



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

ALINE DO NASCIMENTO SANTOS

**PROGRAMAS COMPLEMENTARES DO BOLSA FAMILIA COM FOCO NA
GERAÇÃO DE RENDA: UMA ANÁLISE DE SUA OPERACIONALIZAÇÃO
NOS CRAS DE ARACAJU – SE**

**São Cristóvão – SE
2014**

ALINE DO NASCIMENTO SANTOS

**PROGRAMAS COMPLEMENTARES DO BOLSA FAMILIA COM FOCO NA
GERAÇÃO DE RENDA: UMA ANÁLISE DE SUA OPERACIONALIZAÇÃO
NOS CRAS DE ARACAJU – SE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PROSS, da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria da Conceição Almeida Vasconcelos

**São Cristóvão – SE
2014**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

Santos, Aline do Nascimento

S237p Programas complementares do bolsa família com foco na geração de renda: uma análise de sua operacionalização nos CRAS de Aracaju-SE / Aline do Nascimento Santos; orientadora Maria da Conceição Almeida Vasconcelos. – São Cristóvão, 2014.

187 f.:il.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Sergipe, 2014.

1. Serviço social. 2. Renda - Distribuição. 3. Política social. I. Centros de Referência da Assistência Social. II. Vasconcelos, Maria da Conceição Almeida, orient. II. Título.

CDU 364-624:336.23

ALINE DO NASCIMENTO SANTOS

**PROGRAMAS COMPLEMENTARES DO BOLSA FAMILIA COM FOCO NA
GERAÇÃO DE RENDA: UMA ANÁLISE DE SUA OPERACIONALIZAÇÃO
NOS CRAS DE ARACAJU – SE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PROSS, da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria da Conceição Almeida Vasconcelos

Aprovada em 05 de maio de 2014.

Prof^a. Dr^a. Maria da Conceição Almeida Vasconcelos
(Orientadora)

Prof^a. Dr^a. Maria da Conceição Vasconcelos Gonçalves
(UFS)

Prof^o. Dr^o. Marcus Eugenio Oliveira Lima
(UFS)

AGRADECIMENTOS

Escrever uma Dissertação de Mestrado é uma experiência desafiadora, ao mesmo tempo enriquecedora e de plena superação. Não foi fácil chegar até aqui. Do processo seletivo, passando pela aprovação até a conclusão do Curso, foi um longo caminho percorrido. Nada foi fácil, tampouco tranquilo. Para as pessoas que compartilham desse momento conosco, parece uma tarefa interminável e é graças a elas que tal conquista se torna possível. São a essas pessoas que dedico esta Dissertação e às quais quero agradecer.

Primordialmente agradeço a Deus, Ser onipotente e de grandeza inigualável, por me inspirar, iluminar e abençoar nesta etapa e em todos os dias da minha vida.

Aos meus pais que torcem incondicionalmente pelo meu sucesso, especialmente à minha mãezona, a pessoa mais importante da minha vida, minha referência de ser humano e mulher. À minha avó Lurdes e ao meu avô Erasmo, pessoas especiais e de relevância incalculável para mim. Ao meu “maninho” Áleff, que representa o filho que ainda não tive e pelo qual me sinto responsável, por isso, também foi um dos grandes incentivadores.

Ao meu esposo amado Luiz Henrique, pelo apoio, amor e paciência nos momentos de inquietação e cansaço, sempre com o mesmo entusiasmo, carinho e a mesma alegria.

À professora Conceição, um misto de austeridade e competência, que com o seu conhecimento me orientou na produção desse estudo, contribuindo direta e indiretamente para o alcance dessa etapa de extrema relevância em minha vida. A quem manifesto minha admiração, respeito e carinho, não só como profissional, mas como mulher.

À professora e coordenadora Maria da Conceição, nossa querida “Lica”, pelas experiências compartilhadas, além da paciência e do apoio durante todo o desenvolvimento do Curso. E ainda à professora Rosângela, minha orientadora de Estágio nesta etapa acadêmica, a quem sou grata pelo incentivo e aprendizado transmitidos. E a ambas, agradeço imensamente pelas relevantes contribuições durante a Banca de Qualificação da qual fizeram parte.

Meu especial agradecimento às coordenadoras da SEMFAS e dos CRAS de Aracaju, que enquanto sujeitos da pesquisa tornaram possível a sua materialização.

Agradeço ainda às minhas companheiras de curso pelas experiências, dificuldades e momentos de descontração compartilhados durante esses dois anos.

Enfim, agradeço aos meus demais familiares e às pessoas que torceram por mim de coração e que aguardaram tão ansiosas quanto eu pelo resultado desta Dissertação, com as quais também compartilho essa conquista. Abraços fraternos a todos!

RESUMO

O Programa Bolsa Família é um Programa de Transferência de Renda brasileiro, criado em 2003, que propõe, em um de seus eixos de combate à pobreza, a articulação do benefício com o desenvolvimento de programas complementares, tendo em vista potencializar e/ou desenvolver novas habilidades das famílias beneficiárias, propiciando a geração de renda, de forma a promover a sua independência financeira e, conseqüentemente, a saída do Programa. Este estudo teve como objetivo realizar uma análise da operacionalização dos Programas Complementares do Bolsa Família, com foco na Geração de Renda, nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) de Aracaju-SE. Neste sentido, procurou-se identificar os programas complementares de geração de renda desenvolvidos nos CRAS deste município; verificar o papel desempenhado pelos CRAS nos programas complementares de geração de renda; identificar em que medida tais programas levam em consideração as demandas e potencialidades das famílias beneficiárias; e avaliar como têm contribuído para a promoção da independência financeira e possível desvinculação dos beneficiários do Bolsa Família. A pesquisa teve caráter exploratório, abordagem qualitativa e se orientou pelo método materialista histórico-dialético. O universo do estudo contemplou todos os CRAS da capital sergipana, que totalizam 15, dos quais 5 compuseram a amostra estudada, cujo critério de escolha se pautou na premissa de serem localizados nas maiores áreas de abrangência do município. A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com duas coordenadoras da SEMFAS e cinco dos CRAS, após a assinatura de “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”. Como resultado do estudo foi identificado que apesar de existirem outros programas complementares em desenvolvimento, apenas um deles pode ser considerado de Geração de Renda, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC/BSM). Os resultados da pesquisa indicaram, que a sua operacionalização apresenta muitas fragilidades, das quais cabe elencar as principais: os beneficiários do PBF não têm prioridade no acesso; a realidade e as potencialidades destes não são levadas em consideração no planejamento das ações; o papel dos CRAS se restringe à divulgação, mobilização e inscrição do público alvo no Programa; e a operacionalização, de modo geral, se distancia do alcance de resultados expressivos, sobretudo no sentido de promover a independência financeira e desvinculação dos beneficiários do PBF, a partir do acesso à renda. Tal constatação reforça o caráter residual dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, bem como de seu modelo de proteção social, orientado, principalmente, pelas ideias neoliberais, as quais têm conduzido o Estado a implementar políticas compensatórias, focalizadas e de alcance limitado, em detrimento da acumulação do capital.

Palavras-chave: Centros de Referência da Assistência Social; Bolsa Família; Programas Complementares, Transferência de Renda.

ABSTRACT

The Bolsa Família Program is a Brazilian cash transfer , created in 2003 , which proposes , in one of his axes to fight poverty , the joint benefit with the development of additional programs , with a view to enhance and / or develop new skills of beneficiary families , providing income generation in order to promote their financial independence and consequently the output of the program . This study aims to perform an analysis of the operation of the Bolsa Família Program Complementary , focusing on income generation , the Reference Centres for Social Assistance (CRAS) Aracaju - SE . In this sense , we tried to identify complementary programs for income generation CRAS developed in this city ; verify the role of CRAS in complementary programs for income generation ; identify to what extent these programs take into account the demands and potential beneficiary families ; and assess how they have contributed to the promotion of financial independence and possible decoupling of Bolsa Família beneficiaries . The research was exploratory , qualitative approach was guided by the historical - dialectical materialist method. The study population included all CRAS capital of Sergipe , totaling 15 , of which 5 comprised the study sample whose selection criterion was based on the premise of being located in the largest coverage areas in the municipality . Data collection was conducted through semi-structured interviews with two coordinators of SEMFAS and five of CRAS , after the signing of a " Statement of Consent ". As a result of the study was identified that although there are other complementary programs in development , only one of them can be considered Income Generation , the National Program for Access to Technical Education and Employment (PRONATEC/ BSM). The survey results indicated that its operation has many weaknesses, which fits list the main ones: BFP beneficiaries have priority access ; the reality and the potential of these are not taken into account in planning actions ; the role of CRAS is limited to the dissemination , mobilization and registration of the audience in the program ; and operationalization , in general, is far from the reach of impressive results , especially in promoting financial independence and decoupling of BFP beneficiaries , from access to income . This finding reinforces the residual character of Income Transfer Programs in Brazil , as well as its model of social protection , driven mainly by neoliberal ideas , which have led the state to implement compensatory , focused and limited range of policies, expense of capital accumulation .

Keywords: Reference Centres for Social Assistance; Bolsa Familia; Complementary programs, cash transfer.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Organização Institucional de Programas Selecionados na Europa.....78

Tabela 2 - Evolução da renda per capita familiar, estabelecida como critério de elegibilidade do público alvo do PBF relativo a 2003, 2006 e 2009.....176

Tabela 3 - Responsabilidades dos entes federativos na implementação do PRONATEC/BSM177

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

AFDC – Auxílios a Famílias com Crianças Dependentes

BASA – Banco da Amazônia

BB – Banco do Brasil

BF – Bolsa Família

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BSM – Plano Brasil Sem Miséria

CadÚnico – Cadastro Único

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CEME – Central de Medicamentos

CF – Constituição Federal

CGPBF – Conselho Gestor do Programa Bolsa Família

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

EUA – Estados Unidos

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FUNABEM – Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor

FUNDAT – Fundação Municipal do Trabalho

IAPAS – Instituto Nacional de Administração da Previdência Social

IAPS – Institutos de Aposentadorias e Pensões

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

NIS – Número de Identificação Social

ONG's – Organizações Não Governamentais

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PAIF – Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família
PCs – Programas Complementares
PCGR – Programa Complementar de Geração de Renda
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB – Proteção Social Básica
PT – Partido dos Trabalhadores
PTRs – Programas de Transferência de Renda
RMI – Renda Mínima de Inserção
RMG – Rendimento Mínimo Garantido
RMV – Renda Mensal Vitalícia
RSA – Rendimento de Solidariedade Ativa
SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEMFAS – Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social
SINPAS – Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
USF – Unidades de Saúde da Família

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	22
CAPÍTULO I	31
A POLÍTICA SOCIAL: ALGUNS ELEMENTOS PARA O DEBATE	31
1.1 A política social: primeiras iniciativas e o foco no liberalismo	31
1.2 O Estado de Bem Estar Social no centro do capitalismo mundial.....	41
1.3 O redirecionamento das políticas sociais pós-crise de 1970	49
1.4 O Sistema Brasileiro de Proteção Social: conquistas e desafios	57
CAPÍTULO II	68
OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: UM DEBATE EM TORNO DO CONTEXTO INTERNACIONAL	68
2.1 Programas de Transferência de Renda nos países europeus	68
2.2 Os Programas de Transferência de Renda nos Estados Unidos	81
2.3 Os Programas de Transferência de Renda na América Latina	86
CAPÍTULO III	95
OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL	95
3.1 Os Programas de Transferência de Renda em desenvolvimento no país a partir da década de 1990	95
3.2 Programa Bolsa Família: Focalização, Benefícios e Condicionais	102
3.3 Programas Complementares: pressupostos fundamentais e o caráter estrutural de suas ações no interior do Programa Bolsa Família	109
CAPÍTULO IV	117
A OPERACIONALIZAÇÃO DE PROGRAMAS COMPLEMENTARES DO BOLSA FAMÍLIA NOS CRAS DE ARACAJU - SERGIPE	119
4.1 Programas complementares de geração de renda do Bolsa Família nos CRAS de Aracaju.....	120
4.2 O PRONATEC como referência dos Programas Complementares de Geração de Renda, nos CRAS de Aracaju: operacionalização, articulações e os beneficiários	135

4.3 Programas Complementares do Bolsa Família com foco na geração de renda nos CRAS de Aracaju: O PRONATEC/BSM - uma porta de saída?	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS	161
REFERÊNCIAS.....	171
APÊNDICES	178

INTRODUÇÃO

Os países, em todo o mundo, estão passando por intensas transformações em seus sistemas econômicos e de proteção social, provocadas, sobretudo, a partir das décadas de 1970 e 1980, pelo processo de reestruturação do capital, enquanto saída para a crise capitalista internacional. Tais fatos levam a um movimento que Soares (2009) intitula de “retorno à ortodoxia liberal”, responsável por originar as teses monetaristas e neoliberais que passam a orientar as políticas econômicas de boa parte do mundo, as quais, de maneira estratégica, conduzem à alteração do papel do Estado frente aos problemas sociais, rebatendo, conseqüentemente, os mecanismos de proteção social.

Assim, os países do centro do capitalismo, como os europeus, têm passado por reconfigurações em seus Estados de Bem Estar Social, em função dos efeitos dos ajustes em suas economias. Por outro lado, os países latino-americanos são os atingidos mais categoricamente por tais ajustes, especialmente a partir do denominado “Consenso de Washington”, e de seu conjunto de regras de caráter neoliberal. Dessa forma, os panoramas e convergências atuais de mudanças societárias que caracterizam o capitalismo contemporâneo, principalmente em sua periferia, centralizam e põem em questão a reflexão acerca dos desafios e perspectivas impostos para as políticas de proteção social, pondo no centro da discussão os Programas de Transferência de Renda, os quais, ainda que em cada país tenham assumido particularidades distintas, têm se tornado alternativa política de combate à pobreza adotada tanto pelos países de primeiro mundo, quanto pelos países em desenvolvimento, como o Brasil.

As políticas dessa natureza são pautadas na focalização, por isso nos países de capitalismo central são, de maneira geral, adotadas em situações emergenciais, em função de apresentarem sistemas de proteção social mais consolidados. Já nos países de capitalismo periférico, como grande parte dos latino-americanos (que possuem sistemas de proteção caracterizados como frágeis, inacabados e de abrangência limitada), essas políticas, consideradas de caráter complementar e provisório no combate à pobreza, têm sido implementadas como mecanismo principal de enfrentamento desta e da desigualdade social, em detrimento da implantação de políticas sociais universais, de cobertura ampla. Essa realidade não tem sido diferente no Brasil, que também integra este grupo de países.

O Estado brasileiro tem implementado Programas de Transferência de Renda (PTRs) direcionados à população pobre a partir da década de 1990. Esses programas consistem em

transferir um valor monetário a indivíduos ou famílias que apresentam determinado perfil, sem exigência de prévia contribuição. Com base nos estudos de Silva et al. (2008), eles podem ser situados, historicamente, nos seguintes momentos: em 1991, com a elaboração do Projeto de Lei do Senador Eduardo Suplicy, que propunha o Programa de Garantia de Renda Mínima; em 1995, com a implantação das “primeiras experiências”, em nível municipal (Campinas e Brasília), com o Bolsa Escola, que se expandiu, em 1996, para outros Estados; em 2001, no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando ocorreu o crescimento desses programas, com a implantação do Programa Bolsa Escola e Bolsa Alimentação; e, finalmente, em 2003, quando o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva os unifica, e passam a ser representados pelo Programa Bolsa Família (PBF).

O PBF é um Programa de Transferência de Renda destinado às famílias pobres e extremamente pobres, característica definida a partir de um corte de renda *per capita* familiar, definido de antemão pelo governo federal. Dessa maneira, o PBF se qualifica como “política” específica, visto que é destinado a determinados segmentos. Os beneficiários são identificados a partir do chamado Cadastro Único (CadÚnico), ferramenta de coleta de dados que tem o objetivo de identificar todas as famílias em condição de pobreza existentes no país.

O PBF se insere no contexto de várias transformações advindas dos preceitos neoliberais em curso no Brasil, sobretudo que marcam a conjuntura política, social e econômica do país a partir dos anos de 1990, incidindo, diretamente, no papel desempenhado pelo Estado, principalmente no campo da proteção social, onde se verifica a adoção de políticas compensatórias e de caráter residual, as quais têm embasado o desenvolvimento dos programas sociais de transferência de renda.

Não é novidade afirmar que a pobreza, a desigualdade e a exclusão não são recentes no Brasil. São problemas que têm raízes históricas, econômicas e sociais, os quais se agravaram com a omissão ou negligência do Estado, perpetuando-se e assumindo faces diferenciadas ao longo do tempo, deste modo, até hoje, têm gerado discrepâncias expressivas entre os segmentos sociais. Esse processo foi agravado diante da construção de um sistema de proteção social que sempre teve como base o seguro social, ou seja, a ele tinham direito aqueles que contribuía para a previdência social.

Mesmo com os avanços advindos da Constituição de 1988, quando se insere no texto constitucional o conceito de seguridade social –, composta pelas políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social –, e os avanços na política da saúde em seu caráter público e universal, além do reconhecimento da Assistência Social como política pública, o que se tem, historicamente, são políticas caracterizadas pelo clientelismo e paternalismo, servindo, até os

dias atuais, a segmentos políticos populistas ou da oligarquia conservadora, com forte controle ou influência sob o poder público.

Assim, a configuração e o desenvolvimento da proteção social no país têm recebido muitas críticas e provocado discussões acerca dos limites e retrocessos da intervenção estatal nas demandas sociais, a exemplo da implantação de programas sociais de transferência de renda, os quais têm sido marcados pela tradicionalidade, seletividade e/ou focalização naqueles considerados mais pobres entre os pobres.

No Brasil, principalmente a partir de 2003, há uma ampliação desses programas, dentre os quais se destacam, atualmente, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Este último – defendido por seus idealizadores e alguns estudiosos da área como um programa responsável pela redução do número de pobres e miseráveis no país, e também das distâncias sociais e econômicas entre as classes sociais – tem sido alvo de indagações quanto à sua efetividade, sustentabilidade e prováveis alcances positivos.

O programa Bolsa Família, com base no MDS, possui três eixos principais:

transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2011a).

O terceiro eixo, ou seja, os Programas Complementares (PCs), com base na regulamentação do PBF, tem uma relevância ímpar no interior do Programa, pois a partir deles podem ser desenvolvidas as potencialidades do público alvo ou até mesmo ampliar aquelas já apresentadas previamente por este, com vistas à inserção no mercado de trabalho ou ao acesso a outras atividades geradoras de renda. Portanto, os programas ou as ações complementares ganham destaque entre os eixos de atuação do Bolsa Família, sobretudo ao ser levado em conta que podem se configurar como uma possível “porta saída” para as famílias beneficiárias.

A operacionalização dos Programas Complementares do Bolsa Família conta com a coordenação nacional do Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome (MDS), que realiza a gestão dos benefícios do PBF, supervisiona o cumprimento das condicionalidades e promove a oferta de programas complementares em articulação com outros ministérios e os governos estaduais e municipais (BRASIL, 2010).

Compreender melhor esses programas complementares é o propósito deste estudo, que tem como objeto os *Programas Complementares do Bolsa Família implementados nos CRAS de Aracaju - SE*. Como objetivo geral procurou-se realizar uma análise da operacionalização de Programas Complementares do Bolsa Família, com foco na Geração de Renda nos CRAS de Aracaju. Para tanto, fez-se imprescindível identificar os programas complementares de geração de renda desenvolvidos nos CRAS do município; verificar o papel desempenhado pelos CRAS nos programas complementares de geração de renda; identificar em que medida tais programas levam em consideração as demandas e potencialidades das famílias beneficiárias; e avaliar como eles têm contribuído para a promoção da independência financeira e possível desvinculação dos beneficiários do Bolsa Família.

Este estudo se norteou pela seguinte hipótese: a operacionalização dos programas complementares, com foco na geração de renda, não têm alcançado o êxito almejado na vida dos beneficiários do Bolsa família. Seu alcance é limitado, compensatório, e possibilita, unicamente, a manutenção da pobreza, longe de proporcionar aos mesmos um nível de renda satisfatório, que implique positivamente em seu desligamento espontâneo do PBF.

A aproximação com a temática aqui tratada, ou seja, com o objeto de estudo, advém, do período vivenciado na Graduação em Serviço Social e, de forma mais direta, em dois momentos: a realização do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) sobre o Programa Bolsa Família, quando se avaliou seu impacto na vida dos usuários do CRAS do município de Cristinápolis-SE e, também, por ocasião da realização do Estágio Curricular Supervisionado I e II, no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Assim sendo, trata-se de um tema que vem fazendo parte da formação acadêmica, logo, o Mestrado representou um momento de aprofundamento deste.

Com essas experiências, foi possível perceber que apesar de os usuários da unidade pública serem, em sua maioria, beneficiários do PBF, recorriam, com frequência, ao CRAS com o objetivo de adquirir benefícios eventuais, principalmente a cesta básica. A ocorrência de solicitação desses era constante (contínua), o que, por conseguinte, os descaracterizavam. De certo modo, tal fato trazia à tona a suposta ineficácia do PBF, que não atingia ao objetivo básico almejado na Lei que o legitima.

Durante tais experiências não foi possível uma aproximação com a operacionalização dos programas complementares, ficando, deste modo, uma lacuna para melhor, ou mais abrangente, compreensão do PBF. Nesse sentido, despertou-se para a relevante necessidade em aprofundar o conhecimento sobre esse eixo, isto é, os programas complementares, com foco na geração de renda, tendo em vista sua importância enquanto alternativa de caráter

estruturante, que tem o papel de desenvolver potencialidades nas famílias de modo que as levem a ter acesso a uma renda mais sustentável e independente, e as conduzam a uma possível “porta de saída” do programa.

Com o intuito de dar exequibilidade a este estudo, foram adotados alguns procedimentos metodológicos. Inicialmente convém destacar que ele se orienta pelo método materialista histórico-dialético, que contribui para fundamentar teoricamente a temática, bem como para as análises feitas a partir do campo empírico, numa relação dialética entre teoria e prática. A escolha do mesmo como norteador da pesquisa se justifica pelo fato de fornecer, segundo Gil (1999, p. 14), as “bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc”. Logo, permitiu uma aproximação mais profunda com a problemática aqui estudada e a realidade na qual esta se insere, especificamente os programas complementares do Bolsa Família desenvolvidos nos CRAS da capital sergipana, e o seu alcance no sentido de alterar a realidade desfavorável dos beneficiários, a fim de que saiam da condição de dependentes de uma política compensatória rumo à sua independência, a partir do acesso a outra de caráter estruturante. Portanto, o referido método consistiu o mais adequado para uma análise crítica, voltada para além da aparência desses programas.

Esta pesquisa teve caráter exploratório e utilizou a abordagem qualitativa, que, na ótica de Godoy (1995, p. 62), possibilita a apreensão do “ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental; o caráter descritivo; o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida como preocupação do investigador; e o enfoque indutivo”. Além disso, Günther (2006, p. 04) expressa o valor da abordagem qualitativa ao atribuir as seguintes características:

[...] grande flexibilidade e adaptabilidade. Ao invés de utilizar instrumentos e procedimentos padronizados, a pesquisa qualitativa considera cada problema objeto de uma pesquisa específica para a qual são necessários instrumentos e procedimentos específicos. Tal postura requer, portanto, maior cuidado na descrição de todos os passos da pesquisa: a) delineamento, b) coleta de dados, c) transcrição e d) preparação dos mesmos para sua análise específica.

Em busca pelo atendimento aos objetivos propostos no estudo, foram definidas como sujeitos da pesquisa, as Coordenadoras da Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social (SEMFAS) e as dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) de Aracaju,

referidas, aqui, apenas no gênero feminino pelo fato de serem todas mulheres. Todas elas possuem o nível superior nas áreas de Psicologia, Letras-Português e Serviço Social, com exceção de 1 (uma), a qual tem apenas curso técnico em Contabilidade.

O Programa Bolsa Família (PBF) é gerido no município de Aracaju pela SEMFAS, através da Proteção Social Básica (PSB), e por intermédio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). O último, conforme preconiza o PBF, é o *locus* privilegiado da execução do referido Programa, bem como de possíveis programas complementares (PCs), enquanto equipamento social de execução de ações da Política Nacional de Assistência Social, precisamente da Proteção Social Básica. Ao considerar esta informação, percebeu-se a necessidade de entrevistar, em primeira instância, as coordenadoras do Programa Bolsa Família – do Cadastro Único – e dos Programas Complementares com foco na geração de renda em Aracaju, ambas alocadas na SEMFAS, para, posteriormente, entrevistar as coordenadoras dos CRAS nos quais são desenvolvidos os PCs. Definiu-se entrevistar as coordenadoras desses setores por se considerar que, na qualidade de gestoras, possuam informações abrangentes sobre os programas que são operacionalizados. Neste sentido, foram entrevistadas 02 coordenadoras da SEMFAS e 05 dos CRAS.

Constatou-se, de imediato, que a coordenação do CadÚnico e do PBF era realizada pela mesma pessoa e que não havia nenhum setor específico na SEMFAS responsável pela gestão ou coordenação de Programas Complementares, ou seja, um profissional designado para esta função, assim como também nos CRAS. Na referida Secretaria há uma profissional responsável especificamente pela coordenação de um único programa complementar de geração de renda.

Por meio de uma das coordenadoras da SEMFAS foi possível obter informações que contribuíram para a definição do universo e da amostra da pesquisa. Conforme Richardson (1999), o universo da pesquisa contém um conjunto de elementos que possuem determinadas características. Enquanto a amostra, para o autor mencionado, refere-se a uma parte, ou um subconjunto representativo do universo em questão. O município de Aracaju possui um total de 15 (quinze) CRAS. Portanto, o universo desta pesquisa integrou esse quantitativo, uma vez que, de acordo com a informação da SEMFAS, todos desenvolvem programas complementares. Já a amostra foi definida como do tipo não probabilística, já que, conforme Gil (1999) consiste em selecionar um subgrupo do universo com base nas informações disponíveis, passando a ser representativo da população. Assim, a amostra foi constituída por 5 (cinco) deles, cujo critério de escolha se pautou na premissa de serem localizados nas maiores áreas de abrangência do município, logo, atendem a um número mais expressivo de

usuários da Política de Assistência Social.

Sobre os instrumentos de pesquisa, Richardson (1999, p. 82) discorre que “as pesquisas qualitativas de campo exploram particularmente as técnicas de observação e entrevistas devido à propriedade com que esses instrumentos penetram na complexidade de um problema”. Partindo desse ponto de vista, o instrumento para a coleta de dados utilizado neste estudo foi a entrevista semiestruturada ou semidireta, dada a relativa flexibilidade que possui no acesso às informações, pois permite que as questões não sigam necessariamente a ordem prevista, podem-se introduzir outras que não se encontram no guia de entrevista, de acordo com o transcorrer do processo de coleta de dados. Além disso, permite um tratamento mais sistemático destes, sendo julgada a melhor forma de interagir com a amostra estudada e obter informações objetivas e subjetivas com precisão sobre os entrevistados, em *lócus*.

As entrevistas foram desenvolvidas com as coordenadoras da SEMFAS e dos CRAS a partir de roteiro/questionário, utilizado como guia para as perguntas. A partir da autorização das entrevistadas, foi utilizado um gravador de áudio ou voz durante o processo de coleta de dados, como recurso importante para preservar fielmente as falas, a fim de enriquecer, o máximo possível, o resultado da investigação. Da mesma forma, constituiu um meio de garantir a segurança da autora deste trabalho enquanto pesquisadora, e a das pessoas envolvidas na pesquisa, além de primar pela veracidade das informações. De modo geral, o gravador é utilizado como recurso por sua capacidade de registro e apreensão de informações relevantes, obtidas a partir de comunicação verbal, na qual interrupções necessárias à reflexão do que se ouve e imprecisões relacionadas à fala, por exemplo, são essenciais para aperfeiçoar a compreensão do que está sendo narrado, por isso é um recurso bastante indicado na realização de entrevistas (SCHRAIBER, 1995).

Convém pontuar que, inicialmente, foi pensado em incluir alguns beneficiários do PBF que tivessem participado de Programas Complementares. Porém, adotou-se como pressuposto que os mesmos só seriam envolvidos se houvesse algum caso em que o indivíduo, após a participação em PCs, conseguira ter acesso à renda e alcançar sua almejada independência financeira, vindo a se desvincular do PBF. Todavia, essa possibilidade foi desqualificada nas falas das coordenadoras durante as entrevistas, o que tornou a inclusão dos beneficiários inviável.

Este estudo está organizado em quatro capítulos: No primeiro, intitulado “Apolítica social: alguns elementos para o debate”, foi feita uma contextualização da política social em nível mundial, cujo propósito é mostrar como foi se constituindo os sistemas de proteção social, inicialmente sob o foco do liberalismo, depois impulsionados pelo Estado de Bem

Estar Social e, posteriormente, a partir das décadas de 1970 e 1980, mediante as intensas mudanças provocadas pelo processo de reestruturação produtiva, adotadas como saída para a crise internacional do capital, que culmina na adoção das ideias neoliberais. Após este debate, são tecidas algumas considerações acerca das conquistas e desafios do sistema de proteção social brasileiro, tendo em vista a importância de se conhecer a sua especificidade, de forma a embasar as discussões feitas, em seguida, ao se tratar da realidade brasileira. O desenvolvimento desse capítulo como um todo se deu permeado pelo papel do Estado em cada fase do modo capitalista de produção frente às políticas sociais adotadas, as quais foram direcionadas e/ou redirecionadas em cada contexto.

O segundo capítulo, “Os Programas de Transferência de Renda: um debate em torno do contexto internacional”, trata do desenvolvimento desses programas nos países de capitalismo central, desde as ações pioneiras na Europa, onde adquirem determinado caráter; até aqueles implementados nos Estados Unidos, que apresentam perfil diferenciado dos primeiros. Ademais, a discussão também passa pelos países da América Latina, onde os Programas de Transferência de Renda adquirem especificidades no combate à pobreza.

O terceiro capítulo, denominado “Os Programas de Transferência de Renda no Brasil”, versa sobre a introdução dos programas dessa natureza no estado brasileiro a partir da década de 1990. Para tanto, partiu-se dos primeiros debates inseridos na agenda política do país, passando pela adoção das primeiras experiências, até chegar à generalização desses programas em todo o território nacional. O capítulo destaca dentre os PTRs brasileiros, o Programa Bolsa Família e, no interior deste, dá centralidade aos programas complementares, que representam o terceiro eixo de atuação do PBF junto aos seus beneficiários.

O quarto e último capítulo, nomeado “A Operacionalização de Programas Complementares do Bolsa Família com foco na geração de renda nos CRAS de Aracaju-Sergipe”, apresenta os resultados e análises da pesquisa empírica desenvolvidos com as coordenadoras da SEMFAS e dos CRAS. Mostra os programas complementares do Bolsa Família desenvolvidos nos CRAS de Aracaju, a operacionalização destes, as articulações estabelecidas em sua execução e a relação com os beneficiários. Além disso, faz uma reflexão de como os programas complementares com foco na geração de renda têm se apresentado enquanto uma ação capaz de promover a independência socioeconômica das famílias beneficiárias do PBF, numa perspectiva de “porta de saída” deste.

A relevância social do estudo em questão está, dentre outras, em discutir o Bolsa Família e os programas complementares enquanto uma estratégia governamental de proteção social específica, ofertada pelo Estado nos últimos anos por meio da promoção de

transferência direta de renda, do acesso a serviços sociais básicos e o desenvolvimento de ações estruturantes que representam possíveis “portas de saída”.

Tal importância se particulariza na medida em que foca o debate sobre os Programas de Transferência de Renda no Brasil, representados aqui pelo Programa Bolsa Família, sobretudo acerca dos Programas intitulados Complementares, voltados para a geração de renda dos seus beneficiários. Ao trazer tais programas para a especificidade dos CRAS de Aracaju-SE, colabora na identificação de limitações, potencialidades e perspectivas que permeiam a implementação dos mesmos na realidade dos cidadãos aracajuanos que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, tendo em vista o aperfeiçoamento do perfil dos PCs operacionalizados no município.

CAPÍTULO I

A POLÍTICA SOCIAL: ALGUNS ELEMENTOS PARA O DEBATE

Este capítulo tem como objetivo discutir sobre as políticas sociais em âmbito mundial, pontuando alguns elementos, pautados, sobretudo, na perspectiva do Estado enquanto instância relevante para o desenvolvimento de sistemas de proteção social, os quais, consolidados ou não, têm papel central na garantia de direitos. Nesta perspectiva, apresenta as primeiras iniciativas de políticas sociais com foco no caráter liberal do Estado; discute elementos do Estado de Bem Estar Social, com a ampliação do sistema de proteção social nos países de capitalismo central; e aponta para o redirecionamento que passa a ter as políticas sociais pós-crise de 1970, mediante a adoção das ideias neoliberais. Após a discussão que envolve o contexto internacional, realiza uma sucinta abordagem sobre as conquistas e desafios do modelo de proteção social brasileiro, no qual se procura dar centralidade ao papel desempenhado pelo Estado na provisão de políticas sociais.

1.1 A política social: primeiras iniciativas e o foco no liberalismo

Apesar de não ser possível afirmar com precisão o nascimento das primeiras iniciativas reconhecidas enquanto políticas sociais, sua origem, nas palavras de Behring e Boschetti (2011, p. 47), “é comumente relacionada aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX, mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial” – reforça as autoras – “na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945)”.

Ao contrário da sociedade liberal, segundo as referidas autoras, “as sociedades pré-capitalistas não privilegiavam as forças de mercado e assumiam algumas responsabilidades sociais, não com o fim de garantir o bem comum, mas com o intuito de manter a ordem social e punir a vagabundagem”. Dessa forma, em atuação conjunta com a caridade privada e atividades filantrópicas, determinadas ações de caráter assistencialista são caracterizadas e apontadas como “protoformas” de políticas sociais. Destas, Behring e Boschetti (2011, p. 47-48) destacam “as mais exaltadas e frequentemente citadas como legislações seminais [...] as leis inglesas que se desenvolveram no período que antecedeu a Revolução Industrial”. São elas: o Estatuto dos Trabalhadores, de 1349; o Estatuto dos artesãos (Artífices), de 1563; as

Leis dos Pobres elisabetanas, que se sucederam entre 1531 e 1601; a Lei de Domicílio (*Settlement Act*), de 1662; *Speenhamland Act*, de 1795; e a Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*), de 1834.

Na verdade, essas leis estabeleciam o que Behring e Boschetti denominam – com base em Castel (1998) e Pereira (2000) –, de “código coercitivo do trabalho”, este não se apresentava enquanto mecanismo de proteção, sua natureza era meramente punitiva e repressiva. Ao mesmo tempo contribuía para manter certo domínio sobre os indivíduos, com vistas à manutenção da ordem societária imposta, não permitindo quaisquer tipos de conduta que a pusesse em risco.

Além disso, as autoras supracitadas ratificam que Castel assinala que essas legislações, as quais se expandiram no cenário europeu neste período, apresentavam alguns fundamentos comuns, tais como:

estabelecer o imperativo do trabalho a todos que dependiam de sua força de trabalho para sobreviver; obrigar o pobre a aceitar qualquer trabalho que lhe fosse oferecido; regular a remuneração do trabalho, de modo que o trabalhador pobre não poderia negociar formas de remuneração; proibir a mendicância dos pobres inválidos, obrigando-os a se submeter aos trabalhos “oferecidos” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 48).

Acerca do papel desempenhado comumente por essas leis, Behring e Boschetti (2011), fundamentadas em Polanyi (2000) e Castel (1998), conduzem ao entendimento de que, aquelas estabelecidas até 1795 (*Poor Law* de 1601, a Lei de Domicílio de 1662 e a *Speenhamland Act* de 1795), configuraram, basicamente, alternativas institucionais imprescindíveis no processo de dominação das classes, com vistas a mantê-las estratificadas e divididas, uma vez que essa condição facilitava tal domínio. A ideia era legitimar¹ a coerção e, por meio dessa, impedir a liberdade na compra e venda da força de trabalho, fator que teria, portanto, cooperado para o atraso no estabelecimento do mercado de trabalho livre. Já no caso da chamada Nova Lei dos Pobres, instituída em 1834, as autoras explicam que “no contexto da irrupção da Revolução Industrial, ao contrário das demais, tinha o sentido de liberar a mão-de-obra necessária à instituição da sociedade de mercado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 48).

As mesmas discorrem a respeitosa afirmação de Polanyi sobre tais regulamentações estarem pautadas na premissa de que todos – com expressa capacidade para o desempenho do trabalho – deveriam a este se submeter, enquanto as ações assistenciais visavam conduzir o

¹ A legitimação se dava através do conjunto de normas estabelecidas.

trabalhador a se sustentar por meio do seu próprio trabalho. Dessa forma, havia um maior peso sobre a responsabilidade individual no provento das necessidades dos homens.

Dessa forma, “associadas ao trabalho forçado, essas ações garantiam auxílios mínimos (como alimentação) aos pobres reclusos nas *workhouses* (casas de trabalho)” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 48, grifo das autoras). Assemelhados a políticas e programas sociais focalizados hoje, esse tipo de “proteção social”, naquele dado momento, tinha caráter profundamente restritivo e seletivo quanto à elegibilidade, o que impedia o acesso de muitas pessoas, acolhendo apenas um pequeno número de pobres, que, após “escolhidos” ou “selecionados”, estavam condicionados a exercer alguma atividade laborativa para fazer jus à inclusão nesse tipo de subsídio e continuar a usufruí-lo.

Essas Leis adotavam dois tipos de classificação para os pobres, numa clara distinção e separação perversa, ou seja, de um lado os pobres “merecedores” e do outro os pobres “não merecedores”. Nas palavras de Behring e Boschetti (2011, p. 49), os primeiros são “[...] aqueles comprovadamente incapazes de trabalhar e alguns adultos capazes considerados pela moral da época como pobres merecedores, em geral nobres empobrecidos”; e os segundos, “[...] todos que possuíam capacidade, ainda que mínima, para desenvolver qualquer tipo de atividade laborativa”. É válido chamar a atenção para o fato de que só recebiam, ou “mereciam” algum tipo de assistência, ainda que mínima e restrita, aqueles que desenvolviam alguma função laboral, porém, não fundamentado numa perspectiva de direito, mas de caridade, filantropia, enquanto uma obrigação moral/cristã. Ainda para as respectivas autoras, “nas interpretações de Polanyi (2000) e Castel (1998), a principal função dessas legislações era impedir a mobilidade do trabalhador e assim manter a organização do trabalho”.

Já a Lei de *Speenhamland*, instituída em 1795, difere das anteriores, sendo considerada menos repressora, como assevera Behring e Boschetti (2011, p. 49):

ela estabelecia o pagamento de um abono financeiro, em complementação aos salários, cujo valor se baseava no preço do pão. Diferentemente das leis dos pobres, a *Speenhamland* garantia assistência social a empregados ou desempregados que recebessem abaixo de determinado rendimento, e exigia como contrapartida a fixação do trabalhador, pois proibia a mobilidade geográfica da mão-de-obra. Embora o montante fosse irrisório, era um direito assegurado em lei. Também Polanyi interpreta essa iniciativa como uma forma de resistência à implantação da sociedade de mercado, visto que sua instituição, em 6 de maio de 1795, assegurava aos trabalhadores pobres uma renda mínima independente dos seus proventos.

Ainda sobre a *Speenhamland*, conforme as autoras, Polanyi complementa que “essa lei [...] introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era que o ‘direito de viver’

e, até ser abolida, em 1834, ela impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo”.

Ao relatar a relevância da *Speenhamland*, Behring e Boschetti (2011) permitem, em suas falas, a compreensão de que embora pareça exagero, a referida Lei exerceu papel relevante para evitar, ou pelo menos atrasar, a instituição da liberdade de mercado e, conseqüentemente, frear a competitividade no mercado de trabalho, tendo em vista que dava ao trabalhador a possibilidade, ainda que mínima, de “negociar” o preço de sua força de trabalho, logo, se diferenciava das leis dos pobres, as quais induziam o trabalhador, coercitivamente, a se sujeitar a qualquer atividade em troca de um valor auferido.

A revogação da Lei de *Speenhamland*, em 1834, pela *Poor Law Amendment Act*, também conhecida como *New Poor Law* (Nova Lei dos Pobres), em consonância às mesmas autoras (2013, p. 49-50), “[...] marcou o predomínio, no capitalismo, do primado liberal do trabalho como fonte única e exclusiva de renda, e relegou a já limitada assistência aos pobres ao domínio da filantropia”. Assim, a nova lei dos pobres trouxe uma série de mudanças nada democráticas e sem quaisquer princípios de cidadania, ou seja:

[...] restabeleceu a assistência interna nos albergues para os pobres “inválidos”, reinstalou a obrigatoriedade de trabalhos forçados para os pobres capazes de trabalhar, deixando à própria sorte uma população de pobres e miseráveis sujeitos à “exploração sem lei” do capitalismo nascente. O sistema de salários baseado no livre mercado exigia a abolição do “direito de viver” (BEHRING; BOSCHETTI, 2013, p. 50).

Se as ações de “proteção assistencial²” já se configuravam enquanto ações tímidas, restritas e seletivas até aquele momento, a partir do avanço da liberdade e competitividade de mercado (que incide diretamente na relação de compra e venda da força de trabalho), os mecanismos de “proteção” aos pobres sofre significativa regressão. A caridade privada torna-se a alternativa adotada – nas palavras de Faleiros (1995) – para camuflar a pobreza, que se configurava um grave problema. Do mesmo modo, conservava as precárias condições de vida, numa ótica de inibir a instituição de direitos sociais emergentes, além de manipular a mão de obra inutilizada, por meio da promoção de trabalho a baixos custos. Além das *Workhouses* (Inglaterra), os hospitais gerais (França) e os asilos (Estados Unidos e em alguns países da América Latina) representam medidas do mesmo caráter, segundo o autor.

Acrescenta Faleiros que, em 1859, o governo da França tentou estimular a economia por intermédio de uma legislação a qual beneficiasse o esforço voluntário, natural. Longe de

²Assim denominadas por Behring e Boschetti (2011).

coincidências, os seguros privados se ampliaram no século XVII, sob a mesma ideologia. Eles se desenvolveram como meio de garantir, prioritariamente, a propriedade privada, que, na visão liberal, representa a principal garantia da liberdade e da sobrevivência, destarte, em caso de ameaça deve ser protegida.

Para a classe operária, que não tinha acesso à propriedade privada, “não tinham outros meios de garantir sua existência, fora e depois do tempo de trabalho, a não ser pela união, pelo socorro mútuo e pela autoajuda” (FALEIROS, 1995, p. 83). Ainda que de modo diferenciado, os proprietários também punham em prática sua capacidade de organização. Contribuíam, voluntariamente, com uma espécie de fundo para que pudessem se prevenir no caso de uma possível ocorrência de riscos a que a suas propriedades fossem expostas.

Sob tais bases, os seguros se expandem em inúmeras direções, e apesar de se voltarem, especialmente, para a proteção ou garantia da propriedade privada, também alcançam as mercadorias e a prestação de serviços, cujo objetivo era estimular o consumo daqueles já existentes, bem como dos que surgiam, a exemplo dos serviços médicos e funerários.

Embora as sociedades de auxílio mútuo e de seguros privados tenham sido organizadas, não conseguiram provocar alterações no mercado de trabalho, de modo que a quantia paga aos trabalhadores continuou baixa, o exército industrial de reserva permaneceu, e a coerção sobre aqueles considerados em condições de trabalhar também foi mantida. Faleiros (1995, p. 84) acrescenta que “a ênfase dada ao esforço individual foi um artifício ideológico para que a classe operária aceitasse sua situação de miséria de massa, originada pela industrialização”.

Sobre tais acontecimentos, Behring e Boschetti (2011, p. 51) concluem:

se as legislações sociais pré-capitalistas eram punitivas, restritivas e agiam na intersecção da assistência social e do trabalho forçado, o “abandono” dessas tímidas e repressivas medidas de proteção no auge da Revolução Industrial lança os pobres à “servidão da liberdade sem proteção”, no contexto de plena subsunção do trabalho ao capital, provocando o pauperismo como fenômeno mais agudo decorrente da chamada questão social.

No entanto, este fenômeno denominado questão social³, se agrava a partir do século XIX, fato que justifica o próprio avanço dos movimentos sociais de caráter socialista e,

³ A questão social “[...] não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade exigindo se reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1995, p. 77).

consequentemente, aumenta o questionamento acerca do papel do Estado. De um lado, segundo Silva (1999, p. 58), “a visão liberal do Estado, identificado com a nação, garantia de liberdade dos indivíduos, agente do bem-estar coletivo e da justiça social”; do outro – complementa –, “a crítica marxista ao Estado como instrumento de opressão de uma classe por outra sob a aparência do equilíbrio e da justiça, ao fazer passar por interesse geral os interesses da burguesia”. De tal modo, sobre o papel do Estado no capitalismo liberal, com base em Bobbio (1988), Behring (2000, p. 23) discorre que “se, para os pensadores do período de fundação do Estado moderno, este era o mediador civilizador⁴ -, [...] para o pensamento liberal emergente, era um mal necessário”.

O Estado, “na acepção moderna, que se desenvolve a partir da obra de Maquiavel (1515), [...] comparece como exigência histórica de se constituir um poder central, supremo e soberano para gerir os conflitos sociais e econômicos” (SILVA, 1999, p. 57). A ideia de um Estado mediador/civilizador é um componente comum no debate clássico de Hobbes, Locke e Rousseau, merecendo destaque na relação entre “estado de natureza” e “estado civil”. Ao Estado, enquanto mediador/civilizador, conforme Behring (2000, p. 22, grifo da autora), “caberia o controle das paixões, ou seja, do desejo insaciável de vantagens materiais, próprias aos homens em *estado de natureza*⁵”. Em poucas palavras, significa que entre a escolha dos homens, de viverem num estado de natureza – onde tendem a buscar a satisfação de seus desejos materiais, ainda que isso exija a condição de inimigos entre si e até a destruição do outro (configurando uma situação de violência recíproca de todos contra todos, contra a qual estes mesmos homens se unem na sociedade política)– e renunciar à sua liberdade e à igualdade da condição natural, é mais vantajoso optar pela última alternativa e servir a um Estado soberano⁶, no caso de Hobbes; ou a um Estado livre, por meio de um pacto de

⁴ A ideia do Estado enquanto mediador civilizador é “resgatada pelas perspectivas keynesianas e socialdemocratas que preconizaram, no século XX, um Estado intervencionista –[...]”, conforme Behring (2000, p. 23).

⁵ Hobbes, em seu *Leviathan* (1651), apontava que, no estado de natureza, os apetites e as aversões determinam as ações voluntárias dos homens, e entre preservar a liberdade vantajosa da condição natural e o medo da violência e da guerra, impõe-se a renúncia à liberdade individual em favor do soberano, do monarca absoluto. A sujeição seria uma opção racional no sentido dos homens refrearem suas paixões, num contexto em que o *homem é o lobo do homem* (BEHRING, 2000, p. 22, grifo das autoras).

⁶ Diante da possibilidade de “guerra de todos contra todos”, um Estado soberano representaria para Hobbes uma atitude racional enquanto medida para garantir a paz, a segurança, enfim, assegurar a sobrevivência entre os homens e o bem estar de todos, uma vez que o poder estaria soberanamente monopolizado no Estado.

“consentimento⁷”, proposto por Locke; ou ainda preferir um Estado regido pela “vontade geral⁸”, via contrato social⁹, defendido por Rousseau.

A discussão que envolve Estado, sociedade civil e bem-estar volta à cena no século XVIII e de modo mais pertinente, no século XIX, justamente na conjuntura de consolidação político-econômica do capitalismo, trazendo fortes elementos ao debate. Behring e Boschetti (2011) discorrem que no século XIX, nos primórdios do liberalismo, havia um elemento responsável pela mudança na forma de pensar a economia e a sociedade, que partia de uma perspectiva para além das “amarras parasitárias da aristocracia e do clero”, do Estado absoluto, bem como do seu poder arbitrário. Desse modo, o Estado mediador/civilizador clássico, torna-se para os liberais um “mal necessário”, do mesmo modo, “continua sendo para os *liberais do presente*” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 59, grifo meu).

Dessa forma, a hegemonia da burguesia no setor econômico, e em paradoxo, sua fragilidade política, uma vez que não estava consolidada enquanto classe politicamente dominante, torna-se, naquele cenário, campo fértil para o desenvolvimento de um “antiestatismo” radical, presente nas ideias liberais de Adam Smith e em sua defesa do mercado como “mecanismo *natural* de regulação das relações sociais”. Tal pensamento, inclusive, é “elemento utópico na visão social de mundo do liberalismo, adequado ao papel Revolucionário da burguesia” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 59).

Ainda com base nas palavras de Behring e Boschetti (2011), para Smith, a busca dos indivíduos por seus interesses particulares leva ao aumento do bem-estar da coletividade, ainda que esta ação não tenha sido desenvolvida para alcançar tal finalidade ou provocar este

⁷Para Locke, nem a tradição nem a força, somente o consentimento consiste em fonte de poder político legítimo – conforme análise de Weffort (2000, p. 79-90). Por isso, Locke defendia que “fazia-se necessário que o poder político estivesse em mãos de corpos coletivos de homens” (BEHRING, 2000, p. 03). Segundo a autora, “para Locke, o poder tem origem num pacto estabelecido pelo consentimento mútuo dos indivíduos que compõem a comunidade, no sentido de preservar a vida, a liberdade e, sobretudo, a propriedade”. Exemplo disso seria a divisão dos poderes: Legislativo, Executivo (e posteriormente o Judiciário), logo, eliminando a soberania e “*a guerra do déspota contra os súditos*” [...], permitindo assim que um pudesse exercer controle sobre o outro – como complementa Silva (1999, p. 57, grifo do autor).

⁸Categoria chave na concepção política e filosófica de Rousseau, segundo a qual cada indivíduo aceita um contrato em que abdica de sua liberdade natural (primitiva) em favor de uma liberdade civil pela qual nenhum homem deve obedecer a outro, mas sim a uma vontade geral expressa em leis igualitárias. Assim, o poder e a autoridade estão vinculados à soberania popular. Rousseau pode ser considerado um precursor do socialismo do século XIX (SANDRONI, 1992, p. 74, apud BEHRING, 2000, p. 23).

⁹No contrato rousseauiano, explica Silva (1999, p. 58), “[...] o homem abre mão de sua liberdade natural e de seu estado de natureza selvagem em favor da liberdade civil”. Dessa forma, o contrato seria na visão do pensador, a solução para o problema da desigualdade social e política na sociedade civil, desigualdade esta que compromete o estado de bem estar e é uma consequência do fato de o homem abrir mão do seu direito de liberdade e igualdade em detrimento da propriedade.

resultado. O mercado, por meio de sua “*mão invisível*” (assim classificada por Smith), seria o responsável por conduzir os indivíduos¹⁰ a provocar este efeito involuntário. Neste caso, se o mercado é o regulador das relações sociais e econômicas, isto é, o protagonista, obviamente o Estado possui papel de coadjuvante neste cenário. Pensando assim, o Estado liberal só podia atuar com o fim de munir o mercado de base legal para que este último se desenvolvesse livremente e, dessa forma, na visão de Adam Smith, “maximizar os benefícios aos homens”. Era nestes termos, aponta Faleiros (1995, p. 82), que “o Estado intervinha na vida econômica, para controle da moeda, dos salários, das alfândegas e, também para proibição das coalizões operárias. Tudo isso em nome da livre concorrência”.

