista Conciencia social. Publicación de la Escuela de Trabajo Social. Universidade de Córdoba, ano VII – Nº 10. Córdoba – Argentina, 2007.

FAGUNDES, Helenara S. **O estreito limite entre o direito e o não direito no Sistema Único de Assistência Social - desafios para a ação profissional**. Universidade Católica de Pelotas, s.d. 30 p. (Mimeo)

FRANCO, Augusto de. **A revolução do local**: globalização, glocalização, localização. Brasília: AED; São Paulo: Cultura, 2003.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. revista pelo autor. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico.** 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o Trabalho Científico: Elaboração e Formatação.** 14 ed. Porto Alegre, 2007.

GENRO, Tarso. **O futuro por armar: democracia e socialismo na era globalitária.** Petrópolis: Vozes, 1999.

GIL, Antônio Carlos Gomes. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** São Paulo: Atlas, 1994.

GÓMEZ, José María. **Globalização da política. Mitos, realidades e dilemas.** In: Praia Vermelha – Estudos de Política Social. Rio de Janeiro: Pós- Graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ-DP&A, v. 1, n.1, 1. sem. 1997.

\_\_\_\_\_. **Política e democracia em tempos de globalização.** Petrópolis: Vozes, Buenos Aires: Clacso, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno.** 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991.

GUERRA, Yolanda. **A Instrumentalidade do Serviço Social.** São Paulo, Cortez, 1995.

HAGUETTE, Teresa M. Frota. **O cidadão e o Estado: a construção da cidadania brasileira, 1940-1992.** Fortaleza: Edições UFC, 1994.

HOBSBAWM, Eric. **A era do capital, 1848-1875.** Tradução de Luciano Costa Neto. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos impérios, 1875-1914.** Tradução de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. **Da revolução industrial inglesa ao imperialismo**. Tradução de Donaldson M. Garschagen. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

IANNI, Otávio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira: 1995.

KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. **El retorno del ciudadano**. *Ágora*, Buenos Aires, ano 3, n.7, p. 5-42, inverno 1997.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemonia y estratégia socialista**. Hacia una radicalización de la democracia. Madrid: Siglo XXI, 1987.

Lei Orgânica de Assistência Social. Porto Alegre: Conselho Regional de Serviço Social -10ª Região, 2000.

LEIS, Héctor Ricardo. **O dilema da cidadania na época da globalização: universalismo X particularismo**. Florianópolis: UFSC, 28/8/2000, mimeo.

LIPIETZ, Alain. **Audácia: uma alternativa para o século 21**. São Paulo: Nobel, 1991.

\_\_\_\_\_. **Miragens e milagres**. Problemas da industrialização do Terceiro Mundo. São Paulo: Nobel, 1988.

LIPOVETSKI, Giles. **Metamorfoses da cultura liberal ética/mídia/empresa**. Porto Alegre: Sulina, 2004.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E.M. **Técnicas de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002. MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E.M.. **Fundamento de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

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

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro Terceiro – O processo global da produção capitalista. v. 4, tradução de Reginaldo Sant'Anna. 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

\_\_\_\_\_. **A questão judaica**. 5ª edição. São Paulo, Centauro: 2000.

MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo social**. In: MERQUIOR, José Guilherme; PAIM, Antônio; KUJAWSKI, Gilberto de Mello. O liberalismo social: uma visão histórica. São Paulo: Massao Ohno, 1998, p. 9-43.

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

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Programas Sociais – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa Família, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, auxílio gás, Cadastro Único. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em: 20 de setembro de 2005.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. **O Serviço Social frente ao neoliberalismo**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 53, ano XVIII, São Paulo: Cortez, 1997.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do Político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

\_\_\_\_\_. **El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía ,pluralismo, democracia radical**. Barcelona: Paidós, 1999.