Como acrescentam Behring e Boschetti (2011, p. 60), “Smith pensava em um Estado com apenas três funções: a defesa contra inimigos externos; a proteção de todo o indivíduo de ofensas dirigidas por outros indivíduos; e o provimento de obras públicas, que não possam ser executadas pela iniciativa privada”. Logo, nota-se claramente que não há sequer menção de medidas sociais protetivas quanto às contradições impostas pelo sistema capitalista e já ocorre, de certo modo, uma transferência de responsabilidade para a iniciativa privada, enquanto o Estado assume um mero perfil complementar (restrito à última função indicada por Smith). Aliás, explicam as autoras que ao responsabilizar o próprio indivíduo¹¹, que compõe a sociedade civil, em buscar seus interesses por conta própria, e assim alcançar o bem de todos, além de deixar o mercado atuar livremente, Smith deixa claro que, no liberalismo, “não há contradição entre acumulação de riqueza e coesão social”.

Como exemplo da ausência de compromisso por parte do Estado, Behring e Boschetti (2011, p. 61) citam a defesa de Malthus em seus estudos clássicos sobre a população, nos quais, dentre outros, ele “recusava drasticamente as leis de proteção, responsabilizando-as pela existência de um número de pobres que ultrapassava os recursos disponíveis. A legislação para ele revertia leis da natureza”. As estudiosas acrescentam que “nesse ambiente intelectual e moral, não se deviam despender recursos com os pobres, dependentes, ou “passivos”, mas vigiá-los e puni-los”. Com base em estudo de Faleiros (1995), o liberalismo econômico, por intermédio de seus defensores, considerava como principal fundamento da

¹⁰ Adam Smith, segundo Behring e Boschetti (2011, p. 60), “acreditava que os indivíduos, ao buscarem ganhos materiais, são orientados por sentimentos morais e por um senso de dever, o que assegura a ausência da guerra de todos contra todos”.

¹¹ “Trata-se de uma sociedade fundada no *mérito* de cada um em potencializar suas capacidades supostamente *naturais*. O liberalismo, nesse sentido, combina-se a um forte Darwinismo social, em que a inserção social dos indivíduos se define por mecanismos de seleção natural” (BEHRING; BOSCHETTI, p. 60-61, grifos das autoras).

pobreza e da desigualdade, o fracasso pessoal do indivíduo, enquanto a riqueza representava o sucesso e o triunfo, fruto do esforço particular de cada um, apontado para todos como modelo a ser seguido. Havia, portanto, a naturalização da pobreza, que era vista como inevitável para o processo de desenvolvimento industrial. Esse discurso sobre o esforço pessoal era uma justificativa ideológica de uma política de extrema exploração da mão de obra, que defendia, expressamente, apenas os interesses de uma minoria da sociedade, nesse caso, os ricos. O que não seria anormal, uma vez que nesta fase do capitalismo –, a concorrencial –, “a forma predominante de extração da mais-valia, era a extensão da jornada de trabalho” (FALEIROS, 1995, p. 82).

As análises de Behring e Boschetti (2011, p. 61, grifos das autoras) mostram que na relação com os trabalhadores havia a defesa da desregulamentação dos salários, pois a regulamentação destes levaria à interferência do “preço *natural* do trabalho”, definido pelas leis da “oferta e da procura no âmbito do mercado”, na visão dos liberais, como “movimentos *naturais* e equilibrados”. As mesmas concluem que, neste contexto, ocorre nitidamente “[...] a negação da política e, em consequência, da política social que se realiza invadindo as relações de mercado, regulando-o, como apontam as legislações fabris”.

Os liberais defendiam a não intervenção do Estado na regulação das relações trabalhistas e, ainda, a negligência do mesmo no atendimento das necessidades sociais, enquanto primava, contraditoriamente, pela ação estatal na garantia da liberdade de mercado, utilizada como mecanismo de garantia dos interesses do liberalismo¹² na sociedade. Todavia, “essa dimensão se esgota na medida em que o capital se torna hegemônico e os trabalhadores começam a formular seu projeto autônomo e a desconfiar dos limites da burguesia a partir das lutas de 1848, e das lutas pela jornada de trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 59). Ou seja, é a partir do agravamento da questão social que se alteram os cenários econômico, político e social e, em consequência, aprofunda-se a polêmica discussão acerca do papel do Estado frente a esta questão.

Aqui, cabe pontuar, conforme Yazbek (2010, p. 01-02), que:

¹² Behring e Boschetti (2011, p. 61-62) apontam que “[...] alguns elementos essenciais do liberalismo ajuda a melhor compreender a reduzida intervenção estatal na forma de políticas sociais nesse período: predomínio do individualismo; o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo; predomínio da liberdade e competitividade; naturalização da miséria; predomínio da lei da necessidade; manutenção de um Estado mínimo; as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício; e a política social deve ser um paliativo”. A definição ou explicação de cada um desses elementos fornece dimensão maior para o entendimento sobre a minimização do Estado em seu papel social neste contexto, e pode ser encontrado na referida obra das autoras citadas acima.

apesar das variações históricas e culturais, é preciso não perder de vista que é nos primórdios da industrialização, quando a questão social se explicita pela primeira vez, que se transformam radicalmente os mecanismos de proteção social dos indivíduos, desenvolvidos até então, principalmente pelas famílias, ordens religiosas e comunidades, por meio de regimes de obrigações pessoais.

A autora remete-se à pauperização massiva que atinge os primeiros trabalhadores da indústria emergente, na Inglaterra (de modo mais expressivo) e também na França, como resultado do próprio processo de industrialização, implicando em enorme custo social. Acontece que “aos poucos, esse primeiro proletariado vai se organizando como classe trabalhadora (em sindicatos e partidos proletários), como movimento operário, com suas lutas, reivindicando e alcançando melhores condições de trabalho e proteção social” (YAZBEK, 2010, p. 02).

Ainda conforme Yazbek (2010, p. 02), “através de sua ação organizada, os trabalhadores e suas famílias ascendem à esfera pública, colocando suas reivindicações na agenda política e colocando em evidência que a sua pobreza era resultante da forma de estruturação da emergente sociedade capitalista”. Dessa forma, salienta a autora que esse movimento resultará no reconhecimento das desigualdades sociais, exigindo “a intervenção dos poderes políticos na regulação pública das condições de vida e trabalho desses trabalhadores”. A conjuntura beneficiará, portanto, a institucionalização de alternativas de proteção social no âmbito do Estado, exemplo disso foi a criação do primeiro sistema de seguro social na Alemanha, em 1883, considerado, com base nas palavras de Stein (2005, p. 17), o “[...] primeiro programa de previdência social compulsório, abrangendo doença, invalidez, aposentadorias e pensões”.

O movimento de lutas por direitos sociais, segundo Yazbek (2010, p. 03), “forja o avanço de democracias liberais levando o Estado a envolver-se progressivamente, numa abordagem pública da questão, constituindo novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social”.

Dessa forma, no final do século XIX para o início do século XX, a Europa já compartilhava largamente a ideia de que o Estado deveria incorporar, ao seu conjunto de responsabilidades, os problemas sociais apresentados. Neste contexto, inicia-se um processo de reconhecimento da necessidade de compreender, de maneira distinta, as diversas expressões da questão social, que, a partir de então, passam a receber um “trato” diferenciado, na adoção de instrumentos político-jurídicos de gestão pela esfera estatal. Isso significa que o enfrentamento da questão social, imposto pelo embate de forças no cenário social e político,

passa a se dar por mecanismos que se configuram em políticas sociais, como esclarece Silva (1999).

Portanto, observa-se a ampliação do papel do Estado em sua capacidade interventiva. Deste modo, se no século XIX predominou o Estado Liberal, e ainda no início do século XX este se fez presente, a transição de um século para o outro foi marcada por um Estado que, mesmo com a adoção de ações tímidas de proteção social, deu início ao desenvolvimento do processo de expansão de medidas de políticas sociais, as quais caracterizaram o denominado Estado social, ou de Bem Estar Social. Nesse sentido, Behring e Boschetti (2011, p. 63) ilustram que “as primeiras iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas na relação de continuidade entre Estado liberal e Estado social, ou de outro modo não houve ruptura radical entre o Estado liberal e o Estado social capitalista do século XX”. Segundo as autoras, o Estado liberal atenua seus rigorosos princípios e vai surgindo um Estado que assume uma direção de caráter mais abrangente no que diz respeito ao sistema de proteção social, resultando no aumento de gastos com políticas sociais, conforme se verá a seguir.

1.2 O Estado de Bem Estar Social no centro do capitalismo mundial

Como foi discutido anteriormente, o século XIX representa um período de grande relevância na construção de uma concepção de Estado, de seu papel e, conseqüentemente, da proteção social, sob a égide e predominância das ideias liberais. Como ocorre em todo processo social, mudanças conjunturais provocadas por episódios econômicos, sociais e políticos contribuem, direta e indiretamente, para a emergência de novas ideias que levam à vivência de outras formas de pensar e de operacionalizar o papel do Estado e de suas organizações. No final do século XIX, já se observava o enfraquecimento do Estado liberal e o surgimento de outra forma de pensar o Estado, que, para alguns estudiosos, foi denominado de *Welfare State*¹³ ou Estado de Bem-Estar Social.

Pochmann (2004, p. 04) divide em três as principais motivações que iluminaram o Estado de Bem-Estar Social, além de impulsionar o seu avanço no decorrer do século XX:

¹³ Segundo Behring e Boschetti (2011, p. 96-97), é comum encontrar na literatura sobre políticas sociais a utilização do termo *Welfare State* para designar genericamente os países que implementaram políticas sociais sob orientação keynesiano fordista, ainda que alguns países não se definam dessa forma, como é o caso da França e da Alemanha. “[...] é importante reconhecer que o termo *Welfare State* origina-se na Inglaterra e é comumente utilizado na literatura anglo-saxônica. Mas há outras designações [...]. É o caso do termo *Etat-Providence* (Estado Providência), que tem origem no Estado Social na França e o designa, enquanto na Alemanha o termo utilizado é *Sozialstaat*, cuja tradução literal é Estado Social”.

primeiro, a motivação de característica pós-liberal – consolidada a partir da Depressão de 1929 –, que permaneceu circunscrita ao ambiente da proteção social e voltada tão somente para os mais fracos, justamente por serem incapazes de viver numa sociedade competitiva. Segundo, a motivação de natureza mais corporativa, que visou conceder a distinção da proteção social a determinadas categorias ocupacionais consagradas em decorrência de sua importância relativa no interior do mercado de trabalho. [...] Por fim, a motivação de natureza socialdemocrata, que privilegiou a redistribuição da renda gerada por meio da montagem de uma estrutura secundária (fundos públicos), com tributação progressiva sobre os mais ricos e transferências destes fundos públicos para os mais pobres.

Sobre a segunda motivação, o autor explica que, na verdade, não se pretende, com essa pressão, promover uma mudança substancial da sociedade com o objetivo de alcançar a equidade social, mas de conservar o *status* daqueles que, em algum momento histórico, alcançaram ou o mantiveram inserido no mercado de trabalho. E quanto à terceira motivação, o mesmo complementa que o objetivo não se resume à promoção de serviços sociais a todos, como saúde e educação, nem se restringe à garantia direta de renda aos pobres. Pretende-se, essencialmente, reduzir a autonomia do mercado, enquanto regulador do desenvolvimento econômico e das relações trabalhistas. Ainda que a principal renda, ou “renda primária”, permanecesse a ser partilhada conforme a posição¹⁴ ocupacional de cada um, houve uma substancial alteração a partir de uma estrutura secundária de redistribuição¹⁵ da renda total.

Assim, se desenvolverá o Estado do Bem-Estar Social, apoiado na teoria de Keynes, “[...] na experiência do *New Deal* americano, especialmente nas saídas europeias da crise, que têm um ponto em comum: a sustentação pública de um conjunto de medidas anticrise ou anticíclicas” (BEHRING, 2009, p. 165, grifo da autora).

Sobre este ponto de vista, Silva (1999, p. 59) destaca que “segundo alguns autores, não se pode atribuir a concepção do Estado de Bem-Estar Social a John Maynard Keynes (1883-1946), mas é consenso que seu pensamento constituiu a referência básica para a ação dos governos após a Segunda Guerra Mundial”. Nesse sentido, o autor traz algumas das concepções de Keynes, presentes em sua obra: *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936), na qual conforme Silva (1999, p. 59), Keynes rompe com a tradição do liberalismo clássico, ao declarar que:

não há equilíbrio natural e automático no capitalismo. O mercado não é auto regulável. Não há igualdade entre produção e demanda, nem entre poupança e investimento. Nem toda renda é consumida, por causa da propensão

¹⁴ A exemplo do capitalista proprietário, banqueiro, trabalhador.

¹⁵ Efeitos da tributação e transferência de renda via Estado.

capitalista à acumulação, ao entretenimento, ao entesouramento, à poupança, à preferência pela liquidez. A moeda não é meio neutro de troca, mas reserva de valor. O objetivo da economia capitalista é o lucro e a reprodução do capital, não o consumo. A especulação reduz o investimento produtivo e gera desemprego. O desemprego friccional ou voluntário depende dos salários, mas o desemprego estrutural depende dos investimentos. A ação reguladora do Estado é imprescindível em face das crises do capital. E o investimento em obras públicas é uma forma de reduzir o desemprego. O nível de emprego depende da demanda efetiva, que depende dos investimentos e do consumo. Então, investimentos = empregos = renda = consumo = demanda.

Keynes defendia a continuidade do capitalismo, todavia com algumas diferenças. O Estado, por exemplo, deveria intervir na economia, fazendo investimentos maciços e planejando-a, de modo a garantir empregos, ou seja, deveria atuar na regulação da economia de mercado, impedindo que esta fosse conduzida, exclusivamente, pela “mão invisível do mercado”. Além disso, deveria ser preocupação do Estado garantir o pleno emprego e um conjunto de serviços sociais universais.

O *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, “constituiu-se como o modelo paradigmático das políticas sociais no século XX e sua formulação segue uma lógica Keynesiana de enfrentamento da crise que atingiu o sistema capitalista em 1929” (FROTA; DIAS; ZIMMERMANN, 2011, p. 06). De acordo com Couto (2004, p. 45), buscava-se

[...] incidir na grave crise que a sociedade enfrentava, estabelecendo, com essa proposta, relação com as ideias defendidas pelos socialistas. Mas preserva a noção de liberdade individual, tão cara ao liberalismo, como patamar a ser conservado, mesmo pela intervenção do Estado. A política social está localizada, portanto, ao lado de outras medidas anticrise, que tentavam garantir uma elevação da demanda global a partir da ação do Estado.

Dessa forma, em acordo com Frota, Dias e Zimmermann (2011, p. 06), que se embasam em Behring (1998), “a política social está localizada, portanto, ao lado de outras medidas anticrise, que tentavam garantir uma elevação da demanda global a partir da ação do Estado”. Dessa maneira, o denominado Estado de Bem-Estar Social emerge com base no princípio de que o Estado deve garantir, por meio de seus governantes, um padrão de vida, ainda que mínimo, a todos os cidadãos, numa perspectiva de direito social. Neste contexto, o mercado ainda é regulador, porém não exclusivamente, pois há grande interferência do aparelho estatal. Em poucas palavras, significa fazer uso do poder do Estado para alterar a reprodução da força de trabalho e manter sob domínio a população não inserida no mercado de trabalho das sociedades capitalistas, combinando duas medidas estratégicas: a

regulamentação das atividades privadas de indivíduos e empresas que alteram as condições de vida; e a provisão de serviços sociais em dinheiro ou em espécie (SILVA, 1999).

Em consonância com Pereira (2011), tem sido fator comum, entre inúmeros autores, considerar a política social bismarckiana como o cerne da emergência do *Welfare State*, ainda que segundo a mesma, Asa Briggs (2000) venha alertar que “o termo Estado de Bem-Estar é ambíguo e enganador” (PEREIRA, 2011, p. 41). É importante chamar a atenção para o fato de não se perder de vista que o sistema de intervenção social bismarckiano era embasado num conservadorismo e autoritarismo e, por conseguinte, se contrapunha aos ideais de igualdade da socialdemocracia em curso, além de abranger, tão-somente, os trabalhadores ativos, ou seja, aqueles em exercício de alguma atividade laboral, excluindo das medidas protetivas os não inseridos no mercado de trabalho. Logo, era uma modalidade de proteção social que não tinha caráter universal, e apesar de ser identificada como um modelo profissional de proteção social, se configurava enquanto proteção restrita e focalizada.

Essa dinâmica começa a ser alterada no decorrer da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), em outro contexto político e econômico, mais precisamente em 1942, quando é instituído, na Inglaterra, o Plano Beveridge, o qual emerge iluminado pelos ideais do keynesianismo e é considerado um dos pilares fundamentais do *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, desenvolvendo-se no período em que sucede a guerra, conforme Pereira (2011).

O sistema beveridgiano foi implementado pelo governo trabalhista de Clement Atlee (Inglaterra) com direitos de caráter universal, isto é, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente, ou submetidos a condições de recursos, mas com vistas a afiançar mínimos sociais a todos que se encontrassem em condições de necessidade. “A revolução beveridgiana é simples: todos os cidadãos são beneficiários de transferências monetárias e serviços públicos por pertencerem a uma mesma comunidade, e independentemente de contribuição prévia” (LAVINAS; COBO, 2009, p. 09).

Para melhor caracterizar a inovação apresentada pelo Sistema de Seguridade Social de Beveridge, Pereira (2011) acrescenta elementos relevantes. Para a autora, ao se materializar nesse contexto, esse esquema de proteção social “inovou de fato, por ser nacional e unificado e conter um eixo distributivo, ao lado do contributivo, além de abolir os “testes de meio¹⁶” no âmbito da assistência social” (PEREIRA, 2011, p. 93). Assim, seus

¹⁶ Testes de meio ou “Means-tested” – Critério adotado por boa parte dos países europeus que desenvolvem programas de renda mínima, difundido, sobretudo, a partir do programa francês “Renda Mínima de Inserção” (1989). Com os testes de meios, o governo vincula a renda ao trabalho,

princípios fundamentais são a unificação institucional e padronização dos benefícios, enquanto o financiamento é derivado dos impostos fiscais, e a gestão é pública, de responsabilidade do Estado.

Sob o ponto de vista beveridgiano, “dá-se a integração, em um sistema único de proteção social – a Seguridade Social – da assistência e do seguro social, em uma mesma institucionalidade” (COBO, 2009, p. 09). Desse modo, supera a distinção severa e perversa que considerava ou definia entre a população, os indivíduos mais pobres entre os pobres, classificados moralmente de “merecedores” e “não merecedores”, classificação taxativa que foi adotada desde as primeiras legislações sociais e que perdurou por séculos, cuja definição se dava, geralmente, a partir da capacidade ou incapacidade para o trabalho (LAVINAS; COBO, 2009).

Com base em Marsall (1980), Stein (2005, p. 16-17) explica que os seguros sociais compulsórios representam uma inovação sob três dimensões:

- a) por sua identificação com a indústria, à medida que inseriu algo novo na relação entre empregado e empregador ultrapassando o vínculo econômico e estabelecendo-se por força de adição de cláusula de uma nova obrigação mútua, interferindo, assim, no contrato de trabalho, pedra fundamental da economia de livre mercado. A contribuição paga pelo trabalhador e os benefícios dela decorrentes, passaram a fazer parte de seu status como empregado;
- b) por instituir um novo tipo de relação entre o cidadão segurado e o Estado, pois à medida em que os benefícios eram devidos, e as contribuições pagas, cabia ao Governo assegurar os seus termos e execução, bem como a inviolabilidade do contrato;
- c) por trazer novos problemas de finanças e administração, tendo em vista o advento do desemprego em massa no período entre guerras e a posterior desvalorização da moeda. Isso veio provocar revisão dos termos do seguro afetando direitos e obrigações dos já incluídos no plano.

A autora chama a atenção para a última dimensão aludida, que se instalou de tal forma na sociedade e se tornou parte permanente desta, influenciando na distinção pertinente ao seguro social obrigatório e contratual, além de atingir a assistência social, submetendo-a a uma posição de submissão e lhe atribuindo um caráter vexatório. No caso do seguro social, Stein (2005) salienta que este se vincula ao amparo daqueles inseridos no mercado de trabalho

condicionando os beneficiários a se colocar em disponibilidade para participar de capacitações (a exemplos de cursos) que os qualifique a alguma atividade laborativa, na perspectiva de conduzi-los gradativamente a uma possível autonomia econômica e social.

e, não necessariamente, ao fenômeno da pobreza ou da indigência, as quais consistem desafios maiores e exigem políticas mais estruturais e abrangentes.

O Plano Beveridge se baseava em três princípios fundamentais: instituir uma política de apoio às famílias, ofertar uma política de saúde integrada e responsabilizar o Estado em manter o pleno emprego (LAVINAS; COBO, 2009). Dessa forma, aspirou elevar a proteção social da população a níveis altíssimos, garantindo-lhes condições satisfatórias de consumo, acesso a bens materiais a partir da renda auferida pelo trabalho e uma cobertura nacional, universal e integralizada contra doenças, acidentes de trabalho, velhice, desemprego, escola, bem como alguns esquemas relacionados à moradia e às condições de vida de alguns indivíduos desvinculados do trabalho e em situação desfavorável de sobrevivência (ESTIVILL, 2003). Para tanto, Stein (2005, p. 20) resume que o plano beveridgiano propunha a “[...] divisão administrativa das distintas prestações: o seguro social obrigatório, como seu principal método, para atendimento às necessidades básicas baseando-se em contribuições previamente pagas, e na solidariedade horizontal entre os trabalhadores em relação aos riscos a que estavam expostos”.

O Plano de William Beveridge marcou o início de um novo quadro, no qual o Estado keynesiano do Bem-Estar, desenvolvido, sobretudo nos Estados europeus do capitalismo hegemônico, se responsabiliza pela proteção da população, ao ofertar a cobertura das necessidades e dos riscos apresentados por esta enquanto prioridade. “Ao mesmo tempo, ocorre uma fase, inédita até então, de crescimento econômico centrado nos recursos abundantes e a baixo preço que os países industrializados obtinham em grande parte dos países em vias de desenvolvimento” (ESTIVILL, 2003, p. 06).

O que se configurou como *Welfare State*, assevera Oliveira (1998, apud, apud OLIVEIRA, 2009, p. 110), foi também uma maneira de ampliar as funções econômicas e sociais do Estado, já que

constituiu-se no padrão de financiamento público da economia capitalista. Este pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde a partir de regras universais e pactadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente a população por meio de gastos sociais.

A partir dessa perspectiva, Oliveira (2009) esclarece que a análise das políticas sociais mostra que o Estado de Bem-Estar não tem como objetivo final, restritamente, atender às exigências da classe trabalhadora. A autora enfatiza que, “com o *Welfare*

State, o Estado passa a financiar a acumulação de capital através de inúmeros mecanismos: subsídios à produção, criação de setores estatais produtivos, financiamento dos excedentes agrícolas, da pesquisa e tecnologia, etc” (OLIVEIRA, 2009, p. 111). Nesse caso, a mesma afirma que, para Oliveira (1998), “os gastos com o financiamento do capital são muito maiores do que com a reprodução da força de trabalho”.

Contudo, cabe elucidar que “o Estado de Bem-Estar não deixou de ser um Estado classista, mas também não se configura como o Estado enquanto comitê executivo da burguesia pensado por Marx” (OLIVEIRA, 1998, apud OLIVEIRA, 2009, p. 11). Sob tal viés, a autora entende que Oliveira (1998) concebe o Estado de Bem-Estar como “um espaço de lutas de classes no qual ocorre a construção de uma esfera pública que caracterizada pela ‘construção e o reconhecimento da alteridade do outro, do terreno indevassável de seus direitos, a partir dos quais se estruturam as relações sociais’”.

Nesse contexto, como afirma Demo (2005, p. 459), tem-se um Estado

amplo, qualificado em seguida como proteção social incluindo ofertas universais de grande importância, além de assistência social por vezes generosa, como foi o caso mais notório do seguro-desemprego. Sem esquecer que este fenômeno foi muito passageiro e praticado apenas numa dúzia de países, teve valor emblemático decisivo, porque mostrou que a qualidade da cidadania pode “civilizar” relativamente o capitalismo.

Logo, do ponto de vista global, o sistema Beveridgiano “revolucionaria” a proteção social, sobretudo quando comparado ao modelo que o antecede (o Bismarckiano). Em contrapartida, não significa que representa um modelo perfeito, pois além de suas potencialidades, também apresenta algumas fragilidades, as quais podem e devem ser pontuadas. Dentre elas, Pereira (2011, p. 94) menciona duas:

o estabelecimento de um mínimo nacional como padrão de sobrevivência, sendo que a definição desse padrão tinha a conotação de ínfimo de provisão. Além disso, essa provisão mínima estava baseada no princípio de contribuição e de benefícios uniformes, referentes ao seguro; isto é, todos pagavam a mesma quantia para receber a mesma cobertura. Tal medida gerou déficit de recursos, além de baixo atendimento às necessidades sociais.

A autora critica esse caráter do Sistema, pois sob essa perspectiva, o acesso ao mínimo necessário para suprir as condições de necessidades da população, proposto por Beveridge enquanto direito universal, envolvia-se de bases liberais e se desenvolvia enquanto mero mecanismo impulsionador do indivíduo na busca pela inserção laboral e, conseqüentemente,

impunha a este a autorresponsabilidade de suprir suas necessidades, em detrimento ao alívio da responsabilidade que compete ao Estado (PEREIRA, 2011).

Os argumentos de Boschetti (2007) reforçam esta contradição que permeia o Sistema, pois assim como a autora ressalta o princípio da universalidade adotado por este no acesso ao direito dos indivíduos, põe em questão tal fundamento, ao explicar que são ofertados *sem condicionalidades, mas logo em seguida adverte que também o pode a partir da submissão dos indivíduos à análise dos recursos a que dispõe* (“testes de meios”), e completa ao ressaltar que a implementação tem em vista assegurar mínimos sociais a *todos* que apresentem necessidade (grifos meus). Nesse sentido, se são incondicionais, não deve se utilizar da seletividade, pois quando esta entra em cena, o direito torna-se focalizado e, ao adquirir tal característica, se afasta do princípio universal, logo, há aqui clara incoerência.

Nessa lógica, “ressalta-se, portanto, o conflito entre o desejo de cobrir todas as contingências e todos os indivíduos e, os métodos escolhidos para realizá-lo. Dentre eles, a assistência, definida unicamente como mecanismo subsidiário¹⁷ de proteção, impondo-lhe um caráter marcadamente residual” (STEIN, 2005, p. 21). Deste modo, não há plenitude na universalidade, esta se torna, de certo modo, fantasiosa, maquiada.

Entretanto, como ressalta Stein (2005, p. 15), mudanças importantes se estabeleceram na relação Estado-Sociedade, passando-se a se apoiar em princípios que tinham como objetivos principais a “extensão dos direitos sociais, oferta universal de serviços sociais, preocupação com o pleno emprego, institucionalização da assistência social e da seguridade social como rede de defesa contra a pobreza absoluta e meio de garantir a manutenção de padrões mínimos de atenção às necessidades básicas”.

Acrescenta Stein (2005, p. 15) – referenciando Toledo (1995) –, que o modelo de acumulação que se consolidou no pós-guerra e prevaleceu até a década de 1970, caracteriza-se por um tipo de relação entre Estado e sociedade antes inexistente. E do ponto de vista de Demo (2005, p. 459), significou “[...] o maior avanço registrado até hoje, já que, com o tempo, o mercado liberal se refez do susto, passando, de novo e sempre, a regular a cidadania”. Os autores se referem ao paradoxo que envolve o Estado de Bem Estar-Social ainda no século XX, pois a partir da década de 1970, ele adentra em uma crise que será

¹⁷ Stein (2005, p. 21) esclarece que “como método subsidiário, concebeu a assistência social nacional e o seguro voluntário. A assistência social, para casos especiais, consistia na concessão de auxílios em dinheiro pagos pelo Tesouro Nacional, independentemente de contribuição prévia, porém condicionado às necessidades comprovadas na época do pedido, e adaptado às circunstâncias individuais. O seguro, para auxílios adicionais aos básicos (parágrafo 302, p.189), era utilizado à medida que a provisão de padrões de vida mais elevados constituía objeto de livre escolha”.

marcada pelo retorno do receituário ortodoxo do liberalismo acerca da liberdade de mercado em detrimento da retração do papel do Estado em sua relação com as áreas econômica e social. Estes elementos serão discutidos a partir de agora no item que segue.

1.3 O redirecionamento das políticas sociais pós-crise de 1970

Não é nenhuma novidade afirmar que o capitalismo passou por períodos extensos de crescimento e depressão em seu processo de acumulação, sendo estes entremeados de pequenos ciclos, em cada fase de sua história. “São as ondas longas com tonalidade de crescimento e as ondas longas com tonalidade depressiva”, assim definidos por Behring (2009, p. 164, grifos da autora). Com base na periodização de Mandel, a autora ressalta que é no final do longo período depressivo – de 1914 a 1939 – que ocorre a multiplicação das políticas sociais, e estas se generalizam na abertura de um período de *boom* ou vasto crescimento econômico, que teve como fundamento a guerra e o fascismo, até alcançar o final da década de 1960.

O capitalismo se movimenta sob a lógica da lei do valor, que se traduz na extração máxima de mais-valia, ou de maneira simplificada, na obtenção de superlucros. A referida lei, como evidencia Behring (2009, p. 164), “[...] expressa relações sociais de produção capitalistas em determinado período histórico”. Nesse propósito, em cada fase, o capital adotou uma base responsável por extrair a mais-valia. Como exemplifica a autora, nos primórdios do capitalismo, essa base era a extensão da jornada de trabalho; a partir das lutas envolvendo a classe operária, do incremento de tecnologias no processo de trabalho, e da própria monopolização do capital, “[...] esta base passou a ser a produtividade do trabalho por meio da introdução de tecnologias de capital-intensivas em larga escala, predominando a *mais-valia relativa*” (BEHRING, 2009, p. 164-165, grifos da autora). Atualmente, na fase de acumulação flexível, complementa Behring, se identifica um retorno da chamada mais-valia absoluta, combinada a uma “intensificação sem precedentes do processo de trabalho, tal como se afigura na experiência toyotista”.

Essa capacidade de retorno à sua verdadeira natureza, ou seja, à acumulação, é uma característica própria do capitalismo que, em cada período de crise, procura recompor o seu ciclo, pondo num patamar de grande relevância a necessidade de retomar seus superlucros, em um novo quadro de expansão.

A teoria keynesiana garantiu o desenvolvimento associado ao fordismo-taylorismo¹⁸, através de uma regra social de consumo, adotada como estratégia para retomar a acumulação de capital. Assim, num dado momento de desenvolvimento tecnológico e instituição do *Welfare State*, fundamentado no keynesianismo, o capitalismo consegue, sobretudo, a partir da pós-segunda guerra, não só retomar o processo produtivo como também realizar a extração da taxa de mais-valia, isto é, taxas elevadas de lucro, num período de longos ciclos expansivos, sendo caracterizado, ou denominado, dentre outros, como "idade de ouro do capitalismo" ou "anos gloriosos". Assim, o capitalismo passou por um padrão de desenvolvimento no qual foi possível registrar conjunturas de grande crescimento econômico, onde as crises periódicas que o atingiam se configuravam apenas como episódios breves, portanto, não exigiam muita atenção.

Entretanto, sobre as medidas de Keynes, Behring (2009, p. 165) afirma que Mandel chama atenção para o fato de as mesmas, apesar de objetivar atenuar "as crises cíclicas de superprodução, superacumulação e subconsumo, intrínsecas ao movimento de produção e reprodução do capital onde se incluem as políticas sociais", tiveram, no máximo – acrescenta a autora –, "a capacidade de reduzir a crise às condições de uma recessão, tanto que tais estratégias demonstraram claros sinais de cansaço em fins da década de 60".

Em poucas palavras, "o período de *expansão* – segundo Behring (2009, p. 166, grifo da autora) –, notabiliza-se pelo crescimento da composição orgânica do capital, pelo aumento da taxa de mais-valia (o que pressupõe o recuo do movimento operário) e pela possível baixa dos preços das matérias-primas". Entretanto, esta situação cria seus próprios empecilhos, peculiar

com a redução do exército industrial de reserva, tende a se ampliar a resistência do movimento operário, baixando a taxa de mais-valia. Há, ainda uma generalização da revolução tecnológica, que está na base de todo ciclo de expansão, diminuindo os superlucros extraídos do diferencial de produtividade do trabalho. *Nesse contexto, impõe-se a queda tendencial da taxa de lucros em relação ao conjunto do capital social.* A concorrência é acirrada, bem como a especulação. Há uma estagnação do emprego e da produtividade, o que gera uma forte capacidade ociosa na indústria (BEHRING, 2009, p. 166, grifos da autora).

¹⁸ O fordismo-taylorismo foi um modelo de organização da produção capitalista do século XX, fundamentado na produção em massa em unidades produtivas concentradas e verticalizadas, por meio de rígidos controles de tempo e movimento do operário. O fordismo e o taylorismotinham como uma das principais características, "a separação entre a elaboração e a execução no processo de trabalho [...]" (ANTUNES, 1995, p.17).

A situação se complexifica de tal forma que, nesse cenário, se configura certa contradição: “uma superabundância de capitais e uma escassez de lucros (BEHRING, 2009, p. 166)”. De maneira mais densa, esse declínio tendencioso da taxa de lucros ou da extração da mais-valia, no final da década de 1960, que atinge os países do centro do capitalismo, evidencia o início da saturação do modelo padrão de acumulação, até então vigente. De modo geral, tratou-se de uma crise global de um modelo social de acumulação – o fordista/taylorista –, associado à crise do padrão intervencionista, o qual garantia o seu desenvolvimento, ou seja, o keynesianismo. Esta máxima é confirmada por Antunes (2000, p. 31) ao alegar que, “[...] com o desencadeamento de sua crise estrutural começava também a desmoronar o mecanismo de ‘regulação’ que vigorou, durante o pós-guerra, em vários países capitalistas avançados, especialmente da Europa”.

Ao pensar no fato de que a crise representava um quadro amplo e crítico para o capital, e que este, do mesmo modo, possui a capacidade de se reerguer e recomeçar o seu ciclo de acumulação, qual será a redefinição produzida por ele enquanto saída desta crise? Sobre tal questionamento, Antunes (2000, p. 31) responde:

como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, [...] a isso se seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores.

Assim, a reestruturação da economia, desencadeada a partir da década de 1970, se desenvolve por meio da revolução tecnológica e organizacional na produção, também chamada de reestruturação produtiva, na qual a adoção de novas e eficientes tecnologias representa, para Behring (2003, p. 32), com base em Mandel, a “busca do diferencial de produtividade do trabalho, enquanto fonte de taxas de lucros exacerbadas”. Logo, inevitavelmente, a implementação desse processo de reestruturação implica profundas alterações no mundo do trabalho, no sentido de reestruturar o padrão produtivo. Sobre este, Serra (2001, p. 152) esclarece que “[...] significa alterar, preservando o modo de produção. Daí tratou-se de um novo padrão, e não de uma nova ordem”.

Portanto, pode-se melhor defini-lo como um processo que desencadeou na substituição parcial do modelo de produção fordista/taylorista, pelo padrão toyotista¹⁹, enquanto alternativa à reestruturação produtiva do capital. Parcial, porque o novo modelo de acumulação se desenvolve ainda atrelado ao padrão que o antecede, ou seja, não há uma substituição radical do fordismo/taylorismo pelo toyotismo ou processo de “acumulação flexível”, inclusive, Serra (2001) prefere referir-se a tal processo como um “período longo de transição” de um padrão para outro.

Nos argumentos de Mota (2000, p. 27), “[...] são iniciativas inerentes ao estabelecimento de um “novo equilíbrio”, [...] afetando tanto a esfera da produção quanto as relações sociais”. Desse modo, a partir de então, são inúmeras as consequências do desenvolvimento do novo padrão produtivo, que aliado à doutrina neoliberal, potencializa transformações intensas, das quais cabe dar ênfase às sucedidas no mundo do trabalho, que, conforme análise de Serra (2001, p. 156), envolvem:

fragmentação da classe trabalhadora com a existência de vários tipos de trabalhadores; redução do trabalho regular e aumento crescente do trabalho precarizado parcial, temporário, subcontratado e terceirizado; surgimento do desemprego estrutural; desindustrialização nas economias dos países periféricos; desregulamentação dos direitos do trabalho, dessindicalização dos trabalhadores e/ou destruição do sindicalismo de classe; maior exploração do trabalho das mulheres; crescimento do trabalho informal; nova forma de exploração dos trabalhadores por meio de atividades polivalentes e multifuncionais.

Além disso, os trabalhadores são atingidos em sua capacidade de organização, sobretudo na subjetividade, tornando-se desestimulados em termos de organização sindical e luta política, apresentando baixa solidariedade no interior da própria classe, perda da consciência de classe, além do aumento da competitividade. O que ocorreu de fato foi “uma verdadeira reforma intelectual e moral, visando à construção de outra cultura do trabalho e de uma nova racionalidade política e ética compatível com a sociabilidade requerida pelo atual projeto do capital” (MOTA, 2000, p.29).

Essas mudanças ocorrem embasadas no incremento de novas tecnologias, “[...] por meio do surgimento da robótica, da microeletrônica e da automação, promovendo a busca de

¹⁹ “No Toyotismo o princípio básico é o *Just in time*, isto é, o melhor aproveitamento do tempo de produção. As empresas têm uma estrutura horizontalizada e com produção na sua maioria exteriorizada, isto é, transferência a “terceiros” de grande parte da produção fora de seu espaço físico produtivo” (SERRA, 2001, p. 154). Nesse sentido, Antunes (2000, p. 56) acrescenta que “o toyotismo reinaugura um novo patamar de intensificação do trabalho, combinando fortemente as formas relativa e absoluta da extração da mais-valia [...]”.

novas linhas de produto e nichos de mercado, a dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho, as fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital” (SERRA, 2001, p. 153-154).

A revolução tecnológica afetou gravemente a relação entre crescimento econômico e aumento do índice de empregos, e como aponta Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 41), “essas situações têm produzido consequências na sociabilidade da sociedade salarial [...]”; – onde “o pleno emprego, sistemas públicos de proteção social, regulação estatal e pactos sociopolíticos nos limites das fronteiras e da soberania nacionais parecem estar em contradição com as novas tendências da acumulação mundialmente articulada” (ABREU, 1997, p. 58). Dessa forma, estes fatores têm refletido na economia e impactado severamente o mundo do trabalho, o que tem implicado direta e indiretamente no processo de mudanças sociais, que rebatem nos mecanismos de proteção social.

As transformações atingem não somente a classe trabalhadora, exigindo-lhes novos requisitos e modificando suas condições²⁰ de inserção no mercado de trabalho, como também alcançam o complexo conjunto das relações sociais como um todo, rebatendo no papel desempenhado pelo Estado, sobretudo no tocante aos adotados mecanismos de proteção social.

Nesse processo de mudanças, os ideais neoliberais passam a orientar o papel do Estado numa perspectiva mínima de proteção social, em detrimento do desenvolvimento econômico, o que configura a predominância política dessa doutrina nas ações estatais, passando a ser desempenhada a partir deste período.

O Liberalismo reconceituado “aproveitou-se da crise dos anos 70, puxada em parte pelo problema do petróleo, culminando com a queda do socialismo real no fim da década dos 80, para anunciar sua tese eterna: a cidadania não pode regular o mercado” (DEMO, 2005, p. 459).

Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 41) esclarecem que o Estado de Bem Estar Social e seus “[...] elementos básicos de sustentação – pleno emprego, crescimento econômico e família estável – ruíram com a sociedade do bem-estar social, não tendo seu desenho original mais sustentação no âmbito da economia globalizada”. Afinal, a nova conjuntura – decorrente da crise (1970) e do desenvolvimento da mundialização do capital, aliadas à reestruturação produtiva e ao neoliberalismo – provocou, dentre outros, o esgotamento das políticas

²⁰ Com forte estímulo à precarização das relações trabalhistas, enfraquecimento do poder sindical, e o aumento do número de desempregados.

keynesianas ou de bem-estar social, colocando as políticas neoliberais em posição hegemônica, enquanto retrai o papel intervencionista do Estado.

Conforme Behring e Boschetti (2011, p. 126), “na visão de Anderson (1995) e Navarro (1998), a hegemonia do neoliberalismo²¹ só ocorreu no final dos anos 1970, quando seus princípios foram assumidos por programas governamentais em diversos países da Europa e dos Estados Unidos”²². Este último exerceu papel fundamental nas decisões tomadas no denominado Consenso de Washington²³ e, junto à Inglaterra, sugeriram por meio do “Consenso”, os métodos do neoliberalismo para todos os países, sendo enfáticos em afirmar que os recursos investidos no social deveriam ser deslocados para o mercado.

Todavia, neste direcionamento, há importante controvérsia, uma vez que, de acordo com Soares (2009, p. 14), “o ajuste não foi levado adiante na mesma magnitude nos países centrais, que em boa medida transferiram sua crise para a periferia via dívida externa, mantendo protegidas suas economias”. Para tanto, o ajuste neoliberal se expande para outros países, especialmente na década de 1980, quando se desconcentra dos países desenvolvidos e alcança a América Latina, e, posteriormente, difunde-se pelo mundo.

Em seus estudos sobre os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina, Soares (2009, p.14) explica que nesta região “os efeitos devastadores da crise financeira e a explosão da crise da dívida externa nos anos 80 levam a um esforço do modelo que vinha sendo aplicado em alguns países desde meados da década anterior pelo Banco Mundial, o FMI e o governo dos EUA, no chamado ‘Consenso de Washington’”. A incorporação das regras do “Consenso” por vários países no mundo inteiro contribuiu para o expansionismo norte

²¹ Todavia, cabe salientar que, na receita estabelecida pelo neoliberalismo, o Estado não deixa radicalmente de intervir na economia, há interferência sim, porém, de caráter mínimo para o social, reduzindo, sobretudo, os gastos destinados a essa área; e mais voltados aos interesses do capital, fazendo uso da sua competência para limitar, por exemplo, o poder dos sindicatos (atingindo os direitos das classes trabalhadoras), além de suprimir os direitos sociais, controlar o dinheiro, dentre outros. Tudo em prol do desenvolvimento econômico, como pregam seus defensores.

²² “Os primeiros expoentes foram os governos Thatcher (Inglaterra, 1979), Reagan (EUA, 1980), Kahol (Alemanha, 1982) e Schutter (Dinamarca, 1983)” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 126).

²³ “O referido Consenso caracteriza-se por um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidades aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes” (TAVARES; FIORI, 1993, apud SOARES, 2009, p. 16). Em poucas palavras, de acordo com a mesma fonte, “as políticas de ajuste fazem parte de um movimento de ajuste global que caracteriza-se por um rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais, feito sob a égide de uma doutrina neoliberal, cosmopolita, gestada na capital política do mundo capitalista, denominada Consenso de Washington”.

americano e dos países da América Latina, sobretudo foram atingidos, mais categoricamente, pelas consequências das regras de ajustes impostas a partir do referido “Consenso”.

Nesta conjuntura globalizada e neoliberal ocorre o aumento generalizado da pobreza e da desigualdade social, a intensificação da crise do padrão protecionista do Estado, além de trazer à tona as consequentes marcas das expressões da questão social, apresentadas sob “novas roupagens”. No tocante às políticas sociais, Soares (2009, p. 20-21) esclarece que

onde já havia um Estado de Bem-Estar Social estruturado, profissionalizado e com recursos abundantes de financiamento, as políticas de ajuste estrutural sofreram resistências concretas, tanto por parte da burocracia de Estado quanto por parte das populações-alvo. Para os países onde não existia um Estado de Bem-Estar Social constituído, as políticas de ajuste vieram mais pelo lado econômico – abertura comercial, deslocalização de indústrias e atividades e desemprego – do que pelo lado da distribuição de aparelhos de política social. Uma vez que estes não existiam, dependendo da intensidade do ajuste, vários países foram obrigados a fazer programas sociais de caráter emergencial, focalizados, contando com a “solidariedade comunitária”.

Todavia, de maneira geral, tais políticas foram incapazes de impactar os níveis de desigualdade social, bem como da pobreza existente, no sentido de reduzi-los, pelo contrário, estes fatores se agravaram em consequência do desenvolvimento dos ajustes.

Cabe salientar que nos cenários nacional e internacional há a influência de organizações internacionais²⁴, na definição das políticas sociais cuja orientação se pauta na focalização das ações, com estímulos a fundos sociais de emergências, à mobilização da solidariedade individual e voluntária, bem como às organizações filantrópicas e às não-governamentais.

As orientações das agências internacionais acerca das políticas se enquadram no modelo de ajuste adotado, pois para o neoliberalismo, as políticas sociais são entendidas como um dos maiores empecilhos ao desenvolvimento do capitalismo, e apontadas, em grande parte, como responsáveis pelos fenômenos críticos que a sociedade tem atravessado. Dessa forma, a intervenção estatal consiste um risco ou ameaça à liberdade e aos interesses individuais, limita a concorrência privada, a livre iniciativa e possibilita o bloqueio dos mecanismos que o próprio mercado é facultado a criar, com o objetivo de restaurar a sua estabilidade. Mais uma vez, a liberdade de mercado é preconizada pelos neoliberais como a grande ajustadora das relações sociais e das oportunidades na base ocupacional da sociedade, reduzindo as distorções entre essas.

²⁴ A exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Em síntese, neste cenário, os neoliberais não defendem a responsabilidade do Estado em relação à oferta de políticas de caráter universalizante, mas, focalizadas, isto é, direcionadas a grupos minoritários. Além disso, transfere boa parte do seu papel para a iniciativa privada e para a sociedade civil, com destaque, atualmente, para o Terceiro Setor²⁵. Essas medidas são apreendidas como formas de ampliar a eficiência administrativa e de abater os custos. Nestes termos, Soares (2000, p. 13) ressalta que

os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privado e a reprodução é inteiramente desenvolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e, portanto, desproteção) da força de trabalho; a legitimação do Estado se reduz à ampliação do assistencialismo.

Assim, ao contrário do que ocorreu no pós-guerra – período em que houve expansão de gastos públicos direcionados à implementação de políticas sociais, possibilitando, inclusive, a expansão dessas –, na conjuntura neoliberal, as políticas revestidas dessa doutrina política e econômica, “vigentes nos países capitalistas da Europa Ocidental provocaram uma interrupção nessa tendência de crescimento, e a partir da década de 1980, o que se observa é a estagnação ou a redução dos gastos sociais, apesar do aumento dos gastos públicos em praticamente todos os países²⁶ como proporção do PIB²⁷” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 131).

Tal situação incide no agravamento das disparidades sociais, acompanhadas da concentração da renda socialmente produzida e que não se alteram da década de 1990 para o início do século XXI. O que se verifica é a retração nos gastos com os sistemas de proteção social, implicando na reconfiguração destes. Assim, não é à toa que as políticas desenvolvidas nos países do centro do capitalismo sofreram severas mudanças em sua estrutura e implementação no século XXI. Do ponto de vista de Behring e Boschetti (2011, p. 134), “se não se pode falar em desmantelamento, é inegável que as reestruturações em curso seguem na direção de sua restrição, seletividade e focalização; em outras palavras, rompem com os compromissos e consensos do pós-guerra, que permitiram a expansão do *Welfare State*”.

²⁵ Organizações Não Governamentais – ONG’s e sem fins lucrativos.

²⁶ Em relação aos países da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), Navarro (1998, apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 131) assevera que “a média de gastos sociais no período 1970-1979 foi de 8,2%, tendo decrescido para 1,6% no período 1979-1989. A queda mais acentuada ocorreu na Alemanha, Grã-Bretanha e Holanda, e em menor grau na Bélgica, Suécia, Nova Zelândia e Austrália. Outros países, contudo, tiveram aumento nos gastos sociais: Espanha, França, Itália, Noruega, Finlândia e Grécia”.

²⁷ Produto Interno Bruto.

A literatura especializada, e críticos de maneira geral, compartilham da ideia de que os sistemas de proteção social vigentes nos países capitalistas avançados, já não correspondem à dinâmica social e econômica na qual se perdura o receituário neoliberal. Daí decorre a chamada “nova²⁸” questão social tão utilizada na contemporaneidade.

Essa realidade tem demandado a elaboração de alternativas de proteção social inovadoras, em consonância com o complexo cenário apresentado. Assim, é neste contexto que os denominados Programas de Transferência de Renda ou de Renda Mínima, ganham espaço privilegiado e passam a ser adotados como políticas de combate à pobreza. Os programas dessa natureza têm gerado debates calorosos e densos que envolvem inúmeros fatores, dentre os quais podem ser citados: a focalização, os rígidos critérios de elegibilidade, a cobertura limitada, as condicionalidades ou contrapartidas impostas aos beneficiários, a ineficácia quanto aos objetivos almejados, enfim, diversos problemas que os acompanham.

Assim, tais programas têm adquirido relevância e permanecido situados no centro da discussão que envolve as políticas sociais, na conjuntura estrutural complexa em que se desenvolvem, conforme será abordado ainda nesta pesquisa. No entanto, antes de chegar neste debate, é relevante trazer alguns elementos nacionais acerca do modelo de proteção social do Brasil, sem perder de vista o que já foi até então discutido. Esta é a próxima abordagem a ser apresentada.

1.4 O Sistema Brasileiro de Proteção Social: conquistas e desafios

²⁸ “Rosanvallon (1998) concorda com a ideia de existir uma “nova questão social”, pois compreende o aumento do desemprego e a emergência de novas formas de pobreza, a partir da crise e da reestruturação da economia em 1970/1980, como certa ruptura com a questão social que emerge no século XIX, e como claro sinal do distanciamento dos princípios que preconizaram o Estado Providência, desenvolvido no pós Segunda Guerra. Para o autor, “[...] ‘a nova questão social’ pode ser pensada a partir de dois problemas principais: a) desagregação dos princípios de organização da solidariedade e b) o fracasso da concepção tradicional dos direitos sociais. No que diz respeito ao primeiro, tal desagregação manifesta-se no sistema de seguro social, mecanismo produtor da solidariedade, baseado na mutualização crescente dos riscos sociais, que identificou o Estado-Providência a uma espécie de sociedade securitária. Entretanto, observa-se, atualmente, a progressiva separação dos dois universos: o do seguro social e o da solidariedade, com um potencial destrutivo desta última” (ROSANVALLON, 1998, p. 44). A existência de uma “nova questão social” é categoricamente rejeitada por diversos autores, dentre os quais, destacam-se Netto (2001), Pastorini (2004), Iamamoto (2001) e Yazbek (2001). Todos são unânimes em afirmar que não há uma “nova questão social”, tendo em vista que os traços apresentados por esta são os mesmos que fundamentam a questão social do século XIX e traz à tona as contradições impostas no desenvolvimento do trabalho. O que ocorre de fato é que os problemas impostos nessa relação nunca foram superados e, portanto, se destacam neste cenário de maneira mais complexa, além de assumir especificidades, de acordo com o modo em que cada país se insere na ordem capitalista.

O modelo de desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Proteção Social, semelhante aos demais países da América Latina, ocorreu de modo bastante distinto dos países da Europa. Para tanto, contribuiu direta e indiretamente para a formação sócio-histórica do país e para a modernidade tardia do seu sistema capitalista de produção, além da concentração de bens e serviços sociais, que privilegiavam alguns em detrimento da desigualdade de outros.

De modo geral, as ações que configuram historicamente a origem ou construção de um Sistema de Proteção Social no Brasil, datam de 1930²⁹ a 1943 (ou 1945), o mesmo período em que se reconhece a instituição da política social no país. Essa periodização, que corresponde ao governo do presidente Getúlio Vargas, na transição do modelo de desenvolvimento agroexportador para o modelo urbano-industrial, chega a ser quase unânime entre os estudiosos³⁰, e caracteriza profundas mudanças econômicas e sociais, acompanhadas da reconfiguração do Estado Nacional no desenvolvimento do seu papel.

Nessa perspectiva, o mesmo Estado que se responsabilizou por desenvolver a economia, prioritariamente através do investimento na indústria emergente, também teve que se comprometer em articular um conjunto de medidas que viessem proporcionar melhores condições de vida à população, a qual colhia os “frutos” negativos da modernização que se expandia no Brasil e atingia veemente a relação capital/trabalho. Este Estado foi “obrigado” a interferir de maneira direta nesse processo, porém, de modo que não perdesse de vista o seu fim maior naquele momento, isto é, a então recente e imprescindível demanda de reproduzir a força de trabalho no país, enquanto também exigia a qualificação desta, tudo em prol do desenvolvimento econômico.

Desse modo, a implementação de políticas sociais que tem início na década de 1930, representou ponto de partida estratégico do Governo para sustentar, de maneira associada à ampliação da economia, e ainda se legitimar politicamente perante à população, regulamentando a força de trabalho e promovendo, paulatinamente, a ampliação de serviços sociais que passam a ser de responsabilidade governamental. Salienta Silva (1997, p. 105) que “a partir de então, o Estado assume a regulação ou provisão direta no campo da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento, transporte coletivo”.

²⁹ Entretanto, alguns autores, a exemplo de Yazbek, consideram os primórdios da construção de um sistema de proteção social no Brasil, com a Lei Eloi Chaves, em 1923, uma legislação precursora de um sistema protetivo na esfera pública, com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs).

³⁰ Dentre os estudiosos que reconhecem esse marco histórico (1930-1945), pode-se elencar: Behring e Boschetti (2011); Cobo (2012); Silva (1997); dentre outros.

Portanto, a política social no Estado brasileiro tem suas raízes no processo de modernização, que adentra o cenário brasileiro nesta conjuntura e se desenvolve seguindo os passos dessa modernização. E, ainda que nesse período o Estado tenha dado primazia à economia ou ao mercado, sendo o principal responsável por sua expansão, consistiu também em agente de “proteção social”, embora por meio da promoção de um perfil de cidadania fundamentada no mercado formal de trabalho, a qual era implementada sob rigoroso controle do Estado, exercido, sobretudo, por meio da Carteira de Trabalho, criada em 1932 (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI 2008). Conforme Behring e Boschetti (2011, p. 106), esta se torna o “documento da cidadania no Brasil”, ou seja, para ter acesso a direitos específicos, o cidadão deveria estar empregado e registrado formalmente. Em síntese, o reconhecimento do indivíduo como cidadão era condicionado à assinatura de sua Carteira de Trabalho e/ou à vinculação a algum sindicato. Nesse sentido, se forjou o que Santos (1987) denomina de “*Cidadania Regulada*”, restrita ao meio urbano, numa sociedade marcada pela fragilidade de disputa entre interesses competitivos”.

Behring e Boschetti (2011, p. 106) asseveram que “o Brasil seguiu a referência da cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com auxílios doença, maternidade, família e seguro desemprego”.

Em 1930³¹ o governo federal criou os Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs³², os quais deram início ao sistema público de previdência no país, “cobrindo riscos ligados à perda da capacidade laborativa (velhice, morte, invalidez, doença), naquelas categorias estratégicas³³ de trabalhadores, mas com planos pouco uniformizados e orientados pela lógica contributiva do seguro” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 106). A cobertura nos IAPs, portanto, distanciava-se da universalização, de caráter Beveridgiano (Inglês), enquanto estreitava-se ao perfil Bismarckiano de seguros (Alemão), por sua cobertura limitada, visto que alcançava apenas categorias específicas e a oferta de benefícios e serviços era condicionada ao valor da contribuição, neste caso, dos trabalhadores, empresários e do Estado, a qual não ocorria de maneira uniformizada.

³¹ Ainda na década de 1930, o governo criou o Ministério da Educação e Saúde Pública, o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial.

³² Autarquias centralizadas do governo federal.

³³ Conforme Viana (1998, p. 140), são exemplo dessas categorias “os marinheiros, comerciários, bancários, transportadores de cargas, estivadores, industriários e servidores de estado”.

O Estado, na década de 1930, dá início a uma atuação na área da saúde a partir de duas frentes: a saúde pública e a medicina previdenciária. Cabe enfatizar que até então não havia uma política nacional de saúde.

Já na assistência social, tinha-se como referência a Legião Brasileira de Assistência (LBA), responsável pela articulação desta área, por meio de convênios com instituições privadas, destinadas a prestar serviços socioassistenciais, com o perfil “assistencialista, fortemente seletivo e de primeiro damismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O sistema de proteção social brasileiro que perdurou da década de 1930 à de 1960 não propiciou grande avanço em relação à garantia de direitos, no qual a cidadania se expandiu de maneira lenta, gradual e regulada³⁴, enquanto conservava o modelo corporativo e fragmentado, ainda herança da era Vargas, em distinção ao modelo universalista predominante nos países desenvolvidos ou de capitalismo avançado.

No regime ditatorial, o Sistema de Proteção Social brasileiro torna-se fortemente centralizado, administrativa e financeiramente, como esclarece Cobo (2012, p. 137):

Em 1966, os IAPs foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), vinculado ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, que, em princípio, fornecia, por meio de um sistema de contribuição do empregado e do empregador, aposentadorias, pensões e tratamento médico para os trabalhadores do setor formal e seus dependentes (sendo estendido mais tarde também para autônomos e empregadores).

Nas palavras de Mota (1995, p. 137), o padrão de política social da ditadura caracterizou-se, sobretudo, pela:

[...] diferenciação dos serviços em função da clientela atendida, a privatização da assistência médico-social, a criação da previdência complementar privada, afora a supressão e o desmantelamento dos mecanismos de controle e de participação dos trabalhadores no sistema de proteção vigente até 1964.

Em função de suas peculiaridades, delineadas em um perfil centralizador, autoritário e antidemocrático, o Sistema de Proteção Social brasileiro tem as décadas de 1970 e 1980 como impulsionadoras na direção de seu desenvolvimento, por meio da ampliação de programas e serviços sociais, que passam a ser implementados numa ótica de compensar o caráter

³⁴ Em 1943 é promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a qual representou, de certo modo, a formalização de um contrato envolvendo Estado e sociedade civil, tendo em vista que veio reforçar o seu caráter fragmentado, corporativo e distante da uniformização.

repressor e arbitrário da ditadura, especialmente no que se refere aos movimentos sociais. No entanto, tal alternativa não obteve o êxito almejado, pois, com base em Cobo (2012), apesar de a economia ter alcançado relevante expansão, que rebateu na redução dos índices de pobreza³⁵ e miséria, a adoção dos programas não conseguiu atender satisfatoriamente às demandas sociais da população, logo, tampouco diminuiu a desigualdade entre as classes sociais.

O cenário de graves problemas sociais, políticos e econômicos, que se intensificam na década de 1980, torna-se campo fértil para a mobilização da sociedade civil organizada, que, com o seu poder de pressão exercido sobre o Estado, cobra por direitos universais, isto é, por um padrão de proteção social democrática e ampla. Em síntese, exige que o poder público tome medidas na direção de um sistema que vá além daquele que vigorara até então, por meio de reformas³⁶ mais estruturais, as quais são absorvidas e materializadas legalmente na Constituição Federal (CF) de 1988, e representa um avanço em termo de abrangência e/ou cobertura no que se refere ao Sistema de Proteção Social brasileiro.

A partir desse momento verifica-se a introdução do conceito de Seguridade Social, que incorporou a Assistência Social e a transformou em política pública, ao lado da Saúde e da Previdência Social, compondo, portanto, o denominado “tripé da Seguridade Social”. Vianna (2005, p. 02) mostra bem porque significou um avanço relevante:

O conceito de Seguridade Social, com efeito, tem um significado diverso do conceito de Previdência Social. Previdência é um sistema de cobertura dos efeitos de contingências associadas ao trabalho, resultante de imposição legal e lastreado nas contribuições dos afiliados para seu custeio; tem por objetivo ofertar benefícios aos contribuintes – previdentes – quando, em ocasião futura, ocorrer perda ou redução da capacidade laborativa dos mesmos. Já a Seguridade é um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em estado de necessidade, não restringindo os benefícios nem aos contribuintes nem à perda da capacidade laborativa; auxílios a famílias numerosas, pensões não contributivas, complementações de renda, constituem benefícios de seguridade porque ou não resultam de perda/redução da capacidade laborativa ou dispensam a contribuição pretérita.

³⁵ De acordo com Rocha (2003, p. 87, 1970), 68,4% da população era pobre e em 1980 essa proporção cai para 35,3%, mantendo-se nesse patamar até o início dos anos 1990.

³⁶ As reformas aqui aludidas incluem, dentre outras, segundo Cobo (2012, p. 142), “[...] a consolidação de algumas tendências universalizantes em termos de cobertura e de beneficiários que já vinham sendo observadas nos últimos anos, como a unificação dos IAP sob o INPS no campo da previdência social (embora restritos aos assalariados formais); a abertura do atendimento médico de urgência a toda população, no campo da saúde; e, no caso da educação, a extensão para 8 anos da escolaridade mínima obrigatória”.

O exposto sugere que até então as políticas sociais se caracterizavam por atuações limitadas que se definiam no interior da esfera maior do Governo, e se direcionavam à minoria³⁷ da sociedade, enquanto deixavam a maior parte à mercê do assistencialismo do setor secundário³⁸ e/ou da ajuda eventual do Estado, de acordo com a vontade desse, que não se via ou se considerava como interventor obrigatório. Além disso, excluía do processo decisório a massa populacional, isto é, transgrediam seus direitos políticos e, por isso, se dissociava do conceito de justiça.

Com o conceito de Seguridade Social, na CF/1988, tem-se um direcionamento na afirmação e promoção de direitos para além do tradicional assistencialismo e clientelismo, isto é, em uma nova e democrática ordem, especialmente ao introduzir esse novo perfil de política de proteção social não contributiva, pondo no centro desse processo, a Assistência Social (ao lado da Saúde).

É válido chamar a atenção para o fato de que, ao fazer parte da denominada Seguridade Social brasileira, regulamentada constitucionalmente, a política de assistência social, apesar de ser destinada a quem dela necessitar, tem caráter “protecionista”. Além disso, torna-se universalista em termos de acesso, de responsabilidade estatal, além de estar vinculada a outras políticas (Previdência e Saúde) que atuam na perspectiva de assegurar direitos e condições dignas de vida aos cidadãos.

Desse modo, a Constituição representa um marco legal de extrema relevância no padrão de proteção social brasileiro, que alcançou a Política de Assistência Social³⁹, a qual passou a ser apresentada sob um novo modelo, além de ter sido incluída na esfera da Seguridade Social⁴⁰, como defineo Artigo 194 da CF/1988:

³⁷ Aqueles inseridos no mercado de trabalho.

³⁸ Empresas privadas.

³⁹ A assistência social passa a ser definida, conforme consta no artigo 1º da Lei Orgânica de Assistência Social, como “direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993, s/p).

⁴⁰ A CF/1988 define, em seu Parágrafo Único, que “compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I – universalidade da cobertura e do atendimento; II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV – irredutibilidade do valor dos benefícios; V – equidade na forma de participação no custeio; VI – diversidade da base de financiamento; VII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (BRASIL, 1988, s/p).

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 (BRASIL, 1988, s/p).

A referida Constituição traz um novo Pacto Federativo, que implica no redirecionamento dos papéis das esferas governamentais, se embasando, dentre outros, na adoção do processo de descentralização e corresponsabilidades no desenvolvimento das políticas sociais, bem como no estímulo à mobilização da sociedade, que passa a ter participação nestas por meio do controle social⁴¹. De acordo com Baratta, et al., (2008, p. 30) este novo desenho

[...] impulsionou a descentralização e a cooperação intergovernamental; fortaleceu a participação da população na gestão da coisa pública; e promoveu a garantia de direitos, por meio do desenvolvimento de políticas públicas com esta finalidade.

Todavia, os direitos traduzidos na Constituição de 1988 não se objetivam e/ou se efetivam de forma rápida ou imediata no país, que historicamente tentou construir um sistema de proteção social seletivo, fragmentado e residual. Entretanto, ainda que vários retrocessos tenham ocorrido, a promoção da proteção social avançou, sobretudo, quando comparada à realidade antecedente, porém, ainda não plena ou satisfatória, especialmente do ponto de vista da equidade e da justiça social.

Apesar das mudanças estabelecidas pela Constituição, o Brasil apresenta, já na década de 1990, disparidades econômicas e sociais que são agravadas pela interrupção de grande maioria dos programas sociais implementados sob responsabilidade estatal. O Sistema de Proteção Social brasileiro, nesse momento, ainda se apresenta incipiente e enfrenta a adoção das ideias neoliberais. Observa-se um afronte ao que trouxe a Lei Magna, ou o que Behring (2003) denomina de “Contrarreforma do Estado”, caracterizada pela adesão aos princípios neoliberais (os quais atingiram fortemente a maior parte dos países da América Latina, após a adesão do continente aos ditames do “Consenso de Washington⁴²”), que chegaram ao país tardiamente, porém sem perder sua “essência”: um modelo de política reducionista de gastos por parte do poder público, com maior ênfase na área social, além de realizar privatizações de

⁴¹ Este controle passa a ocorrer por meio da representação da Sociedade Civil Organizada em Conselhos de políticas e de direitos.

⁴² Orientado pelos organismos internacionais ainda na década de 1980.

empresas e organizações estatais, em especial nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Dessa forma, o Brasil chega à década de 1990, com um Sistema de Proteção Social, segundo Silva (1997, p. 106),

marcado por superposições de objetivos, competências, clientela alvo, agências e mecanismos operadores; instabilidade e descontinuidade dos programas sociais; insuficiência e ineficiência, com desperdício de recursos; distanciamento entre formuladores de políticas e beneficiários; ausência de mecanismos de controle e acompanhamento de programas (DRAIBE, et al., 1995), além de desenvolver nefasta articulação com o setor privado lucrativo, principalmente no que se refere às políticas de educação, saúde e habitação.

Assim, o Estado brasileiro, que da década de 1970 até fins de 1980 parecia progredir em direção à materialização ou solidificação do seu Sistema de Proteção Social, não completa seu processo de expansão, pois é fortemente abalado pelos ajustes do neoliberalismo, nos anos 1990. E, a partir desse período passa a praticar ações tímidas, minimalistas, em relação às políticas sociais, ou seja, diminui, encolhe seus gastos nesse campo e dá prioridade ao desenvolvimento econômico, isto é, passa a implementar internamente uma política em consonância com a ideologia e os sistemas financeiro, político e comercial dos países de capitalismo central. Nessa perspectiva, coloca boa parte de suas responsabilidades de respostas às marcas da questão social sobre a sociedade civil, com tarefas solidárias, filantrópicas, compensatórias, enfim, fato que propicia o destaque do chamado Terceiro Setor. Logo, despreza algumas das conquistas de 1988, com especial evidência no campo da Seguridade.

Em poucas palavras, tem-se no Brasil o que Silva (1997, p. 107) denomina de

Estado de Bem-Estar Social de base meritocrática, com traços corporativistas e clientelistas (Aurelino e Draibe, 1989; Draibe, 1990), cuja estrutura de benefícios tem servido para cristalizar a desigualdade, impedindo a expansão horizontal das conquistas sociais, com a histórica subordinação da política social à política econômica.

Tal subordinação é traduzida, dentre outras, numa base desigual de benefícios, que privilegia a cobertura dos trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho, enquanto aumenta a concentração de renda e provoca séria redução no desenvolvimento de programas e serviços sociais destinados à população pobre e/ou mais vulnerável.

Desse modo, a partir da década de 1990, verifica-se no interior do Sistema de Proteção Social brasileiro, uma séria regressão do caráter universalista e/ou de cidadania ampla no planejamento, na elaboração e implementação de políticas sociais, tendo em vista que o Estado prioriza “[...] a adoção de políticas⁴³ focalizadas e de proteção seletiva aos grupos mais vulneráveis aos processos de ajuste no modelo de desenvolvimento” (COSTA, 2002, p. 18). O problema é que esse tipo de política, pautada na focalização, não considera as multifaces da pobreza e, por isso, “desqualifica” parte da população pobre, também necessitada de proteção, portanto, não se orienta sob o ponto de vista dos direitos, configurando uma agravante (des) proteção social. Logo, as políticas dessa natureza também se tornam ineficazes no combate à pobreza, e dessa forma, mantem, quando não aumentam, as disparidades entre os números alcançados na economia e os índices sociais atingidos.

Acerca da luta ou do enfrentamento da pobreza no Brasil, Silva (2003, p. 238) tece considerações de extremarelevância, que refletem bem esse processo:

[...] o enfrentamento da pobreza no país vem sendo orientado por uma lógica, de um lado, representada pela adoção de um conjunto desarticulado, insuficiente e descontínuo de programas sociais compensatórios, que na década de 1990 passam a se orientar pelos princípios da ‘focalização’, da ‘descentralização’ e da ‘parceria’ assentados no ideário neoliberal, tudo movido pela ideologia da ‘solidariedade’ e da reedição da filantropia e da caridade, agora estendida ao âmbito empresarial. De outro lado, é mantido o Modelo Econômico baseado na sobre-exploração do trabalho e na concentração da riqueza socialmente produzida, cuja expressão é o aumento do desemprego, o incremento do trabalho instável e precarizado; a diminuição da renda do trabalho e a conseqüente expansão da pobreza.

Como bem esclarece Draibe, et al. (1995, apud SILVA, 1997), no Brasil, jamais verificou-se o desenvolvimento de um combate estratégico de dimensão mais ampla, no sentido de combater a pobreza⁴⁴, o que tem se presenciado são ações restritas, marcadas pelo insuficiente papel do Estado brasileiro em focalizar as camadas mais pobres da sociedade, por

⁴³ A focalização integra o conjunto de medidas que o Brasil adota na década de 1990 envolvendo as políticas de responsabilidade estatal, dentre os quais Costa (2002, p. 18) destaca: “o incentivo à centralização e insulamento das políticas macroeconômicas, em especial da política monetária; o controle das despesas não financeiras do governo federal; a reforma administrativa do governo federal e governos subnacionais; a privatização das atividades de prestação de serviços públicos; a liberação do mercado [...]”.

⁴⁴ “[...] a pobreza certamente não será debelada tão-somente pelas políticas sociais, muito menos se estas são tópicas e de caráter emergencial, como tem sido no Brasil. A articulação das políticas econômicas com as políticas sociais é pressuposto fundamental para a priorização da área social, não numa perspectiva de mera subordinação destas àquelas, mas como reconhecimento de que o desenvolvimento econômico não se faz sem desenvolvimento social e que este não pode prescindir do progresso econômico” (SILVA, 2003, p. 238).

meio de programas sociais, os quais têm a responsabilidade de atingi-las de modo que produza resultados significativos, todavia, por não apresentar, dentre outros, qualidade na focalização, não tem alcançado o êxito almejado.

É nesse cenário que se instala no país o debate acerca da renda mínima, o qual até início dos anos 1990 estava à margem da discussão que envolve as expressões da questão social na arena política brasileira. Assim, a partir de então, a temática ganha espaço e põe em evidência a possibilidade de políticas dessa natureza serem introduzidas no interior do Sistema de Proteção Social, enquanto alternativa de proteção estatal. A renda mínima, compreendida no Brasil como transferência de renda, consiste em transferir, de forma direta, recursos financeiros a indivíduos ou famílias, que de modo geral atendam a um perfil determinado, e em alguns casos, sob a exigência de contrapartidas ou condicionalidades (SILVA, 1997; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

A proposta de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), no Brasil, tem seu marco⁴⁵ com o projeto de Lei do Senador Eduardo Suplicy, pois a partir desse momento, a discussão ganha os primeiros passos, os quais, ainda que tímidos, contribuíram para o surgimento das experiências⁴⁶ pioneiras, que ocorreram em nível municipal, no caso, em algumas cidades do Estado de São Paulo e no Distrito Federal. Estas se expandiram de modo gradativo para outros municípios e, posteriormente, para as esferas estadual e federal. Assim, estas primeiras iniciativas tornaram-se um marco representativo no sentido de instituir ou implantar a renda mínima⁴⁷ no interior do Sistema Brasileiro de Proteção Social, em função do perfil e/ou modelo já apresentado, pois tinham o objetivo de transferir auxílios monetários com vistas a complementar os recursos financeiros auferidos pelos indivíduos e sua família, com base em mínimos pré-fixados pelo governo e sob forte empenho na focalização.

⁴⁵ Na introdução de mínimos sociais no interior do Sistema Brasileiro de Proteção Social, podem ser consideradas algumas iniciativas, a exemplo da criação do salário mínimo⁴⁵, em 1934 e/ou seu o estabelecimento de fato em 1940; ademais, a Renda Mensal Vitalícia (RMV), 1974⁴⁵; o Seguro-desemprego, que data de 1986; e as aposentadorias destinadas a trabalhadores urbanos e rurais (SILVA, 1997; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

⁴⁶ Em relação às experiências de renda mínima no Brasil, Silva (1997, p. 114-115) afirma que são todas recentes. “A Prefeitura Municipal de Campinas (SP) inicia seu Programa de Renda Mínima Familiar em fevereiro de 1995. É seguida pelas experiências do Programa Bolsa Familiar para Educação e Poupança-Escola, instituídas em Brasília (DF) e implantadas em maio de 1995. Em janeiro de 1996 começou a ser implantado o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar, em Ribeirão Preto (SP), seguindo-se de propostas similares, em diversas cidades brasileiras, como: Santos e Jundiá (SP); Boa Vista (RR); Vitória (ES); Belo Horizonte (MG) e Salvador (BA), tendo-se ainda informação que o Programa Bolsa Familiar para a Educação de Belém (PA) foi instituído em 1º de janeiro de 1997”, e posto em execução no mesmo ano.

⁴⁷ Na modalidade de Programas de Transferência de Renda.

Os governos brasileiros, nas primeiras décadas do século XXI, na medida em que não se contrapõem ao modelo neoliberal, conservam várias características das políticas sociais dos governos anteriores, além de passar a demarcar suas ações nos programas de transferência de renda (PTRs), a exemplo do Bolsa Família (BF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O surgimento, a implementação, o avanço e aperfeiçoamento dos Programas de Transferência Direta de Renda introduzidos no país na década de 1990, e em desenvolvimento na atualidade, serão fundamentados e melhor esclarecidos no capítulo que trata destes programas no Brasil.

CAPÍTULO II

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: UM DEBATE EM TORNO DO CONTEXTO INTERNACIONAL

Este capítulo versa sobre os Programas de Transferência de Renda implementados, de modo geral, como alternativa de combate à pobreza por países no mundo inteiro. Nesse sentido, o texto trata do panorama internacional, no qual se discute as propostas pioneiras dos programas dessa natureza, adotados pelos países europeus; aborda alguns elementos daqueles em vigência nos Estados Unidos; e, posteriormente, adentra na América Latina.

2.1 Os Programas de Transferência de Renda nos países europeus

Ao considerar que as sociedades capitalistas, nas últimas décadas, vêm sofrendo transformações decorrentes da orientação que tem tomado a economia global, evidencia-se que não é à toa que “o debate internacional vem destacando, a partir dos anos 1980, os programas de transferência de renda como possibilidades para o enfrentamento do desemprego e da pobreza, ampliada na sua fase conjuntural, com aprofundamento da pobreza estrutural e o surgimento da ‘nova pobreza’⁴⁸ [...]” (SILVA; LIMA, 2010, p. 19).

Apesar de o debate acerca dos Programas de Garantia de Renda Mínima apresentar maior expressividade nas últimas décadas, principalmente a partir da década de 1980, nas palavras de Lavinhas (1998), eles foram pensados ainda no século XVIII por intelectuais do liberalismo – (a exemplo de Friedman) –, que idealizaram uma rede de proteção social a partir da qual conseguissem promover uma política redistributiva de renda focalizada nos mais pobres, tendo, portanto, caráter complementar. Entretanto, “no pós-guerra, reacende-se na Inglaterra e nos Estados Unidos, o debate sobre a oportunidade de se garantir uma renda mínima às famílias desassistidas, vivendo abaixo da linha da pobreza [...]” (LAVINHAS; VASSANO, 1997, p. 03).

⁴⁸ “‘A nova pobreza’ é um fato novo que foi registrado nos anos 1980 e 1990, a partir de quando milhões de pessoas, que viviam próximo ou mesmo acima das linhas de pobreza, caíram de nível socioeconômico nos países do Terceiro Mundo; nos países ricos, centenas e milhões passaram a integrar o ‘Quarto mundo’ e, nos países saídos do socialismo, milhares passaram a viver a insegurança” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 41-42).

Logo, tais programas não se caracterizam enquanto alternativas inovadoras ou recentes, eles possuem um desenvolvimento histórico no âmbito internacional, e, ainda que possuam particularidades, comumente se estabelecem enquanto alternativa de proteção social, sobretudo no combate à pobreza. De acordo com Stein (2008, p. 196), “os programas de transferência, também conhecidos de programas de rendas mínimas, ganham espaço privilegiado nas estratégias de enfrentamento à pobreza tanto na América Latina como em países do capitalismo central”.

Nas palavras de Stein (2008, p. 197), “os Programas atuais têm sua principal origem nos respectivos processos de amadurecimento dos Estados de Bem-Estar europeus, consolidados de maneira desigual ao longo dos últimos cinquenta anos, de forma a ocorrer importantes defasagens temporais na instituição de cada sistema nacional”. Ainda conforme a autora, “esta heterogeneidade vai se refletir tanto nas distintas necessidades sociais, às quais cada sistema detém sua atenção, como nas diferentes hierarquias dos objetivos da proteção social de cada país”.

As experiências dos Programas de Transferência de Renda no contexto internacional, para Stein (2005), como também para Suplicy (2002, p.75), aparecem primeiramente na Europa:

A partir de 1930, muitos países na Europa introduziram programas de garantia de uma renda mínima, seja ela na forma de garantia de benefícios às crianças, de auxílios a famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro-desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social.

Mesmo possuindo, em sua maioria, um sistema de seguridade social consolidado e em vigor, vários países europeus adotaram tais programas. Para tanto, aponta Cobo (2012, p. 41), que exerceu grande influência, o Relatório Beveridge, de 1942, que preconizava, entre outras medidas, a adoção de um benefício único de subsistência aos indivíduos. Monnerat, et al. (2007, apud COBO, 2012, p. 41) elencam os primeiros países a implementarem este tipo de benefício: “a Dinamarca, em 1933, seguida da Inglaterra, em 1948, a Alemanha, em 1961, Holanda, em 1963, Bélgica, em 1974, Irlanda, em 1974, Luxemburgo, em 1986 e mais recentemente a França, em 1988, apresentando cada qual diferentes padrões e nomenclaturas”.

Behring e Boschetti (2011, p. 133) acrescentam que o exaustivo estudo de Stein (2005) sobre as políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina mostra que

todos os países da Europa Ocidental instituíram essa modalidade de política social, incluindo, além dos países expostos acima, também: Reino Unido (1948), Finlândia (1956), Áustria (1974), Suécia (1982), Espanha (1988-1992), Portugal (1997) e Itália (1998). “Observe-se que os países da Europa do norte foram os pioneiros, o que se explica pela natureza universalista e Beveridgiana de seus sistemas de proteção social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 133). Todavia, a implementação de programas dessa natureza, pela maior parte dos países, aconteceu efetivamente posterior à crise internacional do capital, dos anos 1969-1973.

Em suas análises, Stein (2008, p. 197-198) aponta que em alguns países “combinaram-se um sistema generoso de seguridade social, no que diz respeito à cobertura populacional e valor das prestações, com um sistema residual e pouco diversificado. Em outros, assumiram o papel de elo dentro de um complexo conjunto de mínimos específicos”. Em relação aos modelos de proteção social adotados, a autora menciona que “diferem entre si em vários aspectos, em geral, no que diz respeito ao valor das prestações, ao método de cálculo, às condições fixadas para sua atribuição e às formas de financiamento”. Todavia, também nas palavras da mesma, tais modelos apresentam aspectos comuns, dos quais ela destaca:

caracterizam-se por ser uma renda garantida para todos, inclusive para aqueles que não contribuíram para nenhum sistema. Porém, têm caráter condicional, no sentido de que o direito à renda é determinado pela situação de renda familiar do beneficiário. Em síntese: a) são sistemas complementares e diferenciais: renda existente é complementada até cobrir o nível mínimo definido pelo programa, para cada pessoa ou família; b) as prestações são de tipo seletivo: as condições e requisitos de acesso são distintos para cada realidade; c) o tempo de duração pode ser indefinido, ou seja, até que desapareçam as condições geradoras (STEIN, 2008, p. 198).

O desenvolvimento dos modelos gerais de renda mínima, no contexto europeu, segundo Ayala (2000, apud STEIN, 2008, p. 198), pode ser classificado em três fases:

na primeira, incluem-se as experiências desenvolvidas na fase expansiva do modelo de acumulação europeu e no processo de expansão dos Estados de Bem-Estar modernos como Dinamarca, Áustria, Reino Unido, Suécia, Alemanha, Finlândia, Holanda. Na segunda, as experiências são marcadas pela emergência de novas necessidades sociais, decorrentes da crise econômica, que impulsiona a implementação de medidas assistenciais emergenciais. A última fase, marcada pelas mudanças ocorridas em meados dos anos 1980, na qual os programas de renda mínima têm evoluído, em muitos países, dos tradicionais dispositivos assistenciais para as chamadas rendas mínimas de inserção, caracterizando-se pela convergência de dois direitos: o direito à renda – segurança econômica – e de apoio público para facilitar a inserção laboral dos beneficiários.

Dentre os países europeus⁴⁹, cabe destacar alguns que apresentam experiência em políticas de transferência de renda ou de renda mínima focalizadas nos indivíduos mais pobres, observando algumas características comuns e identificando algumas de suas especificidades⁵⁰.

Na Alemanha, desde 1957, a renda mínima se faz presente. Lavinias (1998) esclarece que a renda de subsistência alemã foi idealizada como uma transferência complementar destinada a subsidiar os indivíduos em suas necessidades cotidianas. É um tipo de assistência que a autora define como “subjéitiva”, tendo em vista que não há critérios específicos para identificar a população de baixa renda. O programa permite que os indivíduos se autorreconheçam na condição de pobres, o que lhes dá a liberdade de solicitar o auxílio⁵¹, caso almejem recebê-lo. Todavia, aqueles que venham a ser contemplados com o benefício têm seus rendimentos condicionados a rígidos controles. Isso significa, de acordo com Lavinias (1998, p. 02), que “todo requerente é obrigado não apenas a declarar seus rendimentos monetários, mas a informar minuciosamente a posse de bens e o conjunto do seu patrimônio”. O diferencial é que o programa não determina nenhum limite de tempo para a permanência da pessoa assistida, ou seja, é ilimitado. Contudo, “as exigências de transparência são tantas e o controle tão rigoroso⁵², que muitos requerentes potenciais retraem-se por inibição” (LAVINAS, 1998, p. 03).

O *Sozialhilfe*, instituído em 1961, é apontado por Cobo (2012, p. 77) como “o primeiro programa nacional da assistência social do tipo means-tested⁵³ na Alemanha”. A autora salienta que a renda complementar transferida mensalmente é, de modo geral,

⁴⁹ Com tradição de Estado de Bem-Estar Social.

⁵⁰ A título de esclarecimento, cabe ilustrar que, dentre outras bibliografias importantes nessa discussão, faz-se uso da obra de Bárbara Cobo, “Políticas focalizadas de Transferência de Renda” (2012), e em boa parte de suas considerações sobre o assunto, especificada em cada país, a autora se baseia num estudo coordenado por Saraceno sobre programas de renda mínima, desenvolvido em 13 cidades europeias em 5 países (Suécia, França, Alemanha, Itália, Espanha e Portugal).

⁵¹ Entretanto, apesar de subentender a ideia de universalização no combate à pobreza, Lavinias (1998) discorre que há restrições quanto à inserção da população focalizada, uma vez que imigrantes em condições ilegais no país, ainda que auto intitulem-se pobres e residam na Alemanha, são impedidos de solicitar a renda, “um critério que reduz o número potencial de beneficiários no interior das fronteiras dos Estados nacionais” (LAVINAS, 1998, p. 02).

⁵² A rigorosidade é tão tamanha que “todo indivíduo com patrimônio superior a DM 2.500, excetuando-se o valor da residência, é automaticamente eliminado. Quanto à moradia, se seu valor patrimonial for elevado e seu proprietário uma pessoa idosa sem liquidez, em situação de carência, ela terá direito a receber em vida uma renda de subsistência, que será, após seu falecimento, restituída ao Estado com a realização do patrimônio” (LAVINAS, 1998, p. 03).

⁵³ “Testes de meio”. Recebe essa denominação em função de vincular a renda ao trabalho, de modo que os indivíduos devem se colocar à disposição para treinamentos ou capacitações promovidas pelo governo, que objetivam, de maneira sustentada e progressiva integrá-los, social e profissionalmente.

satisfatória, quando avaliada sob o prisma de promover a equiparação do padrão de vida da família beneficiária ao mínimo estabelecido. Assim, por alcançar esse fim, é considerada uma medida de proteção “eficiente”.

Contudo, Cobo (2012) atribui ao sistema de proteção social alemão a natureza peculiar do modelo bismarckiano, constituído no próprio país ainda no século XIX, ou seja, afirma que tal sistema é fundamentado na renda dos trabalhadores, a qual estes tiveram acesso no decorrer do seu ciclo de vida e de trabalho, logo, é um sistema de caráter meramente contributivo, que assegura a proteção social via contribuição trabalhista. Dessa forma, na Alemanha, “a assistência social possui um caráter residual, voltada para aqueles que não podem contribuir ou que não contribuíram suficientemente de forma a garantir um padrão de vida mínimo na velhice, mesmo assim, vem ganhando relevância no país principalmente em seu lado oriental” (COBO, 2012, p. 77).

Nos argumentos de Cobo (2012, p. 78), a Alemanha possui certa especificidade que a distingue bem da França e da Suécia, no que diz respeito às políticas distributivas de renda, pois “estas são concebidas como altamente subsidiária à solidariedade familiar: o princípio da subsidiariedade no federalismo alemão torna as famílias as primeiras responsáveis pelo bem-estar dos indivíduos, inclusive por filhos adultos (dependendo da localidade nem precisa haver coabitação)”.

A experiência de renda mínima francesa data de 1953, quando os municípios e setores governamentais já a realizavam (STEIN, 2005). Mas, é no final da década de 1980 que a França apresenta o seu programa de renda mínima, intitulado Renda Mínima de Inserção (RMI). Segundo Lavinias (1998, p. 05), criado em 1989,

o programa é nacional, a transferência de renda vem sendo assegurada pelo governo central, com uma contrapartida explícita dos departamentos que devem investir o equivalente a 20% do total dos benefícios concedidos pelo Estado em políticas locais de inserção profissional e capacitação para essa população-alvo.

Contudo, esta não foi a primeira experiência⁵⁴ de renda mínima da França, uma vez que já era desempenhada mediante coberturas sociais, das quais Stein (2005, p. 217, grifo meu) exemplifica “os subsídios para adultos portadores de deficiências, o *minimum* para pessoas idosas, o subsídio para os desempregados, para a família monoparental, para a

⁵⁴ “A Lei 101 que institui o RMI foi promulgada em 1 de dezembro de 1988, seis anos após o primeiro plano específico de luta contra a pobreza – Plano Bérégovoy de janeiro de 1983 (MILANO, 1990, p. 93, apud STEIN, 2005, p. 216).

inserção do jovem entre 16 e 25 anos, para mulheres sozinhas e outras categorias”. No entanto, a RMI é considerada um modelo básico de referência, tendo em vista que não se caracteriza mera e puramente como um repasse isolado de recurso financeiro. Como visto, o programa prima para que o indivíduo tenha acesso a uma renda sustentável, ao procurar reinseri-lo no mercado de trabalho, proporcionando-lhe, inclusive, a qualificação profissional necessária (Stein, 2005). Para tanto, a RMI⁵⁵ se desenvolve com base nos princípios de descentralização e responsabilidades, visto que o governo central é responsável pelo repasse monetário, enquanto a gestão e a implementação dos programas de caráter mais estrutural, fica a cargo das instâncias locais, que entram com contrapartidas. Portanto, o Estado assume papel fundamental no modelo francês (LAVINAS, 1998).

Neste sentido, salienta Lavinias (1998, p. 04-05), que a Renda Mínima de Inserção francesa “busca, sobretudo incentivar a reinserção profissional, social e econômica da população carente. Volta-se, portanto, para a população em idade ativa pouco ou mal integrada de um ponto de vista profissional”. No último caso, a autora esclarece, com base em Paugam (1993), que é um perfil de política que focaliza esse público-alvo em função de serem atingidos mais diretamente, pelas transformações advindas da reconfiguração ocorrida no mercado de trabalho, exigindo capacitação desses indivíduos sujeitos ao que chama de “desqualificação social”. Essa relação em que os usuários são submetidos pelo governo a um acordo, é classificada de “contrato de inserção⁵⁶”, que deve ser assinado ao requerer o benefício.

Stein (2005, p. 217) define esse critério de inserção como “alocação diferenciada”, entretanto, segundo ela, constitui “um direito da pessoa, com duração de três meses, renováveis para o período de três meses a um ano”. Quanto aos mecanismos de seleção ou acessibilidade, a autora ratifica que não há qualquer restrição à nacionalidade, destina-se a todos que possuam residência fixa e permanente no país e tenha mais de vinte e cinco anos de idade, exceto nos casos em que a família seja dependente do solicitante do benefício, então,

⁵⁵ “Quando se fala de renda mínima garantida ou renda mínima de inserção (RMI), a tendência é considerá-las como se tivessem o mesmo significado que a renda básica (RB). Entretanto guardam distinções bastante significativas, pois a renda básica consiste num mecanismo de redistribuição de renda, mediante o qual se proporciona a cada pessoa, por direito de cidadania, uma quantidade periódica, suficientemente ampla para satisfazer necessidades básicas, sem nenhuma contrapartida em troca. Isto quer dizer que a RB deve ser concedida de forma individual, universal e incondicional” (STEIN, 2005, p. 174-175).

⁵⁶ “[...] assinatura de um compromisso mútuo entre Estado e beneficiários, em que estes últimos se comprometem a participar de atividades voltadas à melhoria de sua situação que eles mesmos ajudam a definir, tanto em termos de integração social (moradia, saúde, higiene, tratamento contra as drogas) quanto profissional (disponibilidade ativa para o trabalho)” (COBO, 2012, p. 79).

ele pode ter idade inferior ao estabelecido, desde que os rendimentos sejam menores do que o valor determinado pela RMI. Em contrapartida, não pode esquecer que os favorecidos pela política devem se mostrar aptos para as atividades de qualificação e ingresso no espaço sócio ocupacional, firmado no contrato de inserção.

Essa novidade de inserção, nas palavras de Stein (2005), põe no centro do debate a controvérsia que envolve direito⁵⁷ e condicionalidade⁵⁸, ao passo que a RMI possui uma cobertura mais universalizada, na qual “toda pessoa, que em razão de sua idade, de seu estado físico ou mental, da situação econômica e de emprego, se encontra incapacitada para o trabalho, tem o direito a obter da coletividade meios convenientes de existência” (MILANO, 1990, p.104, apud STEIN, 2005, p. 218). Dessa forma, diferencia-se dos seguros sociais franceses anteriores os quais se baseavam, unicamente, em categorias profissionais específicas, o que lhes atribuía um perfil desvinculado do combate à pobreza. Tais contrapartidas representam uma inovação no relacionamento do indivíduo com a sociedade na qual está inserido, e que, neste contexto, também se torna corresponsável em seu processo de inserção social.

Todavia, argumenta Monnerat (2009), que muitas polêmicas permeiam a RMI francesa, ganhando ênfase o “contrato de inserção”. Este é rigorosamente criticado, pois segundo a autora, ao vincular a transferência de renda ao trabalho, mediante a formalização de um contrato, alguns especialistas consideram que essa contrapartida é um mecanismo estratégico para manter sob domínio os beneficiários da política, além de configurar em “estigmatização social”. “Chama atenção também a crítica à visão reducionista da inserção enquanto possibilidade de empregar as pessoas em empresas e instituições, em detrimento de se pensar a inserção como processo amplo e permanente de cada indivíduo” (MONNERAT, 2009, p. 14). A autora complementa que, nesse sentido, “a exclusão não é entendida como fenômeno coletivo⁵⁹ e estrutural”.

Stein (2005) traz mais elementos para esse debate. Ela explica que para Ferreira (1997), o “contrato de inserção” põe em contradição a natureza de política inovadora da RMI, que procura sobrepor o caráter residual dos vários modelos de seguro social da França que a antecederam; quando do mesmo modo, mantém o esquema histórico-clássico de disponibilidade ao emprego exigida aos pobres, e no trato oferecido aos incapazes de exercer

⁵⁷ Ao acesso à Renda Mínima de Inserção.

⁵⁸ A disposição para o trabalho.

⁵⁹ Monnerat (2009, p. 14) afirma com base em Silva (1996) que “para alguns autores, uma prova disto é o fato dos contratos do RMI serem feitos de forma individual e vir se traduzindo em um tipo de inserção cada vez mais precária dos beneficiários do programa”.

atividades laborativas. Nessa máxima, a referida “inserção” é uma especificidade da política que se traduz pela “dimensão do direito que deve ter o papel de evitar que o beneficiário da RMI se torne dependente da assistência social” (FERREIRA, 1997, p. 33, apud STEIN, 2005, p. 218).

Recentemente, em 2009, de acordo com Cobo (2012), foi instituído pelo governo da França outro programa de renda mínima denominado *Reveny de Solidarité Active*⁶⁰ (RSA), também destinado àqueles que se encontram na linha da pobreza⁶¹. O Rendimento de Solidariedade Ativa, conforme a Comissão de Empregos, Assuntos Sociais e Inclusão, da União Europeia (2012a, p. 23), é um programa que concede uma renda complementar àquelas pessoas que apesar de inseridas no mercado de trabalho, o rendimento não é suficiente para satisfazê-las em todas as necessidades. Realiza-se uma transferência monetária⁶² enquanto acesso a um rendimento mínimo daqueles indivíduos que não possuem nenhuma renda⁶³; e ainda tem a responsabilidade de conduzi-los de maneira sustentada a uma atividade laborativa⁶⁴. O recurso transferido é condicionado à situação e composição familiar do solicitante, que tem a idade mínima de ingresso fixada em 25 anos ou menos (em caso específico⁶⁵). “A ideia é que este benefício substitua a RMI e a *Allocation de Parent Isolé*” (COBO, 2012, p. 80-81, grifo da autora). Todavia, a mesma esclarece que “[...] os beneficiários da RMI e da *Allocation de Parent Isolé* continuam percebendo o mesmo montante de benefício, até que haja uma mudança na sua situação familiar (Ministère de la Jeunesse et des Solidarités Actives, 2010)”.

Já no que se refere à Suécia, Cobo (2012, p. 77) discorre que os programas de renda mínima possuem “[...] historicamente um papel extremamente residual, uma vez que está [estão] inserida [inseridos] num amplo sistema de proteção social pautado por benefícios contributivos e universais de grande cobertura”. A seguridade social sueca apresenta uma cobertura mais universal, tendo em vista que é atribuída a todas as pessoas, isso significa que

⁶⁰ Rendimento de Solidariedade Ativa (RSA).

⁶¹ “Trabalhadores, desempregados e inativos” (COBO, 2012, p. 80).

⁶² De acordo com dados da União Europeia (2012a, p. 24), a RSA transfere recursos durante 3 meses, os quais são renováveis.

⁶³ Conforme Cobo (2012, p. 80, grifos da autora), “no caso de famílias que ao menos uma pessoa desenvolve alguma atividade ocupacional é transferida a *RSA active*”, isto é RSA ativo. “Às famílias nas quais nenhum membro familiar trabalha é concedido o *RSA socle*”, ou seja, o RSA básico.

⁶⁴ “Os beneficiários do RSA são obrigados a procurar trabalho, a tomar as providências necessárias para criar a sua própria atividade ou a seguir as atividades de integração estipuladas” (UNIÃO EUROPEIA, 2012a, p. 23).

⁶⁵ O RSA “é atribuído às pessoas com [...] menos de 25 anos se tiverem a seu cargo, pelo menos, um filho, incluindo nascituros, ou se puderem provar um período mínimo de atividade” (UNIÃO EUROPEIA, 2012a, p. 24).

sua concessão não exige que estas sejam desprovidas de rendimentos. Além disso, não se vincula exclusivamente à situação de indigência do beneficiário (exceto alguns benefícios específicos), o recurso é aferido numa ótica de promover o acesso de todos a uma renda mínima para fazer face às suas necessidades básicas, fato que permite, inclusive, que a cobertura social alcance os indivíduos não contribuintes do sistema de seguridade (STEIN, 2005). Deste modo, afirma Stein (2005, p. 201), que “o sistema de Seguridade Social constituiu-se em base sólida para a determinação da renda mínima que passa a vigorar a partir da Lei de janeiro de 1982 e, posteriormente, alterada pela Ekonomiskt bistånd, de janeiro de 2002 (MISSOC, 2000 e 2004)”.

Nesse sentido, o modelo de assistência social sueco se distingue dos demais países europeus, em conformidade com Bonny e Bosco (2002, p. 96, apud COBO, 2012, p. 77), por “sua política antipobreza que rejeita a ideia de renda mínima em favor de um conceito mais geral⁶⁶ de padrão de vida. Não obstante, o país possui uma das mais rígidas comprovações de renda e ativos dos indivíduos, levando a certa estigmatização no acesso ao benefício”.

A União Europeia (2012c) confirma que se afigere a assistência social às famílias enquanto alternativa última de proteção social, de modo geral, durante o período em que o sustento dos filhos estiver sob responsabilidade dos pais. Em contrapartida, sua concessão não é submetida a nenhum outro critério relacionado à idade ou nacionalidade, “todas as pessoas com o direito de permanecer no país podem receber estas prestações. Não é exigido que os beneficiários residam permanentemente na Suécia” (UNIÃO EUROPEIA, 2012c, p. 33).

Ademais, em princípio, configura-se um direito individual, inclusive, nas palavras de Cobo (2012, p. 77, grifo da autora), “a orientação é a mais individualista de todas: o tratamento é absolutamente uniforme para recebimento do benefício independentemente de sexo e tipo de família (existe uma ampla rede de cuidado de crianças – *childcare*⁶⁷ – público que permite essa homogeneização)”.

Portugal foi o último país da Europa a dispor de um programa de renda mínima. Denominado de Rendimento Mínimo Garantido (RMG) e implementado em 1996, se enquadra também no perfil *means-tested* (testes de meios), e segundo Costa (2002a, p. 05 apud COBO, 2012, p. 81), “não sujeito a decisões discricionárias sobre critério de elegibilidade, montante e cancelamento do benefício, se constitui um avanço na política de

⁶⁶ Isso justifica o fato da Suécia auferir “um benefício monetário de generosidade alta se comparado aos demais países europeus e mesmo alguns trabalhadores chegam a receber complemento de renda proveniente do sistema de proteção para atingir o padrão de vida considerado razoável pela sociedade” (COBO, 2012, p. 77).

⁶⁷ Creche.

combate à pobreza e exclusão social no país”. Portanto, como afirma Stein (2005, p. 234), “a RMG, de caráter universal, constitui um direito subjetivo, com alocação diferenciada”. Segundo a autora, Branco (2004) assevera que de modo pioneiro é criada uma rede de proteção assistencial que:

a) universaliza a garantia a um mínimo de subsistência, ampliando a cobertura dos anteriores mínimos sociais a todos os cidadãos portugueses com idade igual ou superior a 18 anos, aos jovens que não atingiram a maioridade, mas com responsabilidades familiares e aos imigrantes com autorização de residência; b) define, no quadro do sistema de proteção social, um direito universal que não deriva da lógica contributiva, mas da lógica de redistribuição de recursos e de solidariedade.

Este programa também faz uso do chamado “contrato de inserção”, que surgiu com o sistema de renda mínima na França. Em Portugal, “o rendimento⁶⁸ social de inserção corresponde à diferença entre o montante teórico do rendimento social de inserção, calculado em função da composição do agregado familiar, e o rendimento de todos os elementos do agregado familiar. Portanto, é pago como compensação” (UNIÃO EUROPEIA, 2012b, p. 34).

O benefício é concedido durante 12 meses e pode ser renovado desde que o beneficiário venha requerê-lo, e do mesmo modo, comprove sua necessidade mediante apresentação dos documentos que a fundamente. No entanto, Costa (2002a, p. 10, apud COBO, 2012) esclarece que ao considerar que o RMG adota determinado corte de renda⁶⁹ como critério eletivo, o mesmo leva a compreender que o seu esquema de proteção social desempenhado via assistência, não vai além do alcance dos níveis de pobreza e exclusão mais agudos, ou da chamada “extrema pobreza⁷⁰”. “Como resultado, o público-alvo não excede os 20% mais pobres do país e, em 2001, o RMG cobria cerca de 4% da população” (COBO, 2012, p. 82).

No que diz respeito ao sistema de proteção social desenvolvido na Itália, Cobo (2012, p. 82) argumenta que este “possui um caráter complementar à solidariedade familiar e, por

⁶⁸ “O montante teórico é indexado ao valor do Indexante dos apoios sociais (IAS). É calculado como 100% do IAS para o titular, 50% por cada indivíduo maior e 30% por cada indivíduo menor. O rendimento social de inserção pode ser acumulado com outras prestações da segurança social, tais como o complemento por dependência, o complemento solidário para idosos e o subsídio por assistência de terceira pessoa” (UNIÃO EUROPEIA, 2012c, p. 34).

⁶⁹ Considerado baixo.

⁷⁰ Termo muito utilizado para denominar um dos critérios de elegibilidade dos Programas de Transferência de Renda no Brasil. Na “extrema pobreza”, o valor da renda mínima estabelecida para ter acesso é o mais baixo de todos.

isso, os esquemas e mecanismos protetivos desenvolvidos são subsidiários⁷¹ ao papel central exercido pela família”. A autora explica que tal sistema se manteve inalterado durante um período extenso, mas dois episódios característicos deram início a transformações relevantes que vieram possibilitar a prestação de recursos mínimos: a “*Reddito mínimo di inserimento*⁷² (RMI)’ e a aprovação da legislação sobre a política geral de assistência social no final dos anos 2000” (COBO, 2012, p. 82, grifo da autora).

Sobre a adoção do RMI na Itália, Benassi e Mingione (2002, p. 02, apud COBO, 2012, p. 82) ilustram que,

diferentemente do que ocorreu na França dez anos antes, se deu sem qualquer debate, já que o combate à pobreza nunca foi prioridade política no país. Porém, o estabelecimento de um mecanismo institucional nacional que assegure uma renda mínima às famílias esbarra na forte descentralização da assistência social no país e da própria reforma constitucional realizada em 2001, que concedeu às regiões exclusivo poder sobre as políticas de bem-estar social.

Assim, diferente da grande maioria dos países europeus que desenvolvem programas de renda mínima, na Itália, com base nos argumentos de Stein (2005, p. 231-232), “assim como na Espanha, não há uma renda mínima nacional⁷³, tendo em vista que, desde 1977, a assistência social foi descentralizada para os governos regionais e locais, permanecendo, no âmbito central, a responsabilidade pela normatização dos princípios e padrões nacionais⁷⁴ [...]”. Assim, pelo fato da transferência de recursos ficar a cargo das esferas locais ou regionais, não há critérios ou modelos de concessão padronizados, os mesmos atuam com base em legislações regionais específicas, e de acordo com os recursos disponibilizados, fatores que implicam na exigência do indivíduo morar na região ou no município onde irá receber o benefício.