NETTO, José Paulo. **Crise do Socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. **Cinco notas a propósito da “questão social”**. Temporalis, Brasília, ano 2, n. 03, p. 41-49, jan./jul. 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, Vera M, SILVA, M.G.; SIMIONATO, I. **Fronteira Mercosul processo de inclusão e exclusão no sistema único da saúde brasileira**. Disponível em: <http://www.ssrevista.uel.br/>. Acesso em 20/01/2009.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais**. In Revista Serviço Social e Sociedade, ano XXII n°66. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. **O surgimento do anti valor: capital, força de trabalho e fundo público**. Novos Estudos Cebrap, n. 22, outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. **O que é formação para cidadania?** Entrevista realizada por Silvio Caccia Bava, em 1999. Disponível em [www.dhnet.org.br/textos/coliveira](http://www.dhnet.org.br/textos/coliveira). Acesso em 25/01/2009.

PAIM, Antônio. **O liberalismo social**. In: MERQUIOR, José Guilherme; PAIM, Antônio; KUJAWSKI, Gilberto de Mello. O liberalismo social: uma visão histórica. São Paulo: Massao Ohno, Editor, 1998.

PASTORINI, Alejandra. **Quem mexe os fios das políticas sociais?** Avanços e limites da categoria concessão-conquista. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano 18, n. 53, p. 80-101, mar. 1997.

PISÓN, José Martinez de. **Políticas de bien estar: un estudio sobre los derechos sociales**. Madrid: Tecnos, 1998.

PLANO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Pallotti, dezembro de 1999.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: novembro de 2004.

POCHMANN, Márcio (org.). **Reestruturação produtiva**: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis: Vozes, 2004.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PUGLISI, M.L.; FRANCO, B. **Análise de conteúdo**. 2 ed., Brasília: Líber Livro, 2005.

REIS, F.W. **Cidadania, mercado e sociedade civil**. In: DINIZ, Eli et alii. O Brasil no rastro da crise. São Paulo: Anpocs/Ipea/Hucitec, 1994.

Relatório de Desenvolvimento Humano 2005. Disponível em: [www.pnud.com.br](http://www.pnud.com.br). Acesso em: 12 de setembro de 2005.

Relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA - **Políticas Sociais – acompanhamento e análise** - edição especial nº 13 .Disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br) . Acesso em: 10 de janeiro de 2009.

RICO, Elizabeth de Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

ROSSEAU, Jean Jaques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

RUSCHEINSKY, ALOÍSIO. **Metamorfoses da cidadania: sujeitos sociais, cultura política e institucionalidade**. São Leopoldo: UNISINOS, 1999.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

\_\_\_\_\_. **Prefácio**. In: VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p. 09-11.

SADER, Emir. **Direitos e cidadania na era da “globalização**. In: BÓGUS, L. e PAULINO, A Y (orgs.). *Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais*. São Paulo, Educ, 1997.

\_\_\_\_\_. **Século XX: uma biografia não autorizada**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

SALES, T. **As raízes da desigualdade social na cultura política brasileira**. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 9, n.25, p. 26- 37, jun., 1994.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. **Os fascismos sociais**. *Folha de São Paulo*, domingo 6 de setembro de 1998.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1987, Coleção Espaços.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e Justiça– A Política Social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos em cena ... E as teorias por onde andam?** In: Ilse Scherer-Warren et al, *Cidadania e Multiculturalismo: a teoria social no Brasil contemporâneo*. Lisboa/Florianópolis: Socius/Editora da UFSC, 2000.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SIMIONATO, Ivete. **Reforma do estado e políticas públicas: implicações para a sociedade civil e para a profissão**. Disponível em [http://www.portalsocial.ufsc.br/crise\\_estado.pdf](http://www.portalsocial.ufsc.br/crise_estado.pdf). Acesso em 15/08/07.