Sobre o desenvolvimento dos Programas de Renda Mínima implementados nos sistemas de proteção social dos países europeus, embasada no estudo de Saraceno (2002), Cobo (2012, p. 75) conclui que

⁷¹ Dessa forma, argumenta Benassi e Mingione (2002, p. 05, apud COBO, 2012, p. 82, grifos das autoras): “políticas que ‘colidem’ com as responsabilidades familiares são, portanto, incipientes, como, por exemplo, creches e pré-escolas, escola em tempo integral, programas para jovens, suporte aos adultos desempregados não provedores (*non-breawinners*) e serviços de cuidados (*care*)”.

⁷² Renda Mínima de Inserção.

⁷³ O mesmo ocorre com a Espanha, que não implementa um esquema de renda mínima de abrangência nacional (STEIN, 2005).

⁷⁴ Todavia, segundo Stein (2005, p. 232) “[...] até o presente, o Governo Berlusconi absteve-se da definição quanto à generalização em toda Itália de programas de renda mínima”.

o benefício é nacional (embora operacionalizado localmente) e direcionado ao indivíduo; o acesso ao benefício é um direito adquirido para todos aqueles que atendam os critérios de elegibilidade; o prazo para recebimento é limitado (enquanto atender critérios de elegibilidade e/ou cumprir condicionalidades); e o limite máximo de renda que torna o indivíduo elegível ao programa varia segundo a estrutura familiar (tamanho e composição – se tem filhos, se é mãe solteira/pai solteiro etc.) e custos de moradia (exceto França).

Assim, as políticas de transferência de renda focalizadas nos pobres, na Europa, se orientam, segundo a autora,

[...] pela concepção original de *safety net*⁷⁵ ao propor um último recurso, uma última rede de proteção para famílias e indivíduos que, por algum motivo, não foram beneficiados (ou suficientemente beneficiados) pelos amplos programas de manutenção de renda existentes, sejam eles universais ou categorizados (direcionados especificamente a determinadas clientelas, como trabalhadores, famílias monoparentais, famílias com crianças pequenas, pessoas sozinhas, deficientes etc.) (COBO, 2012, p. 72, grifo da autora).

Uma particularidade fundamental, comum entre os programas europeus, conforme Euzéby (1991, p.47, apud LAVINAS; VASSANO, 1997, p. 04) “é ser a RMG⁷⁶ uma renda complementar, que vem fortalecer os mecanismos de solidariedade⁷⁷ e de assistência no interior do atual sistema de proteção social, uma ‘espécie de rede última de proteção’ que impediria maior evasão em direção à pobreza”.

Já no que diz respeito às disparidades entre estes países, no desenvolvimento de programas dessa natureza, Cobo menciona que a “Espanha, Itália e Portugal, possuem sistemas de proteção social menos abrangentes e com grande variação regional, o que confere um alto grau de heterogeneidade e discricionariedade entre localidade dentro do mesmo país” (COBO, 2012, p. 81). A autora pontua ainda, neste sentido, outras características observadas em relação aos três países mencionados:

⁷⁵ Rede de segurança.

⁷⁶ Renda Mínima de Garantia.

⁷⁷ Essa realidade, segundo Lavinias e Vassano (1997, p. 04), explica o procedimento já estabelecido de considerar “o conjunto de recursos disponíveis ao alcance de uma família. Em geral, somam-se todos os rendimentos de uma família, sejam eles oriundos do trabalho, rendas pessoais e/ou benefícios sociais, como auxílio moradia. O valor da renda mínima a ser pago constitui-se no diferencial entre tal soma e o teto estipulado para cada família em função da sua composição demográfica (número de crianças menores, inativos e idosos, peso dos ocupados)”.

Os benefícios são voltados para as famílias; a solidariedade familiar se sobrepõe à solidariedade coletiva pública; os benefícios são, em geral, de baixo valor e nem sempre o acesso ao benefício é um direito (a falta de regulamentação nacional, principalmente sobre o critério de elegibilidade, permite uma maior intervenção e discricionariedade na concessão dos benefícios nas localidades).

Enquanto isso, em relação aos modelos tradicionalmente desenvolvidos em outros países, de maneira geral, os sistemas de assistência social europeus apresentam como distinção fundamental “[...] a obrigação de assinatura de um contrato de inserção pelo beneficiário, no momento em que dá início à solicitação do benefício” (STEIN, 2005, p. 170).

Tabela 1 - Organização Institucional de Programas Selecionados na Europa

	Suécia	França	Alemanha	Itália	Espanha	Portugal
Denominação do Programa	<i>Socialbidrag</i>	<i>Revenue Minimum d'Insertion</i>	<i>Sozialhilfe</i>	<i>Vários (regional)</i>	<i>Vários (regional)</i>	<i>Rendimento Mínimo Garantido</i>
Orientação	Individual	Individual	Individual	Família	Família	Família
Princípio de solidariedade	Coletiva	Coletiva	Familiar	Familiar	Familiar	Familiar
Acesso	Direito	Direito	Direito	Discricionário	Variável	Direito
Idade mínima	18 anos	25 anos	Sem limite	Variável	25-65 anos	18 anos
Generosidade do benefício	Alta	Média	Média	Baixa	Média	Baixa
Limite máximo de renda para recebimento do benefício	Varia com estrutura da família e custos de moradia	Varia com tamanho da família	Varia com tamanho da família e custos de moradia	Variável	Varia com tamanho da família e outros critérios variados	Varia com tamanho da família e custos de moradia
Check da renda	Ass. Sociais	Órgão Nacional (CAF)	Servidores públicos	Ass.Sociais	Ass.Sociais	Órgão federal
Espera para 1º pagamento	2-4 semanas	41 dias	Imediato	30-60 dias	30-60 dias	30 dias
Duração	Enquanto atender critérios	Enquanto atender critérios	Enquanto atender critérios	Variável	1 ano prorrogável enquanto persistir necessidade	1 ano prorrogável enquanto persistir necessidade
Condicionalidades	Trabalho e qualificação	Cumprir contrato de inserção	Trabalho e qualificação	Variável	Trabalho e qualificação	Aceitação das medidas de inserção de propostas
Monitoramento	Municipal	Nacional	Municipal e federal	Variável	Não	Não

Fonte: Cobo (2012, p. 76).

De acordo com Cobo (2012, p. 71),

o sistema de proteção social “padrão” europeu [...] revela que, respeitando-se as particularidades de cada país, as provisões de bem-estar específicas para cada grupo etário (benefícios universais e contributivos) são suplementadas

por componentes gerais que abrangem toda a população (com destaque para os mais vulneráveis, deficientes, doentes crônicos etc.).

Além disso, o fornecimento de “bens públicos nas áreas de educação, saúde e proteção ao emprego”, conduz à compreensão que, de maneira geral, a proteção social na Europa atua sob a perspectiva de diminuir os riscos e as consequências de situações não corriqueiras, de colapso, imprevisíveis, atuando, portanto, numa ótica de prevenção das condições de pobreza (NEUBOURG, et al., 2007, p. 03, apud COBO, 2012).

Portanto, na Europa, ainda que apresente especificidades em cada país, os programas sociais de transferência de renda ou de renda mínima, de maneira geral, têm caráter mais universal e o fato de serem desenvolvidos em articulação com políticas estruturais, têm possibilidades mais significativas de chegar a se aproximar de um combate mais efetivo da pobreza, desigualdade e exclusão social.

2.2 Os Programas de Transferência de Renda nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos (EUA), a assistência pública predominante é aquela do tipo *means-tested*, ou seja, com base na comprovação de renda, redução dos planos de seguro social e das transferências de renda universais, em detrimento das transferências focalizadas. Esse perfil apresentado pela assistência norte-americana é resultado dos EUA integrar “[...] o grupo⁷⁸ de países que apresentam Estados de Bem-Estar Social do tipo liberal [...]” (PIERSON, 2000; PONTUSSON, 2005, apud COBO, 2012, p. 90). Fatores que reforçaram a natureza residual e marcaram, historicamente, o sistema de proteção social americano, e que, associados à sua constituição tardia⁷⁹, atribuiu-se o caráter de um sistema “inacabado”.

A construção de um sistema de proteção social nos Estados Unidos data de meados da década de 1930, período no qual, de acordo com Cobo (2012, p. 93), “[...] vivenciaram [...] um desempenho mais relevante do governo federal na formulação e implementação de políticas sociais”. Essa relevância se traduz no “*New Deal*”, termo utilizado para denominar um conjunto de políticas implementadas a partir da referida década e que têm como referência o governo de Franklin Roosevelt, iniciado em 1933. “Entre 1933 e 1935, foram estabelecidos grandes esquemas de emprego público e trabalho-intensivo (infraestrutura urbana, por exemplo) oferecidos por diversas instituições federais” (COBO 2012, p. 93). Todavia, o grande destaque deste período ocorre em 1935, com

⁷⁸ “Juntamente com Canadá, Austrália e, em menor medida, a Inglaterra [...]” (COBO, 2012, p. 90).

⁷⁹ Tardia em função de datar de meados de 1930.

[...] o Social Security Act (Ato de Seguridade Social), que incluiu o Aid for Families With Dependent Children – AFDC (Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes), para complementar a renda de famílias com mães viúvas com dificuldades de cuidar de seus filhos e oferecer-lhes educação (SUPLICY, 2002, apud SILVA; LIMA, 2010, p. 18).

Referindo-se ao *Social Security Act (SSA)*, Cobo (2012, p. 93) o considera “o pilar fundamental do sistema de proteção social americano do tipo bismarkiano que, pela primeira vez, permitiu a estruturação de um conjunto de políticas de proteção aos cidadãos contra os riscos da velhice, desemprego, doença, invalidez e pobreza, mediante contribuições prévias”. No bojo do SSA, segundo Silva; Yazbek e Giovanni (2008, p. 40, grifo meu), “instituiu-se o *Aid for Families With Dependent Children*⁸⁰(AFDC), concedendo um complemento de renda às famílias com renda abaixo de certo patamar, cujas mães eram viúvas e apresentavam dificuldades de cuidar de seus filhos e oferecer-lhes educação”.

A proteção social nos Estados Unidos por meio da provisão de benefícios assistenciais recebe duras críticas em função do perfil que tem adotado, pois os critérios de elegibilidade apresentam crescente rigidez, sobretudo nos programas focalizados nos mais pobres. Além disso, há a problemática da renda fixada concedida, pois é considerada muito baixa e ainda é acompanhada de uma cobertura curta, que não permite abranger toda a população pobre, excluindo do acesso a esse benefício, por exemplo, homens e famílias do tipo biparental (COBO, 2012). Em poucas palavras Skocpol (1995, p. 137, apud COBO, p. 94) elucida que “o sistema americano de provisão social pública formulado sob a égide do Social Security Act de 1935 nunca se tornou amplo ou verdadeiramente nacional e permaneceu um sistema que parcialmente compensava o perfil distributivo de rendas e benefícios gerados no mercado privado”. Diante disso não é absurdo ou equívoco compreender que o benefício não é transferido numa perspectiva de direito e, portanto, os resultados alcançados não atingem níveis tão significativos.

O *Social Security Act*, do ponto de vista de Barr (2004, apud COBO, 2012), quando interpretado a partir de certa distância de seu fundamento padrão, caracteriza-se como uma ação afirmativa, principalmente ao considerar o seu papel relevante na mudança de perspectiva da prestação de assistência via transferência de recursos, que, pouco a pouco, alcança certo consentimento público da necessidade de ser mantida enquanto proteção institucionalizada, e exige a participação da esfera federal na padronização das políticas

⁸⁰ “Programa de auxílio às Famílias com Crianças Dependentes”.

sociais locais. Pois, como ressalta Cobo (2012, p. 95), “a própria ideia do SSA era restringir o papel do governo federal na assistência pública, torná-la pouco generosa (baixos benefícios) e de difícil acesso, para, assim, induzir uma maior adesão ao regime contributivo”.

A autora chama a atenção para o fato de que no pós-guerra, mais especificamente duas décadas subsequentes, o *New Deal* direciona grande relevância às políticas voltadas para a promoção de emprego público e combate à pobreza, todavia, tal importância não tem sua consolidação viabilizada. O *Social Security* consistiu a excepcionalidade do conjunto dessas políticas, por conseguir aumentar – ainda que neste contexto – o nível dos benefícios, bem como sua capacidade de cobertura, pois, para além dos trabalhadores (contribuintes), expande-se aos dependentes destes, e a partir desse momento se configura a base fundamental do sistema de proteção americano, via prestação de assistência pública. “No início da década de 1950, praticamente todos os trabalhadores e suas respectivas famílias encontravam-se cobertos por este seguro e seus programas associados” (BARR, 2004, p. 35, apud COBO, 2012, p. 95-96).

Apesar da expansão da cobertura ocorrida com o SSA – programa integrante do sistema americano de proteção do tipo contributivo –, segundo Cobo (2012), também se verificam a ampliação dos programas assistenciais como resultados de transformações do ponto de vista econômico e social, acarretando no agravamento da pobreza, o que torna a questão social mais grave. Na década de 1960

presenciou um grande *boom* na demanda pelos programas de *Welfare*, principalmente em função da grande ampliação (cobertura e custos) do AID (renomeado para *Aid to Families With Dependent Children* – AFDC – “auxílios à famílias com crianças dependentes”), da introdução do programa de assistência médica gratuita para a população pobre em 1965 (*Medicare*) e de segurança alimentar (*Food Stamps* – cupons para aquisição de alimentos), além de programas de habitação subsidiada pelo governo federal e de qualificação profissional (COBO, 2012, p. 96, grifos da autora).

Também nos EUA, em 1974, se estabeleceu o *Eamed Income Tax Credit*⁸¹ (EITC), destinado a famílias de baixa renda que possuíssem crianças e cujos pais estivessem trabalhando. O EITC é definido por Lavinias (1998, p. 31) como “um programa do governo federal dos Estados Unidos que transfere renda à população ocupada pobre, de modo a incentivar sua permanência no mercado de trabalho, complementando sua renda até o limite da linha de pobreza definida nacionalmente”. Com o EITC, as famílias “[...] passam a pagar

⁸¹Crédito Fiscal por Remuneração Recebida. O EITC tem como critério o “[...] corte de renda abaixo do qual as famílias recebem uma transferência monetária variável, conforme a renda e o número de filhos [...]” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 40).

imposto de renda, ficando assim instituído um grande programa de Imposto de Renda Negativo, com rebatimentos positivos, na redução da pobreza”.

Para Lavinias (1998), o EITC é o maior programa dessa natureza, o qual abrange trabalhadores pobres e com filhos, portanto, é auferido enquanto estímulo ou apoio exclusivo ao trabalho, focalizado em famílias que se enquadram neste perfil. “O governo federal é co-financiador numa proporção que vai de 50%, no caso das transferências às famílias pobres dos estados mais ricos, a 95%, (caso dos estados mais pobres da Federação)” (LAVINAS 1998, p. 31). No caso das famílias desprovidas de trabalho e que se enquadram na linha da pobreza, o país desenvolve,

um conjunto de outros programas assistenciais, notadamente o cash assistance⁸² ou TANF (Temporary Assistance Needed Families⁸³). Se enquadra no perfil dos programas específicos, chamados de “*means tested programs*”⁸⁴ em vigor no Estados Unidos, que atendem à população pobre (trabalhadora ou não) (LAVINAS, 1998, p. 12).

O TANF na verdade é o antigo AFDC⁸⁵, que sofreu essa mudança de nomenclatura em 1997, período a partir do qual foi reformado severamente, como salienta Cobo (2012, p. 101):

não mais supriria a demanda daqueles que atendessem aos critérios de elegibilidade em cada estado. O governo federal passou a alocar um montante fixo de recursos (teto máximo) para os estados que, por sua vez, teriam que escolher entre reduzir o número de beneficiários, reduzir o valor do benefício ou complementar os valores repassados às famílias com recursos próprios. O Programa passou também a ser temporário (prazo máximo de permanência de 5 anos) e foram instituídas maiores contrapartidas de trabalho remunerado.

A autora destaca, também, que os programas *Medical* e *EITZ* não foram atingidos por tais mudanças, consequência do conjunto de reformas aprovadas pelo governo no Congresso, em 1996, denominadas de *Personal Responsibility and Work Pppportunity Reconciliation Act* (*PRWORA*⁸⁶), que atingiram as políticas sociais de caráter assistencial, alterando filosoficamente seu foco. Nesse caso sai de uma “assistência passiva (manutenção de renda e

⁸² Ajuda em dinheiro.

⁸³ Assistência Temporária a Famílias Necessitadas.

⁸⁴ Programas de testes de meios.

⁸⁵ Auxílios a Famílias com Crianças Dependentes (AFDC).

⁸⁶ O PRWORA, ou Ato sobre responsabilidade Individual e Reconciliação de Oportunidades de Trabalho, “como o próprio nome diz, reforçava a responsabilidade individual sobre a superação da condição de pobreza por meio de um maior comprometimento dos indivíduos e das famílias na busca por emprego, qualificação profissional e outras contrapartidas para recebimento dos benefícios” (COBO, 2012, p. 100).

alívio da pobreza) para outra ativa⁸⁷ (redução da pobreza e autossuficiência)” (COBO, 2012, p. 100).

Havia muita resistência dos governos americanos do pós-guerra quanto à implementação de mecanismos de proteção social sob sua responsabilidade, ao contrário, portanto, do que ocorre na grande maioria dos países europeus. Nesse sentido, o que se observou, por exemplo, no período que vai do final da década de 1970 e se presencia em toda a década de 1980 é a retração das políticas sociais implementadas pelo governo federal dos EUA. Este reduziu ao mínimo a sua intervenção no campo social, e se limitou apenas ao *Social Security*, que, neste dado momento, já se encontrava consolidado. Dessa forma, as ações residuais, pontuais, são marcadas pelo estreitamento, cada vez maior, dos critérios elegíveis, nos programas implementados, os quais, por sinal, são considerados insuficientes, tendo em vista o número de indivíduos que se enquadram no perfil de pobres ou pobres dependentes.

Embora Howard (2007, p. 92, apud COBO, 2012, p. 99, grifos da autora) exponha que essa realidade tenha se alterado um pouco entre os anos 1980 e 2000,

não obstante ter havido crescimento mais acelerado de gastos com “*Welfare*” em relação à “*Social Security*” (entre 1980 e 2000), fundamentalmente devido à expansão do *Medicare* e do crédito tributário sobre rendimento dos trabalhadores pobres (*Earned Income Tax Credit – EITC*), houve cortes substanciais de recursos para os programas *means tested* nos EUA nesse período. Em 1981, vários programas foram eliminados (como o programa de emprego público para trabalhadores de baixa renda) ou drasticamente reduzidos.

Dessa forma, foi uma consequência inevitável o aumento generalizado da pobreza nesta conjuntura. Ainda que esta [a pobreza] tenha reduzido ao longo do tempo, inclusive, por meio das próprias reformas políticas, os EUA são detentores de um sistema de proteção social que tem se configurado como um esquema fundamentado, basicamente, em seus programas do tipo *means-tested*, e a partir destes tem se desenvolvido. Dinâmica estrutural que, inclusive, não tem sofrido alterações mais fortes ao longo dos anos.

⁸⁷ “Os programas “ativos” de *Welfare* passaram a incluir ações voltadas para a mudança de comportamento dos beneficiários (cumprimento de condicionalidades em geral associadas a trabalho e capital humano) e gestão ativa de cada caso, por meio do estabelecimento de *links* entre beneficiários e outros programas de serviços complementares (*chuid care*, subsídios de transporte, realocação de emprego etc.), além do acompanhamento, por parte dos gestores dos programas, dos ‘progressos para alcance dos objetivos mutuamente acordados’” (COBO, 2012, p. 100, grifos da autora).

Essa realidade que marca a proteção social americana se confirma nos argumentos de Lindert (2005, p. 06, apud COBO, 2012), que identificou um número de programas dessa natureza, ultrapassando os oitenta, incluindo todos, desde os de âmbito federal até o municipal. Este aspecto é muito criticado, pois em função de serem fragmentados, reduz ao mínimo a possibilidade de uniformizar as políticas, além de onerar, de maneira exacerbada, os cofres públicos, que, conseqüentemente, rebatem na cobertura, tornando-a reduzida, limitada e complexa do ponto de vista da população pobre. Além dos critérios de acesso, extremamente focalizados, tais programas apresentam vários problemas para a manutenção do benefício, uma vez que são exigidas condicionalidades consideradas muito rigorosas.

Diante disso, o sistema americano de proteção social se traduz por uma cobertura limitada e não universal, presa às políticas de *welfare* (bem-estar), e desvinculada de mecanismos que associam estas medidas a outras de *workfare* (trabalho), que possibilitaria – ainda que apresentando também suas limitações, – o beneficiário poder avolumar a renda auferida, contribuir diretamente para o seu processo de superação da condição de indivíduo desfavorável, pobre, a partir da inserção sócio-ocupacional, ao invés de ter que optar, como ocorre em muitos casos, por uma ou outra.

2.3 Os Programas de Transferência de Renda na América Latina

É sabido que, de maneira geral, os países em desenvolvimento, quando não apresentam sistemas de proteção social precarizados, superficiais ou instáveis –, sobretudo, no sentido de implementar políticas mais abrangentes, numa ótica de plena cidadania, que vá além do alívio da pobreza, – simplesmente não os possuem. Tendo em vista as abordagens gerais sobre as transferências de renda, observa-se que a elaboração e desenvolvimento de programas dessa natureza se dá em conjunturas históricas distintas e de maneira diversa em cada país, sejam naqueles de capitalismo avançado ou nos considerados periféricos, como os latino-americanos, que adentram à discussão a partir desse momento.

Assim, enquanto na Europa verificou-se a adoção de programas de renda mínima ou de transferência de renda a partir de 1930⁸⁸, nos países da América Latina a realidade é outra, pois a aproximação destes com a temática começa a ganhar expressividade, basicamente a partir da década de 1980. Expressividade esta que ocorre no mundo inteiro, em decorrência das mudanças econômicas desenvolvidas a partir da crise internacional do capital (1970) e,

⁸⁸ Considerados precursores na experiência.

posteriormente, de sua reestruturação⁸⁹, que demanda novas experiências de proteção social, em consonância com a conjuntura política e econômico-social apresentada. No entanto, é somente a partir da segunda metade da década de 1980 para início de 1990 que ocorre a implementação de políticas de transferência de renda na região latino-americana, nesse caso, de modo tardio, sobretudo, quando comparada aos países pioneiros.

Os programas de transferência de renda (PTR) ganham ênfase neste contexto, onde a realidade tem demandado novos mecanismos de proteção social, e os mesmos têm sido, nas palavras de Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 42),

[...] defendidos por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais de diferentes matizes teóricas, dentre as quais se destacam as seguintes perspectivas: a) uma de natureza liberal/neoliberal que considera os Programas de Transferência de Renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego e enquanto mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social; b) uma perspectiva de natureza progressista/distributivista que considera os Programas de Transferência de Renda enquanto mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltada para a inclusão social; c) uma perspectiva que percebe os Programas de Transferência de Renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e de desemprego.

Dessa forma, a partir da segunda metade dos anos 1980, “os diversos tipos de políticas e programas sociais que foram colocados em marcha na América Latina, realizaram um trânsito do paradigma da universalização do acesso a serviços básicos para a redução ou combate à pobreza resultante das políticas de ajuste estrutural” (BOSCHETTI, et al., 2010, p. 117). Ainda conforme as autoras, “tais políticas, em consonância com o paradigma da efetividade e eficiência na gestão, instituíram a focalização, a privatização e a descentralização como um mecanismo de gestão e distribuição de recursos”. Nesse caso, nos países latino-americanos as políticas focalizadas sobrepõem as de caráter universal, logo são auferidas às pessoas que atendem a determinados critérios de elegibilidade, geralmente embasados na pobreza e/ou na “extrema pobreza”.

Acerca das recentes estratégias de proteção social na América Latina, Stein (2008, p. 199-200) explica que

⁸⁹ Que infligiu rígidos impactos no mercado de trabalho, gerando desempregos, fragilidade política (na organização da classe trabalhadora), precarização e aumento exacerbado da pobreza e da desigualdade social.

[...] diferentemente da situação europeia, longe de constituírem um “último recurso” revelam-se como a primeira e única possibilidade de acesso a qualquer tipo de recurso, em espécie ou efetivo, integrante dos Programas que condicionam as transferências monetárias à realização de investimentos em “capital humano” por parte de seus beneficiários, destacados entre os mais pobres dos pobres, ou seja, indivíduos ou famílias que se encontram em situação de pobreza crônica ou estrutural. Os referidos programas partem da premissa de que uma das razões fundamentais da reprodução intergeracional da pobreza é a falta de inversão em capital humano nos âmbitos da educação, saúde e nutrição e, para tanto, é necessário prevenir os efeitos negativos das perdas e privações nos meios de subsistência.

Desse modo, Boschetti, et al. (2010, p. 117-118) vêm reforçar que estas políticas adotadas como mecanismo de enfrentamento da pobreza “se centraram nas redes de proteção e nos fundos⁹⁰ sociais, caracterizadas pela implementação de programas descentralizados, focalizados na população extremamente pobre para atenção às necessidades mínimas de educação, saúde, nutrição e renda” .

Em paralelo aos fundos, asseveram Boschetti, et al. (2010) que os países latino-americanos puseram em prática inúmeros programas sociais no decorrer da década de 1990. A esse respeito, as autoras explicam que:

o processo de democratização vivenciado na região, aliado à crescente pobreza e às orientações neoliberais, fez surgir muitos programas descentralizados, centrados em processos de desenvolvimento local, identificados como “empoderadores”. Mas, ao mesmo tempo em que persistem programas dessa natureza, surgem outros, de caráter extremamente focalizado, cujo principal instrumento de ação é a transferência monetária de renda, ambos com enfoques⁹¹ distintos [...] (BOSCHETTI, et al., 2010, p. 117-118).

Ao tratar da América Latina, merecem destaque, conforme Silva e Lima (2010, p. 18), vários programas de abrangência nacional, focalizados em famílias pobres e extremamente pobres com transferência de renda condicionada, dentre estes apontam:

⁹⁰ “A grande maioria dos países latino-americanos lançou mão dos Fundos Sociais iniciados nos anos 1980, a partir da experiência do fundo de Emergência Social (FES), da Bolívia, em 1986; inicialmente de caráter emergencial, esses Fundos expandiram-se pelos anos 1990 com o Fundo de Investimento Social (FIS)” (BOSCHETTI, et al., 2010, p. 118).

⁹¹ Programas empoderadores – “[...] referem-se à integração ao bem-estar e sua ênfase recai sobre as capacidades e não só nas carências, identificados, portanto, como programas promocionais por incorporarem enfoques participativos, de fortalecimento do capital social e das habilidades de empreendimento” (BOSCHETTI, et al., 2010, p. 119-120). Programas focalizados – “[...] referem-se à proteção social, abordando os problemas da vulnerabilidade e da incapacidade de determinados segmentos sociais fazerem frente aos riscos de perda de renda e fragilização de seus mecanismos de segurança e bem-estar, fundamentados no “manejo social do risco”, formulado por Hozmann e Jorgensen (2000)” (IDEM, p. 120, grifo das autoras).

o Programa Oportunidades do México, criado em 1997 para atender famílias pobres do meio rural, estendido, em 2001, para localidades urbanas e atingindo todo o país em 2002; o Programa Jefas e Jefes de Hogar, criado na Argentina, em 2002, dirigido a desocupados (as) que, ao mesmo tempo, sejam chefes de família e com filhos sob sua responsabilidade; o Programa Chile Solidário, criado em 2002 no Chile, constituído de três componentes: apoio à família, proteção social; o Programa Avancemos, ação estratégica do Plano Nacional de Desenvolvimento 2006-2010 de Costa Rica e o Programa Ingreso Ciudadano, instituído no Uruguai, em 2005, no âmbito do plano de Atención a la Emergência Social.

Nesta região, embora os PTRs tenham sido adotados no final dos anos 1980 e começo da década de 1990, “[...] somente depois da experiência mexicana, já em meados dessa última década, os demais países passam a ser estimulados a tomá-la como referência” (STEIN, 2008, p. 200). “A partir de então, – acrescenta a autora – ganham visibilidade em toda a região, estimulados pelos objetivos estabelecidos, por ocasião da Conferência de Copenhagen (1995), seguidos da Declaração dos Objetivos do Milênio⁹² em 2000”. A Europa, nesta dada conjuntura, está passando por um processo de reforma nas experiências desenvolvidas de renda mínima, na perspectiva de moldar-se aos novos padrões exigidos pela reestruturação produtiva, mundialização da economia e a adesão aos padrões neoliberais de políticas sociais, dentre outros. Sob a ótica de Stein (2008, p. 201-202), “decorre, daí, também, a definição de novas estratégias dos Organismos Internacionais para financiamento, dentre as quais incluem o alívio da dívida externa dos países no enquadramento⁹³ global de redução da pobreza”.

Embora possuam suas especificidades em cada país, os programas em desenvolvimento na América Latina apresentam muitas semelhanças, das quais convém pontuar os seguintes: são implementados numa lógica estratégica de combate à pobreza, sobretudo à extrema, e tem correspondido às orientações dos países desenvolvidos e de seus órgãos internacionais de financiamento, no sentido da focalização das políticas sociais, embasada na receita neoliberal do “Consenso de Washington”. Além disso, são utilizados como mecanismo de visibilidade política pelas autoridades governamentais, sob a ideia de

⁹² “A referida Declaração resulta no compromisso assumido por governantes de 189 países, com as Metas de Desenvolvimento do Milênio, a serem cumpridas até o ano de 2015, e referem-se aos esforços mundiais para reduzir a pobreza, melhorar a saúde e promover a paz, os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental” (PNUD, 2003, apud STEIN, 2008, p. 200).

⁹³ Para enquadrar-se, segundo Stein (2008, p. 200), “os países devem elaborar o *Documento Estratégico de Luta contra a Pobreza (DELP)*, que passa a constituir a base para a assistência pelo Banco Mundial e FMI e, o *Documento país*, por parte do BID, nos quais devem ser contemplados quatro elementos básicos: diagnóstico que expresse a compreensão integral da situação de pobreza, desigualdade, seus determinantes e obstáculos para sua superação; concepção de processo participativo; a definição de Plano de Ações Prioritárias; e estabelecimento de metas”.

cobertura ampla e universal (STEIN, 2008). Todavia, deve-se atentar-se para o fato de que tais programas, na prática, não apresentam resultados tão expressivos, tendo em vista que a assistência social se limita ao fornecimento de mínimos sociais, e não disponibiliza uma cobertura mais abrangente das reais necessidades dos indivíduos, mas da mera necessidade de subsistência.

Cabe aqui chamar a atenção para algumas experiências de Programas de Transferência de Renda em desenvolvimento nos países da América Latina, os quais recebem maior notoriedade.

O México, por exemplo, foi o primeiro país a desenvolver um programa de transferência de renda no âmbito nacional, sob a exigência de contrapartidas, o qual se denominava *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA⁹⁴)* (COBO, 2012). O PROGRESA era um programa federal voltado para as famílias em situação de pobreza, tendo como objetivo melhorar as condições de vida dessas por meio da transferência de recursos (denominados de bolsas⁹⁵), pagas mensalmente a alunos com frequência escolar assídua, independente de sexo. “Tratava-se de um auxílio monetário por criança, complementado por um conjunto de ações⁹⁶ de apoio à família na área da saúde e da alimentação [...] o tripé escolhido foi atuar simultaneamente nas frentes da educação, saúde e alimentação” (LAVINAS 1998, p. 09-10).

Conforme Cobo (2012, p. 126, grifos da autora), “em 2002, o PROGRESA foi rebatizado de *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades⁹⁷*, que ampliou o horizonte de atenção a partir de duas ações adicionais: expansão para as áreas urbanas e provisão de bolsas escolares para os jovens na educação média superior”. Nessa lógica, além de atender famílias que residem em áreas rurais, o Oportunidades também se destina a famílias de “extrema pobreza” das áreas urbanas e ampliou sua cobertura para incluir famílias com jovens inseridos na escola secundária.

O Oportunidades, segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), desenvolve ações estruturantes nas áreas de saúde, educação,

⁹⁴ Programa Nacional de Educação, Saúde e Nutrição.

⁹⁵ Esclarece Stein (2009, p. 207, grifo da autora) que “no México, além da renda *per capita* familiar para ter acesso às bolsas escolares, considera-se, também, o critério da idade – menor de 18 anos, para o ensino primário e secundário, e entre 14 e 21 anos, para o ensino médio superior. Ressalta-se a exigência de Inscrição e/ou Cadastro próprio em todos os países”.

⁹⁶ “Essas ações compreendem maior oferta de serviços sociais às famílias das crianças bolsistas e concessão de um benefício mensal também familiar para reforçar a acessibilidade alimentar, comprometida pelo déficit de renda” (LAVINAS, 1998, p. 09).

⁹⁷ Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades.

nutrição e renda, e, inclusive, tem alcançado resultados significativos “na diminuição da desnutrição crônica infantil, no acesso a alimentos de qualidade e na prevenção de doenças, entre outros” (BRASIL, 2013a), numa ótica de desenvolvimento humano das famílias. Para tanto, segundo Cobo (2012), articula politicamente as Secretarias de Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Instituto de Seguridade Social e governos estaduais e municipais. Enquanto a gestão é de responsabilidade da *Secretaria de Desarrollo Social*⁹⁸ (*SEDESOL*), verificando as condicionalidades as quais são, na visão governamental, potencialidades do Programa, ou seja, sua “fortaleza”.

Nas palavras de Stein (2008, p. 201-202),

a experiência mexicana foi alvo de muitos elogios e de recomendação pelo Banco Mundial e o BID como a “receita” a ser reproduzida no enfrentamento à pobreza extrema, exercendo forte influência sobre os demais países da região, principalmente a partir de 2000, quando muitos deles passaram a desenvolver programas semelhantes⁹⁹ [...].

Nesse sentido, em 2002, o Chile adota o programa Chile Solidário, que, com base em Magro e Reis (2011, p. 11), também centraliza a família no desenvolvimento das ações, e o trato dado à pobreza tem dois pilares estratégicos, “[...] a instalação progressiva de um sistema de proteção social integral para famílias em situação de pobreza e a atenção personalizada às mesmas, a fim de integrá-las às redes de serviços e programas dirigidos a elas”.

O referido programa integra o “sistema de proteção social” chileno, que, na busca em desempenhar de modo qualitativo a assistência prestada, se desenvolve a partir da articulação com outros seis programas que cobrem famílias em situação de extrema pobreza, as quais devem se enquadrar em alguma das condições pré-estabelecidas. Nesse caso, referem-se, mais precisamente, a 53 critérios relacionados às condições mínimas de vida da população, distribuídas em sete categorias: saúde, educação, dinâmica familiar, habitação, trabalho, dentre as quais o indivíduo deve participar daquelas a que apresentem fragilidades, porém, sua

⁹⁸ Secretaria de Desenvolvimento Social.

⁹⁹ Dentre os Programas semelhantes destacam: “Nicarágua – *Red de Protección Social* (2000); Costa Rica – *Supermonos* (2000); Colômbia – *Família em Acción* (2001); Brasil – *Bolsa Escola* (2001) e *Bolsa Família* (2003); Argentina – *Jefes de Hogar* (2002); Chile o *Chile Solidário* (2002), Jamaica – *Programa para el Progreso por medio de Salud y Educación* (2002); Peru – *Programa Juntos* (2005); El Salvador – *Red Solidária* (2005); Paraguai – *Tekoporã* (na língua guarani significa bem-estar) (2005); Uruguai – *ingreso Ciudadano* (2005); República Dominicana – *Programa Solidariedad* (2005); Panamá – *Red de Oportunidades* (2005); Bolívia – *Bono Escolar “juancito Pinto”* (2006)” (STEIN, 2008, p. 202, grifos da autora).

permanência no respectivo programa é condicionada ao seu cumprimento na participação em uma das sete categorias (MAGRO; REIS, 2011).

Todavia, o programa chileno limita a permanência dos beneficiários no mesmo, ao estabelecer um período de tempo para cessar o direito aos recursos transferidos, e neste período, os indivíduos devem desenvolver potencialidades no sentido de superar as condições de desvantagens a que estão submetidos. Sob tal viés, o programa chileno impõe uma “porta de saída” aos beneficiários, independente das condições apresentadas no período em que deverá deixar de ter acesso ao benefício. A ideia é retirar o indivíduo da tutela do Estado, porém, o joga à própria sorte, ao considerar que se não chegarem a alcançar a independência durante o período de inclusão, sairão do programa sem alterar as condições de vida, e ainda sem perspectiva de possíveis mudanças.

Os dados apresentados pela Base de Dados de Programas de Proteção Social não-contributiva da CEPAL, de acordo com Magro e Reis (2011, p. 09), revelam que:

18 países que compõem a América Latina e Caribe possuíam programas de transferência de renda em nível nacional em funcionamento no ano de 2010, quais sejam: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Peru, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai. Destes programas, grande parte foi criada nos últimos dez anos [...]

Em sua análise sobre a natureza apresentada pelos programas de transferência de renda latino-americanos, Stein (2008) ressalta pontos bastante relevantes. Em relação aos critérios de elegibilidade ou seletividade, ela pontua que, de modo geral, os distintos países estão pautados na “focalização geográfica, no caso do México e Honduras, mas também na focalização de indivíduos e famílias extremamente pobres, com valor de renda per capita estabelecido em quase todos os países, com exceção da Argentina, cujo critério não era a renda ou a localização, mas o desemprego” (STEIN, 2008, p. 207). Outra limitação que acompanha os programas consiste na focalização, ao considerar, dentre outros, que não detém a capacidade de promover assistência a todos os indivíduos, ainda que em condições de necessidade, pois os critérios são severamente perversos.

Quanto aos benefícios e condicionalidades, a autora salienta que ocorrem distinções entre os países, mas em contrapartida, e de modo geral, os mesmos auferem a renda monetária articulada à educação enquanto política estrutural. Mas o México foge à regra, em função da particularidade que dispõe, a qual se refere à provisão das bolsas voltadas às famílias com indivíduos que integrem um dos níveis, seja primário, secundário ou médio e superior, cujos

recursos possuem diferentes valores, numa lógica progressiva de cada nível, ou seja, numa ação crescente.

Para Behring e Boschetti (2011, p. 133-134), de acordo com os estudos de Stein (2005), tais programas apresentam, numa perspectiva global, as seguintes características:

são condicionados à situação de ausência ou baixa renda; são completos e/ou substitutivos aos salários; possuem abrangência nacional e são regulamentados em lei nacional; os beneficiários devem ter acima de 18 anos e devem comprovar cidadania ou residência legal no país; em muitos países os beneficiários devem mostrar disposição para inserção econômica e/ou social em alguma atividade ligada à qualificação profissional ou atividade de trabalho; o financiamento é de responsabilidade do governo federal (em alguns poucos países é partilhado com muito); a gestão é, em geral, compartilhada entre governo federal, estados e municípios; são permanentes e assegurados a partir de critérios objetivos.

Tem sido colocado em pauta até que ponto os programas de Transferência de Renda têm contribuído para o fortalecimento dos sistemas de proteção social dos países que os implementam, sobretudo no caso daqueles que ainda sequer conseguiram amadurecer e muito menos consolidar um sistema de proteção social, como os da América Latina e dos Estados Unidos. O questionamento parte do pressuposto de que esses programas sociais têm sido adotados não enquanto complementares de uma política social mais abrangente, mas enquanto política de proteção específica, que desconsidera as faces multifacetadas da pobreza e a enfrenta de maneira padronizada, seletiva e focalizada, bem como a partir da exigência de condicionalidades.

Essa realidade que perdura nos países da América Latina, se contrapõe àquela observada na Europa, pois enquanto na primeira as condicionalidades definem a permanência dos beneficiários nos programas, na segunda, a maioria dos países não condiciona o benefício a contrapartidas. Segundo Fonseca (2001, p. 145), “adotam um único critério de permanência, a saber: a disponibilidade em aceitar um emprego mediado pelo Estado”.

Os sistemas de proteção social latino-americanos não chegaram a consolidar Estados de Bem-Estar Social, tendo-se como consequência, dentre outros, a incapacidade das políticas de caráter compensatório, auferidas pelo Estado enquanto medida de combate à pobreza. Portanto, para os programas, “torna-se indispensável redefinir seus alicerces e assegurar o atendimento e a cobertura dos mais pobres, via de regra bem pouco beneficiados pelo conjunto das políticas sociais” (LAVINAS, 1998, p. 12).

Um fator relevante observado em relação aos países latino americanos que implementam esse tipo de programa é que os mesmos não aludem a quaisquer debate sobre a

possibilidade de pôr um fim nesse tipo proteção social e adotar outras de natureza universalista e estrutural. Pelo contrário, tais programas têm sido apontados, muitas vezes, como base de um sistema de proteção social maior, voltados de modo geral, para o enfrentamento da pobreza vivenciada pelos indivíduos.

Como foi aqui abordado, os programas sociais de transferência de renda emergem e se desenvolvem na América Latina embasados de modo categórico, no prisma da focalização e distanciados da ideia de direitos. Assim, os programas dessa natureza, têm apelado intensamente aos critérios de elegibilidade, além de impor condicionalidades para a manutenção do benefício, que se traduzem em condição para a permanência do beneficiário no programa.

Dessa forma, a realidade configurada nestes países, em poucas palavras, revela o modelo residual que tem marcado a construção do projeto universal de cidadania e de superação das profundas desigualdades sociais, enquanto o justificam por meio de alternativas de redução da pobreza, onde a dignidade enquanto direito de cidadania não garante este a ninguém (SPOSATI, 2002).

CAPÍTULO III

OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

A partir do debate que envolveu a América Latina, este capítulo vem trazer a discussão dos programas de transferência de renda para a especificidade brasileira. A proposta é conhecer como esses programas se estabeleceram no país a partir da década de 1990 e observar as particularidades que assumiram em seu desenvolvimento, sobretudo, a partir de 2003, com a unificação dos mesmos, quando passam a ser representados pelo Programa Bolsa Família (PBF). O PBF ganha destaque nesta abordagem, mais especificamente por sua “*terceira dimensão*”, que se refere à articulação com programas complementares (PCs), os quais são abordados neste capítulo, embasado na premissa de que o poder público os consideram alternativas a serem implementadas com os beneficiários, no sentido de desenvolver potenciais que venham a contribuir para a superação das condições de pobreza vivenciadas por eles, a ponto de lhes devolverem a capacidade de decidir sobre suas vidas, sobretudo econômico-financeira, consistindo, assim, os PCs, uma possível “porta de saída” do PBF.

3.1 Os Programas de Transferência de Renda em desenvolvimento no país a partir da década de 1990

Os Programas de Transferência de Renda são programas sociais de modo geral, direcionados a indivíduos e famílias em situação de pobreza, não incluídos nos tradicionais sistemas de proteção social de base contributiva. São operacionalizados através da concessão de benefícios mediante rígidos critérios de elegibilidade, portanto, focalizados e sob a exigência de condicionalidades específicas, com o estabelecimento de contrato de responsabilidades ou não.

Como discutido neste estudo, a elaboração e desenvolvimento destes programas ocorreram em contextos distintos e de modo diverso, tanto nos países do capitalismo central como nos países em desenvolvimento, como é o caso daqueles da América Latina. No Brasil, que integra o último grupo, a implementação dos programas desse perfil também possuem um desenvolvimento situado historicamente, e foram adotados como alternativa de combate à pobreza e à fome no país. Assim, ganham centralidade e passam a materializar um novo

relacionamento entre o Estado e os segmentos sociais desfavorecidos, no âmbito da proteção social brasileira.

Os programas de transferência de renda no Brasil são orientados, segundo Silva, et al. (2008), por duas proposições fundamentais: a primeira está relacionada à transferência monetária direcionada às famílias pobres, com o propósito de que estas retirem seus filhos da situação de rua, de trabalhos árduos e precoces e os encaminhe à escola. Fazendo isso, as autoras entendem que se interrompe o ciclo vicioso da reprodução da pobreza. A segunda proposição objetiva articular a transferência monetária a políticas e programas estruturantes. Essa segunda possibilidade pode significar a construção de uma política efetiva de combate à pobreza, bem como às desigualdades sociais e econômicas no Brasil.

É importante chamar a atenção para a definição de pobreza, pois esta possui caráter multifacetado e, como esclarece Silva, et al. (2008), é norteadada por valores distintos, além de ser utilizada como base na elaboração e implementação de diferentes alternativas de políticas intervencionistas.

Em sua acepção geral, a pobreza é associada ao não atendimento dos indivíduos em suas necessidades básicas, indispensáveis à sua sobrevivência. Além disso, em meio às concepções que vigoram sobre o tema, é comum o predomínio de abordagens que se prendem a fatores puramente econômicos, associando-a apenas à "insuficiência de renda". O uso da renda para explicar a pobreza consiste na definição de "um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma determinada população" (ROCHA, 2003, p. 12). Apesar da avaliação da pobreza ainda ocorrer de modo predominante com base no critério de renda, há outras concepções. Azevedo e Burlandy (2010, p. 03), por exemplo, "reforçam a necessidade de inclusão de dimensões não econômicas na análise das condições de vida, sendo estas pautadas nas teorias das necessidades básicas¹⁰⁰ e das capacitações¹⁰¹". A adoção dessa abordagem significa ir além daquelas fundamentadas nas necessidades de alimentação, além de incorporar outras demandas da população, como educação, saneamento e habitação.

¹⁰⁰ "A abordagem das necessidades básicas determina que uma pessoa seja pobre se ela não consegue ter acesso a uma gama de "bens primários" que atenda às necessidades humanas elementares" (SANTOS, 2007, apud AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 03).

¹⁰¹ A chamada abordagem das capacitações, segundo Azevedo e Burlandy (2010, p. 03), "considera a pobreza como privação decorrente de insuficiência de renda, mas acredita que apenas esse enfoque não dá conta de um grande número de outras realizações humanas, tornando a teoria muito distante da realidade". Todavia, ressaltam as autoras, "não nega que a renda baixa é uma das causas principais da pobreza".

Nesse sentido, as autoras compreendem a pobreza sob a mesma acepção de Silva, et al. (2008, p. 24), ou seja, “enquanto fenômeno complexo e multidimensional”, que vai além da insuficiência de renda. E é nesta concepção que, segundo as últimas, os Programas de Transferência de Renda estão pautados no Brasil. Sendo assim, explicam que a determinação fundamental da pobreza é de caráter estrutural, portanto, deriva, principalmente, “da exploração do trabalho; geradora da desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, limitando ou impedindo o acesso a serviços sociais básicos; à informação; ao trabalho de renda estável, inclusive contribuindo para a não participação política” (SILVA, et al., 2008, p. 24).

Essa abordagem se relaciona ao redimensionamento do combate à pobreza no âmbito internacional, a partir do início do século XXI, quando o problema ganha maior evidência. Conforme Azevedo e Burlandy (2010, p. 04), “o Banco Mundial afirma que o combate à pobreza é um dos principais desafios mundiais, difundindo uma ideia de pobreza para além da baixa renda, incluindo também baixos indicadores em educação, saúde, nutrição e outras áreas do desenvolvimento humano”. A partir desse momento ganha destaque a ideia de que políticas e instituições que abrangem os grupos mais vulneráveis podem, além de atingir níveis de eficiência, promover a equidade. Partindo dessa premissa, as autoras afirmam, com base em Vianna (2008), que “os programas de transferência com condicionalidades, focalizados nos pobres passam a ser implementados no intuito de cumprir funções redistributivas e de alívio da pobreza”.

No Brasil, o debate sobre a pobreza ganha centralidade, sobretudo a partir da década de 1990, num cenário marcado por reformas no interior do Estado, estabilização¹⁰² monetária e, contraditoriamente, pela redução dos investimentos econômicos na área social, em função da adesão aos ajustes neoliberais.

Logo, não é difícil concluir que esta conjuntura, aliada às orientações estratégicas dos organismos internacionais e recomendadas como mecanismos de enfrentamento à pobreza, serão definitivas para a elaboração e implementação de políticas de natureza focalizada, dotadas de rígidos critérios de seletividade, com maior proeminência nas regiões periféricas, procurando alcançar indivíduos e famílias mais atingidas pela pobreza.

Nesse sentido, se encontram em evidência no Brasil os Programas de Transferência de Renda, sob o prisma de que a pobreza, além da deficiência de renda, associa-se ao déficit de acesso aos serviços básicos mais universais, como saúde, educação e trabalho.

¹⁰² Com o Plano Real.

No entanto, o debate acerca do ingresso desse tipo de programa no âmbito do sistema de proteção social brasileiro, “[...] vinculando-se a uma agenda de erradicação da pobreza no país, data de 1975, quando Antônio Maria da Silveira publicou, na Revista Brasileira de Economia, um artigo intitulado ‘Redistribuição de Renda’” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 93).

Os referidos autores, com base no artigo acima mencionado, mostram que o modelo econômico adotado no Brasil, até então, era deslocado das preocupações com o desenvolvimento social. Para Antônio Maria da Silveira, a erradicação da pobreza requeria uma ação efetiva de intervenção do Estado. Nesse sentido, “apresentou uma proposta fundamentada no Imposto de Renda Negativo¹⁰³, de autoria de Friedman” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008 p. 93). Tal proposta foi pensada na perspectiva de combater a pobreza e “seria – conforme os autores –, uma transferência monetária proporcional à diferença entre um nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre, tomando por base um nível de subsistência como referência para fixação do nível de isenção¹⁰⁴”. Assim, conforme Silva, Yazbek e Giovanni (2008), poderia ser construído um programa de governo voltado para aqueles que se mantinham na linha da pobreza, e não, necessariamente, enquanto membro de um grupo específico (ocupacional, salarial, etário, sindical ou industrial), cujo foco inicial seriam os indivíduos mais idosos até chegar aos mais novos, portanto, uma ação crescente.

A mesma preocupação, relativa à questão da distribuição de renda, pode ser encontrada em Bacha e Unger, que conforme Silva; Yazbek e Giovanni (2008, p. 94), apresentam o que designaram de um “projeto de democracia para o Brasil”, no qual salientam a importância de promover a redistribuição de renda enquanto alternativa para manter viva a democracia política. Portanto, “para o enfrentamento dessa situação no Brasil, os autores [BACHA; UNGER] apresentaram uma proposta de complementação de renda, também baseada no Imposto de Renda Negativo, que deveria ser financiada pelos 10% mais ricos da população” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 94). Para tanto, a transferência

¹⁰³ “O Imposto de Renda Negativo é uma proposta que preconiza uma transferência monetária para trabalhadores que tenham uma renda anual abaixo de um patamar previamente fixado, sendo que os trabalhadores que apresentam um montante de renda acima do fixado deverão pagar imposto de renda” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 93-94).

¹⁰⁴ De acordo com os autores, “significa que se trata de um programa destinado a trabalhadores que estejam auferindo alguma renda do trabalho. Ademais, o montante transferido deverá ser o mínimo possível para não desestimular, segundo seus idealizadores que se orientam por uma perspectiva de caráter liberal, o indivíduo na busca de se inserir no mercado de trabalho” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 93-94).

monetária estabeleceria um nível mínimo de renda, de acordo com o tamanho da família, ficando a cargo do Governo Federal o repasse da diferença entre a renda recebida e um nível mínimo estabelecido, sendo “privilegiados” ou selecionados aqueles que estivessem situados abaixo desse mínimo.