SPOSATI, Aldaíza, FALCÃO, Maria do C, TEXEIRA, Sônia Maria F. **Os direitos dos (dos desassistidos sociais)**. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. **A inclusão Social e o Programa de Renda Mínima.** In Revista Serviço Social e Sociedade, n° 66, ano XXII, São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: concepções fundantes.** Curso de Formação de Multiplicadores – ENAP: 2008

SILVA, Fernando Antônio Rezende. **Finanças públicas.** São Paulo: Atlas, 1983.

\_\_\_\_\_. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais brasileira.** São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, Maria Ozanira. GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social brasileira no século XXI: A prevalência dos Programas de transferência de Renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva.** São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. **Avaliação das políticas sociais: concepção e modelos analíticos.** In Revista Serviço Social e Sociedade, n° 53, São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, E.L.; MENEZES, E.M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** Florianópolis: LED/UFSC, 2000.

SILVA, Vini R. **Da Exclusão social a Cidadania ativa: um processo participativo.** Fides et ratio: Festschrift em homenagem a cláudio Neutzling. Pelotas: EDUCAT, 2003.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta.** São Paulo: Cortez, 2002.

SZYMANSKI, Heloisa. **Viver em família como experiência de cuidado mútuo.** In Revista Serviço Social e Sociedade, n° 71, ano XXIII, São Paulo: Cortez, 2002.

TELLES, Vera. **Direitos sociais e direitos dos trabalhadores: por uma ética da cidadania**. In: BÓGUS, L. e PAULINO, A Y (orgs.), op. cit., 1997.

THERBORN, Göran. **A crise e o futuro do capitalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 39-50.

VIANNA, Maria Lucia T. Werneck & SILVA, Beatriz Azeredo da. **Interpretação e avaliação da política social no Brasil: uma bibliografia comentada**. In: MPAS/CEPAL. *A economia e a política em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*, v. 3, Brasília, 1989.

VILLAS LOBOS, Verônica Silva. **O Estado de bem-estar social na América Latina: necessidade de redefinição**. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *Pobreza e Política social*. São Paulo, 2000. (Cadernos Adenauer 1)

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **Autoritarismo e corporativismo no Brasil**: Oliveira Vianna e CIA. 2. ed. São Paulo: 1981.

\_\_\_\_\_. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio à Geisel**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 2. ed., Rio de Janeiro: Record, 1998.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 10 ed. São Paulo: Ática, 2003. v. 2.

XIBERRAS, Martine. **As teorias da exclusão: para uma construção do imaginário do desvio**. Tradução: José Gabriel Rego, Lisboa/Portugal: Instinto PIAGET, 1993.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. **O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras**. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 104-112, 2004.

## Anexos

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS**  
**MESTRADO EM POLITICAS SOCIAIS**

Pesquisa: Avaliação da Eficácia do Programa de Transferência de Renda – Bolsa Família no município de Pelotas – RS

**Formulário**

**1 – Dados de Identificação**

1.1. Nome:

1.2. Bairro:

1.3. Escolaridade:

1.4. Idade:

1.5. Trabalho: Ocupado ( ) Sim ( ) Não. Responda:

( ) Desemprego aberto ( ) Desemprego oculto pelo trabalho precário ( ) Desemprego oculto pelo desalento  
Responda quantos anos/meses esta desempregado:

1.6. Profissão:

1.7. Valor do Benefício do PBF:

1.8. Aposentada: ( ) Sim ( ) Não

**2 – Dados Familiares**

2.1. Estado Civil: ( ) Solteira (o) ( ) Casada(o) ( ) União Estável ( ) Divorciada (o)

2.2. Caso casada (o) e/ou União estável. Responda as questões abaixo:

2.3. Trabalho: ocupado ( ) Sim ( ) Não, Responda quantos anos esta desempregado?

2.4. Profissão:

2.5. Aposentado: ( ) Sim ( ) Não

2.5. Renda:

2.6. Filhos ( ) Sim ( ) Não

2.7. Caso tenha filhos responda: 2.7.1. Quantos?

2.7.2. Idade dos filhos?

2.7.3. Tem filhos trabalhando? ( ) Sim. Salário? ( ) Não

2.9. Renda Total familiar: Per capita?

**3 – Acesso a Políticas Públicas – Saúde – Assistência Social – Educação**

3.1. Assistência Social

3.1.2. Recebe algum Benefício da AS? \_\_\_\_\_

3.1.3. Você conhece o CRAS? ( ) Sim. Qual deles conhece? ( ) Dunas ( ) Navegantes

Quais atividades participa no CRAS?