Assim, os Programas de Transferência de Renda são introduzidos no Brasil a partir da década de 1990, e o seu desenvolvimento pode ser situado historicamente com a indicação de cinco momentos importantes, como discorre Silva et al. (2008 p. 29-30):

o primeiro momento, iniciado em 1991, quando o senador Eduardo Suplicy (PT-SP) apresentou o Projeto de Lei n. 80/1991, instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade, o qual foi aprovado no Senado, mas permaneceu, com parecer favorável, para aprovação da Câmara Federal.

Como observado, apesar de os Programas de Transferência de Renda terem seu primeiro momento marcado pela introdução do discurso sobre essa temática, no artigo de Antônio Maria da Silveira, somente em 1991 a discussão é inserida formalmente na agenda política, momento em que foi apresentado e aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei do Senador Eduardo Suplicy, que propôs o Programa de Garantia de Renda Mínima, o que deixa subentender a influência do referido artigo na construção deste projeto de lei.

O segundo momento estendeu-se de 1991 a 1993, (Apud Camargo, 1993; 1995) propõe uma transferência monetária a famílias que tivessem crianças de 5 a 16 anos em escolas públicas, introduzindo duas inovações no debate: a famílias como beneficiária, no lugar do indivíduo, bem como a articulação da transferência monetária com a obrigatoriedade de crianças e adolescentes frequentar a escola. O objetivo seria incorporar uma política compensatória a uma estruturante, como condição de enfrentamento da pobreza (SILVA et al., 2008 p. 29-30).

Dessa forma, a partir de 1991, passa a desconsiderar o beneficiário na sua individualidade, para inserir agora a família (perspectiva que foi preconizada ainda na CF/1988) e traz a incorporação de novas exigências, como a obrigatoriedade da frequência escolar de crianças e adolescentes. A renda torna-se, assim, benefício familiar unido à educação.

O terceiro momento, iniciado em 1995, quando foram implantadas as primeiras experiências, pioneiras nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e em Brasília (DF), efetivando, então, a possibilidade da adoção de políticas públicas de transferência de renda no contexto do Sistema de Proteção Social Brasileiro. O quarto momento, iniciado em 2001, no decorrer do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-

2003), com significativa expansão dos programas federais criados em 1996 (Benefício de Prestação Continuada; Programa de erradicação do Trabalho Infantil) e criação de outros programas de iniciativa do Governo Federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, entre outros) (SILVA et al., 2008 p. 29-30).

Este momento vem efetivar a proposta dos respectivos programas, com a implementação das chamadas “primeiras experiências”. Posteriormente, em 1996, os programas se expandiram para outros municípios e estados do país. A marca do crescimento desses programas, nesse período, foi a implantação do Programa Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, os quais FHC definiu como o eixo central de uma "grande rede nacional de proteção social". Desse modo, o Programa Bolsa Escola foi o primeiro Programa de Transferência de Renda adotado em nível nacional. Nesse caso, a discussão girava em torno da defesa de uma renda que abrangesse a todos os cidadãos brasileiros, saindo de uma perspectiva de Renda Mínima para uma Renda Cidadã.

O quinto momento, iniciado em 2003 com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que [quando se] estabeleceu o Fome Zero, principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, tendo como principal Programa o Bolsa Família, em desenvolvimento nos 5.563 municípios brasileiros e no distrito Federal desde 2006, cuja proposta é a unificação dos programas de transferência de renda criados no Brasil por iniciativa de governos municipais e estaduais e do Governo Federal (SILVA et al., 2008 p. 29-30).

Lula privilegiava em seu discurso o combate à pobreza e à fome no Brasil, utilizando como mecanismo de enfrentamento, as políticas sociais, em um contexto marcado pela desigualdade social, má distribuição de renda e ampliação dos níveis de desemprego.

É nessa conjuntura socioeconômica que vem se colocar a demanda pela unificação dos Programas de Transferência de Renda, representado pelo Programa Bolsa Família (PBF), ainda no primeiro ano do governo de Lula. Até então, como discorre Silva et al. (2008), os PTRs federais eram apontados, no âmbito do governo de FHC, como componentes da “rede de proteção social” brasileira. Todavia, não havia articulação entre eles, pelo contrário, eram dispersos e individualizados na sua implementação, fato que explicitou a necessidade de unificá-los, e que se concretizou com a implantação do Programa Bolsa Família¹⁰⁵. A criação

¹⁰⁵ “O Programa Bolsa-Família resultou da proposta do Governo Federal, lançada no dia 20 de outubro de 2003, para unificação dos Programas de Transferência de Renda, inicialmente restrita a unificação de quatro programas federais: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação. Foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Constitui-

do PBF, na visão governamental, consiste na busca de um padrão de política social pública “original” – ou nova, de combate à pobreza, à fome e à desigualdade, sendo um dos programas que se insere no âmbito do Fome Zero¹⁰⁶.

A unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil foi embasada num diagnóstico realizado em 2002, com o objetivo de avaliar os programas sociais em implementação no país, no decorrer da mudança do governo FHC para o governo Lula. O diagnóstico apresentava, conforme Silva et al. (2008, p. 34) dentre outros, os seguintes problemas:

existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo; ausência de uma coordenação geral dos Programas, propiciando desperdício de recursos, além de insuficiência de recursos alocados; ausência de planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos ministérios; e incapacidade no alcance do público alvo conforme os critérios de elegibilidade estabelecidos pelos programas.

Nessa perspectiva, o Programa Bolsa Família foi lançado sob a justificativa de que seria uma proposta de superação dessa problemática, através do aumento de recursos destinados aos programas, que levaria ao aumento do valor do benefício e aprimoraria o acolhimento ou atendimento dos usuários.

A partir de então, observou-se o crescimento de recursos financeiros voltados ao investimento nesse tipo de programa e foi aprovado o Projeto de Lei n. 266/2001, do Senador Eduardo Suplicy, estabelecendo uma renda mínima de cidadania. Na oportunidade, verificou-se, também, o progressivo crescimento do fundo anual designado aos Programas de Transferência de Renda.

Após o processo de unificação dos mesmos, em 2005, com o Programa Bolsa Família, dar-se início a uma nova fase dos Programas de Transferência de Renda no estado

se no principal Programa de enfrentamento à pobreza no Brasil no âmbito da Estratégia do Fome Zero” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 134).

¹⁰⁶ O Fome Zero é definido por Russo (2006, p. 05) como “uma iniciativa do Instituto Cidadania, em meados do ano 2000, o qual reuniu especialistas em políticas sociais que propuseram um projeto cujo foco era a segurança alimentar, entendida como a garantia a todos os brasileiros de acesso a uma alimentação adequada à sobrevivência e à saúde em termos de quantidade, qualidade e regularidade”. Segundo Silva et al. (2008, p. 34), “a estratégia do Fome Zero é representada por um conjunto de políticas não-governamentais, cujo propósito maior é erradicar a fome e a desnutrição no país. Seus principais programas são: Bolsa Família; Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Construção de Cisternas; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Restaurantes Populares e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)”.

brasileiro¹⁰⁷. E atualmente, sobretudo na ótica governamental, são considerados programas centrais na construção de um sistema de proteção social no Brasil, por trazerem novidades imprescindíveis, tais como: a família como foco de intervenção; a gestão descentralizada; a transferência de renda de forma direta aos usuários; a unificação; o cumprimento das condicionalidades, que veio primar, (segundo os idealizadores) pelo aumento da escolaridade, saúde, alimentação; e ainda, possivelmente, promover a autonomia dos beneficiários.

Um aspecto relevante que vale ressaltar dos programas dessa natureza, é que os mesmos estão inseridos na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), embasados em dois elementos imprescindíveis, como assevera Silva, et al. (2008, p. 25):

[...] são destinados ao público-alvo da Política de Assistência Social e sua concessão independe de contribuição prévia, isto é, eles representam a garantia de uma renda mínima de subsistência, independente do trabalho, para quem dela necessitar. Nesse sentido, esses programas são situados no contexto do Sistema de Proteção Social brasileiro, atualmente representando sua dimensão mais significativa e mais prevalente em razão do quantitativo do público-alvo atendido e do volume de recursos a eles destinados.

Introduzidos na conjuntura da PNAS, tais programas passam a ser direcionados aos usuários dessa política e a efetuarem a transferência monetária sem a necessidade de contribuição prévia, passando a constituir uma renda mínima¹⁰⁸, como meio de subsistência, de “todos” que venham necessitar. No entanto, sua concessão acaba sendo marcada pela aguçada seletividade, deixando de fora boa parte dos cidadãos, os quais mesmo vivendo na linha da pobreza, não atendem aos critérios de renda *per capita* familiar estabelecidos, como sucede no Programa Bolsa Família, que será melhor discutido a partir desse momento.

3.2. Programa Bolsa Família: Focalização, Benefícios e Condiçionalidades

O Bolsa Família¹⁰⁹ consiste em um Programa de Transferência de Renda focalizado nas famílias pobres e extremamente pobres, assim definidas a partir de um corte de renda per

¹⁰⁷ Em janeiro de 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que veio substituir o antigo Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Esse Ministério vai fazer a gestão federal do PBF.

¹⁰⁸ Termo utilizado pelo Senador Suplicy em seu projeto.

¹⁰⁹ O PBF foi instituído pelo Governo Federal por meio da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, o qual foi alterado por outro Decreto de nº 6.157 de 16 de julho de 2007; e pelo Decreto nº 7.332, de 19 de outubro de 2010, o qual dá nova redação e acresce artigos ao Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

capita, estabelecida em Lei pelo Governo Federal. A transferência monetária é condicionada a compromissos das famílias nas áreas da saúde, educação e assistência social. E é sobre estas peculiaridades do programa que se pretende tecer uma breve abordagem a partir de agora.

O PBF é um dos integrantes do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que atua prioritariamente no atendimento de milhões de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70 mensais e é fundamentado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos.

Conforme o Art. 4º do Decreto nº 5.209/2004, o qual regulamenta a Lei nº 10.836/2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, os objetivos básicos deste, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), são: 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*¹¹⁰; IV - combater a pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004a, s/p, grifos meus).

No PBF, a inclusão das famílias ocorre única e exclusivamente a partir da identificação dessas no Cadastro Único (CadÚnico)¹¹¹, que consiste em uma base de dados utilizada para identificar todas as famílias de baixa renda que existem no país, além de possibilitar o acesso destas, não só no PBF como em outras políticas e outros programas e benefícios sociais federais.

No CadÚnico¹¹² são registradas informações sobre as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou até três salários mínimos mensais de renda familiar. O objetivo é que os dados sobre as famílias cadastradas sirvam como mecanismo de planejamento e gestão do PBF e de demais políticas e programas, não só para o Governo

¹¹⁰ Os Incisos III e V do Art.4º do Decreto nº 5.209/2004, dizem respeito à implementação de ações e/ou Programas Complementares que promovam a superação das condições de pobreza ou extrema pobreza e o alcance da autonomização das famílias, por meio de uma atuação conjunta com os entes federativos. Os respectivos incisos, inter-relacionados, são aqui destacados em função dos Programas Complementares constituírem o objeto da presente pesquisa (BRASIL, 2004a).

¹¹¹ O Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal foi instituído em 2001, - ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso.

¹¹² A gestão do CadÚnico requer a colaboração dos três níveis da federação, que operam em conjunto. União, estados e municípios têm responsabilidades e competências que devem assegurar o bom funcionamento e o uso correto das informações. É válido destacar a extrema relevância que têm os municípios no aprimoramento do Cadastro, tanto na identificação, no cadastramento e na coleta de informações dos grupos de famílias como na atualização de eventuais distorções.

Federal como para os demais níveis do Governo, e ainda contribuam para que a comunidade exerça o controle social sobre as políticas públicas, em especial sobre o Programa Bolsa Família. Portanto, é uma ferramenta de identificação de vulnerabilidades, de potencialidades das famílias e de vigilância social. No CadÚnico são armazenados dados sobre as características socioeconômicas das famílias mais pobres do município, a exemplo da composição familiar; situação no mercado de trabalho; escolaridade e faixa etária dos membros; situação habitacional e de trabalho infantil; renda e consumo da família; além de acesso a saneamento e outros serviços urbanos.

No caso do PBF, os dados das famílias são utilizados como base pelo MDS para fazer a seleção¹¹³ “automática” das mesmas. Entretanto, é importante salientar que a inscrição no CadÚnico não implica na inclusão imediata destas nos Programas ou benefícios ofertados, pois estes possuem ainda critérios próprios de elegibilidade.

A partir da análise de Baratta et al. (2008), e tendo em vista esse caráter seletivo do PBF, ele pode ser considerado como uma “política” de natureza específica, pois tem como público alvo aqueles segmentos sociais que vivenciam situações de pobreza e extrema pobreza, ou seja, atende apenas à famílias e demandas específicas. Acrescenta a autora, que a afirmação dos direitos na CF/1988, conduz a dois tipos de políticas inter-relacionadas e complementares entre si, ou seja, aquelas de caráter universal e as específicas. A mesma define as primeiras (universais) como as que abrangem a todos, incondicionalmente, exemplos delas são: a Saúde, a Educação, dentre outras; enquanto as últimas (específicas) são direcionadas apenas a uma parcela da população, no caso, àqueles indivíduos ou grupos que necessitem de atenção específica, a exemplo do PBF.

Por razões como estas, o desenvolvimento não só do PBF, como também dos Programas de Transferência de Renda em geral, no cenário das políticas sociais brasileiras, têm sido acompanhado de questionamentos sobre a concepção de pobreza que deve ou deveria orientá-los, e a direção política que tem sido adotada. Segundo os seus idealizadores, a compreensão de pobreza a que se vinculam os programas é aquela que vai além dos critérios

¹¹³ As famílias, ao serem incluídas do CadÚnico, tem seus cadastros processados pelo Agente Operador do Cadastro Único, a Caixa Econômica Federal, que gera um Número de Identificação Social, o NIS, de caráter pessoal e intransferível, para cada um dos membros. Através do NIS é possível encontrar as pessoas cadastradas, atualizar dados do cadastro, averiguar a situação do benefício, no caso de que é beneficiário de algum Programa, como o PBF e desempenhar as ações de gestão de benefícios. Além disso, para o Governo, por meio dele, os operadores do CadÚnico poderão identificar e diagnosticar com precisão as demandas de cada família, como também de seus componentes, desse modo, o NIS funciona como uma ferramenta de controle.

de renda, atingindo sua implementação; os mesmos têm demonstrado certa contradição. E estapode ser percebida em afirmações de Santos e Alcoverde (2011, p. 04-05), em suas análises sobre o tema, quando afirmam que “[...] boa parte dos estudos sobre pobreza, inclusive as estatísticas oficiais do Brasil, relacionam pobreza à renda per capita familiar”.

Assim, conforme as autoras, as políticas de enfrentamento a esse problema no país têm como parâmetros para inclusão de usuários nos programas sociais, a linha de pobreza¹¹⁴ e a indigência ou extrema¹¹⁵ pobreza. Logo, estar no limite ou abaixo dessas linhas, no Brasil, significa ser pobre ou indigente, respectivamente.

Essa realidade é verificada no Programa Bolsa Família, em virtude de o critério de elegibilidade ter como referência a inserção de dois únicos grupos: no primeiro, as famílias classificadas como extremamente pobres e no segundo as consideradas pobres, definidas a partir de um corte¹¹⁶ de renda *per capita*.

O critério adotado pelo PBF, de considerar única e exclusivamente a renda monetária como principal mecanismo de seleção das famílias, tem gerado polêmica, além de ser considerada uma das limitações estruturais dos Programas de Transferência de Renda no Brasil. Pois, ao definir um limite de renda que estabelece quem é pobre ou extremamente pobre, o Programa passa a desconsiderar as múltiplas faces e dimensões da pobreza. Assim, por essa focalização, o PBF recebe amplas críticas da literatura especializada. Nas palavras de Townsend; Sen (1993; 2001, apud SENNA, et al., 2007, p. 03), “[...] somente a renda não é suficiente para qualificar a pobreza, fenômeno multifacetado que engloba outras dimensões de vulnerabilidade social, tais como: saúde, esperança de vida, educação, saneamento e acesso a bens e serviços públicos, que vão além da privação de bens materiais”. Destarte, a renda como critério único de seleção acaba se caracterizando como definição arbitrária que, em síntese, seleciona os mais pobres entre os pobres, logo, se distancia dos critérios de justiça.

Essa situação deturpa ainda o que foi instituído na CF/1988 sobre a Política de Assistência Social, apresentada como dever do Estado e direito de todo cidadão que dela necessitar, o que implica que a mesma seja efetivada numa perspectiva de universalização. Porém, a focalização do Bolsa Família põe em questionamento o princípio da universalidade, já que há certa contradição entre focalização e universalização.

¹¹⁴ Que identifica os pobres com renda familiar *per capita* de meio salário mínimo.

¹¹⁵ Que identifica aqueles com renda familiar *per capita* equivalente a um quarto do salário mínimo.

¹¹⁶Atualmente, o Bolsa Família define como pobres aquelas famílias cuja renda *per capita* mensal esteja entre R\$ 70,01 e R\$ 140; enquanto as extremamente pobres devem receber até R\$ 70 por pessoa.

Tais fatos põem em discussão se esse tipo de medida de proteção social tem alcançado níveis significativos na luta pela superação das condições de pobreza e alcance da autonomização das famílias no país, pois como pontua Azevedo e Burlandy (2010, p. 04), “várias questões entram em disputa em torno dos tipos de proteção que vêm sendo implementados: intervenções específicas, pontuais e de curto prazo, focalizadas nos pobres, em detrimento do que deveria ser um sistema de defesa e garantia de direitos universais”.

A concepção de focalização¹¹⁷ tem sido situada por Silva et al. (2008, p. 49, grifo das autoras), no que denomina de *discriminação positiva*. Esta, segundo as autoras, “implica que toda a população que atende aos critérios definidos para a focalização deve ser incluída, o que passa a significar uma universalização *versus* focalização”. A mesma esclarece que o desafio de qualquer tentativa de focalização está na elaboração de critérios justos de inserção e na adoção de instrumentos adequados para atingir de fato a população-alvo.

Por outro lado, rompendo com a perspectiva de focalização anterior, Silva et al. (2008, p. 49-50) parte de outra referência, classificada, segundo a mesma, no campo neoliberal/conservador, no qual ela explica que

a busca se limita ao desenvolvimento de medidas de políticas e programas sociais que visam somente aliviar, mitigar ou atenuar a pobreza. Contraditoriamente à perspectiva progressista/distributivista, tem-se um processo de desresponsabilização do Estado, com corte de recursos dos programas sociais; opção por programas sociais de natureza compensatória, emergenciais, assistencialistas, insuficientes, descontínuos, tendo como foco a indigência ou extrema pobreza. Trata-se de uma abordagem ou perspectiva de conteúdo que mais fragmenta do que focaliza na população pobre que requer intervenção específica do Estado para superação da situação de pobreza vivenciada.

As autoras complementam que esse tipo de focalização é incapaz de abranger a todos os indivíduos da população que exigem atenção especial. Assim, denota-se que os PTRs, tais como o Bolsa Família, têm maior poder no que se refere à focalização da população beneficiária, quando se considera a historicidade dos programas sociais que os antecederam. Ratifica-se, ainda, que vem contribuindo para a redução da pobreza e da desigualdade social no país, mantendo certa distância da efetiva superação da pobreza e promoção da independência econômico-financeira e social das famílias beneficiárias.

¹¹⁷ Sob o ponto de vista de Silva (2001, apud, SILVA et al., 2008, p. 49), “o objetivo desse tipo de intervenção focalizada é, sobretudo, elevar o nível de vida das populações-alvo de modo a oportunizar a efetiva participação destes na repartição de riqueza e dos bens socialmente produzidos”.

Além dos critérios de elegibilidade, outra limitação que acompanha o Programa é o valor do benefício¹¹⁸ monetário concedido, o qual é muito baixo. A parcela paga não atinge valores que possam ser considerados satisfatórios, sobretudo no caso daquelas famílias que apresentam um número maior de integrantes em sua composição, ou até mesmo quando avaliado o custo de vida do local onde residem, além dos casos daquelas que têm o benefício como única fonte de renda. Todos estes casos chamam a atenção para a indagação sobre até que ponto o programa proporciona qualidade de vida e reduz os índices de pobreza e desigualdade, tendo em vista que em boa parte destas famílias a transferência monetária satisfaz basicamente a sua alimentação, quando não de maneira precária.

Após serem incluídas no CadÚnico de Programas Sociais e selecionadas conforme os critérios de elegibilidade, para receber a quantia monetária transferida, as famílias assumem o compromisso das denominadas condicionalidades, as quais são definitivas para a permanência das mesmas no PBF e, conseqüentemente, para o recebimento contínuo do benefício. Deste modo, a transferência do recurso financeiro é associada ao acesso aos direitos sociais básicos: educação, saúde e assistência social, que, em contrapartida, devem ser ofertados pelo poder público. Isso significa que a família beneficiária passa a ter compromisso diante do Programa. A expectativa, conforme especifica a legislação e documentos oficiais do Programa, é de que o cumprimento de condicionalidades tanto possibilite o acesso e a inclusão das pessoas pobres nos serviços sociais básicos, como contribua para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza, construindo uma espécie de “porta de saída” do Programa.

Advém daí o fato de o PBF ser caracterizado como um programa de transferência de renda com condicionalidades destinados à famílias pobres e extremamente pobres. Para tanto, foram determinadas responsabilidades nas áreas da saúde, da educação e da assistência social. Segundo Brasil (2013f, grifo meu), são elas, respectivamente:

Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrízes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. **Na educação**, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. **Na área de assistência social**, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de

¹¹⁸ A evolução dos valores do benefício pode ser conferida na Tabela 2, em apêndice.

Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

A determinação de condicionalidades para o acesso a programas sociais, como o PBF, gera discussões distintas. A principal polêmica, de acordo com Senna, et al. (2007, p. 90), por um lado, refere-se ao “reconhecimento de que as mesmas têm potencial de pressionar a demanda sobre os serviços de educação e saúde [...]”, fator que além de facilitar a manutenção do Programa, na visão dos autores, “[...] pode representar uma oportunidade ímpar para ampliar o acesso de um contingente importante da população aos circuitos de oferta de serviços sociais”. Por outro lado, Lavinias (2004, apud SENNA, et al., 2007) entende que a partir do momento em que são impostas condições no acesso a um direito do indivíduo enquanto cidadão, a cidadania pode ter seus princípios feridos e ser colocada sob ameaça.

Nessa semelhante perspectiva, Zimmermann (2006, p. 156) assevera que “sob a ótica dos direitos humanos, a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências, já que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos”. Enquanto para os idealizadores do PBF, essas exigências consistiriam uma forma de ampliar o exercício do direito à educação, à saúde e à assistência social, que ainda é deficiente.

Em relação a essa polêmica, é relevante reconhecer a importância das condicionalidades como alternativa ou oportunidade legítima de transformar tal obrigatoriedade em inclusão e integração social às políticas e serviços sociais. Contudo, não se pode esquecer que o poder público, de maneira indispensável, deve promover, por meio das ferramentas que possui, suporte ou acompanhamento social qualificado ao público beneficiário, para que os objetivos a que as contrapartidas se propõem não sejam perdidos de vista. É possível reconhecer, também, que as punições impostas às famílias, no caso do não cumprimento das condições exigidas, ferem, de certa forma, a cidadania do beneficiário, principalmente quando analisado que tais exigências se restringem basicamente àqueles grupos, de modo geral, priorizados na política social, isto é: gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes. Já no caso do poder público, embora os municípios assinem o Termo de Adesão ao Programa, por meio do qual se comprometem ofertar tais serviços, que devem ser oferecidos de forma adequada, com qualidade, compromisso e acompanhamento efetivo, não há nenhuma base legal que venha estabelecer ações que punam ou responsabilizem de alguma maneira os municípios que não as cumprem. O que denota que a exigência do cumprimento das condicionalidades por parte do PBF é severa apenas com a família beneficiária e fica quase que somente à cargo da mesma.

Vale salientar que apesar de como os Programas de Transferência de Renda vêm se concretizando na sociedade brasileira, conforme a análise acima exposta, não significa que se deve desconsiderar a importância que têm adquirido na vida dos cidadãos beneficiados, visto que os mesmos se inserem num cenário de negação de direitos, em que parte da população se encontra desprovida de trabalho e, conseqüentemente, de renda, logo, não possui os mínimos necessários à sobrevivência. O que se propõe é a indagação do alcance de tais políticas na mudança das condições de pobreza, de suas mazelas e de possíveis alternativas de saída dos Programas, como o Bolsa Família, a exemplo das ações e/ou dos programas complementares, tendo em vista que estas (estes) podem possivelmente ser uma das “portas de saída” dos beneficiários do Programa.

3.3 Programas Complementares: pressupostos fundamentais e o caráter estrutural de suas ações no interior do Programa Bolsa Família

Com base nos princípios definidos pela Lei nº 10.836/2004, a qual criou o Programa Bolsa Família, é possível afirmar que o mesmo define-se de modo específico, a partir de três dimensões articuladas e imprescindíveis no processo de superação da fome e da pobreza por parte das famílias beneficiárias. *Primeiro*, com a promoção do alívio imediato da pobreza, através da transferência direta de renda às famílias que se enquadram no perfil de pobres e extremamente pobres – este eixo prima, prioritariamente, pelo direito à alimentação; *segundo*, com o reforço do exercício dos direitos sociais básicos nas áreas da saúde e educação, contribuindo para as famílias romperem o ciclo da pobreza entre as gerações (preocupação com os níveis de pobreza que podem atingir as gerações vindouras) – trata-se das condicionalidades, que devem ser cumpridas pelas famílias, a partir de um pacto entre as mesmas e o Poder Público; e *finalmente*, a articulação com programas complementares – PCs, tendo em vista potencializar as capacidades que os indivíduos e as famílias possuem ou, em alguns casos, desenvolver novas habilidades que promovam a elevação dos níveis de vida do cidadão ou do grupo familiar (BRASIL, 2004b, grifos meus).

Como pode ser verificado no livro “Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e do Programa Bolsa Família – PBF”, do MDS, “o Bolsa Família, ao incorporar uma terceira dimensão, torna-se um eixo estruturante a partir do qual se agregam ações, programas e políticas complementares” (BARATTA, et al., 2008, p. 431). Essa afirmação é pautada na ideia de que o estado de pobreza e desigualdade social, “comumente” vivenciado por parte do povo brasileiro, é decorrente de causas múltiplas e

complexas, ou seja, não se restringe à ausência ou insuficiência de renda, portanto, também não pode ser solucionada exclusivamente por meio da transferência temporária de recursos financeiros, esta consiste apenas uma ação emergencial.

Os programas complementares, objeto desta pesquisa, como sugere a própria denominação, compreende um conjunto de ações de caráter complementar, que tem como público alvo as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e, em especial, as que são beneficiárias de Programas de Transferência de Renda, especialmente do Bolsa Família. Os PCs são considerados específicos ou exclusivos, em função de serem elaborados para atender exclusivamente aos “grupos” mencionados. Mas ainda há aqueles que já existem instituídos para atender às demandas não-específicas (gerais) da sociedade, que também podem ser utilizados como ações complementares, a partir do momento em que passam a abranger o público alvo do CadÚnico e, em especial, do PTRs. Em situações como essas, programas já existentes que são reorientados aos públicos determinados, todavia, ao contrário do primeiro, não se destinam tão-somente a estes. Portanto, os programas complementares podem ser de natureza específica ou já “existente”, desde que atendam famílias também vulneráveis (BRASIL, 2009).

Os referidos programas representam o atendimento a dois dos objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, conforme o Art. 4º, incisos III e IV, do Decreto¹¹⁹Nº 5.209/2004, a saber: **III** – “estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; e **IV** – combater a pobreza” (BRASIL, 2004a, s/p).

Os programas complementares consistem em um dos componentes da rede de proteção social responsável por apoiar as famílias e os indivíduos, para que os mesmos alcancem, de maneira sustentável, sua autonomia e passem a ter domínio sobre suas vidas. “A existência e o efetivo funcionamento da rede de proteção social são fundamentais para que as famílias tenham apoio concreto e consigam superar as suas situações de vulnerabilidade podendo, assim, recuperar suas possibilidades de escolha” (BARATTA, et al., 2008, p. 433).

Os PCs são apresentados nos documentos oficiais como uma possível “porta de saída” para as famílias e indivíduos, no sentido de atuarem numa perspectiva distinta da imediatividade e/ou emergencialidade, como representa a transferência de renda individualmente. A ideia dos PCs é procurar provocar resultados mais significativos, concretos e sustentáveis, rumo à superação da pobreza, porém, a médio ou longo prazo.

¹¹⁹ O Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências (BRASIL, 2004a).

Tais programas, dentre as três dimensões do Bolsa Família, têm uma relevância privilegiada, quando avaliados a partir dos objetivos a que se propõem, pois, como reforçam Baratta et al. (2008, p. 63-64),

Esta dimensão objetiva permitir que as famílias, mesmo mantidas dentro do PBF, desenvolvam capacidades de forma a que estejam em situação mais satisfatória do que aquela de antes do PBF. Para outras famílias, o acesso a programas complementares pode contribuir para que as mesmas abram mão do benefício, em função da possibilidade de prover renda a partir do seu próprio trabalho.

Assim, a articulação do PBF a outras políticas e/ou programas desta natureza deve ser priorizada pelos entes federados, tendo em vista que é condição indispensável à efetividade de parte dos objetivo que o Programa Bolsa Família se propõe a atingir. Como disposto no art. 5º da Lei nº 10.836/2004, que cria o PBF e dá outras providências, é imperativo que ocorra “[...] a articulação entre o Programa (Bolsa Família) e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal” (BRASIL, 2004b, s/p).

É apresentada como Legislação de referência sobre a temática dos Programas Complementares, segundo Brasil (2009): a Lei 10.836/2004; o Decreto 5.209/2004; e o Decreto 6.393/2008. A primeira, que corresponde à criação do PBF, estabelece que este deve ser executado e gerido “de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados [...]” (BRASIL, 2004b, s/p). Aqui, os esforços ao qual a Lei se refere são ações de caráter complementar, a exemplo dos PCs, que devem ser realizadas pelas três esferas de Governo de maneira articulada. O segundo determina como compromisso dos Estados e Municípios, especificamente nos Arts. 13 e 14, ambos no Inciso VII – “estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares”, tendo em vista a cooperação entre os entes federados, os quais, com o apoio do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (CGPBF)¹²⁰, devem tomar “[...] iniciativas para instituição de políticas públicas sociais, visando promover a emancipação das famílias beneficiadas [...]” (BRASIL, 2004a, s/p). Por fim, o terceiro tem como fundamento Legal referente aos PCs, o Decreto 6.393/2008, que inclui no âmbito do Compromisso

¹²⁰ O Decreto 5.209/2004 determina, em seu Art. 6º, que “O CGPBF será composto pelos titulares dos seguintes órgãos e entidade: I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o presidirá; II - Ministério da Educação; III - Ministério da Saúde; IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; V - Ministério da Fazenda; VI - Casa Civil da Presidência da República; e VII - Caixa Econômica Federal” (BRASIL, 2004^a, s/p).

Nacional (Art. 3º), “oferecer aos Estados e ao Distrito Federal apoio técnico e financeiro ou mecanismos de incentivo para o cumprimento das metas definidas no parágrafo único do art. 2º¹²¹, especialmente para [dentre outros] promover “[...] o desenvolvimento de políticas complementares ao Programa Bolsa Família – PBF [...]”. Ele Estabelece o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, que define como competência da União oferecer aos estados e ao Distrito Federal apoio para o “desenvolvimento de políticas complementares ao Programa Bolsa Família” (BRASIL, 2008, s/p).

Nesse sentido, os Programas Complementares têm sua implementação fundamentada em quatro pressupostos relevantes, como detalha o MDS (BRASIL, 2009, grifo meu):

✓ *Focalização*: direcionamento do investimento público aos grupos populacionais mais pobres e vulneráveis;

✓ *Planejamento*: diagnóstico das demandas, potencialidades locais, bem como o planejamento das formas de acesso das famílias mais pobres e vulneráveis às oportunidades culturais, econômicas e sociais.

✓ *Transversalidade*: articulação dos três níveis de governo e da sociedade civil;

✓ *Intersetorialidade*: formalização de parcerias para a complementaridade das ações do poder público;

A *Focalização* de Programas Complementares, de modo geral, pauta-se nas famílias inscritas no Cadastro Único e, dentre estas, prioriza aquelas que são beneficiárias de Programas de Transferência de Renda, sobretudo do Bolsa Família. Destarte, atende aos grupos que apresentam níveis mais altos de pobreza, vulnerabilidade e risco social, ou seja, aos que demandam maior assistência ou apoio.

Os programas dessa natureza, de acordo com informações do site do MDS, são planejados em três etapas: diagnóstico, planejamento e execução, e acompanhamento dos resultados, a saber:

O *diagnóstico* começa pelo levantamento de dados socioeconômicos da população a ser atendida, como condições de habitação e saneamento, perfil de idade e composição familiar, renda, situação de emprego, etc. [...].

¹²¹ Art. 2º O Compromisso Nacional tem como objetivo a conjugação de esforços entre a União, os Estados e o Distrito Federal para pactuar metas de desenvolvimento social e combate à fome, direcionadas à inclusão social e promoção da cidadania.

Parágrafo único. O Compromisso Nacional perseguirá as seguintes metas: I - erradicação da extrema pobreza, da insegurança alimentar grave, do trabalho infantil e da exploração sexual de crianças e adolescentes; II - promoção da universalização das políticas de proteção e promoção social; III - inclusão produtiva; e IV - fortalecimento das instituições e dos mecanismos sociais, políticos e econômicos capazes de promover a igualdade de oportunidades a todos os cidadãos brasileiros.

Já o *planejamento* leva em conta o perfil dos beneficiários, suas vulnerabilidades e habilidades, além das ações e serviços já em desenvolvimento. Por fim, o *acompanhamento dos resultados* possibilita a melhoria dos processos por meio da identificação de pontos fortes e fracos, desenvolvendo e aprimorando métodos de trabalho, além de ser fundamental para o monitoramento da ação e o correto direcionamento de sua execução (BRASIL, 2014a, grifomeu).

Em consonância ao próprio MDS, tanto para a elaboração dos PCs como para selecionar os usuários dos respectivos programas, é possível construir o perfil social e econômico das famílias e indivíduos, não só pelo CadÚnico, como por meio da consulta a outras fontes de dados, como o “Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), a Rede SUAS, as informações sobre vigilância social no território e os registros de acompanhamento das famílias produzidos pelos CRAS e pela rede de assistência social” (BRASIL, 2009, p. 14). Tais instrumentos armazenam informações que trazem à tona as necessidades prioritárias das famílias e as capacidades que apresentam, fatores que contribuem para “melhores” critérios de seleção, bem como para o planejamento das ações e programas dessa natureza.

O Índice de Desenvolvimento das Famílias (IDF) (fonte também de dados dos usuários) pode ser definido como um indicador que sintetiza as necessidades de cada família e mede o nível de desenvolvimento das mesmas. Possibilita, ainda, analisar o grau de vulnerabilidade de cada uma, de um grupo e até do total existente nos municípios. Dessa forma, o IDF tem como unidade de avaliação a família num todo, não unicamente o indivíduo, todavia, para elaborar o indicador de cada uma delas, são utilizados os dados pessoais de cada integrante. Para tanto, a única fonte utilizada pelo IDF no cumprimento do seu papel é o Cadastro Único. Isso significa que as comparações entre as famílias, realizadas por esta ferramenta de Focalização, só é possível entre aquelas inscritas no CadÚnico (BRASIL, 2013d).

A criação do IDF¹²² justificou-se, segundo o MDS, pela necessidade de existir um indicador que levasse em consideração as dimensões multifacetadas da pobreza (como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH) e analisasse de que forma tais dimensões

¹²²Com o aplicativo do IDF, “os gestores municipais poderão identificar, entre as famílias pobres de seu município cadastradas no CADÚNICO, aquelas que apresentam baixo nível de desenvolvimento em alguma das dimensões definidas pelo IDF [...]. Assim, o município poderá promover ações complementares ao Programa Bolsa Família na área da educação, no apoio à infância e à terceira idade, na melhoria das condições de moradia, na qualificação do trabalhador, em políticas de emprego e renda e no aprimoramento da educação fundamental e média, entre outras. Poderá, ainda, utilizar os filtros disponíveis no aplicativo para identificar grupos de famílias com vulnerabilidades específicas. O aplicativo do IDF foi disponibilizado pela SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e desenvolvido por pesquisadores do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada” (BRASIL, 2013d, s/p).

comprometem o desenvolvimento dos indivíduos no interior da família. Neste sentido, foi criado com base em seis aspectos: 1) Vulnerabilidade; 2) Acesso ao conhecimento; 3) Acesso ao trabalho; 4) Disponibilidade de recursos; 5) Desenvolvimento infantil; e 6) Condições habitacionais.

Os registros realizados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) também têm importância primordial na definição do perfil de cada família e de seus componentes. São equipamentos sociais localizados nas áreas de maiores índices de vulnerabilidade e risco social, que funcionam estrategicamente como porta de acesso dos usuários aos serviços da Proteção Social Básica, no seu território de abrangência. Além disso, são responsáveis pelo Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), ao qual compete a análise da situação familiar e da organização e coordenação da rede de serviços sócioassistenciais, integrando junto a outras políticas sociais, o conjunto de intervenções que compõe a Proteção Básica. Nos CRAS, as atividades implementadas priorizam a prevenção das situações vulneráveis e de risco social, a partir do fortalecimento de vínculos entre os membros da mesma família, bem como da comunidade, além de promover a inclusão dos grupos familiares nas políticas sociais.

Para cumprir as atividades que lhe competem, principalmente o acompanhamento das famílias, o conjunto articulado de profissionais capacitados do CRAS realizam o diagnóstico da realidade local apresentada, através de entrevistas com as famílias; visitas domiciliares; e grupos de acompanhamento (BRASIL, 2009). As informações colhidas “podem servir para: a adequação e ampliação da oferta de serviços sociais, na localidade, às necessidades das famílias; e o encaminhamento das famílias às ações governamentais existentes no município” (BRASIL, 2009, p. 19), a exemplo de programas complementares.

Desse modo, não só as atividades dos CRAS, como os demais mecanismos de levantamento de informações sobre as famílias, consistem ferramentas para elaborar os diagnósticos das mesmas, e, a partir deste, traçar o perfil delas, para então criar, articular, implementar, monitorar e avaliar programas complementares e outras políticas e ações, além de serem definitivas no processo de seleção e inclusão de tais famílias. Em síntese, é uma etapa que auxilia no planejamento de ações desta natureza, de modo que venha a adequá-las à realidade e demandas apresentadas. Vale salientar que tais alternativas de obtenção de dados se complementam, uma não exclui a outra, o que tende a trazer mais qualidade ao diagnóstico e, conseqüentemente, ao planejamento.

As três dimensões que compõem o Programa Bolsa Família (já detalhadas aqui) perpassam pelas dialéticas da intersetorialidade e da transversalidade. Nas palavras de

Junqueira (1997, apud QUINHÕES; FAVA, 2010, p. 79), a intersetorialidade consiste na “articulação de saberes e experiências no planejamento, na realização e na avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um efeito sinérgico no desenvolvimento social”. Já a transversalidade, com base na regulamentação do programa, refere-se à articulação das três esferas do governo e da sociedade civil na implementação das ações.

A intersetorialidade e a transversalidade são características extremamente relevantes do PBF e ainda consideradas diferenciais do Programa, mais propriamente da Política de Assistência Social, além de uma inovação no campo das políticas sociais brasileiras. O caráter descentralizado da gestão do PBF é imprescindível para o desempenho da intersetorialidade e transversalidade na articulação de programas complementares.

Os entes federados devem assumir e compartilhar responsabilidades no desenvolvimento das ações. Programas devem ser criados pelos diversos agentes políticos, de maneira conjugada e intersetorializada, a fim de potencializar as ações do PBF.

O pressuposto da intersetorialidade é também primordial para uma seleção qualitativa das famílias, sejam aquelas cadastradas no CadÚnico (de modo geral) e/ou as que são beneficiárias dos PTRs, a exemplo do PBF.

São órgãos governamentais considerados parceiros em potencial: as Secretarias municipais e estaduais; Centros de Referência de Assistência Social; e Ministérios, no âmbito do governo federal. Enquanto as entidades da sociedade civil organizada as quais podem colaborar “na divulgação dos programas às famílias ou na execução dessas ações são: Organizações Não Governamentais; e líderes comunitários, associações e instituições representativas da sociedade civil” (BRASIL, 2009, p. 21). A mesma fonte (o MDS) esclarece ainda que outros atores podem contribuir significativamente para a operacionalização dos Programas Complementares, porém, é necessário mobilizá-los. São estes: “a Equipe da gestão municipal do PBF; Coordenadores e equipes responsáveis pelos Programas Complementares; e Instâncias de Controle Social do PBF”, dentre tantos que podem auxiliar também, caso venham a ser mobilizados, a exemplo da “rede escolar, os agentes dos Programas de Saúde da Família (PSF), entre outros”.

Quanto à dimensão da transversalidade, o Art. 12 do Decreto Nº 7.332, de 19 de outubro de 2010, determina que:

Sem prejuízo do disposto no § 1º do art. 11, e com vistas a garantir a efetiva conjugação de esforços entre os entes federados, poderão ser celebrados

acordos de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo como objeto programas e políticas sociais orientadas ao público beneficiário do Programa Bolsa Família, observada, no que couber, a legislação específica relativa a cada um dos programas de que trata o art. 3º. § 1º Os acordos de cooperação de que trata o caput deverão contribuir para quaisquer das seguintes finalidades: *I - promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias; II - garantia de acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania; ou III - complementação financeira do valor dos benefícios do Programa Bolsa Família* (BRASIL, 2010, s/p, grifos meus).

Desse modo, e em cumprimento ao pressuposto da transversalidade, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome determina que os três níveis do governo compartilhem atribuições no sentido de articular, promover e implementar os Programas Complementares. Para tanto, o MDS define tais atribuições:

Atribuições do Governo Federal: criar políticas e programas para o atendimento das necessidades e demandas da sociedade; estabelecer estratégias que orientem a implementação e a articulação de Programas Complementares ao PBF; formular e implementar Programas Complementares em nível nacional; e articular-se e apoiar outros órgãos do Governo Federal, estados, DF e municípios para garantir o acesso das famílias aos Programas Complementares (BRASIL, 2009, p. 11, grifo meu).

Os Programas Complementares são ofertados pelo MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Neste propósito, o referido Ministério colabora com os governos estaduais através de algumas estratégias, tais como:

Construção de uma agenda de programas e de ações voltadas ao combate à pobreza; apoio ao desenho, planejamento e execução de políticas e ações complementares às famílias vulneráveis de estados e municípios; aperfeiçoamento da focalização dos programas e ações complementares já desenvolvidos; mobilização das Coordenações Estaduais do PBF para que apoiem a oferta de programas e ações complementares; mobilização dos gestores do PBF nos municípios envolvidos nas ações voltadas à oferta de Programas Complementares, para que apoiem as iniciativas dos governos estaduais e do governo federal, por meio de divulgação da ação, localização e mobilização das famílias e do acompanhamento dos resultados e impacto da ação; sensibilização das Instâncias de Controle Social do PBF e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) dos municípios envolvidos para que acompanhem e estimulem a participação das famílias nas ações e programas ofertados pelos governos estaduais e pelo governo federal; e desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação dos programas e ações complementares (BRASIL, 2009, p. 11-12).

Os Governos Estaduais, conforme o MDS, também possuem suas atribuições:

estabelecer estratégias para orientar a implementação e a articulação de Programas Complementares ao PBF no estado; formular e implementar Programas Complementares em nível estadual; promover ações de sensibilização, articulação e apoio à gestão dos Programas Complementares pelos governos municipais; articular-se e apoiar outros órgãos do Governo Estadual e dos respectivos governos municipais para garantir o acesso das famílias aos Programas Complementares; promover ações que viabilizem a gestão intersetorial de políticas públicas de combate à pobreza no estado; e estabelecer parcerias para a oferta de Programas Complementares (BRASIL, 2009, p. 12).

Com os Governos Municipais não é diferente, estes também têm responsabilidades a assumir, são elas:

estabelecer estratégias que orientem a implementação e a articulação de Programas Complementares ao PBF no município; formular e implementar Programas Complementares em nível municipal; articular-se e apoiar outros órgãos do município, bem como com setores e atores que possam oferecer oportunidades às famílias, no desenvolvimento e na garantia de acesso a Programas Complementares do município; promover o acesso das famílias mais pobres e vulneráveis do município aos Programas Complementares articulados em nível federal ou estadual; promover ações que viabilizem a gestão intersetorial de políticas públicas de combate à pobreza no município; e estabelecer parcerias para a oferta de Programas Complementares.

A Transversalidade e Intersetorialidade, tanto no PBF como nos PCs, são justificadas sob o ponto de vista de que a pobreza, a desigualdade e exclusão são problemas sociais graves, que demandam atenção especial, logo, é imprescindível que seu enfrentamento, para alcançar resultados significativos, utilize alternativas estratégicas que passem pelas vias da intersetorialidade e da transversalidade.

O Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 esclarece que cabe ao MDS coordenar, gerir e operacionalizar o PBF, e, dentre outras funções, promover a oferta de programas complementares (PCs) em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados (BRASIL, 2004, s/p). Os PCs são divididos em categorias distintas, em função da diversidade e dimensão que apresentam. A divisão é uma alternativa para melhor organizá-los. As categorias, segundo o MDS (BRASIL, 2009, p. 09, Grifo meu), são as seguintes:

Acesso ao conhecimento - categoria na qual estão relacionados os programas associados à alfabetização de jovens e adultos, incremento dos níveis de escolaridade e de conhecimento dos membros das famílias e educação técnica e profissional;

Acesso ao trabalho e à renda - categoria na qual estão relacionados os programas associados à capacitação e qualificação profissional, à intermediação de mão de obra de

melhoria de condições habitacionais; acesso a microcrédito para o fomento a micro empreendimentos;

Melhoria das condições habitacionais e da infraestrutura - categoria na qual estão relacionados programas associados à melhoria da qualidade da habitação e serviços básicos a ela diretamente relacionados (saneamento básico, água encanada, eletrificação etc.);

Direitos de cidadania - categoria na qual estão relacionados programas associados ao exercício dos direitos civis e políticos dos cidadãos e aos serviços de proteção básica de Assistência Social, os quais incluem as famílias do PBF. Nessa categoria também se inclui o acesso aos bens e produtos culturais, como bibliotecas, museus, etc.

Dentre as categorias acima mencionadas, esta pesquisa definiu como foco de análise, os Programas Complementares do Bolsa Família, com foco na geração de renda, conforme ver-se-á no capítulo a seguir.

CAPÍTULO IV

A OPERACIONALIZAÇÃO DE PROGRAMAS COMPLEMENTARES DO BOLSA FAMÍLIA COM FOCO NA GERAÇÃO DE RENDA NOS CRAS DE ARACAJU - SERGIPE

O presente capítulo apresenta os resultados deste estudo, obtidos a partir da realização de entrevistas com coordenadoras da Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social (SEMFAS¹²³) e dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) do município de Aracaju – Sergipe, das quais, 6 (seis) possuem nível superior e 1 (uma) possui curso técnico. Dentre as primeiras, 4 (quatro) são graduadas em Serviço Social; 1 (uma) em Psicologia; e 1 (uma) em Letras Português; enquanto a segunda é Técnica em Contabilidade. A pesquisa foi impulsionada pelo interesse em realizar uma análise sobre a operacionalização de Programas Complementares (PCs) do Bolsa Família, com foco na geração de renda, nos CRAS da capital sergipana.

De forma a atender os objetivos propostos, o capítulo é organizado em eixos temáticos, a saber: os programas complementares de geração de renda do Bolsa Família desenvolvidos nos CRAS de Aracaju; O PRONATEC/BSM como referência dos Programas Complementares de Geração de Renda nos CRAS de Aracaju: operacionalização, articulações e os beneficiários; e Programas Complementares do Bolsa Família com foco na geração de renda nos CRAS de Aracaju: O PRONATEC/BSM - uma porta de saída?

As análises realizadas em cada eixo se fundamentam na teorização propiciada nos capítulos deste estudo e, mais especificamente, na regulamentação do Programa Bolsa Família

¹²³¹²³A SEMFAS atua na prestação de “apoio e assistência direta e imediata ao chefe do Poder Executivo quanto à política pública de assistência Social, e quanto ao combate e à erradicação da pobreza; gerencia o Sistema Único de assistência Social, em âmbito municipal, em conformidade com a lei (Federal) n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e suas alterações; planejar, formular, supervisionar, executar monitorar e avaliar ações, serviços, programas e projetos da política de Assistência Social; realizar pesquisas, coordenar programas e projetos no âmbito da Assistência Social; incentivar, estimular e apoiar o desenvolvimento comunitário e atividades socioeducativas; desempenhar ações e serviços de assistência Social às crianças, ao adolescente e ao idoso; prestar atendimento e assistência à Família; realizar ou colaborar com a realização de programas e ações de segurança alimentar e nutricional e de transferência de rendas, bem como de habitação de interesse social; planejar e executar políticas públicas de formação para o trabalho; planejar e operacionalizar políticas públicas para as mulheres, assim como de promoção da igualdade racial, e de promoção dos direitos da pessoa com deficiência; e executar outras atividades correlatas ou do âmbito de sua competência, e as que lhe forem regularmente conferidas ou determinadas” (ARACAJU, 2013a).

e dos Programas Complementares em âmbito nacional.

4.1 Os programas complementares de geração de renda do Bolsa Família nos CRAS de Aracaju

Conforme já mencionado na metodologia desta pesquisa, foram entrevistados dois coordenadores da SEMFAS e cinco dos CRAS. Inicialmente convém informar que não foi encontrado, na SEMFAS ou nos CRAS do município de Aracaju, nenhum setor específico responsável pela coordenação de Programas Complementares ou um profissional “lotado” na função exclusiva de coordenador de tais programas. O profissional em exercício de cargo desta natureza – ou pelo menos semelhante –, encontrado no desenvolvimento deste estudo, foi um que se identificou como coordenador do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

Ao serem questionadas acerca da existência de Programas ou ações complementares do PBF em Aracaju-SE, que são voltados para a geração de renda, as coordenadoras dos CRAS indicaram os seguintes: o Auxílio Moradia e o Projeto Bebê à Bordo, como autorias do município; bem como os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o PRONATEC, como iniciativas do governo federal. Já as entrevistadas da SEMFAS identificaram somente o PRONATEC. Tais afirmações se fundamentam nas falas a seguir.

Coordenadora da SEMFAS:

O PRONATEC. [...] eu acho que é um ação complementar do Bolsa Família que desmistifica aquela ideia que o Bolsa Família é só transferência de renda [...]. [...] O PRONATEC é voltado para a geração de renda (coordenadora da SEMFAS 1) (Entrevistada nº 01).

Coordenadoras dos CRAS:

Aqui no CRAS, os programas complementares do Bolsa Família que desenvolvemos são O PRONATEC e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, do Governo Federal; e o Auxílio Moradia, que é da Prefeitura. Os três são de geração de renda (Entrevistada nº 03).

Sim, como por exemplo, o programa de geração de renda PRONATEC (Entrevistada nº 04).

É desenvolvido somente o PRONATEC, que é de geração de renda (Entrevistada nº 05).

Considero o Projeto bebê à Bordo um Projeto Complementar ao Bolsa Família em função de trabalhar questões educativas (Entrevistada nº 06).

É possível notar nas falas acima que, no município de Aracaju, considerando o que preceitua a legislação que trata dos programas complementares no âmbito federal, exceto o SCFV, os demais podem ser enquadrados nessa categoria. Ao analisar o documento que trata dos programas complementares (BRASIL, 2009), o Auxílio Moradia, Projeto Bebê à Bordo e o PRONATEC estariam entre as categorias definidas pelo MDS que incluem “melhoria das condições habitacionais”; “acesso ao trabalho e geração de renda” e “outros programas oferecidos pelo município”. Entretanto, convém uma análise de cada um deles, de forma a compreender como são executados e de que forma se vinculam diretamente ao PBF, bem como sua prioridade em incluir os seus beneficiários e quais estariam voltados para geração de renda. No caso do último, cabe salientar que compõe o objeto desta pesquisa.

No caso do Auxílio Moradia ou Benefício Auxílio – Moradia Transitória¹²⁴, instituído pela Lei municipal nº 3873, de 07 de maio de 2010, embora o Programa focalize indivíduos ou famílias inscritas no CadÚnico, em nenhum dos Artigos ou Parágrafos há a informação de que os beneficiários do Programa Bolsa Família ou de quaisquer outros programas de transferência de renda têm prioridade no acesso. Por outro lado, cabe destacar que ele pode ser considerado um programa complementar, pois se insere na categoria de PCs, denominada “Melhoria das condições habitacionais e da infraestrutura”, tendo em vista que, nesta categoria, estão relacionados “programas associados à melhoria da qualidade da habitação e serviços básicos a ela diretamente relacionados (saneamento básico, água encanada, eletrificação etc.)” (BRASIL, 2009).

O Auxílio Moradia consiste em conceder um benefício financeiro no valor de R\$ 300,00 mensais, para ajudar no pagamento de aluguel de imóvel a indivíduos ou às famílias residentes em Aracaju que vivem em situação de vulnerabilidade e/ou de risco pessoal e social, como confirma a fala da entrevistada do CRAS:

As pessoas que estão nos critérios abaixo da linha de pobreza moram geralmente em barracos, não têm uma casa para morar. Neste caso, a gente faz um levantamento social de todas essas pessoas que estão nessa situação e realizamos o cadastro junto à Prefeitura Municipal, para que por força de lei possam receber o Auxílio Moradia no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais), para ajudar no pagamento do aluguel (Entrevistada nº 03).

Como previsto no Art. 3º da Lei que o regulamenta, os beneficiários do Auxílio Moradia são pessoas ou famílias que moram em Aracaju e apresentam o seguinte perfil:

¹²⁴ Consta esse nome na Lei que cria o benefício. As entrevistadas utilizam a expressão “Auxílio Moradia”.

I - estejam em áreas onde ocorra intervenção do poder público ou a realização de obras com os propósitos a seguir listados: a) urbanização de favelas ou assentamentos precários; b) melhorias do sistema viário e vias de acesso; c) implantação de pontes, viadutos e passarelas; d) implantação de redes de infra-estrutura urbana e saneamento básico; e) implantação de equipamentos sociais; f) destinadas à recuperação ambiental; e g) demais obras que impliquem na necessidade urgente da desocupação de imóveis e benfeitorias. II - residam em assentamento subnormal e que devam ser removidas da área de risco iminente e não passível de adequação urbanística; III - tenham sido vítimas de incêndio, deslizamento, desmoronamento, enchente ou outro fato atípico que caracterize risco para a saúde ou a vida, cuja residência tenha sido soterrada, destruída ou interdita pela Coordenadoria de Defesa Civil; IV - encontre-se em situação de risco pessoal e social (ARACAJU, 2010).

Além desses critérios, para se tornarem habilitados a receber o auxílio, os beneficiários¹²⁵ devem atender a outros pré-requisitos específicos, dentre os definidos na Lei 3878, a saber: “I - obedecer aos critérios do Cadastro Único (CADÚNICO); II - não estar inserido em programas/projetos de reassentamento com entrega prevista para o mês subsequente; III - não possuir outro imóvel próprio, no Município ou fora dele” (ARACAJU, 2010).

Dentre os critérios de acesso aos beneficiários, um deles ganha destaque, que é a inscrição no CadÚnico. As falas das coordenadoras dos CRAS indicam bem essa questão: “o critério de seleção das pessoas, para que estas tenham acesso ao Auxílio Moradia é, primeiro, estarem inscritas no CadÚnico”; [...] “ser considerada baixa renda”; [...] e “não possuir moradia própria”. Outras entrevistadas reforçam a necessidade deste cadastro: “o benefício é destinado àqueles usuários cadastrados no CadÚnico”. E mais uma salienta: “a seleção e inserção dos usuários é feita com base na renda, no número de habitantes por domicílio, número de crianças, e tem prioridade aqueles que estão em situação maior de vulnerabilidade e risco social”. Essas características são as que, de modo geral, o público do CadÚnico apresenta.

A Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social (SEMFAS) de Aracaju é o órgão responsável pela Operacionalização do referido auxílio, dessa forma, cabe à SEMFAS

¹²⁵ Como prevê o § 1º, Incisos I e II da Lei 3878/2010 que instituiu o Auxílio Moradia Transitória, é vedada: I - a concessão do benefício às pessoas ou famílias que anteriormente tenham sido contempladas com moradia fornecida pela Administração Pública, salvo se o imóvel afetado pela calamidade e habitado pelo beneficiário tenha sido objeto da contemplação; II - a concessão de mais de um benefício a uma mesma família, independentemente do número de integrantes (ARACAJU, 2010).

conduzir o procedimento de concessão do mesmo, pois é responsável administrativa e financeiramente por este e, por isso, lhe compete as seguintes funções, conforme o Art. 6º da Lei que o regulamentou:

I - elaboração e avaliação periódica do cadastro das pessoas ou famílias beneficiadas. II - desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados; III - organização e operação da logística de pagamento dos benefícios; IV - elaboração dos relatórios necessários ao acompanhamento, à avaliação e à auditoria da execução do Programa; V - acompanhamento, avaliação e execução do Programa; e VI - elaboração da prestação de contas dos recursos recebidos e repassados aos beneficiários (ARACAJU, 2010).

Segundo consta no Art. 10 da referida lei, a concessão depende principalmente do Órgão Operador do Programa, isto é, a SEMFAS informar que o beneficiário se enquadra nos critérios definidos. Para tanto, a referida Secretaria solicita dos CRAS um Relatório Social sobre a situação da família ou do indivíduo; posteriormente, exige-se a entrega de declaração do proprietário do imóvel¹²⁶ informando que locará o mesmo ao beneficiário do Programa; e nos casos de risco iminente, como as situações de calamidade pública, também é exigido um laudo técnico da Defesa Civil. O benefício é solicitado junto à Prefeitura Municipal para por força de Lei, a população elegível venha a recebê-lo.

Em relação ao número de inscritos, não há limite, todos com perfil reconhecido e declarado pela SEMFAS, por meio dos CRAS, podem se inscrever, conforme indicam os relatos das entrevistadas dos CRAS:

Não há um número limitado depende da família, está enquadrada no perfil ou não. A gente aqui do CRAS envia os dados para a Prefeitura e eles liberam ou não o auxílio (Entrevistada nº 03).

Em todos os casos, nossa equipe (do CRAS) leva em consideração a possibilidade de liberar o auxílio, então sempre que há alguma família dentro do perfil, este auxílio é solicitado. Mas, por exemplo, em situação de calamidade pública, as famílias nestas condições têm prioridade, porém, não é algo tão rápido e prático, às vezes exige certo tempo, em função do processo burocrático de avaliação da situação de cada uma (para conseguir identificar quem demanda mais urgência)(Entrevistada nº 07).

¹²⁶ Outra exigência para ter acesso ao Auxílio é que o imóvel alugado deve ser no próprio município, sem qualquer ressalva.

Compete à SEMFAS, ainda, enquanto órgão operador do Programa, prestar as devidas orientações¹²⁷ aos beneficiários, a fim de que estes providenciem corretamente o que é exigido para a concessão do benefício, bem como apoiar no que considerar necessário para viabilizar a correta utilização do mesmo. A localização do imóvel, negociação de valores, contratação da locação e pagamento mensal aos locadores cabe aos beneficiários, de acordo com Parágrafo único da Lei 3878/2010 (ARACAJU, 2010).

A comunidade do Bairro Santa Maria é a que apresenta a maior demanda pelo Benefício Auxílio – Moradia Transitória, como destaca a seguir uma coordenadora do CRAS:

No Bairro Santa Maria é onde há maior demanda para o Auxílio Moradia e por isso o maior número de casas é direcionado para beneficiar a população de lá. Há no CRAS Santa Maria cerca de 600 (seiscentos) auxílios moradias sendo pagos (relativo a 2013), ou seja, cerca de 600 casas para serem entregues na comunidade (Entrevistada nº 05).

De acordo com uma das coordenadoras dos CRAS, “o Setor de Habitação da Prefeitura é responsável pelo sorteio das famílias que receberão as casas”, pois não há como contemplar ao mesmo tempo todas que recebem o Auxílio no município, tendo em vista que a demanda é grande. Portanto, quando os imóveis ficam prontos, o critério adotado para “seleccioná-las”, segundo a entrevistada, “é o sorteio”.

A concessão do Auxílio - Moradia Transitória condiciona o pagamento mensal do Benefício à apresentação de comprovante de pagamento do aluguel do mês anterior (no caso, um recibo), como declaram duas coordenadoras dos CRAS:

[...] para comprovar é necessário que elas levem o recibo do mês anterior, e então no mesmo mês é confirmado o pagamento para que eles possam continuar no programa (Entrevistada nº 04).

Eles devem entregar em dia (mensalmente) o recibo do aluguel que pagam pela residência onde moram, para receber R\$300,00 mensais para custear o aluguel (Entrevistada nº 06).

¹²⁷ As orientações que devem ser prestadas pelo órgão Operador do Programa aos beneficiários estão no Art. 7º da Lei 3878/2010º, a saber: I - busca de imóveis para a locação; II - formas de locação; III - condições de habitabilidade do imóvel; IV - declaração a ser assinada pelo proprietário e futuro beneficiário sobre as condições do imóvel; V - valores máximos dos benefícios e da locação; VI - forma de recebimento e utilização do benefício; e VII - obrigatoriedade de assinatura do Certificado de Adesão ao Benefício e procedimentos relativos ao retorno para a concessão do benefício (ARACAJU, 2010).

Caso contrário, o beneficiário está sujeito à pena de suspensão do valor recebido até que entregue a devida comprovação. O § 2º da Lei 3878/2010 destaca que “a não-comprovação do pagamento do aluguel no prazo de até sessenta dias do seu vencimento importará na exclusão do beneficiário do Programa” (ARACAJU, 2010).

O benefício é concedido por prazo determinado, em conformidade com avaliação realizada pela SEMFAS (Art. 5º), nos termos do disposto em regulamento próprio. Fato reforçado por algumas das entrevistadas dos CRAS:

Assim que realizam o cadastro da casa e a Prefeitura entrega os conjuntos habitacionais para os seus respectivos donos, eles se desvinculam do Programa de Auxílio Moradia (Entrevistada nº 05).

[...] o beneficiário só recebe o auxílio até receber a Casa do Governo (Entrevistada nº 07).

Portanto, a desvinculação ocorre imediatamente após a inauguração e entrega dos conjuntos habitacionais. Além disso, apesar de o Parágrafo Único da Lei 3878/2010 afiançar que o valor pago por meio do Programa para auxiliar as famílias no aluguel pode ser atualizado anualmente (correção pelo Índice Geral de Preços do Mercado - IGPM - ou em outro índice que possa substituí-lo), desde a Instituição do Programa, em 2010, esta quantia não foi alterada.

A discussão acima permite considerar que, embora o Auxílio-Moradia Transitória não seja um programa que tenha como objetivo fomentar a geração de renda, ele tem sido importante como benefício complementar à renda das famílias beneficiárias, na medida em que auxilia no custo do aluguel daquelas com perfil abaixo da linha da pobreza, e que possibilita às mesmas o acesso à moradia própria, ainda que não seja de maneira imediata. Todavia, é imprescindível chamar a atenção para o fato de que o acesso não prioritário a beneficiários dos Programas de Transferência de Renda, como o PBF, e a ausência de ações estruturantes, isto é, que levem os usuários a alcançar sua independência financeira no sentido de desvincular-se do Bolsa Família, são fatores que impedem a inclusão do referido auxílio no conjunto de programas intitulados complementares *com foco na geração de renda*.

Algumas das coordenadoras dos CRAS consideram que o Auxílio-Moradia Transitória é um programa de transferência de renda, como confirmam as falas abaixo:

Aqui no CRAS a gente desenvolve o Auxílio Moradia, que é um programa aqui do município que transfere um valor mensal a algumas famílias (Entrevistada nº 03).

Este CRAS desenvolve um Programa de Transferência de Renda de autoria do Município de Aracaju, o Auxílio Moradia [...] este programa funciona em todos os CRAS(Entrevistada nº 05).

Cabe aqui salientar que, não obstante nesta última fala uma coordenadora tenha feito esta afirmação, nem todas as entrevistadas mencionaram que havia em desenvolvimento no CRAS o referido programa. Assim como também as entrevistadas da SEMFAS não apontaram o Auxílio-Moradia como uma experiência municipal de Programa de Transferência de Renda ou de Programa Complementar em Aracaju.

A Lei (3878/2010) que regulamenta o Benefício Auxílio-Moradia Transitória, o reconhece como um programa, porém, não o qualifica como um de transferência de renda, logo, contraria o que entende e/ou consideram algumas das participantes da pesquisa. A questão é que a implementação, tanto de PTRs como de PCs, por quaisquer das esferas de governo, deve ser regulamentada, independente do (s) ente (s) federativo (s) responsável (eis). Entretanto, pelos critérios de focalização e a própria transferência monetária – ainda que esta seja por tempo determinado e com um fim estabelecido previamente –, faz sentido alguns entrevistados classificarem o Auxílio Moradia como um Programa de Transferência de Renda. Já em relação ao caráter complementar a ele atribuído, não há muito fundamento, principalmente tendo em vista a discussão realizada.

Já em relação aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) – também apontado pelas coordenadoras dos CRAS como um PC –, cabe esclarecer, a título de informação, que eles (SCFV) integram a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a qual é resultado da aprovação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e institui, na Proteção Básica, quatro Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, os quais “são organizados¹²⁸ por faixa etária e têm como objetivo prevenir possíveis situações de risco da população em geral, visando à melhoria da qualidade de vida” (BRASIL, 2014b, s/p, grifos meus).

¹²⁸O CNAS considerou que os cidadãos enfrentam situações de fragilidade distintas, portanto cada uma deve ser enfrentada também de modo diferenciado, tendo em vista as demandas que cada indivíduo apresenta. E ainda deve considerar as potencialidades das famílias como base para a organização de tais serviços, enquanto mecanismo de incentivo à participação social.

Os respectivos Serviços articulam-se ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF¹²⁹), além de organizados em torno deste. Eles podem ser ofertados nos CRAS e também em “[...] outras unidades públicas ou em entidades privadas sem fins lucrativos, desde que referenciadas ao CRAS, sempre supervisionados por uma equipe de profissionais capacitada para atender as demandas específicas de cada faixa etária” (BRASIL, 2014b, s/p).

Como fundamenta documento do MDS, os referidos Serviços atuam da seguinte forma:

Previnem a institucionalização e a segregação de crianças, adolescentes, jovens e idosos e oportunizam o acesso às informações sobre direitos e participação cidadã. Ocorrem por meio do trabalho em grupos ou coletivos e organizam-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária (BRASIL, 2014b, s/p).

De antemão, cabe ressaltar que o próprio MDS não reconhece os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos como um programa, mas como um serviço mesmo. No caso, com a finalidade principal de fortalecer os vínculos no interior da família, estimular a socialização e o convívio na própria comunidade, dentre os demais fins elencados acima, numa perspectiva voltada para a prevenção e melhora da qualidade de vida das pessoas. Logo, o fim a que se propõem, o público a que se direcionam (em geral) e as ações que realizam, não dão margem para que tais serviços sejam qualificados como Programa Complementar do PBF – muito menos de geração de renda –, especialmente por não priorizar o acesso das famílias beneficiárias deste. Além disso, as ações desenvolvidas não apresentam ou indicam qualquer possibilidade de potencializar a independência econômico-financeira do público alvo.

O terceiro programa complementar, assim considerado apenas por uma das coordenadoras dos CRAS, foi o projeto intitulado “Bebê à Bordo”, criado e implementado em um dos CRAS de Aracaju, o qual a entrevistada descreveu e caracterizou da seguinte forma:

¹²⁹ Obrigatoriamente desenvolvido nos CRAS, “o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) oferta ações socioassistenciais de prestação continuada, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social e tem como objetivos: fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida; prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas; promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades; promover o acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social; promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos; apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares” (BRASIL, 2014b, s/p).

Foi criado e implementado no CRAS [...] o Projeto Bebê à Bordo, que é voltado especialmente para gestantes em situação de vulnerabilidade social, fator que exige acompanhamento. O projeto foi iniciado em maio de 2013, foi elaborado pela equipe técnica com respaldo na Política de Assistência e diz respeito ao benefício eventual de natalidade. O projeto tem como objetivo principal, fortalecer os vínculos afetivos entre a mãe e o bebê (Entrevistada nº 03).

Para selecionar o público alvo, no caso as gestantes, a mesma entrevistada explicou que se procedeu da seguinte forma: “Foram selecionadas 30 mães, a partir de um estudo, uma busca ativa, realizada pela equipe técnica, e assim nós identificamos as famílias mais vulneráveis. Mas, para poder ter acesso, primeiro a família deveria estar inscrita no CadÚnico [...]”(Entrevistada nº 03). Embora não fosse uma exigência, conforme a coordenadora entrevistada, a maioria das mães do Projeto Bebê à Bordo eram beneficiárias do PBF, conforme expressa a seguinte fala: “[...] a maioria das que foram incluídas são beneficiárias do PBF, cerca de 70%. A gente dar essa ‘preferência’, em função de geralmente a vulnerabilidade ser maior, porém o critério mesmo é ser do CadÚnico” (Entrevistada nº 03).

Logo, com base na fala da coordenadora, esse percentual se deve ao fato de que as famílias do Bolsa Família apresentam, de modo geral, maior vulnerabilidade social, portanto, não tem a ver com nenhum critério ou prioridade dada aos beneficiários do respectivo programa, qualquer mãe inscrita no Cadastro Único de programas sociais do governo federal poderia participar.

O referido projeto foi desenvolvido, segundo a referida entrevistada, da seguinte forma: “através de módulos com atividades educativas, como: palestras, oficinas e reuniões, com temas voltados para a família”. Cada módulo, nas palavras da coordenadora, foi desenvolvido de acordo com a metodologia de cada profissional responsável pela execução. E, após a participação nestas ações, conforme ela: “[...] as mães foram para a parte de adesão e/ou aquisição do benefício eventual, que é de ½ salário mínimo, com base na determinação da portaria do MDS”. O pagamento do benefício é feito em uma única vez, o que explica o fato de ser eventual. A Portaria a que a entrevistada se refere, na qual o benefício está fundamentado, é a Resolução 212/2006 do MDS, que propõe critérios com vistas a orientar a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da Política de Assistência Social. O valor do benefício foi definido pela Prefeitura, pois o § 1º do Art. 22 da LOAS define que “a concessão e o valor dos benefícios eventuais podem ser estabelecidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais,

de acordo com critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social” (BRASIL, 1993). Antes, a Prefeitura de Aracaju concedia o enxoval do bebê, mas depois passou a ofertar a transferência financeira única, sobretudo em função da Resolução do MDS, como salienta a participante da pesquisa:

Antes da referida Portaria, era concedido o enxoval, atualmente é o benefício no valor de ½ salário mínimo. Assim que a mãe ganha o bebê deve registrá-lo em Cartório, traz o Registro Civil até o CRAS e a gente encaminha para a SEMFAS para receber o benefício. O projeto terminou quando a última mãe recebeu o benefício. Foi um projeto piloto, desenvolvido pelo CRAS [...], que a SEMFAS pretende desenvolver nos demais CRAS de Aracaju ainda em 2014 (Entrevistada nº 03).

A Concessão de Benefícios é prevista no Art. 22 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e refere-se a “provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e são prestadas aos cidadãos e às famílias *em virtude de nascimento*, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (BRASIL, 2003, grifo meu). Dessa forma, o projeto Bebê à Bordo pode ser considerado uma ação que complementa a renda da família, entretanto não se configura um programa complementar *com foco na geração de renda*, pois o objetivo final do mesmo é o pagamento único no valor de ½ salário mínimo, que tem a finalidade de subsidiar a compra do enxoval da criança, que antes era ofertado pela Prefeitura. Dessa forma, o Projeto consiste em uma medida *emergencial* ou *paliativa* e não uma ação estruturante que visa promover a autonomia ou independência das famílias de maneira “sustentada”, como prevê o *terceiro eixo* do PBF. Além disso, tratou-se de um projeto piloto, ainda em processo de experimentação, e que ainda não possui regulamentação municipal.

O 4º (quarto) e último programa apontado pelas coordenadoras dos CRAS – e também da SEMFAS –, como um programa de caráter complementar do Bolsa Família, foi o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), o qual foi considerado, pelas entrevistadas, um programa dessa natureza voltado para a geração de renda. O PRONATEC é de iniciativa do governo federal, coordenado pelo Ministério da Educação (MEC) e, segundo o parágrafo único da Lei nº 12.513/2011, que o regulamenta, possui os seguintes objetivos:

I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e à distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação

profissional e tecnológica; III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica (BRASIL, 2011b).

O PRONATEC, criado pela Lei nº 12.513¹³⁰/2011, é uma das principais ações de Inclusão Produtiva do Plano Brasil sem Miséria (BSM¹³¹). O BSM dispõe de um conjunto de programas e ações de incremento da formação técnica e profissional, voltado para os segmentos sociais mais vulneráveis, e o PRONATEC consiste em uma dessas iniciativas. “Essa parceria prevê a oferta gratuita de qualificação profissional para pessoas inscritas ou em processo de inclusão no CadÚnico, na modalidade intitulada Bolsa-Formação Trabalhador, sob a forma de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC)” ou qualificação profissional. Em função da parceria, essa oferta de cursos intitula-se PRONATEC Brasil Sem Miséria (PRONATEC/BSM) e esta modalidade tem como coordenação nacional o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Os cursos são gratuitos para a população beneficiária, e custeados¹³² pelo MEC, o qual realiza o pagamento diretamente às Instituições ofertantes. A meta do BSM exige não só a articulação de distintos programas e ações de vários Ministérios e órgãos públicos, como também a cooperação entre as esferas governamentais e a sociedade civil (BRASIL, 2013e). Este fator explica a parceria entre o BSM e o PRONATEC, coordenados, respectivamente, pelo MDS e o MEC, o que significa que há uma articulação entre os referidos Ministérios em função do objetivo em comum.

¹³⁰ A Lei 12.513 “institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências” (BRASIL, 2011).

¹³¹O BSM tem o objetivo de criar oportunidades àquela parte da população brasileira mais vulnerável socialmente, que vive em situação de pobreza extrema, ou seja, com renda mensal per capita inferior a R\$ 70,00, para que a mesma venha superar esta condição, a partir da elevação da renda e do acesso a serviços sociais. O BSM, instituído em junho de 2011, é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e organizado em três eixos amplos de atuação: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva. O desafio a que o programa se propõe é de subsidiar os cidadãos na superação da extrema pobreza. Neste sentido, tem como público alvo, prioritariamente, os segmentos sociais extremamente pobres.

¹³²Não são exigidas contrapartidas aos municípios ou a realização de convênios com estes. Além disso, é proibida a solicitação às prefeituras, do pagamento de quaisquer despesas relacionadas, por exemplo, ao trabalho de instrutores ou outros profissionais responsáveis pelos cursos.

O PRONATEC/BSM, de iniciativa e responsabilidade da União, de acordo com a Lei nº 12.513/2011 que o institui, tem a “finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira” (BRASIL, 2011b). Tem como meta aumentar a oferta de vagas na educação profissional e melhorar as condições de inserção no mercado de trabalho brasileiro.

Portanto, o referido Programa atende a dois eixos do Plano Brasil Sem Miséria, são eles: garantia de renda e inclusão produtiva, assim definido também pelas coordenadoras entrevistadas, e ainda se insere na categoria de programas complementares que promove “acesso ao conhecimento”, por ser esta uma de suas prerrogativas.

O PRONATEC/BSM é uma modalidade que tem como usuários todas as pessoas a partir de 16 anos de idade inscritas ou em processo¹³³ de inscrição no Cadastro Único¹³⁴ e, entre estes, focaliza o atendimento, prioritariamente (não exclusivo) naqueles em condição de pobreza extrema¹³⁵, e nos beneficiários de programas federais de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ao priorizar este público, o programa se torna parceiro no empenho de superar a pobreza extrema do Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2013e).

Neste sentido, quanto ao público alvo do PRONATEC/BSM em Aracaju, as coordenadoras da SEMFAS e dos CRAS informaram que as beneficiárias são as pessoas inscritas no Cadastro Único, logo, ser do PBF ou do BPC não é considerado um pré-requisito que o favoreça, como constatado nas falas:

Coordenadora da SEMFAS:

O PRONATEC não é voltado especificamente para os usuários do Programa Bolsa Família, basta ter o NIS, ser inscrita no CadÚnico (Entrevistada nº 02).

Coordenadoras dos CRAS:

Não há no CRAS esse controle para identificar o número de beneficiários do Bolsa Família inclusos no PRONATEC, pois além de não haver essa

¹³³ O termo “em processo de inclusão” refere-se àqueles candidatos que venham a se interessar pelo curso, tenham o perfil exigido, mas não são inscritos no CadÚnico. Os mesmos podem ser atendidos, se em contrapartida também se dirigirem ao órgão responsável para inclusão neste Banco de dados (CadÚnico).

¹³⁴ “Qualquer membro da família inscrita no CadÚnico poderá participar do Pronatec/BSM, não havendo limite quanto ao número de membros do domicílio” (BRASIL, 2013e, p. 06).

¹³⁵ Dessa forma, conforme Brasil (2013e, p. 06), “o Pronatec/BSM dedica atenção especial aos grupos mais expostos aos riscos da extrema pobreza, como as pessoas com deficiência, jovens, mulheres, negros, população em situação de rua, catadores de material reciclável, índios e comunidades tradicionais”.

exigência, a preocupação de fato é com a inscrição no CadÚnico (Entrevistada nº 04).

Não há nenhum tipo de controle pra saber o número de beneficiários do Bolsa Família que participam, a exigência é ser do Cadastro Único (Entrevistada nº 06).

E quanto aos critérios de inserção, afirmaram que para participar dos cursos, além da inscrição no CadÚnico, que gera o Número de Identificação Social – NIS, comprova sua situação de vulnerabilidade e o enquadra como “baixa renda”, o usuário precisa levar a documentação necessária, pois a apresentação de documentos ou dados com pendência no cadastro impossibilita a participação, conforme relata uma das coordenadoras do CRAS:

Os usuários devem estar inscritos no CadÚnico e trazer a documentação necessária, não pode ter nenhum documento ou dado pendente no cadastro. É solicitado, por exemplo, declaração ou histórico escolar, pois a escolaridade deve ser comprovada, porque alguns cursos determinam o nível de escolaridade que o usuário deve ter pra participar, mas eles não estendem muito o nível, este é relativamente baixo, do fundamental incompleto acima, eles procuram abranger o máximo de pessoas (Entrevistada nº 07).

O gestor municipal do Programa pode realizar a pré-matrícula¹³⁶ de indivíduos com o perfil do CadÚnico, até o dobro do número de vagas ofertadas por cada curso. Todavia, chama a atenção o fato de que “[...] a prioridade deverá recair sobre aqueles com menor renda” (BRASIL, 2013e, p. 18), ou seja, os extremamente pobres. Além disso, abrem espaço para que as Prefeituras possam estabelecer outros critérios, como: “ser vítima de violência doméstica, pertencer à família com criança e/ou adolescente em situação de trabalho infantil, ser jovem em situação de risco ou sorteio”.

Segundo as coordenadoras entrevistadas, a seleção do PRONATEC/BSM em Aracaju ocorre da seguinte forma:

Coordenadora da SEMFAS:

¹³⁶ A pré-matrícula, conforme Brasil (2013d, p. 18), “é a fase em que os gestores municipais registram no SISTEC (Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica) os dados das pessoas interessadas em realizar os cursos de qualificação do PRONATEC/BSM. Com este procedimento, o gestor municipal preenche as vagas dos cursos negociados. Para que isso seja possível, é necessário que os cursos negociados com o município tenham sido previamente inseridos no SISTEC (chamada “pactuação”) e que a oferta das turmas tenha sido publicada no SISTEC pelas unidades ofertantes. A publicação da oferta da turma abre prazo para a Prefeitura concluir a pré-matrícula e para os cidadãos pré-matriculados confirmarem a matrícula na unidade ofertante em primeira chamada”.

Basicamente de acordo com o número de vagas ofertadas em cada curso [...] a gente realiza as inscrições até o limite de vagas ofertadas (Entrevistada nº 01).

Coordenadoras dos CRAS:

Nós inscrevemos as pessoas até preencher o número de vagas em cada curso. (Entrevistada nº 05).

[...] quando fecham as turmas acabam as inscrições [...](Entrevistada nº 07).

As entrevistadas informaram que o critério de seleção, após a exigência de ser do Cadastro Único, é a ordem de chegada. E uma coordenadora do CRAS reforça: “boa parte dos usuários que procuram os cursos aqui no CRAS são os beneficiários do Bolsa Família, mas os cursos não se restringem a eles. Ser do Programa Bolsa Família não é critério”(Entrevistada nº 03).

Dessa forma, o critério de elegibilidade dos usuários nos cursos contraria, de certo modo, os pré-requisitos do Programa, tendo em vista que a Cartilha do mesmo, direcionada aos gestores responsáveis, prioriza, dentre os elegíveis do CadÚnico, aqueles considerados extremamente pobres e os beneficiários de programas de Transferência de renda, além de sugerir outras formas de selecioná-los, no entanto, na prática, não tem ocorrido (BRASIL, 2013e). Tanto que não há, na SEMFAS ou nos CRAS, nenhum controle quanto ao número de beneficiários do PBF ou do BPC, que tenham participado ou participam do PRONATEC/BSM. Talvez o problema advenha, dentre outros, do próprio fato da regulamentação do Programa abrir espaço para que as prefeituras definam outros critérios de seleção, assim, a exigência legal em priorizar os beneficiários de PTRs acaba não sendo cumprida. Isso dificulta, conseqüentemente, a avaliação acerca do alcance do PRONATEC na mudança das condições de vida dos indivíduos que integram o público alvo do PBF, ou de outros programas de transferência de renda.

Como foi identificado em, basicamente, todos os programas mencionados pelas entrevistadas, a inscrição no CadÚnico é utilizada como o único critério no processo de seleção do público alvo. No caso do PRONATEC/BSM, é válido chamar a atenção para o fato de que, embora sejam selecionados por essa base de dados – apontada pelo poder público como alternativa que pode reduzir deturpadas focalizações –, os beneficiários do programa não possuem exatamente o mesmo perfil, ainda que apresentem algumas características em

comum, também têm suas especificidades¹³⁷, as quais são relevantes e devem ser realmente consideradas no processo de elegibilidade.

Nesse sentido, como sinalizado no item que fundamenta os PCs nesta pesquisa, o próprio MDS sugere que, na elaboração destes ou na seleção do público a ser atendido, o CadÚnico não seja a única base de dados para auxiliar na elaboração do perfil socioeconômico das famílias, podendo ser consultadas, também, outras fontes, como: o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), a Rede SUAS, os dados sobre vigilância social no território e ainda os próprios registros de acompanhamento das famílias realizados pelos CRAS e pela rede de assistência social em geral.

Estas “ferramentas” podem contribuir para selecionar as famílias que demandam maior urgência no atendimento de acordo com o grau de vulnerabilidade e riscos que apresentam. Pois, já que o PRONATEC/BSM é um programa focalizado em que não abrange todas as pessoas com o perfil elegível, deve, pelo menos, procurar adotar critérios que se aproximem ao máximo daquelas mais necessitadas, visto que as mesmas estão distantes de serem incluídas em políticas mais universais, estas, no entanto, seriam as mais próximas do conceito de justiça e de direito. Uma estratégia seria, por exemplo, cumprir a prioridade preconizada na regulamentação do programa, em relação aos beneficiários de PTRs, como o PBF, tendo em vista que o PRONATEC/BSM, enquanto um programa complementar com foco na geração de renda, pode ser uma possível “porta de saída” para as famílias desses programas.

Convém retomar que as participantes da pesquisa apontaram, durante as entrevistas, a existência de quatro Programas Complementares do Bolsa Família com foco na Geração de Renda em desenvolvimento nos CRAS de Aracaju: o Auxílio Moradia, os Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos, o Projeto Bebê à Bordo e o PRONATEC/BSM. Contudo, após a análise individualizada do perfil de cada um, – embasada na regulamentação nacional dos Programas Complementares, na categorização que esta traz sobre os mesmos e na legislação do Bolsa Família, – constatou-se que apenas o PRONATEC/BSM se apresenta como um Programa Complementar do Bolsa Família, integrante da categoria de Geração de Renda. Cabe ressaltar que não pretendeu-se desqualificar quaisquer dado ou informação das entrevistadas, apenas deu-se centralidade ao objeto da pesquisa que são os PCs de Geração de Renda. Tendo isso em vista, a análise fundamentada, possibilitou desclassificar os demais programas e reconhecer apenas o PRONATEC/BSM como um programa dessa natureza. Por

¹³⁷ Isso significa que o público possui distinções em seu perfil social e econômico, a exemplo de níveis de escolaridade, de renda, situação ocupacional no mercado de trabalho, dentre outros.

isso, este passa a receber centralidade na análise dos demais eixos que respondem aos objetivos do presente estudo, como será procedido a partir de agora.

4.2 O PRONATEC como referência dos Programas Complementares de Geração de Renda, nos CRAS de Aracaju: operacionalização, articulações e os beneficiários

Conforme já anunciado anteriormente, o CRAS tem sido um *locus* importante na implementação dos programas complementares em Aracaju, tendo em vista que, por meio deles, chegam e são encaminhadas demandas que exigem a articulação direta com os usuários dos serviços socioassistenciais. Também foi identificado, no eixo de análise anterior, que em Aracaju, apenas o PRONATEC/BSM pode ser considerado um Programa Complementar de Geração de Renda (PCGR). Nesse sentido, a análise que se segue irá destacar este programa, levando-se em consideração alguns dos seus elementos, o papel desempenhado pelos CRAS, as articulações estabelecidas entre a SEMFAS e demais secretarias municipais, e em que medida a sua operacionalização leva em consideração as demandas e potencialidades das famílias beneficiárias.

Segundo informações da Cartilha do PRONATEC/BSM, a definição dos cursos a serem ofertados é realizada entre a Prefeitura¹³⁸ – por meio do órgão gestor responsável pelo PRONATEC/BSM – e as Instituições ofertantes, com o apoio do governo estadual. Esta seleção conjunta dos cursos é denominada de “fase de negociação” (BRASIL, 2013e). No âmbito municipal, o referido órgão “[...] irá avaliar a demanda do mercado de trabalho local e o perfil socioeconômico da população inscrita no CadÚnico” (BRASIL, 2013e, p. 13-14). Além disso, é fundamental que no processo de definição dos cursos sejam consultadas:

as secretarias estaduais e municipais de planejamento e desenvolvimento econômico, universidades, e outros órgãos de pesquisa, a secretaria municipal de educação, a secretaria municipal de trabalho e os coordenadores estaduais e/ou municipais do SINE. A participação do empresariado, dos sindicatos e das comissões municipais de emprego (onde houver) também deve ser incentivada.

¹³⁸ A gestão do PRONATEC/BSM é realizada por intermédio do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). É neste sistema *online* que “as Prefeituras são habilitadas, as ofertas dos cursos negociados são inseridas, a pré-matrícula e a matrícula efetuadas e as informações de frequência disponibilizadas” (BRASIL, 2013e, p. 09).

As Unidades responsáveis pela oferta de cursos são aquelas reconhecidas pela qualidade técnica, como as do Sistema “S” (SENAI¹³⁹, SENAC¹⁴⁰, SENAT¹⁴¹, SENAR¹⁴²) e a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica. Além destas, as redes estaduais de educação profissional e tecnológica também podem participar do PRONATEC/BSM como ofertante de cursos.

Em Aracaju, o órgão responsável pela gestão do PRONATEC/BSM é a Fundação Municipal do Trabalho (FUNDAT¹⁴³). Enquanto Órgão Gestor do PRONATEC/BSM em Aracaju, a FUNDAT, assim como os demais órgãos gestores nos municípios em todo o país, deve se articular com os demais órgãos da Prefeitura para atender aos objetivos do Programa, de acordo com a necessidade do mesmo. Neste sentido, a referida Fundação tem como parceira a SEMFAS, e de acordo com as coordenadoras entrevistadas, antes de enviar a demanda de cursos às Unidades Ofertantes, a FUNDAT entra em contato com a respectiva Secretaria, que, por sua vez, aciona os CRAS. Estes têm o papel, segundo as coordenadoras dos CRAS, de identificar os beneficiários que podem participar dos cursos. A ideia é *adequar* os cursos ofertados às potencialidades locais apresentadas pelos beneficiários, como esclarecem as falas abaixo:

O contato que os órgãos responsáveis pelos cursos do PRONATEC têm com a gente (FUNDAT, SENAC, SENAI, enfim) não é direto, é por intermédio da SEMFAS. Eles entram em contato com a Secretaria e pedem pra ela solicitar dos CRAS, uma *busca ativa* para saber dentre os cursos que eles ofertam, quais estão de acordo com a realidade, as demandas da comunidade e quais ela prefere participar. A nossa equipe também utiliza o “banco de dados” que possui das famílias, as informações absorvidas no próprio cotidiano do trabalho com a comunidade pra contribuir na definição dos cursos mais voltados pra realidade das famílias (Entrevistada n° 03).

Os CRAS têm papel central no sentido de fazer a **busca ativa** [...] (Entrevistada n° 04).

¹³⁹Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

¹⁴⁰Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

¹⁴¹Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT).

¹⁴²Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR).

¹⁴³ Esta, instituída pelo Decreto n° 16 de 03 de Janeiro de 1997, de acordo com o disposto na Lei n° 2477, de 02 de Janeiro de 1997, “é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e de caráter filantrópico, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, financeira e técnica, integrante da administração municipal e vinculada ao gabinete do prefeito” (ARACAJU, 2013b). A FUNDAT tem a missão de desenvolver ações integradas, que provoquem mudanças no perfil socioeconômico da população de Aracaju, por meio da promoção de qualificação profissional e geração de trabalho, emprego e renda.

Antes de divulgar os cursos, a SEMFAS pede a nossa opinião para se basear na realidade local da comunidade. Eles nos consultam antes de formalizar ou definir os cursos que vão ser ofertados, para saber qual poderia ter uma demanda maior. Pra isso a gente realiza uma *busca ativa*, no caso, a equipe técnica (Entrevistada nº 05).

É feita uma busca ativa antes, pra saber quais cursos tem mais demanda. A equipe do CRAS também pergunta a cada usuário que vem até a Instituição, que cursos eles têm interesse de participar. Assim como também eles vêm perguntar se já há cursos disponíveis, e especificam qual estava procurando, a exemplo de cabeleireiro e mecânico. Assim, a equipe anota e manda pra a SEMFAS a relação com os cursos de maior demanda (Entrevistada nº 06).

A equipe aqui no CRAS realiza uma busca ativa e consulta a comunidade para saber em que cursos eles gostariam de se qualificar, e para tanto leva em consideração o perfil de cada um. Assim, boa parte dos cursos ofertados é resultado da demanda apresentada pela comunidade (Entrevistada nº 07).

A Busca Ativa¹⁴⁴ realizada pelos CRAS, como pôde ser percebido nas falas das entrevistadas, é realizada no sentido de saber, dentre os cursos ofertados pelas Unidades responsáveis, quais são de interesse das famílias, como revela a fala a seguir: “Como o CRAS é um órgão vinculado à SEMFAS, e representa a “base”, pois tem todo perfil da comunidade e sabe as reais necessidades desta, o CRAS passa para a SEMFAS quais são as demandas da comunidade”.

Convém frisar que essa demanda não nasce a partir de um diagnóstico prévio feito na comunidade, com a finalidade de identificar as “reais necessidades” desta e as potencialidades que apresenta. Além disso, no planejamento destes não é avaliado se a participação nos cursos será revertida em possibilidades de desenvolvimento local e se irá contribuir na inserção dos chefes das famílias no mercado de trabalho, seja sob a forma de emprego formal ou de constituição do próprio negócio. O que ocorre é que já se recebe um “cardápio” pronto de cursos, e é a partir dele que se identifica possíveis interessados. Ou seja, não há uma identificação real das necessidades e potencialidades dos beneficiários, a mesma é baseada nas verbalizações destes que manifestam, sem uma análise apurada da realidade, o seu desejo.

¹⁴⁴ “A Busca Ativa se desdobra em três estratégias: (1) Busca Ativa para inclusão no Cadastro Único: trata-se de localizar as famílias extremamente pobres, incluí-las no cadastro e manter suas informações sempre atualizadas; (2) Busca Ativa para Acessar Benefícios: incluir no Bolsa Família, no Bolsa Verde, no Fomento a Atividades Produtivas, no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e no Benefício de Prestação Continuada todas as famílias que atendam aos critérios de elegibilidade; (3) Busca Ativa para Acessar Serviços: nesse caso, o Estado assegura que as famílias extremamente pobres tenham acesso aos serviços sociais básicos de saúde, saneamento, educação, assistência social, trabalho e segurança alimentar e nutricional, entre outros” (BRASIL, 2013b, s/p).

Como se pode perceber, a adequação da oferta dos programas ou ações complementares à demanda do público alvo, ainda consiste um obstáculo no interior do Bolsa Família, ao qual Silva et al. (2008, p. 140) referem-se como “desconsideração das especificidades regionais e municipais na implementação” do PBF, obstáculo que também reflete nos PCs¹⁴⁵, como pode ser verificado na implementação do PRONATEC/BSM em Aracaju, que é um programa federal, com um desenho estabelecido nesta esfera, e ao chegar no município os beneficiários basicamente se adequam à sua oferta.

Esta realidade contradiz a própria regulamentação dos Programas Complementares no MDS, onde consta que estes devem ser planejados com base em três dimensões¹⁴⁶, dentre as quais estão o diagnóstico e o planejamento. O primeiro possibilita a identificação, de maneira abrangente, das situações socioeconômicas das famílias que demandam atendimento, inclusive as mais urgentes. E o segundo põe como prioridade que as potencialidades econômicas e culturais das mesmas sejam devidamente exploradas em cada local, portanto não devem ser ações quaisquer, mas articuladas e específicas, que representam as verdadeiras necessidades das famílias e/ou indivíduos, além de respeitar as “vocações” destas (es).

O que se observa, entretanto, no caso do PRONATEC/BSM em Aracaju é uma busca das famílias para a participação em cursos pré-existentes. Nestes, cabe aos CRAS a mobilização dos usuários para realizar a inscrição. A partir do recebimento da relação dos cursos que serão ofertados, a equipe do CRAS inicia a divulgação dos mesmos na comunidade e desenvolve mecanismos para mobilizá-la. As falas das coordenadoras dos CRAS esclarecem bem essa etapa:

Como boa parte dos recursos da SEMFAS nem sempre está disponível, em função do número de pessoas e instituições (como os CRAS) que os utilizam, como os carros de som, o que tem mais sido usado no CRAS [...] é a visita domiciliar. Geralmente o objetivo da visita é outro, mas no final de cada uma, por ser um bom momento de contato com os usuários, a nossa equipe técnica aproveita para entregar o folheto do PRONATEC, informar a respeito dos cursos, falar da importância do Programa e motivá-los a ir até o CRAS se inscrever e participar. Também já confeccionamos folhetos para serem distribuídos na comunidade; os técnicos do CadÚnico e toda equipe do CRAS, também passam as informações aos usuários que vem ao CRAS por outras demandas. No início do PRONATEC chegamos a utilizar carros de som, mas a visita, não fica atrás (Entrevistada nº 03).

O que mais tem sido utilizado aqui no CRAS para colaborar na divulgação dos cursos, é a Busca Ativa. Durante a busca a equipe técnica informa sobre

¹⁴⁵ Seu terceiro eixo de atuação.

¹⁴⁶ Diagnóstico, planejamento e execução, e acompanhamento dos resultados.

os cursos e mobiliza as famílias a irem à Instituição realizar as inscrições (Entrevistada nº 04).

Há um movimento constante no CRAS, os usuários sempre vêm à instituição espontaneamente, pois esta é a porta de entrada da proteção social básica da comunidade [...], e no atendimento da equipe técnica (assistente social, psicólogo, dos técnicos do CadÚnico), são passadas as informações de que programas e serviços são disponibilizados para os usuários aqui no CRAS, e no caso do PRONATEC informam que cursos estão sendo ofertados e o que é necessário para participar. Através das visitas domiciliares esse trabalho também é realizado (Entrevistada nº 06).

Aqui no CRAS houve divulgação por meio de cartazes e também de visita domiciliar, não exatamente com este objetivo, mas quando era realizada, por outro propósito, aproveitava-se da oportunidade para passar as informações (Entrevistada nº 07).

Além da equipe do CRAS desenvolver alternativas para mobilizar os beneficiários, estes também procuram os cursos de forma espontânea, seja porque acabam tendo conhecimento indo a esta unidade pública ou através de parentes e conhecidos. Essas ações do público alvo aparecem nas falas das coordenadoras dos CRAS:

[...] a procura também é muito espontânea, muitos deles se pré-dispõem a vir aqui sempre, pra saber se há algum curso aberto ou ligam com frequência para se informar a respeito (Entrevistada nº 04).

[...] boa parte deles sempre procura ligar pra o CRAS pra saber se há cursos sendo ofertados e quais são (Entrevistada nº 05).

[...] o telefone não para de tocar, com usuários na linha à procura dos cursos [...](Entrevistada nº 06).

[...] além da divulgação e mobilização realizadas pelo CRAS, a demanda também é bastante espontânea, pois um também avisa ao outro e espalham a notícia (Entrevistada nº 07).

Assim, a equipe do CRAS também aproveita desse contato que os usuários têm com a Instituição (dentre outros, pelo telefone) para cumprir a tarefa de informar, divulgar e mobilizá-los. Nas palavras das participantes da pesquisa, a instituição se preocupa em manter uma comunicação estreita com os beneficiários e procura fazer uso desse contato frequente para abordá-los de acordo com a demanda que surgir, o que ajuda no cumprimento de ações como a do PRONATEC.

No tocante ao processo de inscrição das pessoas nos cursos, as equipes dos CRAS têm metas a cumprir, estabelecidas pela SEMFAS, que conforme relata uma das coordenadoras do CRAS, “[...] refere-se a um determinado número de pessoas que devem ser capacitadas

através do PRONATEC [...]” – (Entrevistada nº 03) –, como exige a FUNDAT, órgão municipal gestor do programa. Para tanto, “[...] a SEMFAS disponibiliza formulários pra serem preenchidos mensalmente pra saber se a busca ativa e visitas domiciliares, por exemplo, estão sendo feitas”. Estas ações exigidas aos CRAS refletem a relevância desses instrumentos técnicos no processo de identificação e seleção dos beneficiários que apresentam perfil compatível com o programa e uma forma de controle do desempenho dos CRAS nesse processo.

As coordenadoras dos CRAS, nas falas a seguir, demonstram, com clareza, o processo de envolvimento, participação e papel dos CRAS na operacionalização do PRONATEC, que vai desde a mobilização dos usuários, até a disponibilização de espaço físico para a realização de alguns cursos.

Desde o momento que a equipe do CRAS recebe a relação dos cursos a serem ofertados, realizam a busca ativa, fazem a divulgação, mobiliza os usuários e realiza as inscrições para encaminhar à SEMFAS para que sejam formadas as turmas enviadas à FUNDAT. Nós também cedemos o espaço físico do CRAS para que alguns cursos possam ser realizados aqui. Mas a execução é responsabilidade das Instituições ofertantes, como o SENAI, SENAC e SEST SENAI (Entrevistada nº 04).

O papel do CRAS é só mobilizar a comunidade e fazer a inscrição das pessoas que queiram participar dos cursos profissionais (Entrevistada nº 05).

Uma das coordenadoras da SEMFAS restringe ainda mais o papel dos CRAS no PRONATEC/BSM: “o papel dos CRAS é exclusivamente mobilizar e fazer as inscrições das famílias, independente do curso acontecer lá ou em qualquer outro local”.

Como constatado nos relatos acima, não há nenhuma participação dos CRAS no planejamento prévio dos cursos, nem também na execução destes. Em relação ao primeiro caso, a entrevistada da SEMFAS esclarece: “recebemos uma “grade” de cursos, já pronta, das Unidades Executoras”. O que na realidade ocorre é a participação na indicação daqueles já existentes. Quanto ao segundo caso, a execução é realizada pelas Unidades Executoras. Já a FUNDAT, enquanto Órgão Gestor do PRONATEC/BSM em Aracaju, através de suas próprias Unidades, espalhadas pelo município, além de fazer a divulgação dos cursos, mobilizar os beneficiários e realizar as inscrições destes, ainda executa alguns deles.

Embora a definição de estratégias de mobilização no interior do Programa seja uma atribuição do município, a Cartilha do PRONATEC/BSM sugere algumas medidas que podem ser adotadas. Tendo isso em vista, foi possível perceber por meio das falas das

coordenadoras (já descritas anteriormente), que no caso do desenvolvimento do Programa em Aracaju, a maior parte das estratégias utilizadas são aquelas sugeridas no referido documento:

Visita às comunidades mais pobres, com a divulgação das oportunidades de qualificação nos cursos disponíveis; disponibilização das informações de cursos pela rede de assistência social (CRAS, CREAS e ACESSUAS Trabalho) e demais parceiros municipais; anúncios em [...] carros de som; contato telefônico com as pessoas inscritas ou em processo de inscrição no CadÚnico; distribuição de impressos nas localidades de residência [...] (BRASIL, 2013e, p. 16-17).

Cada beneficiário pode cursar, no máximo, três cursos por ano, a fala de uma das coordenadoras da SEMFAS reflete essa realidade: “[...] uma pessoa só pode fazer três cursos durante o ano, justamente para dar oportunidade a outras pessoas, aí eles tem esse limite”(Entrevistada nº 01). Por isso não pode haver matrículas simultâneas em dois ou mais cursos. Isso significa que é permitida apenas uma matrícula ativa por beneficiário. A mesma entrevistada esclarece, ainda, que “um aluno só pode fazer um curso quando acabar o outro, aí dá um espaço de 15 dias pra sair do sistema para que ele se inscreva na outra instituição”, em outro curso.

Ao serem questionadas sobre a forma como os beneficiários são envolvidos na definição ou escolha dos cursos, uma das coordenadoras do CRAS informou que: “*o próprio usuário é quem escolhe dentre os cursos ofertados, aquele que deseja fazer*, além disso, a demanda é bastante espontânea, [...]”(Entrevistada nº 03). Sabe-se, entretanto, como já analisado anteriormente, a partir de outras falas, que esse envolvimento se dá unicamente por meio da sugestão e/ou participação no curso a ser realizado, inclusive uma entrevistada chamou a atenção para o fato de que no processo de definição dos cursos, há aqueles que são estabelecidos sem consulta prévia: “[...] há também aqueles cursos que são definidos sem consultar o CRAS [...]”(Entrevistada nº 05).