Periodicidade que frequenta: ( ) Eventualmente ( ) Semanal ( ) Quinzenal ( ) Mensal

( ) Não conhece – Caso não, responda a seguinte pergunta:

Conhece o Centro de Integração da Criança e do Idoso- CICI – ( ) Sim ( ) Não

3.1.4. Outros Programas que utiliza da Assistência Social:

( ) Apoio Sócio Educativo as Famílias. Responda: Quais atividades participa? ( ) Palestras ( ) Grupos de familiares

( ) Grupo de Geração de renda (Sim) Quantas vezes já participou de cursos?

Quais cursos?

( ) Plantão Social – documentação e sacolas; ( ) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; ( ) Apoio Sócio Educativo em Meio Aberto; ( ) Fome Zero. ( ) Outros. \_\_\_\_\_

3.1.5. Participa de alguma atividade desenvolvida por entidade privada de assistência social? ( ) Não ( ) Sim, qual?

3.1.6. Qual sua avaliação sobre o Programa Bolsa Família?

3.1.7. O que o PBF representa para sua família?

3.1.7. O que mudaria no PBF?

### 3.2. Saúde

3.2.1. Possui acesso a Unidade Básica de Saúde? ( ) Sim

( ) Não. Porque? \_\_\_\_\_

3.2.2. Caso, tenha filhos responda: 3.2.2.1. Fez pré-natal na Unidade Básica de Saúde? ( ) Sim

( ) Não. Onde fez? \_\_\_\_\_

3.2.2.2. Leva os filhos para acompanhamento nutricional (pesa)? ( ) Sim ( ) Não

3.2.2.3. Participa das campanhas de vacinação? ( ) Sim ( ) Não

3.2.3. Conhece as exigências do Programa Bolsa Família em relação às condicionalidades da Saúde?

( ) Sim ( ) Não. Por quê? \_\_\_\_\_

3.2.4. Participa de outros Programas oferecidos na Secretaria Municipal de Saúde?

( ) Não ( ) Sim. Quais? \_\_\_\_\_

### 3.3. Educação

3.3.2. Caso tenha filhos menores de 17 anos, responda: 3.3.2.1. Tem acesso a educação ( ) Sim ( ) Não

3.3.3. Qual a série que eles estão?

3.3.4. Já repetiram de ano na escola? ( ) Sim Quantos filhos já repetiram? Quantas vezes? ( ) Não

3.3.5. Algum filho não quer estudar? ( ) Não. ( ) Sim. Por quê? \_\_\_\_\_

3.3.6. Você conhece as condicionalidades da educação em relação ao Programa Bolsa Família?

### 4 – Acompanhamento Técnico (Social)

4.1. Como você recebe as informações sobre o Programa Bolsa Família (funcionamento)?

4.2. Qual o profissional que lhe atende em relação ao Programa Bolsa Família nas Secretarias Municipais?

4.3. Onde são fornecidos os atendimentos?

4.4. Quais atividades você é convidado a participar?

UNIVERSIDADE CATOLICA DE PELOTAS  
MESTRADO EM POLITICAS SOCIAIS

**Autorização**

Venho por meio deste, autorizar que os dados informados por mim sobre o Programa Bolsa Família no formulário aplicado pela pesquisadora e aluna Alessandra Ballinhas de Moura do Mestrado em Políticas Sociais da UCPEL na Pesquisa intitulada: **Avaliação da Eficácia do programa Bolsa Família no município de Pelotas**, possa ser utilizados na sua Dissertação.

Pelotas, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 2008.

---