Uma das entrevistadas da SEMFAS demonstra a preocupação quanto à forma atual de definição dos cursos, tanto que essa questão já foi objeto de discussão na referida Secretaria: “[...] próximo ano, que é 2014, vai ser diferente, os CRAS solicitarão os cursos, não serão mais eles (o Sistema “S”) que ofertarão para a gente, porque cada área ou território já sabe sua necessidade. [...] nós já escolhemos os cursos e estamos aguardando”(Entrevistada nº 01). Essa preocupação é fundamental, uma vez que poderá refletir em uma operacionalização do PRONATEC alinhada à realidade do público alvo, às potencialidades locais e à possibilidade de ser uma “porta de saída” para os beneficiários do Bolsa Família, tendo em vista que uma

de suas finalidades é aumentar as oportunidades de “inclusão produtiva ou melhorar sua condição de inserção no mundo do trabalho” (BRASIL, 2013e, p. 07).

A realidade verificada em relação ao papel dos CRAS na operacionalização do PRONATEC/BSM, em Aracaju, mostra que o potencial desse equipamento social tem sido pouco aproveitado. A equipe do CRAS está em constante contato e faz o acompanhamento frequente das famílias, cujas informações a que tem acesso podem fortalecer o diagnóstico sobre as mesmas e qualificar o planejamento de programas e/ou ações complementares, no sentido de adequá-los e ampliar a sua oferta mais alinhada às necessidades dos beneficiários, bem como, ainda, auxilia no processo de avaliação sobre os resultados alcançados por meio desses programas/ou ações, com vistas a melhorá-los.

Assim, a relação de cursos a serem ofertados que chegam até os CRAS de Aracaju para a realização da pré-matrícula deveria ser resultado, em primeira instância, do diagnóstico realizado por estes equipamentos sociais, da demanda gerada neles, do planejamento conjunto entre FUNDAT/SEMFAS/CRAS, para posterior execução por parte das Instituições Executoras. O que se vê, no entanto, é a oferta de cursos e a execução de um programa que não tem considerado a realidade dos beneficiários, na medida em que já se tem uma oferta pré-definida, sem se observar as potencialidades e possibilidades de geração de renda locais.

Além disso, outro elemento importante que também precisa ser considerado é o nível de escolaridade dos beneficiários, muitas vezes não compatível com a oferta e tipos de cursos oferecidos. Apesar de constar no Guia PRONATEC de Cursos de Formação Inicial e Continuada, que os cursos “devem ser adequados a pessoas com baixa escolaridade” (BRASIL, 2013e, p. 07), e esta ser autodeclarada –, ou seja, o próprio usuário¹⁴⁷ é quem a informa –, uma das entrevistadas aponta que as Unidades executoras exigem comprovante do nível de escolaridade, para alguns cursos:

É solicitado, por exemplo, declaração ou histórico escolar, pois a escolaridade deve ser comprovada, porque em alguns cursos, as Unidades executoras determinam o nível de escolaridade que o usuário deve ter pra participar, mas eles não estendem muito o nível, este é relativamente baixo, do fundamental incompleto acima, eles procuram abranger o máximo de pessoas (Entrevistada nº 06).

¹⁴⁷ “Convém esclarecer que beneficiários do PBF ou inscritos no CADUNICO que tenham ou estejam cursando o ensino médio também podem participar dos cursos FIC” (BRASIL, 2013e, p. 07).

Se a ideia é pensar ações estruturantes no foco da geração de renda, é imprescindível, também, uma articulação com a área da educação para ações que contribuam com a educação básica das pessoas a serem contempladas com a qualificação profissional.

O que se observou, entretanto, no tocante à articulação entre a SEMFAS e outras Secretarias na execução do PRONATEC/BSM – único Programas Complementar do Bolsa Família, com foco na geração de renda desenvolvido nos CRAS de Aracaju – é que essa articulação ocorre de forma muito incipiente. De acordo com uma entrevistada da SEMFAS:

Para esses cursos do PRONATEC existe uma coordenação territorial, onde tem a participação da Saúde, da Assistência e da Caixa Econômica Federal, que são administradores do Cadastro Único e do Bolsa Família, e nessas reuniões nós divulgamos a existência desses cursos do PRONATEC, para que sejam divulgados nas Unidades de Saúde da Família - USF, nas Escolas e nos CRAS que é parte da Assistência Social. Então a articulação é mais no sentido da própria divulgação, porque cada território tem as unidades de Saúde, Escolas e o CRAS. Então a mobilização e a divulgação são feitas em todos os instrumentos, só que quem faz a matrícula é o CRAS. Pelo menos nessas três políticas há articulação (Entrevistada nº 01).

Sempre há uma parceria ou articulação com as lideranças comunitárias, escolas, postos de saúde, e por meio dela são realizadas reuniões e ainda panfletagens para divulgar os cursos.

Uma das coordenadoras da SEMFAS acrescenta: “têm outras secretarias envolvidas também, mas não estão articuladas é cada uma fazendo o seu”. Embora feita a afirmação, esta não mencionou nenhuma, além das citadas anteriormente. E ainda salienta: “[..] O PRONATEC [...] quem é responsável no caso é a FUNDAT, a Secretaria de Assistência é mais um intermediário entre os CRAS e a FUNDAT”(Entrevistada nº 02).

É possível notar, na última fala, que a articulação com a sociedade civil organizada no caso do PRONATEC/BSM, desenvolvido nos CRAS da capital sergipana, se limita ao envolvimento das lideranças comunitárias em uma das etapas do programa. Embora as coordenadoras entrevistadas mencionem a existência de “articulação” no PRONATEC/BSM de Aracaju, como se pode notar nas falas das mesmas, a articulação a que fazem referência, resume-se, basicamente, ao processo de divulgação, inclusive com as lideranças comunitárias. Já no que diz respeito aos órgãos governamentais, percebe-se, em geral, que a articulação ocorre entre a FUNDAT, enquanto Órgão Gestor do Programa no município, e a SEMFAS, em função do papel que a última desempenha por meio dos CRAS, na indicação de possíveis cursos, na divulgação destes e na mobilização da comunidade para participar dos mesmos.

Segundo o MDS, é fundamental a articulação com órgãos governamentais e não governamentais na execução dos Programas Complementares. São considerados parceiros¹⁴⁸ em potencial, as Secretarias municipais e estaduais; Centros de Referência de Assistência Social; e Ministérios, no âmbito do Governo Federal (BRASIL, 2009). Enquanto as entidades da sociedade civil organizada que podem colaborar “na divulgação dos programas às famílias ou na execução dessas ações são: Organizações não governamentais; e Líderes comunitários, associações e instituições representativas da sociedade civil” (BRASIL, 2009, p. 21).

Essa fragilidade, observada na implementação do PRONATEC/BSM em relação ao desenvolvimento das ações de maneira articulada ou intersetorial, é resultado, dentre outros, da ausência de definição no próprio documento oficial que regulamenta o programa, sobre o papel que deve ser desempenhado por cada órgão ou secretaria envolvida na implementação do mesmo. Realidade que se distingue daquela encontrada na legislação do Programa Bolsa Família, pois o Decreto 5.209/2004 estabelece, em seu Art.11, que “a execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social” (BRASIL, 2004a, s/p). Logo, a intersetorialidade consiste uma prerrogativa observada de imediato no PBF, em função da segunda dimensão, – dentre as três que o organiza –, reforçar o acesso das famílias nas áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, por meio da exigência do cumprimento de condicionalidades.

Assim, obviamente, torna-se imperativo no PBF que as Secretarias responsáveis por estas áreas participem do desenvolvimento desta etapa. Este fator identifica no próprio “desenho” do Programa, o trabalho intersetorial cabível às Secretarias responsáveis e que não pode deixar de ser realizado em função de ser definitivo para a permanência da família no PBF. Portanto, a própria estrutura do Programa exige esta intersetorialidade¹⁴⁹, o que não ocorre da mesma forma, com os programas complementares, como é o caso do PRONATEC/BSM, em Aracaju. Neste, a articulação ainda é frágil e, de modo geral, depende da coordenação das próprias Secretarias, que, de maneira espontânea, tomam a iniciativa de

¹⁴⁸ De acordo com Brasil (2009) outros atores podem contribuir significativamente para a operacionalização dos Programas Complementares, porém, é necessário mobilizá-los. São estes: “a Equipe da gestão municipal do PBF; Coordenadores e equipes responsáveis pelos Programas Complementares; e Instâncias de Controle Social do PBF”, dentre tantos outros que podem auxiliar também, caso venham a ser mobilizados, a exemplo da “rede escolar, os agentes dos Programas de Saúde da Família (PSF), entre outros” (BRASIL, 2009, p. 21).

¹⁴⁹ Ainda com tal exigência há “pouca articulação entre as Políticas de Assistência Social, Saúde e Educação na condução das condicionalidades do Bolsa Família” (SILVA, et al., 2008, p. 141).

desenvolver um trabalho articulado, tendo em vista que nos documentos ou na legislação oficial dos programas complementares, e de modo específico do PRONATEC/BSM, a intersectorialidade aparece mais numa perspectiva de sugestão do que de exigência. E ainda não há funções específicas para cada um desempenhar, deixando, deste modo, a critério dos entes federados, além de não gerar quaisquer ônus aos órgãos que não atuem nessa perspectiva.

A intersectorialidade é uma estratégia de ação dos Programas Complementares, por terem como meta atuações inter-relacionadas, parceiras, em prol do desenvolvimento das famílias que se encontram na “linha” da pobreza e extrema pobreza, por meio do apoio aos seus membros, de modo que alcancem mecanismos próprios para autossustentar-se, o que no caso dos beneficiários do PBF, pode significar uma “porta de saída” do programa. Assim sendo, tem uma relevância ímpar e deveria ser posta em prática de maneira mais comprometida no PRONATEC/BSM, afinal, este é um PC.

Já em relação à transversalidade ou de modo mais simples, a articulação das três esferas de governo e da sociedade civil na implementação das ações do PRONATEC/BSM, procurou-se fazer uma análise a partir do documento oficial programa, sobre a atuação das esferas governamentais no mesmo. Pois, no âmbito do PRONATEC/BSM – considerado nesta pesquisa um Programa Complementar do PBF, de responsabilidade do Governo Federal –, cada ente federativo tem responsabilidades definidas a cumprir, a partir de ações integradas, em prol do desenvolvimento dos cidadãos beneficiários. Para proceder com a análise, as atribuições das esferas governamentais foram organizadas em uma tabela¹⁵⁰, de acordo com as etapas do programa, com a finalidade de facilitar a compreensão.

É possível perceber com clareza, com base na tabela, que embora os entes federativos desenvolvam ações articuladas, os municípios possuem papel central na gestão do PRONATEC/BSM em âmbito local, e consistem agentes principais em basicamente todas as etapas, desde a negociação de vagas e cursos, divulgação, mobilização do público alvo, realização de pré-matrículas e acompanhamento dos beneficiários, até a execução dos referidos cursos de qualificação profissional. Talvez o fato de ser responsável pelo cadastramento das famílias no CadÚnico incida, direta ou indiretamente, nesta centralidade desta esfera governamental no desenvolvimento do Programa, tendo em vista que os

¹⁵⁰ A referida tabela – que corresponde à de número 3 da pesquisa – é de elaboração própria e está em apêndice, por considerar que a sua presença no interior do texto de análise da presente pesquisa era dispensável.

beneficiários são selecionados a partir desta base de dados, como também confirmaram as entrevistadas desta pesquisa.

Além disso, é notável que há maior articulação entre o Governo Federal e as prefeituras no desenvolvimento das ações, enquanto o estado aparece, de modo geral, como intermediador desta relação e ofertando apoio aos municípios em algumas das atribuições que compete a estes no âmbito do PRONATEC/BSM. Inclusive, neste sentido, Silva et al. (2008, p. 140) indicam que um dos problemas apresentados no desenvolvimento do maior programa brasileiro de transferência de renda, ou seja, no Bolsa Família, é a “pouca articulação entre o governo estadual e o municipal”, o que significa que a articulação é maior entre a União e o município, como verifica-se no PC do mesmo aqui estudado.

E ainda, em boa parte das ações que envolvem a *execução* do Programa, não são encontradas na Legislação que regulamenta o mesmo, exigências sobre maior comprometimento da União e do Governo Estadual nesta etapa, por isso a responsabilidade maior recai sobre as prefeituras (Grifo meu). O papel deles quando se trata da execução do PRONATEC/BSM traduz-se, sobretudo, nos termos utilizados: “apoiar”, “acompanhar”, “disponibilizar”, dentre outros distantes da execução de fato, como pode ser observado na tabela. Não se busca, aqui, desconsiderar a relevância do desempenho do papel das esferas de governo mencionadas, mas chamar a atenção para o fato de que também não há uma definição equilibrada de funções entre os entes federativos. Fator que pode comprometer o resultado que se busca alcançar, tendo em vista que o poder público local tem muitas funções a desempenhar no interior do Programa e, portanto, muitas variáveis a atender. Tal fato pode induzir a uma maior responsabilidade, considerando-se o alcance de resultados a partir das ações, destarte, teme-se que, no final, não consiga atender a tantas expectativas.

Algo que também chama a atenção no desenvolvimento transversal ou integrado das ações do Programa por parte dos entes federativos é a ausência de objetividade acerca das responsabilidades de cada um. Exemplo disso é em relação às ações que compõem a estratégia de inclusão produtiva do BSM, pois conforme Brasil (2013d, p. 26), elas “podem ser complementadas pelos programas disponíveis no Estado ou município, a exemplo de ações de elevação de escolaridade ou programas estaduais/municipais de microcrédito produtivo orientado¹⁵¹”. O problema é que, como pode ser percebido, essa complementação

¹⁵¹ “Consiste em empréstimos de pequenas quantias (entre R\$100,00 e R\$6.000,00, a depender do banco operador), direcionado para pessoas pobres ou extremamente pobres, que não possuem acesso às linhas tradicionais de crédito oferecidas pelas instituições financeiras” (BRASIL, 2014, s/p). Alguns dos parceiros operadores no país são: o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CAIXA),

não é obrigatória, dessa forma, dá a possibilidade de eles implementarem, ou não, e ainda não estabelece quaisquer “punição” à não-implementação, o que torna tanto o papel de cada ente federativo, como o alcance dos resultados no PRONATEC/BSM, em poucas palavras, bastante subjetivos.

Esta realidade não se restringe ao PRONATEC/BSM, é uma característica da Legislação e/ou dos documentos oficiais relativos aos Programas Complementares em geral, e do próprio Bolsa Família, pois a regulamentação dos mesmos, embora indique a necessidade de articulação de todas as esferas de Governo no desenvolvimento das ações, não estabelece a obrigatoriedade no papel de cada um, e nem “pune” os responsáveis pelo não-cumprimento do mesmo.

4.3 Programas Complementares do Bolsa Família com foco na geração de renda nos CRAS de Aracaju: O PRONATEC/BSM - uma porta de saída?

Como já visto anteriormente, o PRONATEC/BSM foi o único programa complementar do PBF com foco na geração de renda, identificado nos CRAS de Aracaju. O objetivo desse eixo foi verificar como ele tem conseguido levar as famílias beneficiárias à independência financeira com vista à desvinculação do Bolsa Família.

De antemão, cabe informar que em 2013 foram ofertadas cerca de 7.343 vagas em cursos do PRONATEC, dados que fez de Aracaju o sexto município do Brasil com maior número de matrículas em cursos do referido programa (BRASIL, 2013f, s/p).

De acordo com algumas entrevistadas, a implementação do mesmo nos CRAS de Aracaju tem apresentado alguns elementos positivos, principalmente no que concerne à relevância dos cursos para os beneficiários do PBF, no sentido de contribuir com a qualificação profissional, conforme relata uma coordenadora do CRAS: “os cursos são importantes, pois aperfeiçoa as habilidades de cada um, capacita, e com a atividade eles podem conseguir trabalho e renda”(Entrevistada nº 04).

Outra entrevistada indica o apoio das ações para o aumento da autoestima do público alvo, como pode ser conferido na fala de uma das coordenadoras na SEMFAS: “Muitas vezes a autoestima dele é tão baixa que se sente vulnerável diante do mercado de trabalho. Neste

Banco do Nordeste do Brasil (BNB), e Banco da Amazônia (BASA). Para a concessão do Microcrédito Orientado, as taxas de juros anuais são reduzidas de 60% para 8,3% e a taxa de abertura de crédito de 3% para 1% (BRASIL, 2013c, s/p).

caso cabe ao assistente social tentar motivar as pessoas a se sentirem capazes de produzir [...]. [...] de enfrentar a vida lá fora, não só vivendo sustentada pelo Estado”(Entrevistada nº 01). Continua a mesma entrevistada: “[...] Porque não basta só participar, eles precisam entender que eles são capazes e que eles podem produzir, e não fazer o curso pelo curso, [...] Não é só isso [...] Fazer ele se sentir capaz de produzir porque se você faz um curso e você não se acha capaz, você só vai apresentar mais um certificado”.

As falas mostram que os profissionais dos CRAS e da SEMFAS vislumbram por meio do PRONATEC/BSM uma possível “porta de saída”, uma vez que, apesar de não ser garantia de inserção no mercado de trabalho, a realização dos cursos não deixa de contribuir com essa inserção. Sem dúvida, a discussão entre qualificação profissional e a entrada no mercado de trabalho vai muito além de uma mera capacitação, tendo em vista que envolve outros elementos que contribuem, ou não, para que ela ocorra, a exemplo do momento conjuntural, o modelo de desenvolvimento econômico, o papel do Estado, o tipo de perfil exigido do trabalhador, nível de escolaridade, entre outros.

Alguns elementos aparecem como preocupação nas falas das entrevistadas quando mencionam, por exemplo, situações nas quais a equipe do CRAS tem contribuído para incentivar a elevação da escolaridade, a partir da procura do beneficiário aos cursos do PRONATEC/BSM, principalmente nos casos em que não há compatibilidade entre o nível de escolaridade exigido e aquele apresentado. A fala abaixo confirma esta afirmação:

[...] há pessoas que chegam no CRAS à procura de um curso e não pode participar porque não tem a escolaridade exigida, até mesmo sequer a mínima. Nestes casos, geralmente o usuário fica constrangido e triste com a situação, o que leva a nossa equipe a motivá-los a estudar para poder ter acesso a esse tipo de programa, sobretudo por meio de supletivos, enfim... E às vezes eles se motivam e tomam a iniciativa de voltar a estudar (Entrevistada nº 07).

Ao serem questionadas diretamente sobre como as ações do PRONATEC têm contribuído para a independência financeira dos beneficiários, percebeu-se certa dificuldade por parte das entrevistadas, em analisar essa questão, tendo em vista a ausência de avaliação ou monitoramento em Aracaju, em relação à implementação de Programas Complementares do Bolsa Família, neste caso o PRONATEC/BSM. De antemão, essa realidade é notável pelo fato de que não há controle ou registro do número de beneficiários do PBF partícipes dos cursos, para saber até que ponto o Programa tem atingido os objetivos de geração de renda.

As falas das coordenadoras externam tal fato:

Coordenadora da SEMFAS:

Não há nenhum tipo de controle pra saber o número de beneficiários do Bolsa Família que participam, porque a exigência é ser do Cadastro Único (Entrevistada nº 02).

Coordenadoras dos CRAS:

Não há no CRAS esse controle para identificar o número de beneficiários do Bolsa Família que participam do PRONATEC, pois além de não haver essa exigência, a preocupação de fato é com a inscrição no CadÚnico (Entrevistada nº 03).

Como já falei, para participar dos cursos é exigida a inscrição no Cadastro Único, então não faz nenhuma separação de quem é ou não do Bolsa Família (Entrevistada nº 04).

Boa parte ou maioria dos usuários que procuram os cursos aqui no CRAS são os beneficiários do Bolsa Família, mas os cursos não se restringe a eles. Ser do Programa Bolsa Família não é critério, isso não controla esta questão (Entrevistada nº 05).

O que tem sido feito, na verdade, são relatórios mensais das atividades realizadas pelos CRAS no que se refere à quantidade de cursos, palestras, oficinas, visitas realizadas, as formas de mobilização, entre outros, como descrevem as entrevistadas abaixo:

Coordenadora da SEMFAS:

Nós fazemos um relatório [...] Todo mês a gente manda para o MDS a quantidade de mobilizações que nós fazemos, de oficinas, palestras, então essa informação é mensal (Entrevistada nº 01).

Coordenadoras dos CRAS:

[...] a equipe tem metas a cumprir, a SEMFAS disponibiliza formulários pra serem preenchidos mensalmente pra saber se a busca ativa e visitas domiciliares, por exemplo, estão sendo feitas (Entrevistada nº 06).

Tais instrumentos têm sido utilizados muito mais com o propósito de cumprir as exigências do MDS, do que como possibilidade de análise que possa subsidiar uma reflexão sobre o alcance do programa, especificamente em relação aos beneficiários do Bolsa Família. A existência de um processo de avaliação do Programa pode trazer novos elementos que indiquem se o fato de terem participado do PRONATEC/BSM contribuiu para o acesso à renda – que vá além da transferência monetária auferida através do PBF – e à consequente desvinculação deste. Essa situação é também preocupação de uma das coordenadoras da

SEMFAS: “seria interessante nós acompanharmos essas famílias após os cursos por um ano, para ver como é que ela está, quem já está trabalhando, quem conseguiu se manter no trabalho [...]”(Entrevistada nº 01).

Ao serem indagadas a respeito de como o município de Aracaju tem atuado no sentido de contribuir com políticas que possam facilitar o acesso à geração de renda dos beneficiários que realizaram os cursos, as entrevistadas destacaram o Banco de Emprego do Trabalhador e o microcrédito, como mostram as falas das coordenadoras da SEMFAS:

Tem o *Banco de Emprego do Trabalhador*. Terminou o curso, o aluno se inscreve no Banco de Emprego do Trabalhador, deixando seu curriculum vitae para que as empresas que procuram aquele tipo de trabalhador possam inseri-lo no mercado de trabalho. Então já é uma ação municipal. Houve turmas em que quando os alunos terminaram o curso todos já estavam empregados, como por exemplo, o curso de frentista (Entrevistada nº 01).

[...] também muitas famílias que fazem os cursos, o município através da FUNDAT disponibiliza *microcrédito* para iniciar o seu trabalho autônomo. Por exemplo, ela(s) faz (fazem) um curso de manicure, cabelereira, ou qualquer outro, então o governo municipal tem a ação de propiciar esse microcrédito para alavancar ou iniciar o seu negócio (Entrevistada nº 02).

Há, segundo as entrevistadas dos CRAS, muita dificuldade na inserção das pessoas que concluem os cursos no mercado de trabalho, e a concessão de microcrédito “orientado” também é uma alternativa pouco expressiva, embora seja importante para que o público alvo monte um negócio próprio e adquira renda a partir deste. O que existe é a entrega de currículos na FUNDAT, ou em outros locais por indicação dos docentes, como também ressaltam as coordenadoras do CRAS:

Apoio mesmo ou direcionamento quando estes indivíduos terminam o curso não existe! Pela FUNDAT ser uma parceira e lidar com essa situação de trabalho, os professores acabam indicando locais onde eles podem deixar seus currículos, dentre eles está a FUNDAT que acaba facilitando esta entrega. Entretanto, não existe *nenhuma* parceria (Entrevistada nº 03).

Tem essa política que digamos é solta, ou seja, eles tentam passar essa ideia de que eles podem procurar a FUNDAT para tentar deixar os currículos, mas não tem um incentivo, alguma coisa formal que os direcione. No entanto, aumenta a possibilidade, devido os professores, às vezes indicar alguém que se destaque (Entrevistada nº 05).

Conforme consta na Cartilha do PRONATEC/BSM (BRASIL, 2009), é papel dos municípios, em conjunto com o governo estadual, a pactuação com empregadores locais para a intermediação da mão-de-obra dos alunos qualificados em cursos do PRONATEC, além de

realizar o levantamento junto aos empregadores locais acerca das demandas setoriais por mão-de-obra, para subsidiar a pactuação das vagas. Portanto, mais uma vez se reforça a necessidade de conhecer a realidade local e promover cursos que a atendam. Além disso, é fundamental o estabelecimento de parcerias locais, no sentido de se ter referência da demanda local do mercado de trabalho, e das possibilidades de inserção dessas pessoas.

Ainda que as entrevistadas considerem o processo de qualificação profissional por meio do PRONATEC/BSM certo avanço, as mesmas consideram que isso não é suficiente, principalmente se não houver, por parte do governo, incentivo às empresas no sentido de absorver essa mão-de-obra.

Coordenadoras da SEMFAS:

[...] tem ações estruturantes, para que um dia essas famílias possam vir a sair do programa, é a “porta de saída”. Claro que tem muitas dificuldades por conta da inserção no mercado de trabalho, [...] não basta só fazer o curso, o governo federal junto com os estados e municípios, ainda precisam entender, melhorar a questão da inserção no mercado de trabalho, a oferta ainda é bem menor do que a nossa demanda (Entrevistada nº 01).

Já foi um grande avanço do Governo Federal com o PRONATEC, mas ao meu ver não basta apenas você ofertar cursos, o Governo Federal precisa ofertar um “leque” para inserção no mercado de trabalho, ele precisa fazer uma grande mobilização junto às empresas no país inteiro para que essa ação global tenha acesso ao trabalho, porque o curso pelo curso é apenas um pedaço de papel que ele vai deixar debaixo do braço. Eles precisam mobilizar e isso quem tem que fazer é o Governo Federal, porque se ele der incentivo a essas empresas para que elas possam inserir essas pessoas no mercado de trabalho, aí se tornaria um grande “boom” na busca pela inserção no mercado de trabalho (Entrevistada nº 02).

Coordenadora do CRAS:

[...] O governo federal é quem deve incentivar os municípios através de incentivos fiscais para que as empresas possam receber toda essa demanda (Entrevistada nº 06).

As opiniões expostas por meio das falas acima deixam claro que as coordenadoras da SEMFAS consideram que o PRONATEC tem priorizado a questão da oferta dos cursos, enquanto o objetivo da inclusão produtiva e geração de renda tem sido desenvolvido de maneira tímida, ou seja, tem recebido menos atenção.

Fatores como este demonstram a orientação político-ideológica que os programas de transferência de renda têm sido conduzidos no Brasil, embasados em políticas de natureza compensatória e residual, que são aquelas voltadas para o devido funcionamento do mercado,

assim classificadas por Silva, Yazbek e Giovanni (2008), e que, segundo os respectivos autores:

Têm como objetivos garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada Linha de pobreza. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 43).

Silva et al. (2008) reforçam essa discussão, ao pontuar o caráter histórico que acompanha os programas sociais brasileiros, os quais têm seu desenvolvimento pautado em políticas compensatórias e dissociadas daquelas de natureza econômica.

As afirmações dos autores referenciados alertam para o fato de que programas complementares de PTRs, mesmo com a oferta de qualificação profissional, como o PRONATEC/BSM, se permanecerem orientados na mesma perspectiva apresentada acima sobre os PTRs brasileiros em geral, não conseguirão o êxito a que se propõem, como conduzir as famílias beneficiárias do PBF à independência econômico-financeira ou muito menos representar uma alternativa concreta de desvinculação destas do programa, pois a oferta de capacitação por si só não é suficiente. Logo, faz-se indispensável uma intervenção do Estado, no sentido de articular as políticas e programas sociais voltados à população que vive em condições de pobreza, às políticas de desenvolvimento econômico, tendo em vista a ampliação de postos de trabalho e de oportunidades no campo da geração de renda, numa ótica de redistribuição da riqueza socialmente produzida.

Ainda referente às últimas falas, embora as entrevistadas tenham apresentado uma visão mais crítica nas afirmações elencadas, centralizaram, por outro lado, a competência de provocar resultados mais significativos na vida das famílias do PBF – como conduzi-las a superar a situação de vida no sentido de encontrar a “porta de saída” do programa – no Governo Federal. É como se levassem em conta que os demais entes federativos tivessem pouca ou nenhuma obrigação, e retirasse destes, a responsabilidade de também ser atuante. No entanto, a própria dimensão da transversalidade¹⁵² presente nos Programas Complementares, conforme o Art. 12 do Decreto Nº 7.332/2010, indica que o desenvolvimento de políticas ou programas direcionados aos beneficiários do PBF, é papel de todos os entes federativos, que devem, ou pelo menos deveriam, atuar de maneira articulada,

¹⁵² Já discutida no item anterior.

entre outros¹⁵³, na “promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias [...]” (BRASIL, 2010, s/p). Logo, a legislação não retira de quaisquer das esferas governamentais, a responsabilidade e a necessidade de cada uma desempenhar o seu papel, embora não apareça como exigência ou obrigação.

Portanto, a atuação do município é muito relevante, não só para potencializar as ações já existentes, a exemplo do PRONATEC/BSM, que é uma iniciativa federal, mas também é indispensável que procure criar programas próprios, ações pioneiras, enfim, fornecer às famílias pobres e extremamente pobres de Aracaju, alternativas favoráveis para prover suas próprias condições de vida, não só de sobrevivência, mas, acima de tudo, de dignidade humana.

A Renda Mínima de Inserção (RMI) – experiência francesa de programa de transferência de renda discutido no segundo capítulo desta pesquisa – é considerada um modelo de referência dos programas dessa natureza pelo desenho que apresenta. Pois a RMI não limita suas ações e/ou seus objetivos ao mero repasse do recurso financeiro, privilegia, sobretudo, o acesso do público alvo a uma renda sustentável, visto que procura inseri-lo no mercado de trabalho, inclusive se utiliza da oferta de qualificação profissional para alcançar esse objetivo. Entretanto, para isso, sua operacionalização põe em prática, realmente, os princípios de descentralização e corresponsabilidade nos quais é embasado, assim, estabelece os papéis das esferas governamentais e prima pelo cumprimento destes. Neste sentido, a transferência monetária transferida é realizada pelo governo central¹⁵⁴, enquanto a gestão e a implementação de programas de caráter estruturante – como aqueles que promovam a inserção ou reinserção no mercado de trabalho –, fica a cargo das instâncias locais¹⁵⁵, os quais entram com contrapartidas. Dessa forma, o Estado, de modo geral, assume papel fundamental no desenvolvimento do Programa e no alcance dos objetivos propostos, e o poder público municipal tem papel essencial nesse processo. Portanto, o programa francês leva a sério a relevância da gestão descentralizada e corresponsável, o que não tem sido levado na mesma magnitude no Brasil, como tem exposto a análise da presente pesquisa.

Outro programa francês de Renda Mínima, o *Reveny de Solidarité Socle(RSS)* ou Rendimento de Solidariedade Básica, conforme dados da Comissão de Empregos, Assuntos Sociais e Inclusão, da União Europeia (2012^a), é um programa que também tem como público

¹⁵³ Na “garantia de acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania”; ou ainda na “complementação financeira do valor dos benefícios do Programa Bolsa Família” (BRASIL, 2010, s/p).

¹⁵⁴ Que aqui se denomina federal.

¹⁵⁵ Que aqui seriam os municípios.

alvo famílias na linha da pobreza. O RSS transfere uma renda àquelas famílias que estão fora do mercado de trabalho¹⁵⁶ e não tem acesso a nenhuma renda, o qual ainda tem como um dos pilares, a inserção dos beneficiários em alguma atividade laborativa, que é realizada de maneira sustentada, isto é, fornecendo-lhes apoio. Embora receba algumas críticas (como discutido no Capítulo II deste estudo), segundo Cobo (2012), este Programa é apontado como possível substituto da RMI e tem a inclusão no mercado de trabalho como uma ação primordial. Então há uma ação estruturante desenvolvida em conjunto com a transferência de renda, o que aumenta, conseqüentemente, as possibilidades de mudança nas condições de vida das famílias, rumo à aquisição de sua independência, não só em relação ao programa, como da condição de tuteladas do governo.

Um estudo de Silva et al. (2008) realizado nos estados do Maranhão e do Piauí, sobre o desenvolvimento de ações complementares voltadas para os beneficiários do Bolsa Família, apresentou como resultado que os sujeitos entrevistados no estudo – no caso gestores e técnicos do PBF –, consideraram que “[...] a autonomização, das famílias ocorre, sobretudo, pela via do trabalho”. No entanto, o estudo constatou que eram

limitadas, descontínuas e insuficientes as oportunidades oferecidas no âmbito dos Programas de Transferência de Renda, tanto no que diz respeito à qualificação profissional como ao encaminhamento a postos de trabalho, além dos limites do próprio mercado de trabalho para inserir toda a população apta (SILVA, et al., 2008, p. 147).

Dessa forma, o resultado encontrado pelas autoras em seu estudo, retrata em parte o que tem ocorrido na implementação do PRONATEC/BSM no município de Aracaju, pois embora a qualificação profissional por meio deste, apareça, na maioria das falas das entrevistadas, de maneira positiva – o que diferencia da análise dos gestores e técnicos do Maranhão e do Piauí –, no que se refere à inserção no mercado de trabalho e aos limites inerentes a este para incluir todos os concludentes dos cursos, a análise das falas apontam para a mesma realidade verificada nos estados que foram campo empírico da pesquisa das referidas autoras.

¹⁵⁶ O RSS é uma modalidade de Programa de Renda Mínima desenvolvida junto a outro programa francês dessa natureza, o *Reveny de Solidarité Active*(RSA) ou Renda de Solidariedade Ativa (RSA), que transfere uma renda de caráter complementar, àquelas famílias pobres que mesmo desenvolvendo uma atividade laborativa, não provém uma renda satisfatória à necessidade dos membros. Para ter acesso a este programa, pelo menos um integrante da família deve está inserido no mercado de trabalho, por isso, a denominação *Rendimento de Solidariedade Ativa*.

Outro estudo, agora de autoria de Silva e Lima (2010), intitulado “Avaliando o Bolsa: unificação, focalização e impactos”, desenvolvido em alguns municípios brasileiros, indica que os Programas de Transferência de Renda no Brasil têm contribuído para a redução da pobreza e da desigualdade no país nos últimos anos, mas, por outro lado, apontam no Bolsa Família, problemas estruturais que o acompanham, dentre estes, dão destaque ao da focalização, que impede que parte da população pobre seja incluída; e a questão da redução das possibilidades de impactos mais expressivos sobre estes problemas sociais (pobreza e desigualdade). Referente à última reflexão, as autoras chamam a atenção para as ações complementares enquanto alternativa de autonomia para os beneficiários do PBF. Segundo as mesmas, “quanto às ações complementares desenvolvidas pelos municípios com vistas à autonomização das famílias beneficiárias, predominaram, em primeiro lugar, as palestras e ações socioeducativas (47,3% dos municípios), seguidas das ações de capacitação profissional (42, 0% dos municípios)” (SILVA; LIMA, 2010, p. 124). Porém, as autoras destacam que “em um número significativo de municípios (32,2%) nenhuma ação complementar era desenvolvida com esse objetivo¹⁵⁷ e que as ações voltadas ao empreendedorismo e à geração de emprego e renda estavam presentes em apenas 13,1% dos municípios pesquisados”.

Nessa perspectiva, Silva e Lima (2010) qualificam a articulação do Bolsa Família com programas e/ou ações complementares como “deficiente” e, que por tal razão, esta parceria põe em análise a real contribuição ofertada às famílias beneficiárias, no sentido da independência financeira. Além disso, afirmam que ao serem indagados a respeito da contribuição objetiva das ações complementares nos municípios, “os gestores¹⁵⁸ apontaram a possibilidade de aperfeiçoamento de habilidades, mediante os cursos de capacitação, com vistas à geração de trabalho e renda, ainda que seja no segmento informal da economia” (SILVA; LIMA, 2010, p. 126). E negativamente, os entrevistados disseram que “há muita dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal”.

Diante do resultado do seu estudo, as autoras concluem que o número de ações complementares desenvolvidas nos municípios brasileiros ainda é muito baixo, e que o caráter que estas possuem não fornece às famílias a possibilidade concreta de alcançar sua autonomia, inclusive asseveram que o perfil da qualificação não conduz a uma definição de que esta poderia levar ao alcance desse objetivo.

Assim, os problemas encontrados na implementação do PRONATEC/BSM sobre o alcance da independência econômico-financeira do público alvo do PBF nos CRAS de

¹⁵⁷ A autonomização das famílias.

¹⁵⁸ Sujeitos da pesquisa de Silva e Lima (2010).

Aracaju, reflete a realidade apresentada nos municípios do país conforme dados da pesquisa de Silva e Lima (2010), pois embora promova a qualificação dessas pessoas, através dos cursos – como apontam os entrevistados dos CRAS e da SEMFAS –, ainda possuem empecilhos quando o assunto é a inserção sócio-ocupacional, seja no mercado formal – que ganha destaque no estudo das autoras como uma dificuldade – ou informal, tendo em vista que no primeiro caso, as parcerias com os postos de trabalho são mínimas e indefinidas, além de não haver a preocupação de consultá-los previamente para saber a demanda existente, como mostram as falas que já foram mencionadas. Além disso, a concessão de microcrédito “orientado” também é uma alternativa pouco expressiva no PRONATEC/BSM em Aracaju, embora seja importante para que o público alvo monte um negócio próprio e adquira renda a partir deste.

Quando se perguntou sobre o conhecimento em relação ao número de beneficiários que procurou o CRAS para solicitar o desligamento do PBF, em razão de ter conseguido outra renda a partir da participação nos cursos do PRONATEC/BSM, as entrevistadas dos CRAS informaram que:

Não, e ainda não vi acontecer isso aqui (Entrevistada nº 03).

Há ex-alunos que já trabalham na profissão para a qual se qualificou, porém, não conheço nenhum usuário que tenha se desligado do Bolsa Família, nunca tive acesso a nenhuma informação neste sentido. O programa tem esta intenção, porém ainda não há casos aqui no CRAS [...]. Já fiquei sabendo do desligamento de um usuário do PBF, porém, não tenho conhecimento de ter sido este o motivo, pois ele não informou, apenas foi lá atualizar o cadastro e informou que havia arrumado um emprego, e a partir da atualização dos dados, o próprio sistema, em função da renda informada, excluiu automaticamente o usuário do Programa (Entrevistada nº 04).

Já ouvi falar, mas não tenho informações a respeito disso, e nunca ocorreu no CRAS durante a minha gestão. E se ocorreu antes, não há nenhum registro aqui no CRAS que comprove (Entrevistada nº 05).

Na visão de uma das coordenadoras da SEMFAS, os beneficiários, na maioria das vezes, também não informam a situação socioeconômica e não atualizam a renda no Cadastro Único para não perder o benefício e se desvincular do PBF. A fala abaixo descrita, proferida pela mesma, é bastante reveladora:

Muitos usuários que conseguem superar essas barreiras, depois de conseguir se manter em seus trabalhos, nem aparecem no CRAS. Por conta disso, automaticamente, depois de 04 anos esse cadastro é excluído da base. Ele não vem aqui por que depois que ele está com a carteira assinada, se ele vier atualizar, sabe que não vai receber mais. E como é muita gente e o Cadastro

Único possui mais de 67.000 pessoas, não é fácil fazer a visita domiciliar a tanta gente. O correto era contactar essas pessoas, porém, eles mudam muito de número de telefone (celular). Nós temos na base mais de 6000 cadastros com mais de 04 anos que não atualiza. Então, nós vamos divulgar isso através do Diário Oficial, essa listagem, senão em abril de 2014 serão excluídos da base de dados (Entrevistada nº 01).

A mesma entrevistada da SEMFAS discorreu a respeito de um caso de um beneficiário que entregou o cartão do benefício na referida Secretaria: “[...] o (a) usuário (a) veio até aqui, e entregou o cartão do benefício do Bolsa Família, mas não teve a ver com a participação dele (a) em nenhum programa complementar [...], e depois essa pessoa retornou ao Bolsa Família, pois é um direito¹⁵⁹ que ela tem”.

Todas essas questões vindas à tona nas falas das coordenadoras dos CRAS e da SEMFAS reforçam o que tem sido identificado na análise desta pesquisa, que é a inexistência de acompanhamento às pessoas que são qualificadas no PRONATEC/BSM para saber se estas, em sua maioria, estão conseguindo se integrar ao mercado de trabalho ou gerar renda a partir de um negócio próprio; além da ausência de controle sobre quais, dentre estes, são beneficiários do Bolsa Família. O problema é que a ausência disso dificulta ainda mais uma análise fundamentada, que revele se o PRONATEC/BSM e/ou futuros programas podem se apresentar como uma “porta de saída” para as famílias do PBF. Tais fatos põe em destaque o que Lavinias define, no Prefácio do livro¹⁶⁰ de Silva e Lima (2010, s/p), de “um olhar desqualificado sobre políticas e programas sociais no campo do combate à pobreza [que] imperou por muito tempo [no Brasil], salvo algumas iniciativas pontuais, ainda que valiosas”. Diferente do que se verifica em outros países, como ressalta a autora:

Ao contrário de outros países onde, de há muito, qualquer nova política ou programa social, ao ser criado, embute recursos no seu orçamento para avaliações internas e externas, de distintos matizes, de forma quase permanente, entre nós, inovações institucionais como a criação do SUAS ou de um de um programa social de grande escala como o Bolsa Família permanecem pouco avaliadas e quando isso ocorre, a disseminação dos resultados é de escopo limitado.

¹⁵⁹ “O beneficiário nem precisa entregar o cartão, é só assinar o termo de desvinculação. Se ele procurar a secretaria para atualizar o cadastro ele terá o retorno do benefício concedido. O governo federal dá o retorno garantido para aquelas famílias que se desenquadram e depois voltam à sua estrutura que antes ocupava. Por exemplo, se uma família ela tiver fora dos critérios e for denunciada ela perde esse benefício para mais nunca retornar. Então, o governo dá a chance para aquela família que está fora do critério devolver seu cartão. Por sinal, se ela tiver necessidade, ela pode retornar depois, mas se ela for denunciada não volta mais, e ainda paga o que recebeu indevidamente. Quando a pessoa vem assinar o termo de desvinculação, ela não está mais precisando do benefício e esse benefício será transferido para outra família necessitada” (Entrevistada nº 01).

¹⁶⁰ “Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos”.

E ainda acrescenta: “a prática de avaliar por hora reflete mais a percepção aguçada de pesquisadores que buscam respostas para suas indagações e suspeitas do que propriamente um protocolo incontornável na direção de mais transparência e informação qualificada”.

A avaliação consiste num processo imprescindível em qualquer política ou programa, para descobrir o seu real alcance, efeitos e/ou resultados. Caso contrário, a presença de limitações, fragilidades, dentre outros, pode se transformar em empecilhos para alcançar os objetivos a que se propõem, pois sem submetê-los a um estudo, não há como corrigi-los ou avançar em seu desenvolvimento.

O que de fato revela os dados deste estudo é que o desenvolvimento nos CRAS de Aracaju, de programas e/ou ações complementares do Bolsa Família, com foco na geração de renda, ainda é muito limitada, afinal, só há um programa dessa natureza no município, o PRONATEC/BSM, o qual tem apresentado diversas dificuldades quanto à inserção sócio-ocupacional dos beneficiários, se restringindo ao papel de ofertar cursos de qualificação profissional, distanciados, muitas vezes, da realidade local. O que denota que o PRONATEC/BSM tem fragilidades e limitações que precisam ser superadas para que venha a alcançar a verdadeira finalidade a que se propõe um programa ou uma ação complementar de Programas de Transferência de Renda, como o Bolsa Família.

A articulação do Programa Bolsa Família a outras políticas e/ou programas governamentais, deve, ou pelo menos deveria, ser colocada como prioridade pelos entes federados, tendo em vista que é condição indispensável à efetividade dos fins que o Programa se propõe a atingir, especialmente em relação ao seu “terceiro eixo” de atuação, que é voltado para a autonomização das famílias, pelo menos, se este for realmente um compromisso do mesmo.

Embora este eixo do Bolsa Família ainda apresente muita fragilidade e o modo como tem sido conduzido ao longo de seu desenvolvimento não tenha alcançado resultados significativos e/ou satisfatórios, na visão de Weissheimer (2010), a principal finalidade do Programa é de fato promover a autonomia das famílias beneficiárias, de modo que as mesmas sejam desvinculadas espontaneamente, ou seja, em função das mudanças alcançadas nas condições socioeconômicas. Todavia, o autor chama a atenção para a questão de que este não é um trabalho de caráter imediato, isolado ou restrito a um único programa, pelo contrário, exige tempo, no caso, anos. Contudo, não há, ao longo dos anos em que o PBF é desenvolvido em Sergipe, de modo específico, em Aracaju, nenhum levantamento ou estudo nacional,

regional, estadual ou municipal que indique a existência ou promoção dessa autonomia nos beneficiários do programa, assim como também não foi identificado na presente pesquisa.

Portanto, diante do resultado da presente análise e das considerações do referido autor em suas falas, torna-se evidente que essa não é uma tarefa simples ou fácil, demanda um conjunto de ações, programas, serviços, dentre outros mecanismos, para realmente “promover o desenvolvimento socioeconômico de famílias em estado de insegurança alimentar, gerar trabalho e renda, devolver ou mesmo criar uma dignidade capaz de levar a algo que possa ser chamado de cidadania” (WEISSHEIMER, 2010, p. 67).

O autor assevera que este é o percurso a perseguir rumo à “porta de saída” do PBF. Afinal, de acordo com Weissheimer (2010, p. 67) o caminho de entrada é bastante conhecido, a saber:

décadas – e mesmo séculos – de uma política patrimonialista, de apropriação privada do Estado, de concepção da política como balcão de negócios e de *exclusão da imensa maioria da população não apenas do mercado produtivo*, mas de um sentimento mínimo de pertencimento a uma comunidade, a algo que mereça o nome de país (Grifo meu).

A questão é que a transferência de renda, por si só, é incapaz de provocar impactos estruturantes, somente a “[...] garantia de direitos e a inserção no mercado de trabalho – são – condições que construiriam as chamadas ‘portas de saída’ da pobreza”. Para que essas portas de saída se tornem mais largas, o Bolsa Família começou a se integrar com políticas públicas de outras áreas [...]” (WEISSHEIMER, 2010, p. 70).

O PRONATEC/BSM é um exemplo dessa articulação do PBF com outras áreas, tendo em vista que exige a parceria do MDS, o problema é que esse tipo de programa, ainda que tenha um certo avanço, tem encontrado sérios empecilhos para inserir os beneficiários no mercado de trabalho ou em outras atividades geradoras de renda. Silva et al. (2008) indicam a relevância acerca da necessidade de articular esses programas a uma política econômica redistributiva. Afinal, com o desenho atual que apresentam, eles só podem ser situados

no campo do que Castel (1999) denomina de *políticas de inserção*, ou seja, aquelas que atuam sobre os efeitos do disfuncionamento social, sem alterar os processos geradores da situação identificada, diferentemente de medidas classificadas pelo autor como de *integração*, representadas por políticas sociais mais gerais de caráter preventivo e não só reparadoras. As primeiras são políticas de inclusão precária e marginal, orientadas pela focalização na população pobre ou extremamente pobre, sem considerar as determinações mais gerais e estruturais de sua situação de pobreza (SILVA et al., 2008, p. 52, grifos da autora).

Desse modo, faz-se imperativo a articulação dos programas sociais de transferência de renda, como o PBF e, conseqüentemente, dos programas ou ações que os complementam, com uma política que venha promover a geração de emprego e renda, bem como a redistribuição da riqueza socialmente produzida. Nesse sentido, ações articuladas, foco nas potencialidades dos beneficiários e do desenvolvimento local com programas que potencializem esse desenvolvimento, poderão contribuir para ações, de fato, mais estruturantes e que colaborem para uma possível “porta de saída” de programas, como o Bolsa Família.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação é o produto de um processo investigativo que teve como objeto de análise a operacionalização de Programas Complementares do Bolsa Família, com foco na Geração de Renda nos CRAS de Aracaju-Sergipe. O propósito foi identificar esses programas; compreender o papel dos CRAS no desenvolvimento destes; verificar se são consideradas as demandas e potencialidades das famílias beneficiárias; e avaliar a contribuição dos PCs para a promoção da independência financeira e possível desvinculação dos beneficiários do Bolsa Família, ou seja, se oportunizam uma possível “porta de saída” do PBF.

Percorreu-se um caminho teórico que contribuiu para a compreensão do contexto internacional e brasileiro, no sentido de obter elementos que pudessem trazer para o debate o papel do Estado em diferentes contextos conjunturais, enquanto instituição relevante na promoção de direitos, e que, a depender do momento político-econômico, retrai o seu papel ou assume caráter mais interventivo.

Assim, trilhou-se um percurso que partiu das primeiras iniciativas da política social no Liberalismo; abordou-se o caráter que as mesmas assumem no denominado Estado de Bem-Estar Social; bem como a reconfiguração pelas quais tais políticas passaram a partir das décadas de 1970 e 1980, sob efeito da crise do capital e da reestruturação produtiva. Além disso, foram feitas algumas considerações sobre o Sistema Brasileiro de Proteção Social, tendo em vista a necessidade de embasar a introdução e o desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda no país.

Verificou-se que, com o agravamento da questão social a partir da metade do século XIX, os cenários político, social e econômico sofreram alterações que resultaram no aprofundamento da polêmica discussão que envolve o papel do Estado frente aos problemas sociais existentes. Nesta conjuntura, a classe trabalhadora teve papel preponderante ao exercer sua capacidade político-organizativa, no sentido de dar visibilidade política às suas demandas e evidenciar que as condições de vida que apresentava, sobretudo a pobreza, era resultado do sistema capitalista que emergiu naquela sociedade. Deste modo, a partir das lutas e reivindicações dos trabalhadores, foram instituídas alternativas de proteção social no âmbito do Estado, que, como referido anteriormente, teve um papel de maior intervenção ou de retração.

Constatou-se, por exemplo, que no Estado Liberal, as intervenções eram categoricamente mais restritas e seletivas, privilegiando-se medidas protetivas para aqueles diretamente envolvidos no mercado de trabalho, por meio da contribuição direta de um seguro social, enquanto os demais segmentos da sociedade ficavam à mercê das instituições filantrópicas, ocorrendo a “negação da política social” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011). Culpabiliza-se o indivíduo pela situação de pobreza e desigualdade vivenciada, considerando-as fracasso pessoal do mesmo.

Já o modelo de políticas sociais adotado no século XX, caracterizado pelo denominado *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, formulado com base na política Keynesiana de Estado, instituía os mínimos sociais ou transferências monetárias a todos aqueles indivíduos em condições de pobreza, sem a exigência de prévia contribuição. Houve a ampliação dos direitos sociais por meio da “oferta universal de serviços sociais, preocupação com o pleno emprego, institucionalização da assistência social e da seguridade social como rede de defesa contra a pobreza absoluta e meio de garantir a manutenção de padrões mínimos de atenção às necessidades básicas” (STEIN, 2005, p. 15).

Entretanto, com a crise do capital na década de 1970 e o seu processo de reestruturação até início de 1980, aliada aos ideais do neoliberalismo e à mundialização da economia, se estabeleceu uma nova conjuntura, na qual as políticas keynesianas ou de bem-estar não conseguiram se sustentar ou se manter em seu modelo original, cedendo lugar às políticas neoliberais, as quais assumiram posição hegemônica, enquanto retraía o papel intervencionista do Estado.

O caminho teórico mostrou, também, que no caso do Brasil, a instituição da política social é considerada tardia, pois data de 1930 o reconhecimento de sua emergência, assim como o início da construção de um sistema de proteção social via intervenção estatal. Entretanto, o modelo de proteção social que perdurou no país da década de 1930 à 1960, se configurou como lento, gradual, regulado e conservador, por manter o caráter corporativo e fragmentado da “Era Vargas”, portanto, não avançou na garantia de direitos, diferente do modelo universal o qual já predominava nos países de capitalismo avançado.

No regime ditatorial, o Sistema de Proteção Social brasileiro tornou-se fortemente centralizado, administrativa e financeiramente, além de autoritário e antidemocrático, inclusive, suprimiu e desmantelou os mecanismos de controle e participação social da classe trabalhadora no sistema de proteção até então vigente. Nas décadas de 1970 e 1980, a proteção social ganhou impulso através da ampliação de programas e serviços sociais, porém, estes não provocaram resultados significativos na redução da pobreza e da desigualdade que

assolavam o país. Tais fatores se tornaram campo fértil para a mobilização da sociedade civil organizada, passando a pressionar o Estado no atendimento a direitos universais, ou seja, diferente da perspectiva que vigorava até então.

Os direitos reivindicados nos movimentos sociais se materializaram legalmente por meio da Constituição Federal (CF) de 1988, representando um avanço em termos de abrangência e/ou cobertura no que se refere ao Sistema Brasileiro de Proteção Social, sobretudo com a introdução do conceito de Seguridade Social e de um novo perfil de proteção social não-contributiva, com destaque para a Política de Assistência Social. Além disso, estabeleceu um pacto federativo entre os entes federados para a implementação de políticas sociais, o qual passou a se desenvolver embasado na descentralização, corresponsabilidade e no controle social, exercido pela sociedade civil.

Contudo, as mudanças estabelecidas pela Constituição não se consolidaram, e já na década de 1990, o Brasil sofre a “Contrarreforma do Estado”, que se caracterizou pela adesão aos princípios neoliberais, quando as políticas passaram a ser desenvolvidas sobre os ditames do “Consenso de Washington”, orientadas pelos organismos internacionais, com retração do papel do Estado na provisão das mesmas e transferência de parte das responsabilidades para a sociedade civil, o que agravou as disparidades sociais e econômicas entre as classes. As políticas tornaram-se pautadas na focalização, com investimento nos Programas Sociais de Transferência de Renda como alternativa de combate à pobreza.

A discussão teórica realizada neste estudo adentrou, igualmente, os denominados Programas de Renda Mínima, cujo norte teórico mostrou que não se constituem em alternativas inovadoras ou recentes. Foi visto que as primeiras experiências dos programas dessa natureza, no contexto internacional, são adotadas por países da Europa a partir de 1930 – mesmo com seus Sistemas de Proteção Social consolidados –, e vão percorrendo os momentos conjunturais, embora possuam especificidades, são comumente estabelecidos como mecanismos de proteção social no combate à pobreza.

Observou-se que os países europeus, de maneira geral, possuem cobertura mais universal e estão vinculados a ações de perfis estruturantes, como a inserção sócio ocupacional; já nos Estados Unidos, possuem caráter focalizado, com predominância de “*means tested*”, enquanto reduz os planos de seguros e as transferências monetárias universais, consequência da natureza liberal do seu Estado de Bem-Estar Social.

Na América Latina, onde os países apresentam, de modo geral, Sistemas de Proteção Social não-consolidados e de cobertura limitada, os Programas de Transferência de Renda começam a ganhar expressividade somente a partir da década de 1980, advindos da

reconfiguração sofrida pelas políticas sociais com o processo de reestruturação produtiva e da adoção da receita neoliberal do “Consenso de Washington”.

O Brasil se insere nesse grupo, logo, compreende-se a natureza que os PTRs assumiram no país. Um desses Programas é o Bolsa Família (PBF), focalizado nas famílias pobres e extremamente pobres, que são definidas a partir de um corte de renda per capita. A permanência dos beneficiários exige o cumprimento de condicionalidades nas áreas da saúde, educação e assistência social, com vistas ao desenvolvimento de ações que contribuam com a operacionalização de suas três dimensões: a promoção do alívio imediato da pobreza, através da transferência de renda; o reforço no acesso a direitos sociais básicos, como a saúde e educação, e a articulação com programas complementares – PCs.

Nesta última dimensão, ou seja, os programas complementares, deve ser priorizada a inserção das famílias em políticas, programas, projetos e/ou outras ações que promovam a melhoria das condições de vida e contribuam para a autonomia ou independência financeira e/ou socioeconômica das mesmas, devendo promover o desenvolvimento de potenciais nas famílias beneficiárias, com a finalidade de ampliar suas possibilidades de superação da pobreza. Esse foi, portanto, o foco desta pesquisa.

De antemão é válido salientar algumas das limitações encontradas no desenvolvimento da pesquisa, dentre as quais, três em especial se destacam: a restrita bibliografia sobre a temática; a limitada disponibilidade das entrevistadas, em virtude do tempo que o cargo lhes exige no desempenho das funções inerentes; e o fato de não ter conseguido envolver os usuários ou beneficiários na análise empírica. Cabe ressaltar que a última limitação decorreu do fato de ter sido traçado nos objetivos do estudo, que só seriam entrevistados, aqueles usuários que tivessem conseguido se desvincular espontaneamente do PBF, a partir da inserção e/ou participação em programa complementar de geração de trabalho e/ou renda. Contudo, não se identificou quaisquer beneficiários nesta condição. É relevante chamar a atenção para o fato de que enquanto pesquisadora é inegável reconhecer que as falas do público-alvo trariam elementos imprescindíveis para uma análise mais crítica e fundamentada, especialmente quando considerado que o resultado de pesquisas como esta, pode ser utilizado, – dentre outros mecanismos –, para qualificar continuamente políticas, ações e/ou programas dessa natureza. Por outro lado, essa lacuna não deixa de ser possibilidade de análise em outros estudos.

Após justificar as dificuldades enfrentadas no decorrer da pesquisa, cabe apresentar os resultados obtidos por meio desta, os quais confirmaram a hipótese pela qual este estudo foi norteado, ou seja, que a operacionalização dos programas complementares, com foco na

geração de renda, não têm alcançado o êxito almejado na vida dos beneficiários do Bolsa família. Seu alcance é limitado, compensatório, e possibilita, unicamente, a manutenção da pobreza, longe de proporcionar aos mesmos um nível de renda satisfatório, que implique positivamente em seu desligamento espontâneo do PBF, conforme revelam os dados que seguem.

De acordo com as falas das entrevistadas, existem quatro Programas Complementares do PBF com foco na geração de renda, desenvolvidos nos CRAS de Aracaju: o Auxílio Moradia e o Projeto Bebê à Bordo, como iniciativas deste município, e dois de autoria do governo federal; os “Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculo (SCFV)” e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC/BSM). Entretanto, após a análise individualizada do perfil dos mesmos, bem como da regulamentação nacional dos Programas Complementares, e, ainda, da legislação do Bolsa Família, apenas o último se configura um programa dessa natureza, integrante da categoria de geração de renda, o qual, a partir desta informação recebeu centralidade na análise.

O PRONATEC/BSM é uma das principais ações de Inclusão Produtiva do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), por meio dessa parceria são ofertados cursos gratuitos de qualificação profissional para pessoas inscritas ou em processo de inclusão no CadÚnico, dentre as quais devem ter prioridade as beneficiárias dos Programas de Transferência de Renda.

Averiguou-se que a demanda dos cursos não nasce a partir de um diagnóstico realizado previamente com as famílias na comunidade, com o objetivo de identificar as “reais necessidades” desta e as potencialidades que apresentam. Também não é avaliado se a participação dos mesmos se transformará em possibilidades de desenvolvimento local e se irá contribuir no processo de inserção dos indivíduos no mercado de trabalho ou na geração de renda, a partir do apoio para implementar um negócio próprio. Os cursos já existem, apenas são prontamente ofertados por meio de uma “grade”, a partir da qual se identificam possíveis interessados, que verbalizam ou manifestam em qual deles deseja se capacitar. O que se verifica mesmo é a mobilização das pessoas para que estas participem. Os CRAS, como representantes da SEMFAS, são responsáveis por esta etapa, mas ainda há demanda espontânea, isto é, os próprios usuários procuram a Instituição para participar dos cursos.

Além disso, o único critério de identificação do público-alvo é o Cadastro Único, logo, ser do Programa Bolsa Família ou de qualquer outro Programa de Transferência de Renda, não é prioridade, o que contraria a regulamentação do PRONATEC/BSM. Inclusive, a formação das turmas ocorre pela ordem de chegada para fazer as inscrições. Também não são

utilizadas outras bases de dados que identifiquem as potencialidades e vulnerabilidades das famílias que demandam urgência na atenção. No entanto, cabe retomar que uma das entrevistadas na pesquisa demonstrou preocupação a respeito da oferta ser adequada ao público alvo e informou que, para 2014, há perspectivas distintas da até então existentes.

Identificou-se, ainda, que o papel dos CRAS no desenvolvimento do PRONATEC/BSM se restringe a fazer a busca ativa no sentido de identificar indivíduos que queiram se capacitar; fazer a divulgação dos cursos; mobilizar os beneficiários; realizar as inscrições destes para que sejam formadas as turmas (a partir da indicação dos cursos já existentes); e ceder o espaço físico para a realização de alguns cursos. Não há envolvimento deste equipamento social no planejamento prévio das ações ou na execução das mesmas no âmbito do PRONATEC/BSM.

Destarte, na operacionalização do PRONATEC/BSM, em Aracaju, os CRAS não têm papel expressivo, apesar de ser um equipamento social de relevância ímpar junto às famílias em sua área de abrangência. Os cursos ofertados poderiam resultar, em primeira instância, do diagnóstico realizado pelos mesmos, a partir de um planejamento conjunto entre FUNDAT/SEMFAS/CRAS. Verdadeiramente, o que se presencia, é a oferta de cursos e a execução de um programa que não tem respeitado as demandas dos beneficiários, desconsiderando as possibilidades que as famílias terão de gerar renda.

Cabe destacar que a articulação entre a SEMFAS e outras Secretarias na implementação de programas complementares do Bolsa Família, com foco na geração de renda em Aracaju, assume caráter incipiente, como demonstrado no caso do PRONATEC/BSM, no qual é praticada de modo restrito, basicamente apenas no processo de divulgação dos cursos e na mobilização das famílias beneficiárias para acessá-los. Tal realidade se configura contraditória, principalmente ao observar que a regulamentação dos PCs aponta que estas ações inter-relacionadas são imprescindíveis no desenvolvimento dos programas dessa natureza, para que alcancem o fim a que se propõem. Neste caso de envolvimento com o PBF, a intenção dos PCs é promover o desenvolvimento das famílias beneficiárias pobres e extremamente pobres. Por sua relevância, é imprescindível considerar que a articulação que envolve instituições ou órgãos governamentais no desenvolvimento de programas com esse perfil, é uma responsabilidade que deve ser assumida pelos profissionais que integram as equipes responsáveis por cada etapa, pois a qualidade das ações e o impacto incidido por estas, dependem direta e indiretamente dos envolvidos. Somente com a incorporação desta ideia é que esse trabalho em “Rede” pode funcionar. E, nesse processo, a participação dos usuários também é imprescindível. Tendo isso em vista, seguir a legislação

que fundamenta tais programas é o ponto de partida para promover a articulação efetiva das ações, e, por conseguinte torná-las mais coerentes com os objetivos traçados nos programas ou estes continuarão distantes da perspectiva de promoção social.

Em relação aos aspectos positivos do PRONATEC/BSM, enquanto único programa complementar de geração de renda desenvolvido nos CRAS da capital sergipana, foram identificados o apoio das ações para o aumento da autoestima do público alvo; a relevância dos cursos para os beneficiários do PBF, no sentido de contribuir com a qualificação profissional destes; e o incentivo à elevação da escolaridade, a partir da procura do beneficiário aos cursos, os quais determinam o nível de instrução que o aluno deve ter pra acessá-lo.

Já no que concerne à independência ou autonomia das famílias do PBF, antes de mais nada, cabe salientar que não há mecanismos no interior do PRONATEC/BSM que identifique o número de beneficiários do Bolsa Família que participam dos cursos, visto que o critério fundamental de inclusão é a inscrição no Cadastro Único, não dando prioridade a nenhum usuário de programas de transferência de renda, como preconiza a legislação do mesmo. Por isso percebeu-se certa dificuldade por parte das entrevistadas em analisar essa questão e fornecer dados a este respeito.

Além disso, não existe qualquer tipo de avaliação ou monitoramento a programas complementares desenvolvidos nos CRAS de Aracaju. O que tem sido posto em prática são relatórios mensais das atividades desempenhas por estes equipamentos sociais e se limitam às informações burocráticas que são exigidas pelo MDS aos municípios, no caso da capital sergipana, quem tem a responsabilidade de enviá-los é a SEMFAS, depois que os CRAS passam para ela. As informações incluem a quantidade de cursos, palestras, oficinas, visitas realizadas, as formas de mobilização, entre outros. Nada no sentido de analisar fragilidades, limitações ou aspectos potenciais no interior do programa, tendo em vista as melhorias dos aspectos negativos ou o fortalecimento das ações que têm dado certo. Isso dificulta, conseqüentemente, a identificação do alcance dos PCs na vida das famílias beneficiárias do PBF, bem como de outros PTRs. Acerca do exposto, algumas falas das entrevistadas demonstraram inquietação no sentido da necessidade de haver um acompanhamento às pessoas após a conclusão dos cursos para identificar as melhorias nas condições de vida das mesmas, proporcionadas pelo acesso ao PRONATEC/BSM.

Quanto à contribuição do município ao público alvo do programa, por intermédio de políticas que venham facilitar o acesso à geração de renda, foram mencionadas duas formas de apoio promovidas pela FUNDAT, Órgão Gestor do programa no município: o Banco de

Emprego do Trabalhador e o microcrédito orientado. Nas falas das coordenadoras da SEMFAS, estes aparecem de maneira positiva, ao mencionarem que o primeiro tem o objetivo de receber os currículos dos alunos concludentes e tentar inseri-los no mercado de trabalho, por meio de parcerias com algumas empresas locais; e no caso do microcrédito, afirmam que tem a intenção de conduzir as famílias à constituição de um negócio próprio, autônomo, a partir da concessão de empréstimos (a juros baixos). Por outro lado, na visão de boa parte das coordenadoras dos CRAS, não há um apoio efetivo aos beneficiários após os cursos e as parcerias ainda são mínimas, quase inexistentes, o que há mesmo é a entrega do currículo na FUNDAT, ação que é orientada pelos docentes das instituições executoras dos cursos.

Os resultados apontaram que o PRONATEC/BSM tem priorizado a oferta dos cursos, enquanto a inclusão produtiva e geração de renda tem recebido pouca atenção, o que demonstra uma limitação significativa no interior do programa, pois este, como consiste em um programa complementar do PBF, deve ser desenvolvido numa ótica de promover a independência socioeconômica dessas famílias, no sentido de possibilitar uma “porta de saída” do Bolsa Família.

As participantes da pesquisa demonstraram vislumbrar essa possível “porta de saída”, por meio do PRONATEC/BSM, uma vez que, ainda que o acesso aos cursos não venham se configurando em garantia de inserção no mercado de trabalho ou no acesso à renda por outros mecanismos, contribuem para este fim, seja direta ou indiretamente. Porém, ressaltaram a relevância de melhorar as fragilidades apresentadas, sobretudo no acompanhamento e direcionamento efetivo dos beneficiários a alternativas geradoras de renda, já que “o curso pelo curso” não atinge esta finalidade.

Esta realidade põe em discussão o alcance dos Programas Complementares do PBF e, conseqüentemente, do último, enquanto um Programa de Transferência de Renda inserido na proteção social brasileira, os quais têm se assemelhado de certa forma àqueles implementados nos Estados Unidos, pois têm apresentado uma cobertura limitada, restrita ao que os autores denominam de políticas de *welfare*, ou seja, de bem-estar, que dissocia alternativas de proteção como as transferências de renda, de outras de *workfare*, isto é, de trabalho. Nos EUA há as transferências de renda para aqueles indivíduos pobres inseridos no mercado de trabalho, nas quais o benefício é um incentivo para que o cidadão não saia do emprego; e há aquelas transferências monetárias voltadas para a população desempregada, logo, são políticas específicas, focalizadas ou não universais, onde os cidadãos “se inserem” de acordo com a situação em que se enquadrar: empregado ou desempregado.

Já no Brasil, a regulamentação dos PTRs defende a associação das transferências de recursos a outras políticas e/ou programas – intitulados de complementares –, dentre os quais incluem a promoção de trabalho e renda, todavia, na prática, esta associação ainda é incipiente e fragilizada, como verificada no PRONATEC/BSM em Aracaju. Fator que precisa ser melhorado urgentemente, afinal, as políticas ou os programas geradores de trabalho e renda, ainda que também apresentem suas limitações, representam possibilidades para o beneficiário aumentar seus níveis de renda e contribuir de forma direta no processo de superação da pobreza e vulnerabilidade a que estão sujeitos. Além disso, um elemento extremamente relevante deve ser levado em consideração, que é o fato do Governo brasileiro gastar bilhões de recursos no investimento em programas desse caráter, todavia, quando avaliados os avanços obtidos por meio das ações, não se verificam grandes melhorias na vida do público-alvo. E aliado a essa realidade, o que chama a atenção também, é que embora não apresentem dados tão significativos, são mínimas as alterações no desenho dos respectivos programas ou sequer há certa preocupação por parte dos entes federativos por meio de seus respectivos órgãos, em aproximar da efetividade, o cumprimento das ações pré-estabelecidas na legislação que os regulamentam.

Assim, ao partir do referencial teórico problematizado e dos resultados obtidos e referenciados no mesmo, é cabível reafirmar que os Programas de Transferência de Renda, quando não articulados a uma política macroeconômica de crescimento sustentável e de redistribuição de renda, podem significar melhorias imediatas das condições de vida das famílias que vivem em extrema pobreza, o que já é importante, mas não as superam.

Portanto, os PTRs precisam ser mais bem articulados às políticas e programas sociais estruturantes. Nessa perspectiva, torna-se imprescindível a articulação com uma Política Econômica que tenha a capacidade de redistribuir a renda socialmente produzida, bem como promover a geração de emprego e renda para que as famílias beneficiárias adquiram possibilidades concretas de alcançar sua independência ou autonomia (SILVA, et al., 2008). Para tanto, torna-se indispensável que levem em conta as dimensões multifacetadas da pobreza; as limitações apresentadas no mercado de trabalho para abranger essas pessoas; bem como a situação de exploração e pobreza vivenciadas por estas ao longo de suas vidas, consequência da própria natureza do modelo econômico em vigência no país.

Dessa forma, enquanto essas especificidades brasileiras não forem consideradas no desenvolvimento de programas dessa natureza, os mesmos continuarão a caracterizar-se como políticas de integração, marcadas pelo caráter emergencial, compensatório e residual; e

distanciadas das políticas de inserção, assim como das possibilidades em promover, de maneira efetiva, “portas de saída” da pobreza.

Por fim, convém considerar que este estudo teve como objetivo contribuir com a discussão aqui elencada, tendo-se a certeza de que não está esgotada, ao contrário, o intuito foi trazer elementos que pudessem desmistificar algumas ideias a respeito dos Programas Complementares; provocar reflexões a partir de novas investigações que aprofundem as análises – em outras dimensões – sobre os programas dessa natureza, com foco na geração de renda; além de contribuir no processo de planejamento e avaliação destes programas e nas possibilidades de novas intervenções por parte do Estado, em suas três instâncias.

REFERÊNCIAS

ABREU, H. B. O contexto histórico-social da crise dos padrões de regulação sócio-estatal. **Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social**. Rio de Janeiro: UFRJ. Programa de Pós Graduação da Escola de Serviço Social, v. 1, n. 1, 1º Semestre, 1997.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Os sentidos do trabalho:** ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2000.

ARACAJU. **Apresentação: Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social**. Prefeitura Municipal de Aracaju. [On line]. 2013a. [Acessado em 02/02/2014]. Disponível em: http://www.aracaju.se.gov.br/familia_e_da_assistencia_social/?act=fixo&materia=apresentação

_____. **Fundação Municipal do Trabalho (FUNDAT)**. Prefeitura Municipal de Aracaju. [On line]. 2013b. [Acessado em 02/02/2014]. Disponível em: http://www.aracaju.se.gov.br/fo_rmacao_para_o_trabalho/?act=fixo&materia=apresentação

_____. Lei nº 3873, de 07 de maio de 2010. **Benefício Auxílio – Moradia Transitória**. Leis municipais de Aracaju – SE. [On line]. 2010. [Acessado em 29/01/2014]. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/se/a/aracaju/%20lei-ordinaria/2010/387/3873/leiordinaria-n-3873-2010-dispoe-sobre-a-instituicao-do-beneficio-auxilio-moradia-transitoria-e-da-outras-providencias-2010-05-07.html>

AZEVEDO, D. C.; BURLANDY, L. **Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias**. *Revista Katálysis*. v. 13 n. 2, Florianópolis 2010.

BARATTA, Tereza Cristina Barwick; et al. **Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família – PBF**. Rio de Janeiro: IBAM / Unicarioca; Brasília: MDS, 2008.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social:** fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2011. – (Biblioteca básica de Serviço Social; v. 2).

_____, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Fundamentos de política social**. [On line]. 2000. [Acessado em 20/05/2013]. Disponível em: <http://www.servicosocialesaude.xpg.com.br/texto1-1.pdf>

_____. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 2009.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; e MIOTO, R. C. T. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Seguridade social na América latina após o dilúvio neoliberal. **Observatório da Cidadania**, p. 91-98, [On line]. 2007. Disponível em: <http://www.ibase.br/userimages/seguridade1.pdf>

BRASIL.**Bolsa Família**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.[On Line]. 2011a. [Acessado em 01/02/2013]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

_____. **Brasil e México investem em programas de transferência de renda para superar a pobreza**. [On line]. 2013a. [Acessado em 06/07/2013]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/junho/brasil-e-mexico-investem-em-programas-de-transferencia-de-renda-para-superar-a-pobreza>

_____. **Busca Ativa**. Plano Brasil sem Miséria.Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [On line]. 2013b. [Acessado em 29/01/2014]. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/busca-ativa>

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. [On Line]. [Acessado em 19/10/2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html

_____.**Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004**. [On line]. 2004a. [Acessado em 15/09/2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm

_____. **Decreto nº 6.393, de 12 de março de 2008**. [on line]. 2008. [acessado em 15/01/2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6393.htm

_____.**Decreto no 7.332, de 19 de outubro de 2010**. [On line]. 2010. [Acessado em 22/09/2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7332.htm

_____. **Inclusão Produtiva Urbana**. [On line]. Maceió, Agosto de 2013c. [Acessado em 28/01/2014]. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/eventos/Apresentacao%20INCLUSaO%20PRODUTIVA.pptx>.

_____. **Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [On line]. 2013d. [Acessado em 20/12/2013]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemnds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/gestor/cadunico-indice-de-desenvolvimento-da-familia-idf>

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. [On Line]. 1993. [Acessado em 02/02/2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm

_____. **Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004**. [On Line]. 2004b. [Acessado em 02/02/2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm

_____. **Lei 12.513**. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).2011b.[On line]. [Acessado em 25/02/2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm

_____. **Programas Complementares.** Apostila compilada pela Equipe de Capacitação/MDS/SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Brasília, 2009. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [On line]. [Acessado em 27/11/2013]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/arquivos/apostilas/desenvolvimento-e-articulacao-de-programas-complementares.pdf>

_____. **Programas Complementares.** Bolsa Família. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [On line]. 2014a. [Acessado em 20/01/2014]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programascomplementares/programas-complementares>

BRASIL, MDS. **PRONATEC Brasil Sem Miséria.** Cartilha. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [On line]. 2013e. [Acessado em 27/01/2013]. Disponível em: http://www.mds.gov.br/brasilsemisericia/arquivos/Pronatec_BSM_nova_04.2013

_____. **SENAC forma centenas de alunos em parceria com a FUNDAT.** Inclusão Produtiva Urbana. [On line]. 2013f. [Acessado em 28/01/2014]. Disponível em: <http://inclusaoprodutiva.org/2013/12/19/senac-forma-centenas-de-alunos-em-parceria-com-a-fundat/>

_____. **Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.** Proteção Básica – Assistência Social. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [On line]. 2014b. [Acessado em 27/11/2013]. Disponível em: www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/convivencia-e-fortalecimento-de-vinculos

COBO, Barbara. **Políticas de transferência de renda: contextos e desafios.** São Paulo: Cortez, 2012.

COSTA, N. R. Política social e ajuste macroeconômico. **In: Cadernos de Saúde pública.** Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz, p. 13-21, 2002, n. 18 (supl.).

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

DEMO, Pedro. **Santo Estado, maldito mercado: de certas esquerdas que são direitas.** Revista Sociedade e Estado, Brasília, v. 20, n. 2, p. 451-476, maio/ago., 2005.

DRAIBE, S. Há tendências e tendências: com que Estado de Bem-Estar Social haveremos de conviver neste fim de século? **Caderno de Pesquisa, Campinas Universidade de Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas,** n. 10, 1989.

ESTIVILL, Jordil. **Panorama da luta contra a exclusão social.** Conceitos e estratégias. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza, 2003.

FALEIROS, V. P. **A política social no estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais.** São Paulo: Cortez, 1995.

FILHO, P. C.. **América Latina pós Consenso de Washington: compondo uma nova cultura.** Produção editorial e gráfica: Nova Sociedade Comunicação Ltda. [On Line]. 2003. [Acessado

em 25/03/2013]. Disponível em: <http://www.ospba.org/2012/03/america-latina-pos-consenso-de-washington-compondo-uma-nova-cultura-paulo-cannabrava-filho/>

FONSECA, Ana Maria Medeiros. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FROTA, M. M. R.; DIAS, G. L.; ZIMMERMANN, C. R. Programas de Transferência de Renda no contexto de formação do Welfare State e emergência do neoliberalismo. **Anais do Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFES**. v. 1, n. 1, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, A. S. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. v. 35, n. 2, Mar./Abr. p. 57-63, 1995.

GÜNTHER, Hartmut. **Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?** [On line]. 2006. Universidade de Brasília. [Acessado em 10/10/2012]. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ptp/v22n2/a10v22n2.pdf>.

IAMAMOTO, M. V. A Questão Social no capitalismo. **Temporalis/ABEPSS**. Ano 2, n. 03 (jan./jun) Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

_____; CARVALHO, R. de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

LAVINAS, L. **Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas brasileiras**. Texto para discussão nº 596. IPEA, Out/1998.

_____. VARSANO, Ricardo. **Programa de Garantia de Renda Mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Texto para discussão nº 534. IPEA, dez/1997.

MAGRO, A. F. N.; REIS, C. N. Os Programas de Transferência de Renda na América Latina - panorama de experiências em desenvolvimento. Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social. **Revista OÍDLES**. Universidad de Málaga. ed. 5, v.10, jun, 2011.

MONNERAT, G. L. **Transferência condicionada de renda, saúde e intersectorialidade: lições do Programa Bolsa Família**. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2009.

MOTA, Ana Elizabete (org). **A nova fábrica de consensos: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a propósito da “Questão Social”. **Temporalis/ABEPSS**. Ano 2, n.3 (jan./jun). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

OLIVEIRA, M. O. **Cultura política, direitos e política social**. In: BOSCHETTI, I. et al. (orgs.) *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 109 – 127.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2011.

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

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado-providência**. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

RUSSO, Osvaldo. **Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social: Orientações técnicas para o Centro de referência da Assistência Social**. Versão Preliminar. Brasília, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SANTOS, G. C.; ARCOVERDE, A.C. B. Pobreza: conceitos, mensuração e enfrentamento no Brasil. **Anais da V Jornada Internacional de Políticas Públicas - estado desenvolvimento e crise do capital**, UFMA, 2011.

SCHRAIBER, L. B. Pesquisa qualitativa em saúde: reflexões metodológicas do relato oral e produção de narrativas em estudo sobre a profissão médica. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 63-74, 1995.

SENNA, M. C. M.; BURLANDY, L.; MONNERAT, G. L.; Schottz, V.; MAGALHÃES, R. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Katálysis**, vol.10, n. 01 Florianópolis Jan./June 2007.

SERRA, Rose. **Trabalho e reprodução: enfoques e abordagens**. – São Paulo: Cortez: Rio de Janeiro: PETRES-FSS/UFRJ, 2001.

SILVA, Ademir Alves. As relações Estado-sociedade e as formas de regulação social. **Capacitação em Serviço Social e política**. Módulo II, Brasília, 1999, p. 57-71.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (coord.). Bolsa Família: apresentando e problematizando sua proposta. LIMA, Antônia Jesuíta de; [et al.]. **O Bolsa família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. – São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

_____. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. A política pública de transferência de renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v. 7, n. 2, p. 233-253, 2003.

_____; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. Di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** – 4. ed. rev. e atual. – São Paulo: Cortez, 2008.

_____; LIMA, V. F. S.A. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos.** São Paulo: Cortez, 2010.

SOARES, Laura Tavares. A Reforma da Previdência social no Brasil. – A Previdência Social no Contexto da Seguridade Social. **Cadernos ADUFRJ – SSIND.** Rio de Janeiro, n. 4, 2000.

_____. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** – 3. ed. – São Paulo, Cortez, 2009. – (Coleção Questões da Nossa Época; v. 78).

SPOSATI, Aldaíza. **Regulação social tardia:** característica das políticas sociais latinoamericanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. Rio de Janeiro: IPEA, 2002 (Texto para Discussão, 436).

STEIN, Rosa Helena. **As políticas de transferências de renda na Europa e na América Latina:** recentes ou tardias estratégias de proteção social?. Tese (Doutorado) – Centro de Pesquisas e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, 2005.

_____. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. *In:* **Política Social no capitalismo: Tendências Contemporâneas.** São Paulo, Cortez, 2008.

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

UNIÃO EUROPEIA. **Os seus direitos de segurança social em França.** Comissão Europeia de Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, Guia 2012a.

UNIÃO EUROPEIA. **Os seus direitos de segurança social em Portugal.** Comissão Europeia de Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, Guia 2012b.

UNIÃO EUROPEIA. **Os seus direitos de segurança social na Suécia.** Comissão Europeia de Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, Guia 2012c.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Revista Praia Vermelha**, v. 18, n. 1, p. 120-145. Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Seguridade Social e Combate a Pobreza no Brasil: O Papel dos Benefícios Não-Contributivos.** [On Line]. 2005. [Acessado em 08/10/2013]. Disponível em: http://www.ena.gov.br/downloads/ec43ea4fprog_ao_contri.pdf.

WEFFORT, F. C. **Os Clássicos da política.** – 13. ed. v. 01. São Paulo: Ática, 2000.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis/ABEPSS**. Ano 2, n.3 (jan./jun). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

_____. Sistema de Proteção Social Brasileiro: Modelo, Dilemas e Desafios. **Anais do Seminário Internacional do BPC - Conferência Magna**, nov, 2010.

APÊNDICES

A) TABELA COMPLEMENTAR

Tabela 2 - Evolução da renda per capita familiar, estabelecida como critério de elegibilidade do público alvo do PBF relativo a 2003, 2006 e 2009.

REGULAMENTAÇÃO	DEFINIÇÃO OU CARACTERIZAÇÃO	FAMÍLIAS NA LINHA DA EXTREMA POBREZA	FAMÍLIAS NA LINHA DA POBREZA
<i>Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro 2003</i>	Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Foi convertida na Lei nº 10.836, de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.	Renda per capita familiar de até R\$ 50,00 (cinquenta reais).	Renda per capita de até R\$ 100,00 (cem reais).
<i>Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006</i>	Altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Foi revogado pelo Decreto nº 6.824, de 2009.	Renda per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais).	Renda per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais).
<i>Decreto nº 6.824, de 16 de abril de 2009</i>	Altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de setembro de 2004. Foi revogado pelo Decreto nº 6.917, de 2009.	Renda per capita de até R\$ 69,00 (sessenta e nove reais).	Renda per capita de até R\$ 137,00 (cento e trinta e sete reais).
<i>Decreto nº 6.917, De 30 de Julho de 2009</i>	Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.	Renda per capita de até R\$ 70,00 (setenta reais).	Renda per capita de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais).

Fonte: Elaboração própria, com base na Legislação referenciada.

B) TABELA COMPLEMENTAR

Tabela 3 - Responsabilidades dos entes federativos na implementação do PRONATEC/BSM

ETAPAS DO PRONATEC/BSM	ATRIBUIÇÕES DO MDS (GOVERNO FEDERAL)	ATRIBUIÇÕES DO GOVERNO ESTADUAL	ATRIBUIÇÕES DO GOVERNO MUNICIPAL
Preparação para a oferta de cursos	<p>Promover gestões que garantam a oferta de vagas nos cursos de formação inicial e continuada;</p> <p>Articular com o MUNICÍPIO a disponibilização das vagas no âmbito do Pronatec - Bolsa-Formação Trabalhador, no contexto do Plano Brasil Sem Miséria;</p> <p>Disponibilizar ao município, sempre que possível, informações e bases de dados a respeito de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pessoas cadastradas no CadÚnico com o perfil de escolaridade compatível com as vagas disponíveis no MUNICÍPIO para o PRONATEC - Bolsa-Formação Trabalhador, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria; <p>demais dados necessários ao planejamento da execução das ações do programa na esfera municipal;</p>	<p>Apoiar os municípios do Estado nas seguintes ações:</p> <p>Na adesão ao PRONATEC/BSM, bem como contribuir no esclarecimento de dúvidas relacionadas ao programa;</p> <p>No processo de identificação da vocação econômica local e na definição de vagas e cursos alinhados com o perfil do público-alvo do programa;</p> <p>Na interlocução com as Unidades Ofertantes, tanto no processo de pactuação de vagas e cursos quanto na resolução de problemas.</p>	<p>Pactuar em conjunto com o MDS as metas de execução de vagas no âmbito do PRONATEC - Bolsa- Formação Trabalhador, no contexto do Plano Brasil Sem Miséria;</p>
Instauração do grupo gestor	<p>Apoiar a formação dos agentes que farão parte dos grupos responsáveis pela gestão e execução do Programa, os quais abrangem: os gestores, técnicos, profissionais das áreas de assistência social, trabalho, conselheiros, dentre outros, a partir da articulação com os governos municipal e estadual.</p> <p>Informar o gestor indicado para coordenar as ações vinculadas ao PRONATEC/BSM.</p>	<p>O Governo Estadual será o interlocutor do PRONATEC/BSM junto ao MDS no âmbito de sua Unidade Federativa, articulando e mobilizando os municípios, apoiando-os na interlocução com as Unidades Ofertantes e na identificação das vocações econômicas locais, assim como monitorando a execução do Pronatec/BSM em sua jurisdição.</p> <p>Pode ainda definir um interlocutor junto ao MDS, preferencialmente nas Secretarias Estaduais de Assistência Social, para articular a implantação e execução do Pronatec/BSM nos municípios do Estado.</p>	<p>Designar servidor titular e substituto para interlocução e articulação do PRONATEC - Bolsa-Formação trabalhador, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria.</p>
Operacionalização do Programa	<p>Fazer gestões visando a operacionalização do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC/MEC), dentre outros instrumentos necessários à execução do Programa;</p> <p>Acompanhar a execução municipal das metas acordadas;</p> <p>Apoiar a capacitação dos agentes envolvidos na gestão e execução do Programa, compreendendo os gestores, técnicos, profissionais das áreas de assistência social, trabalho, conselheiros, entre outros, em articulação com o governo municipal e o governo estadual, e sempre que possível, com o Estado;</p>	<p>Apoiar os municípios do Estado na adesão ao PRONATEC/BSM, bem como contribuir no esclarecimento de dúvidas relacionadas ao programa;</p> <p>Desenvolver:</p> <p>O monitoramento da execução do PRONATEC/BSM, atuando junto aos municípios, Unidades Ofertantes e ao Governo Federal para solucionar pontos críticos e divulgar boas práticas;</p> <p>A mobilização de municípios para realizar atividades de formatura, preferencialmente em nível intermunicipal.</p>	<p>Aderir ao PRONATEC /BSM por meio de Formulário Eletrônico de Adesão</p> <p>Cadastrar, através do interlocutor titular do município, órgãos da Prefeitura (CRAS, CREAS, ou de secretarias municipais, por exemplo) como unidades de demanda no SISTEC.</p>
	<p>Desenvolver canais de comunicação visando divulgar amplamente o</p>		<p>Divulgar a oferta de cursos nas comunidades identificadas como</p>

Divulgação	Programa no âmbito de atuação do MDS; Informar o gestor indicado para coordenar as ações vinculadas ao PRONATEC - Bolsa-Formação Trabalhador, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria.	—	prioritárias ou elegíveis;
Mobilização da comunidade	Desenvolver canais de comunicação com o objetivo de ampliar a divulgação do Programa no âmbito de atuação do MDS.	—	Mobilizar, identificar e selecionar o público alvo, com base no CadÚnico, visando a pré-matrícula nos cursos ofertados; Realizar a pré-matrícula dos candidatos, utilizando, quando disponibilizado, o SISTEC/MEC; Promover a orientação profissional para os interessados em participar de cursos disponíveis no âmbito do PRONATEC - Bolsa-Formação trabalhador, no contexto do Plano Brasil Sem Miséria, em articulação com os parceiros;
Intersetorialização Institucional	Promover a integração PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador com as demais estratégias e ações de Inclusão Produtiva do BSM.	—	Articular a oferta de qualificação profissional a outros serviços e políticas públicas de trabalho e renda que integram o BSM.
Articulação com outras políticas e ações estruturantes, com vistas a apoiar a inserção no mundo do trabalho	<p>Apoiar o governo municipal e o estadual na identificação e na prospecção de oportunidades de desenvolvimento local e regional para inclusão produtiva da população beneficiada pelo Programa;</p> <p>Pactuar com setores empregadores de mão-de-obra a contratação dos alunos qualificados pelo PRONATEC - Bolsa-Formação Trabalhador, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria;</p> <p>Disponibilizar ao município, sempre que possível, informações e bases de dados a respeito de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • outras ações do Plano Brasil Sem Miséria disponíveis no município que possam ser articuladas aos cursos ofertados no âmbito do PRONATEC - Bolsa-Formação Trabalhador, no contexto do Plano Brasil Sem Miséria; • oportunidades de geração de ocupação e renda de empreendimentos públicos e privados; 	<p>Viabilizar a intersetorialidade em nível estadual, viabilizando o acesso dos beneficiários de cursos PRONATEC/BSM a políticas públicas complementares de trabalho e emprego, saúde e educação;</p> <p>Apoiar os municípios na identificação das vocações econômicas locais.</p> <p>Promover a articulação entre as secretarias estaduais e municipais de assistência social, educação, trabalho, saúde e outras áreas envolvidas.</p>	<p>Articular a oferta de capacitação profissional a outros serviços e políticas públicas integrantes do Plano Brasil Sem Miséria;</p> <p>Viabilizar, em conjunto o governo estadual, a pactuação com empregadores locais para a intermediação da mão-de-obra dos alunos qualificados em cursos do PRONATEC - Bolsa-Formação Trabalhador;</p> <p>Realizar o levantamento junto aos empregadores locais acerca das demandas setoriais por mão-de-obra, para subsidiar a pactuação das vagas;</p>

Fonte: MDS – Elaboração própria, embasada em informações de arquivos referentes à Legislação do PRONATEC/BSM disponível no site, link: <http://www.mds.gov.br/brasilemmiseria/pronatec>

C) ROTEIRO/QUESTIONARIO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA/SEMFAS

BLOCO 1 – Identificação do entrevistado

Sexo:

Feminino () Masculino ()

- ✓ Formação acadêmica.
- ✓ Cargo que ocupa?

BLOCO 2 – Inscritos no Cadastro Único, Programa Bolsa Família, outros programas sociais de transferência de renda nos CRAS de Aracaju-SE.

1. Qual o número de famílias do município de Aracaju-SE inseridas no CADÚNICO e quantas são beneficiárias do PBF?
2. O município de Aracaju possui programa(s) próprio(s) de transferência de renda implementado(s) sob a responsabilidade da SEMFAS? Quais?

BLOCO 3 – Implementação de Programas Complementares do PBF no CRAS

3. A SEMFAS, por meio dos CRAS desenvolve programas complementares ao PBF? Quantos e quais são os programas complementares implementados? Quais deles foram iniciativas do Governo Federal, Estadual e/ou municipal?
4. Dentre tais programas, há algum com foco na geração de renda? Quantos, quais são eles e como são executados?
5. Quando teve início a implementação de programas complementares nos CRAS de Aracaju? Existe alguma meta estabelecida para o programa?
6. Há algum documento específico que comprove a existência desses programas e os regulamente em âmbito municipal, sobre como foram criados, como devem ser desenvolvidos, avaliados, dentre outros?
7. As ações ofertadas (a exemplo de cursos, etc.) são consideradas adequadas às demandas dos beneficiários e leva em consideração as potencialidades dos mesmos, ou seja, o que sabem fazer, suas habilidades, etc.
8. Como este CRAS dialoga ou envolve a sociedade civil na operacionalização dos programas complementares?
9. Como foram ou são definidas as ações (exemplo: cursos) ofertados?
10. Apenas beneficiários do PBF têm acesso aos programas dessa natureza ou há flexibilidade, no sentido de que outros usuários participem?
11. Qual o número de beneficiários do PBF que participam de programas complementares nos CRAS de Aracaju-SE? Todos têm acesso ou o número é limitado? Como ocorre a inserção dos usuários nos programas? Há critérios de inserção?

BLOCO 4 – Intersetorialidade/Programas Complementares (outros programas sociais, serviços e atividades).

12. No CRAS, o desenvolvimento dos Programas Complementares ao PBF se dar em articulação com outras políticas? Existem mecanismos de incentivo para o desenvolvimento de ações articuladas nos programas?

13. Como este CRAS dialoga ou envolve a sociedade civil na operacionalização dos programas complementares?

BLOCO 5 – Avaliação dos Programas Complementares implementados

14. Como você avalia a implementação dos programas complementares neste CRAS? Aponte os avanços e as dificuldades encontradas.

15. Em sua opinião, que mudanças o PBF proporciona para as famílias por meio do acesso a programas complementares? Têm contribuído para a independência financeira destes?

16. Em sua opinião, os programas complementares têm contribuído para a saída espontânea dos usuários do PBF? Explique.

17. Existem casos em que o usuário deixou o programa porque conseguiu uma ocupação, e, conseqüentemente, o acesso à renda, em função da sua participação nas ações desenvolvidas nos programas complementares? Cite alguns informando como aconteceu o processo de saída dos usuários.

✓ Em caso afirmativo, quantos saíram espontaneamente e porque decidiram se desvincular?

18. Dentre os que se desvincularam espontaneamente, houve algum que entregou o cartão?

19. De que modo vocês se certificam de que a saída foi em função do acesso a programas complementares (a partir dos quais foram inseridos no mercado de trabalho ou passaram a desenvolver alguma atividade que lhes deram independência financeira). Há algum acompanhamento a este “ex” beneficiário após o desligamento?

20. Há algum usuário que após ser desvinculado do Programa Bolsa Família, tenha necessitado retornar ao programa por não conseguir estabilizar a situação da renda? Justifique o motivo do retorno.

21. Existe algum tipo de avaliação ou monitoramento especificamente em relação à implementação dos programas complementares? Como é realizada a avaliação e quais os resultados significativos que podem ser apontados?

22. O que você considera necessário para que o PBF consiga atingir um de seus objetivos propostos, que é a emancipação sustentada das famílias beneficiárias, tendo em vista, dentre outros, a execução de programas complementares?

Encerramento:

✓ Agradecimento pela participação.

D) ROTEIRO/QUESTIONARIO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA/CRAS

BLOCO 1 – Identificação do entrevistado

Sexo:

Feminino () Masculino ()

✓ Formação acadêmica.

✓ Cargo que ocupa?

BLOCO 2 – Programas sociais de transferência de renda nos CRAS de Aracaju-SE.

1. Este CRAS desenvolve programa(s) de transferência de renda d autoria do município de Aracaju?

BLOCO 3 – Implementação de Programas Complementares do PBF no CRAS

2. Este CRAS desenvolve programas complementares ao PBF? Quantos e quais são os programas complementares implementados? Quais deles foram iniciativas do Governo Federal, Estadual e/ou municipal?

3. Dentre tais programas, há algum com foco na geração de renda? Quantos, quais são eles e como são executados?

4. Quando teve início a implementação de programas complementares nos CRAS de Aracaju? Existe alguma meta estabelecida para o programa?

5. Há algum documento específico que comprove a existência desses programas e os regulamente em âmbito municipal, sobre como foram criados, como devem ser desenvolvidos, avaliados, dentre outros?

6. As ações ofertadas (a exemplo de cursos, etc.) são consideradas adequadas às demandas dos beneficiários e leva em consideração as potencialidades dos mesmos, ou seja, o que sabem fazer, suas habilidades, etc.

7. Como este CRAS dialoga ou envolve a sociedade civil na operacionalização dos programas complementares?

8. Como foram ou são definidas as ações (exemplo: cursos) ofertados?

9. Apenas beneficiários do PBF têm acesso aos programas dessa natureza ou há flexibilidade, no sentido de que outros usuários participem?

10. Qual o número de beneficiários do PBF que participam de programas complementares nos CRAS de Aracaju-SE? Todos têm acesso ou o número é limitado? Como ocorre a inserção dos usuários nos programas? Há critérios de inserção?

BLOCO 4 – Articulação/Programas Complementares (outros programas sociais, serviços e atividades).

11. No CRAS, o desenvolvimento dos Programas Complementares ao PBF se dar em articulação com outras políticas? Existem mecanismos de incentivo para o desenvolvimento de ações articuladas nos programas?

12. como este CRAS dialoga ou envolve a sociedade civil na operacionalização dos programas complementares?

BLOCO 5 – Avaliação dos Programas Complementares implementados

13. Como você avalia a implementação dos programas complementares neste CRAS? Aponte os avanços e as dificuldades encontradas.

14. Em sua opinião, que mudanças o PBF proporciona para as famílias por meio do acesso a programas complementares? Têm contribuído para a independência financeira destes?

15. Em sua opinião, os programas complementares têm contribuído para a saída espontânea dos usuários do PBF? Explique.

16. Existem casos em que o usuário deixou o programa porque conseguiu uma ocupação, e, conseqüentemente, o acesso à renda, em função da sua participação nas ações desenvolvidas nos programas complementares? Cite alguns informando como aconteceu o processo de saída dos usuários.

✓ Em caso afirmativo, quantos saíram espontaneamente e porque decidiram se desvincular?

17. Dentre os que se desvincularam espontaneamente, houve algum que entregou o cartão?

18. De que modo vocês se certificam de que a saída foi em função do acesso a programas complementares (a partir dos quais foram inseridos no mercado de trabalho ou passaram a desenvolver alguma atividade que lhes deram independência financeira). Há algumacompanhamento a este “ex” beneficiário após o desligamento?

19. Há algum usuário que após ser desvinculado do Programa Bolsa Família, tenha necessitado retornar ao programa por não conseguir estabilizar a situação da renda? Justifique o motivo do retorno.

20. Existe algum tipo de avaliação ou monitoramento especificamente em relação à implementação dos programas complementares? Como é realizada a avaliação e quais os resultados significativos que podem ser apontados?

21. O que você considera necessário para que o PBF consiga atingir um de seus objetivos propostos, que é a emancipação sustentada das famílias beneficiárias, tendo em vista, dentre outros, a execução de programas complementares?

Encerramento:

✓ Agradecimento pela participação.

E) TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você, mediante autorização da Secretaria da Família e da Assistência Social (SEMFAS) de Aracaju, está sendo convidado(a) a participar de uma pesquisa intitulada – ***Programas Complementares do Bolsa Família com foco na geração de renda: uma análise de sua operacionalização nos CRAS de Aracaju – SE.*** O estudo tem como objetivo geral *realizar uma análise da operacionalização de Programas Complementares do Bolsa Família com foco na Geração de Renda nos CRAS de Aracaju.* Para tanto faz-se imprescindível: identificar os programas complementares de geração de renda desenvolvidos nos CRAS do município; verificar o papel desempenhado pelos CRAS nos programas complementares de geração de renda; identificar em que medida tais programas levam em consideração as demandas e potencialidades das famílias beneficiárias; e avaliar como eles têm contribuído para a promoção da independência financeira e possível desvinculação dos beneficiários do Bolsa Família.

O estudo será desenvolvido através de roteiro/questionário de entrevista semiestruturada com coordenadores do Programa Bolsa Família e dos Programas Complementares do PBF desenvolvidos nos CRAS de Aracaju-SE. Além disso, caso seja necessário, serão realizadas entrevistas semiestruturadas com beneficiários do PBF inseridos nas atividades dos programas complementares com foco na geração de renda, e que a partir de tal participação tenham conseguido desenvolver potencialidades no sentido de alcançar sua independência financeira e desvincular-se espontaneamente do PBF. A realização das entrevistas ocorrerão de acordo com a disponibilidade de datas e horários dos sujeitos envolvidos na pesquisa. A participação no estudo não é obrigatória para nenhum coordenador/gestor e/ou instituição responsável, nem para qualquer usuário. Cada sujeito participante da pesquisa é livre para interromper a sua participação a qualquer momento, sem justificar sua decisão e não haverá qualquer atitude recriminatória do mesmo. Nenhum participante da pesquisa terá seu nome divulgado e não terá despesas ou recebimento de dinheiro por participar do estudo. Não há nenhum risco, prejuízo, desconforto ou lesões que podem ser provocados pela pesquisa.

Enfatizamos o nosso interesse em disponibilizar para os coordenadores/gestores, Instituições e usuários envolvidos na pesquisa, os resultados finais desta. A participação dos mesmos no estudo é muito importante, principalmente na medida em que pode contribuir para dá visibilidade aos Programas complementares com foco na geração de renda desenvolvidos nos CRAS de Aracaju-SE, bem como para contribuir no aperfeiçoamento dos mesmos, visando resultados mais expressivos na melhoria das condições socioeconômica e financeira dos beneficiários do PBF. Além disso, a referida pesquisa irá colaborar com a produção do conhecimento sobre a temática e com a formação da aluna-pesquisadora envolvida na realização do estudo, dentre outros resultados.

Garantimos o sigilo absoluto da identidade de todos os sujeitos que participarem da pesquisa, no entanto, solicitamos o consentimento dos mesmos para que as informações obtidas nesta pesquisa sejam divulgadas e apresentadas em eventos científicos ou publicados posteriormente. *Em nenhum dos casos haverá a identificação dos nomes dos participantes.* Ressaltamos que não há riscos, prejuízos ou desconforto que possam ser provocados pela pesquisa.

QUALQUER ESCLARECIMENTO OU DÚVIDA SOBRE A PESQUISA ESTARÃO À DISPOSIÇÃO:

Pesquisador Responsável:

Mestranda em Serviço Social pela UFS - Aline do Nascimento Santos

Telefone para contato: (79) 9915-1714

E-mail: eusouassistentesocial@yahoo.com.br

Profª Orientadora: Maria da Conceição Almeida Vasconcelos

Após estes esclarecimentos, eu, _____, concordo em participar do estudo: *Programas Complementares do Bolsa Família com foco na geração de renda: uma análise de sua operacionalização nos CRAS de Aracaju – SE*, mediante roteiro/questionário de entrevista semi estruturada. Fui devidamente esclarecido e inteirado(a) sobre seus objetivos, instrumentos, sua relevância, enfim, sobre o estudo num todo. Estou ciente de que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade ou atitude recriminatória. Declaro ainda permitir a divulgação, apresentação e publicação das informações que serão resultantes deste estudo, sem identificação do meu nome.

Aracaju/SE, ____ de _____ de _____

Assinatura do participante da pesquisa:
