

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE

**O ENFRENTAMENTO DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL A
LUZ DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA**

Adriana Mendes
Daniela Buzinari
Yara Regina Silva Oliveira

Presidente Prudente/ SP
2006

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE

**O ENFRENTAMENTO DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL A
LUZ DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA**

Adriana Mendes
Daniela Buzinari
Yara Regina Silva Oliveira

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social, sob a orientação da Prof^a. Silvana Malamam Trevisan Dias Batista.

Presidente Prudente/ SP
2006

O ENFRENTAMENTO DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL A LUZ DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Trabalho de Conclusão de Curso
aprovado como requisito parcial para
obtenção do Grau de Bacharel em
Serviço Social

Prof^a. Silvana Malaman Trevisan Dias Batista

Maria Cristina Carvalho de Carlos

Sônia Regina Nozabielli

Presidente Prudente, 27 de novembro de 2006.

“As pessoas que vencem neste mundo são as que procuram as circunstâncias de que precisam e, quando não as encontram, as criam...”
(Bernad Shaw)

AGRADECIMENTOS

Agradecemos primeiramente a Deus por tudo, pelos nossos estudos e por nossas vidas.

Em especial, agradecemos aos nossos familiares que em muito nos apoiaram, incentivaram e nos acompanharam nesta caminhada. Assim também aos nossos namorados pelo total apoio e compreensão. Agradecemos por estarem sempre ao nosso lado dando força e contribuindo para a realização dos nossos sonhos.

A nossa querida orientadora Silvana Malaman Trevisan Dias Batista pelo incentivo, motivação, dedicação e paciência nos inúmeros momentos em que estivemos juntas, mostrando-nos os caminhos a seguir.

A todos que participaram direta ou indiretamente desta experiência, em especial a assistente social Maria Cristina que tanto nos ajudou na realização da pesquisa de campo. A todos os amigos que estiveram conosco unidos neste momento de nossas vidas.

A todos os professores que contribuíram para que aqui chegássemos.

A todos os nossos colegas de turma pelos maravilhosos e inesquecíveis anos de convivência.

Ao grupo – chegamos ao final de nossa caminhada, enfrentamos obstáculos, compartilhamos o nervosismo, lamentamos os erros e, finalmente vibramos com nossa vitória.

RESUMO

Este trabalho tem como tema central o estudo da implantação dos Programas de Transferência de Renda como estratégia de enfrentamento a pobreza na contemporaneidade. Mais, especificamente será analisado o Programa Renda Cidadã, um Programa de Transferência de Renda do Governo do Estado de São Paulo, executado através da parceria estabelecida entre a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social e as prefeituras municipais. Particularmente, no município de Presidente Prudente, em um dos oito Núcleos de Ação Comunitária/Centro de Educação para Cidadania (unidade descentralizada de execução dos programas da assistência social, sob coordenação da Secretária Municipal de Assistência Social). Os sujeitos centrais dessa análise são dez famílias que encontram –se no programa através do Centro de Educação para Cidadania do Jardim Cambuci. A pesquisa aborda questões relativas à constituição e agravamento da questão social; a Política de Assistência Social como alternativa desencadeada pelo Estado para responder a tal contexto; o processo de desmonte dos Estados de Bem-Estar Social, as transformações no mundo do trabalho, no modo de produção capitalista e no campo político. Traçando desse modo, a discussão que contempla na atualidade os Programas de Transferência de Renda como mecanismo de enfrentamento à pobreza. A análise buscou, a partir dos dados coletados nas entrevistas com dez famílias beneficiadas, e como também com quatro técnicos responsáveis pela execução do programa, analisar os resultados auferidos pelo programa a estas famílias, no tocante da melhoria das condições de vida e efetivo acesso às políticas sociais. Entre outros aspectos, constatou-se que o programa apresenta inúmeros limites, não conseguindo fomentar um processo de caráter emancipatório às famílias, todavia, sob a ótica das famílias o programa é avaliado satisfatoriamente e apontam como uma das maiores contribuições à participação nas reuniões sócio-educativas e nos cursos de qualificação profissional.

Palavras-chave: Programas de Transferência de Renda, Políticas Sociais; Política de Assistência Social, Questão Social, Pobreza.

ABSTRACT

That work has as central topic the study of the implantation of the Program of Transfer of Income as strategy to face the poverty in the current. More, specifically will be analysed the Income Citizen Program, a Program of transfer of Income of São Paulo State Government, executed through of the partnership to established among the Secretary of State of Assistance and Social Development and the municipal cities hall. Particularity, in the district of Presidente Prudente, at one of the eight Nucleolus of Action Community/ Center of Education for Citizenship (unit to decentralize of execution of the Programs of the Attendance Social, under co-ordination of the Secretary Municipal of Assistance Social).The central subjects that research are ten families what to come in the program through of the Center of Education for Citizenship of the Jardim Cambuci. The study approach questions relative the constitution and to aggravate of the social question, of the Social Assistance Policy, how alternative to unleash for State for to respond the a certain person context; the process of disassemble of Welfare State; the transformation in the world of the work, in the mode of the production capitalist and in the field politics. To trace from that mode, the discussion what contemplate in the present of the Income Transfer Programs how mechanism of to face the poverty. The analysis to seek, the to leave of the given collected in the appointment with ten families beneficiaries and how too with four technician responsible by execution of the program, to analysis the result caught for program the this families in the touching of the improvement of the condition of the and effective access of the social politics. Among others aspects, evidenced that the Income Citizen Program present a lot of numberless limits, no to get to foment a process of character emancipation of the families, but, under the optics of the families the program is appraised satisfactory and indicate as main contribution the participation in the meetings partner-educacionals and courses of professional qualification.

Key Words: Income transfer program; Social Politicize; Social Assistance Policy; Social Question; Poverty.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

QUADRO 1 - Garantias de Segurança: Acolhida, Renda, Convívio, Desenvolvimento da autonomia e Sobrevivência	54
--	----

TABELAS

TABELA 1 - Situação do provedor da família no mercado de trabalho	87
TABELA 2 - Renda familiar	87
TABELA 3 - Situação habitacional	87
TABELA 4 - Situação habitacional	88
TABELA 5 – Escolaridade	88
TABELA 6 - Tipos de família	88
TABELA 7 - Dependência/Vícios	89
TABELA 8 - Prostituição e Sistema Prisional	89

LISTA DE ABREVIATURAS

- BPC – Benefício de Prestação Continuada.
- CECs – Centro de Educação para Cidadania.
- CF – Constituição Federal.
- CIBs – Comissão Intergestora Bipartite.
- CIT – Comissão Intergestora Tripartite.
- COFRAS – Coordenadoria e Fomentos da Rede de Assistência Social.
- CONGEMAS – Conselho de Gestores Municipais de Assistência Social.
- CONSEAS – Conselho Nacional de Gestores das Secretárias Estaduais de Assistência Social.
- CRAS – Centro de Referência da Assistência Social.
- DRADS – Divisão Regional de Assistência e Desenvolvimento Social.
- IAFAM – Instituto de Assuntos da Família
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social.
- LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social.
- NACs – Núcleos de Ação Comunitária.
- NOB – Norma Operacional Básica.
- NOB/RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos.
- PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.
- PNAS – Política Nacional de Assistência Social.
- PTRs – Programa de Transferência de Renda.
- SADS – Secretária de Assistência e Desenvolvimento Social.
- SCFBES – Secretária da Criança, Família e Bem-Estar Social.
- SEADS – Secretária Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social.

SIMESPP – Sistema de Informação e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas.

SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

UNESP – Universidade Estadual Paulista.

SUMÁRIO:

INTRODUÇÃO	10
1 QUESTÃO SOCIAL	14
1.1 A Questão Social: Natureza e Significação	14
1.2 Questão Social no Brasil	17
1.3 Welfare State ou Estado de Bem-Estar – Aspectos Gerais	19
1.4 Welfare State ou Estado de Bem-Estar Social no Brasil	22
1.5 A Propalada Crise do Estado de Bem-Estar Social – Mudanças da Sociedade Contemporânea	26
1.6 Questão Social Contemporânea	30
2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	36
2.1 A Trajetória Histórica da Assistência Social no Brasil	36
2.2 A Assistência Social como Política Pública	39
2.3 A Lei Orgânica da Assistência Social na Perspectiva do Sistema Único da Assistência Social	47
3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	60
3.1 A Natureza dos Programas de Transferência de Renda no Mundo	60
3.2 A Trajetória Histórica no Brasil	60
3.3 Caracterização dos Programas de Transferência de Renda no Brasil	67
3.4 Histórico das Experiências dos Programas de Transferência de Renda Implantados pelo Governo do Estado de São Paulo	74
3.5 Caracterização dos Programas de Transferência de Renda no Estado de São Paulo	77
3.6 O Programa Renda Cidadã	78
3.7 Caracterização do Município de Presidente Prudente	81
3.8 A Execução do Programa Renda Cidadã no Centro de Educação para Cidadania no Município de Presidente Prudente	86
3.9 Apresentação da Análise do Programa Renda Cidadã no Centro de Educação para Cidadania do Jardim Cambuci	90
3.9.1 Análise dos Dados – Eixos da Pesquisa	91

CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	107
ANEXOS	111

INTRODUÇÃO

A pobreza e a desigualdade são os grandes desafios da sociedade brasileira no século XXI, cujas raízes remontam ao passado histórico, mas suas causas mais imediatas encontram-se nas limitações do processo de desenvolvimento conduzido pelo Estado na contemporaneidade.

Com o desmonte do limitado, tímido e restrito Estado Bem-Estar Social, no Brasil, e como também no mundo; o avanço da pobreza, após o advento da globalização da economia e a ascensão do ideário neoliberal, a partir da década de 1970, mais precisamente (implantação) na década de 1990, sedimenta-se o processo de desmonte e retrocesso no campo dos direitos sociais, reduzindo a “letra morta” inúmeras disposições da Constituição Federal de 1988. Sob tal contexto uma grande parcela da população brasileira, confronta-se quotidianamente, com situações de extrema pobreza. É nesta perspectiva, que se contempla a discussão sobre a necessidade da implantação de Programas de Transferência de Renda, como estratégia de enfrentamento à exclusão social e à pobreza crescente na contemporaneidade.

A condição de pobreza em que vive grande parte das famílias brasileiras, provoca várias indagações, o que evidencia a complexidade do trato às expressões da questão social atualmente.

Neste sentido, se faz pertinente o presente trabalho, com vistas a analisar esta nova tendência de enfrentamento a questão social, através da implantação da Política de Redistribuição de Renda, por meio dos Programas de Transferência de Renda, mais especificamente a pesquisa focalizará o Programa Renda Cidadã, em razão da proximidade com os campos de estágio e primordialmente por ser um programa estadual, o qual confere ao município maior autonomia no que tange a sua operacionalização, aspecto este facilitador para a elaboração da pesquisa. É um Programa que vem sendo executado nos municípios paulistas pelo Governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, em parceria com as prefeituras municipais.

Propusemo-nos a analisar se estes programas contribuem para a ampliação dos direitos sociais, ou se seriam mais um programa compensatório “quase uma esmola”, e como tal, a pretensão de se constituir em estratégia de enfrentamento à pobreza e incluir socialmente os pobres, melhorando sua qualidade de vida ficaria apenas no papel? E se sob contexto de profundas transformações e desproteção social das sociedades contemporâneas, estes Programas de Transferência de Renda, e especificamente o Programa Renda Cidadã, podem de fato se constituir em alternativas de enfrentamento e encaminhamentos de soluções para os problemas vivenciados por estes sujeitos ou não passam de ações compensatórias, pontuais e transitórias que quando findam deixam-nos, bem como suas famílias nas mesmas condições anteriores? Ou seja, analisar os resultados auferidos pelo programa às famílias no que tange a melhoria das condições de vida, e o efetivo acesso às políticas sociais sob a ótica dos executores e principalmente dos beneficiados.

Desse modo, nos estimulamos a realizar esta pesquisa, a fim de reconhecermos melhor os resultados na vida das famílias atendidas por tais programas, especificamente o Programa Renda Cidadã, tendo em vista que esta modalidade de Programa de Transferência de Renda vem sendo considerada uma alternativa diferente das anteriormente utilizadas no combate à pobreza e desigualdade social no país.

Para alcançar o objetivo do trabalho, foi necessário analisar as propostas contidas nas legislações e resoluções; documentações; normatizações da política de assistência social; relatórios das atividades desenvolvidas pelo programa; análise das fichas de cadastros das famílias, prontuários de atendimento; como também as ações efetivamente concretizadas e entrevistas semi-estruturadas com os sujeitos envolvidos. Trata-se de uma pesquisa de campo, desenvolvida na cidade de Presidente Prudente, junto à instituição/ unidade gestora do Programa Renda Cidadã.

A amostra da pesquisa, em relação aos técnicos responsáveis pela execução do programa, limitou-se a entrevistas com o universo de 50% do total de 8 técnicos executores. No tocante das famílias, a amostra representou 50% dos

beneficiados pelo programa no Centro de Educação para Cidadania do Jardim Cambuci, o que corresponde a 10 famílias entrevistadas, cabendo ressaltar que o município de Presidente Prudente dispõe de 140 famílias beneficiadas, sendo que tais vagas são divididas entre os 8 Núcleos de Ação Comunitária/ Centro de Educação para Cidadania.

Partindo desta concepção, o primeiro capítulo do trabalho resgata a natureza da questão social sob um contexto geral, mas como também específico, abordando a situação do Brasil. Relata-se uma discussão através do agravamento da questão social e conseqüente consolidação dos Estados de Bem-Estar Social na Europa, nos Estados Unidos, e particularmente de modo bem restrito, quase inexistente, no Brasil. As exposições tendem a demonstrar como as transformações sociais na esfera do modo de produção, nas relações capital/ trabalho e no campo político desencadearam concomitantemente ao desenvolvimento econômico e tecnológico, as desigualdades sociais.

O segundo capítulo contempla a maneira e/ou (uma das respostas) desencadeadas pelos Governos no Brasil, voltada a responder ao contexto apresentado no capítulo anterior. Sendo assim, trazemos para discussão a Política de Assistência Social, pontuando sua trajetória histórica de enfrentamento a questão social, ressaltando seu momento de consolidação enquanto Política Pública, a homologação da Lei Orgânica de Assistência Social e seus subsequentes instrumentos como a Política Nacional, Norma Operacional Básica e Sistema Único de Assistência Social, dispositivos estes que asseguram condições de se efetivar as disposições tanto da Constituição Federal de 1988, como da Lei Orgânica da Assistência Social.

O terceiro capítulo apresenta o surgimento e a trajetória de implantação dos Programas de Transferência de Renda de modo sucinto no mundo, e de forma detalhada no Brasil. Contempla também este capítulo, o histórico das experiências dos Programas de Transferência de Renda desencadeados, particularmente pelo Governo do Estado de São Paulo, haja vista, que o objeto de análise do presente estudo focalizou-se no Programa Estadual Renda Cidadã. Expõe a apresentação da análise e interpretação dos dados levantados através da pesquisa junto às famílias,

traçando o perfil e realidade cotidiana destas, contemplando os resultados auferidos pelo programa, no que tange a melhoria das condições de vida e o efetivo acesso às políticas sociais. Análise esta, como já indicado, norteadas sob a ótica dos beneficiados, e como também dos executores.

CAPÍTULO 1

1. QUESTÃO SOCIAL

1.1 A Questão Social: Natureza e Significação

Para compreender a questão social, base de fundação histórico-social da profissão de serviço social, é necessário compreendê-la no espaço e no tempo, pois ela se apresenta diferentemente em cada realidade, com suas peculiaridades, mesmo sabendo que tenha recebido “status” de emergência pública, num momento preciso da história européia.

Pretendemos, descortinar um panorama sobre esta temática, sem intenção de esgotar o assunto, mas demarcando-o como um eixo importante que baliza os estudos na área social.

A questão social é o embate político estabelecido por sujeitos coletivos que problematizam necessidades e demandas sociais, incluindo-as na agenda política e nas arenas decisórias. É a luta por direitos sociais que, uma vez conquistados, serão regulados pelo Estado na forma de políticas sociais, os quais se desdobrarão em serviços, programas e projetos sociais.

A questão social, corolário, das grandes transformações sociais, políticas e econômicas advindas da Revolução Industrial, emerge por volta de 1830 na Europa. Tem como fundamento o reconhecimento de um conjunto de novos problemas vinculados às modernas condições de trabalho urbano.

De acordo com Castel (1999), a “Questão Social” configura-se, a partir da tomada de consciência das condições de existência das populações que são, ao mesmo tempo, os agentes e as vítimas da Revolução Industrial. Este é um período que torna evidente não só o pauperismo, como também a lacuna entre a organização política e o sistema econômico. Esta lacuna torna-se o espaço possível a ser ocupado pelas “franjas mais dessocializadas dos trabalhadores” na sociedade industrial e em resposta a ela, busca-se a sua integração social. Para o referido autor à “Questão Social” refere-se a uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade vivência seu processo de coesão social enquanto tenta eliminar o risco de sua

fratura, pondo em questão a capacidade de uma sociedade existir como um conjunto ligado por relações de interdependência.

Assim, Pereira (2004, p. 112), afirma que:

A questão social assim qualificada foi suscitada no início do século XIX não só pela existência efetiva, real, de condições desumanas de vida e de trabalho do proletariado emergente no bojo do moderno processo de industrialização, mas também pela tomada de consciência e reação dessa classe contra essas condições.

Diante deste contexto, Neto (2001, p. 42) ressalta que:

Tanto mais a sociedade se revelava capaz de progressivamente produzir mais bens e serviços, tanto mais aumentava o contingente de seus membros que, além de não ter acesso efetivo a tais bens e serviços, viam-se despossuídos das condições de vida que dispunham anteriormente.

Sendo assim, de acordo com Castel (1999), o lugar do “social”, engendra e se apresenta com clareza, neste início do século XIX, através do hiato que se formou entre a organização jurídico-política construída sobre o reconhecimento dos direitos dos cidadãos, e uma ordem econômica contrária a esses direitos e geradora da miséria e da desmoralização dos trabalhadores. Portanto, o social se organiza no desdobrar-se de uma lógica que não se submete estritamente ao econômico e nem a uma jurisdição estritamente política.

Dessa forma, tendo por alusão a questão social, o social se expressa por um sistema de regulações que deverá servir de contraponto à lógica da rentabilidade excludente do mercado, presente desde as sociedades pré-industriais da Europa Ocidental, se desencadeou utilizando inúmeras maneiras institucionalizadas de características não-mercantil para regular as distintas categorias de excluídos. Havia não só um modelo que Castel (1999), denominou “social-assistencial”, ou seja, práticas que de maneira organizada tendem a suprir as carências da sociabilidade primária sem a intervenção de instituições específicas, mas também uma mediação pública que compreendia desde a assistência aos indigentes à repressão da

vagabundagem, bem como a participação do Estado exercendo o papel de fiador de gerência da organização do trabalho e de regulador da mobilidade dos trabalhadores.

Com as novas tensões sociais oriundas da industrialização, a pobreza, que nem sempre foi considerada um “problema”, passou a ser considerada uma ameaça à ordem política e moral, sendo necessário, portanto, um problema a ser enfrentado e resolvido. A questão social conforme Castel (1999), pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade.

A questão social articula ao mesmo tempo estrutura e sujeitos históricos tanto na sua gênese quanto no seu processamento.

A acumulação capitalista funda-se na apropriação do trabalho da classe operária. O desenvolvimento da organização social capitalista fundamenta e torna-se intensa e complexa a questão da relação capital – trabalho, procedendo daí diversas conseqüências que colocaram a organização de vida dos trabalhadores, e suas relações sociais, em diversos graus de sujeições, conforme o estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista e de suas inter-relações com outros estágios do capitalismo.

O processo de desenvolvimento do sistema capitalista marcou-se por intensas lutas entre as forças liberais, cujos princípios centravam-se na noção de mercado auto-regulado¹, e as forças protecionistas, com base nos princípios de amparo social materializados em uma legislação protetora.

As pressões da classe operária, desencadeadas no decorrer das décadas do século XIX, organizada em sindicatos e em partidos políticos, representou fundamental importância no movimento dos interesses de classe, não só articulando denúncias relativas à situação dos pobres, mas também como formuladores de propostas para o enfrentamento da questão, resultante das desigualdades sociais.

Conseqüentemente emergem idéias sobre novos direitos sociais que marcam o conteúdo e a expressão das políticas sociais, no sentido de rompimento com a

¹ O mercado auto-regulado caracteriza-se pela completa ausência da intervenção estatal, enfatiza-se que o mercado de acordo com seus princípios, isto é, por si só, consegue regular as relações sociais, levando-as a um equilíbrio.

tradicional concepção de proteção/ dependência, direção dada em razão dos avanços da industrialização e as pressões por um sistema político mais democrático.

Desta forma, a questão social transforma-se em fato político e as sugestões para solucioná-la constituem-se em elementos definidores de projetos e partidos políticos.

O embate político entre sujeitos sociais, inclusive entre as profissões de conteúdo social, cuja capacidade de pressão é capaz de incutir na contradição entre capital – trabalho fomenta como uma das respostas, políticas sociais públicas, propiciando a incorporação das questões que colocam as necessidades sociais da classe que vive do trabalho nas agendas políticas e arenas decisórias.

Na dinâmica complexa entre capital-Estado-sociedade, a questão social não se coloca apenas como sinônimo da contradição entre capital e trabalho e entre forças produtoras e relações de produção que geram desigualdades, pobreza, desemprego e necessidades sociais, mas de embate político determinado por essas contradições - embate este possível em razão da existência do poder de pressão de sujeitos sociais calcados por condições objetivas para que a problematização se efetivasse.

Portanto, em sentido universal a questão social, significa o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o aparecimento da classe operária provocou na constituição da sociedade capitalista, fundamentalmente vinculada ao conflito entre capital e trabalho.

1.2 A Questão Social no Brasil

No Brasil, a questão social, passou de uma questão de polícia, de ordem repressora, para uma questão política equacionada pelo Estado, no primeiro terço do século XX, mais precisamente em meados da década de 1930.

Durante todo século XIX, ao longo das várias repúblicas formadas desde a Abolição da Escravatura e o fim da monarquia, Ianni (1991, p. 3) apud Bonadío (2004, p. 69), ressalta que:

[...] a questão social passou a ser um elemento essencial das formas e movimentos da sociedade nacional [...] Aos poucos, alguns setores dominantes e os governos são levados a reconhecer que a questão social é uma realidade. Ainda que utilizem outras denominações e preconizem a violência contra as reivindicações e os protestos, começa-se a reconhecer que algo pode mudar, que alguma negociação pode haver, sem que o “status quo” seja abalado.

No entanto, reconhecer a questão social, não significa que respostas consistentes foram sendo engendradas de imediato, pois esporadicamente, suas expressões voltam a serem resolvidas pela intervenção da polícia, ou seja, existe a repressão por parte do Estado, e em especial pela polícia.

O processo de industrialização estimula a formação do proletariado no Brasil, e por influência dos imigrantes europeus, há um avanço da consciência sóciopolítica e da organização da classe trabalhadora, desencadeia-se desse modo um processo que confere maior densidade à questão social, enquanto questão política já em 1920, porém esta concretude é percebida mais claramente em meados da década de 1930.

Segundo Nogueira (1998), as greves operárias de 1917 – 1918, no Rio de Janeiro e em São Paulo começa a instaurar um clima de modernidade que se faz acompanhar de um salto de qualidade na consciência dos trabalhadores, nas inquietações das camadas médias urbanas, cujo marco simbólico é o ano de 1922. Nessa data foi fundado o primeiro partido operário do Brasil, o Partido Comunista Brasileiro (PCB), e foram instalados a semana de arte moderna, e o movimento tenentista. A todas essas manifestações contra a oligarquia e contra ordem econômica, políticas, culturais e trabalhistas, somam-se as dissidências entre as oligarquias regionais. Esse cenário nacional, mais a crise mundial do capitalismo de 1929, foram os elementos mais significativos que possibilitaram a revolução de 1930.

De acordo com Mazzeo (1991, p. 31-32) apud Bonadío (2003, p. 70):

A revolução de 30 é um movimento de redirecionamento do capitalismo brasileiro em moldes modernos, mas não representa um rompimento revolucionário contra a dependência e a subordinação do capitalismo nacional frente aos pólos desenvolvidos do capitalismo [...] É um arranjo entre as forças burguesas para a divisão do poder político e econômico. Não

restam dúvidas de que a revolução de 30 representa um marco de desenvolvimento no Brasil, no que se refere à continuidade do processo modernizador, mas, não se apresenta como nos quadros de uma revolução burguesa [...] o poder se desloca das mãos do latifúndio e coloca-se em setores modernizadores industriais [...] O Estado que emergirá da revolução de 30, mais intervencionista e centralizador, representará, objetivamente, as necessidades do reordenamento geral do capitalismo.

Ainda de acordo com Nogueira (1998), a industrialização é impulsionada através da regulação estatal, em razão da nova situação econômica mundial. Desse modo, ao Estado se atribui novas funções, a de empreendedor e a de modernizador. Neste contexto, a sociedade fica submetida ao Estado que se encarregou de montar um mecanismo de controle político e social das massas emergentes. O movimento operário, a efervescência cultural e o associativismo – em expansão desde os anos 20 – passarão a receber o condicionamento e a direção de um Estado modernizante, mais autoritário, industrializante, mais conciliador com os interesses agrários, os quais são as expressões vivas de uma coalizão entre as velhas e as novas elites.

As expressões ou os efeitos da questão social no Brasil podem ser compreendidos nas desigualdades e nas exclusões sociais, que se revelam no pauperismo, no desamparo, na violência pessoal e social, na subversão e no desemprego. Tais expressões apresentam-se sob os enfoques políticos, econômicos e sociais, que vem imprimindo a luta dos trabalhadores rurais e urbanos, negros e índios, que nas suas reivindicações lutam pela terra, pela moradia, por políticas sociais, pelo trabalho e sua regulação, pela liberdade sindical, pela luta de inclusão das minorias, e pela inclusão social da maioria despossuída, além da luta pelo meio ambiente.

A visão conservadora da questão social no Brasil percorre sua história e, no limiar do século XXI, ainda está presente contribuindo para sua reprodução na esfera da cultura e das práticas sociais.

1.3 Welfare State ou Estado de Bem-Estar Social – Aspectos Gerais

Diante deste contexto, contraditório, conflituoso e sensível concomitantemente, aos interesses do capital e do trabalho, que a questão social ao se referir ao conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe trabalhadora provocou na constituição da sociedade capitalista, engendra o processo que fomentou a emergência da política social moderna, integrante de um complexo político – institucional posteriormente denominado de Welfare State ou Estado de Bem-Estar Social.

Dessa forma é oportuno explanar que o processo de conquistas no campo dos direitos sociais relaciona-se com a emergência e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, compreendido no período de 1945 a 1975.

Assim, ressalta-se que nas sociedades pré-capitalistas, a política social se apresentou como sinônimo genérico de proteção aos pobres, expressa através das restritivas e punitivas “Leis dos Pobres” inglesas, iniciadas no século XIV, entretanto, a política social do Estado de Bem-Estar Social não tende a traçar tal caráter.

A política do Estado de Bem-Estar Social tem sua gênese no século XIX, período compreendido como o apogeu ou marco da chamada questão social. Dessa forma, considerando a maneira em que se foi consolidando as condições de implementação do Welfare State, ou seja, através principalmente de embates problematizando necessidades, pode-se ressaltar que suas políticas têm uma conotação histórica, institucional e normativa muito específica que o diferencia e o distancia das velhas formas de combate a pobreza que o precederam.

De acordo com Gough (1982) apud Stein (2000), a origem do Estado de Bem-Estar foi um fenômeno geral do pós-guerra, como parte de um acordo entre o capital e o trabalho e de uma estrutura estatal mais intervencionista. O papel desenvolvido pelo Estado durante a Segunda Guerra Mundial - a expansão da socialização da produção e novo equilíbrio internacional de forças - constituiu um fator importante. Em todos os países houve o aumento da intervenção estatal na economia e acentuada importância do papel do Estado na multiplicação de políticas de bem-estar.

Nesse sentido, Esping- Andersen (1991) apud Stein (2000, p. 137), enfatiza que:

O Welfare State não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. É preciso levar em consideração a forma de entrelaçamento das atividades estatais com papel do mercado e da família em termos de provisão social.

Desse modo, o Estado de Bem-Estar Social se apresenta enquanto uma organização social do século XIX, edificada, problematizada, engendrada a partir de embates de classes antagônicas pautadas cada qual em interesses distintos, ou seja, o estado de Bem-Estar Social se mostra enquanto resultado de coalizões políticas, se caracterizando por fim, através da consolidação de uma postura estatal, pautada sobre uma relação distinta e até então impraticável do Estado para com a sociedade, relação esta, calcada em princípios que se objetivam pela:

- Extensão/ ampliação dos direitos sociais;
- Oferta universal de serviços sociais;
- Preocupação com pleno emprego;
- Tendência de combater e/ou assegurar a defesa contra a pobreza, através da oficialização/ institucionalização da assistência social como mecanismo voltado completamente para essa finalidade de combate à pobreza, desencadeando meios que garantissem a manutenção dos padrões mínimos de atenção às necessidades básicas de sobrevivência.

Sob tal perspectiva, Pereira (1999) apud Stein (2000) ressalta o Welfare State, como “um sistema de organização social que procura restringir as livres forças do mercado” em três principais direções: garantindo direitos e segurança social a grupos específicos da sociedade, como crianças, idosos e trabalhadores; distribuindo de forma universal serviços sociais como saúde e educação e transferindo recursos monetário para garantir a renda dos mais pobres em certas contingências, como a maternidade, ou em situações de interrupção de ganhos devidos a fatores como doença e desemprego.

Todavia, a intervenção estatal sob tal direção social, implica em reordenamento a nível de conjuntura política e econômica que se dá em condições posteriores a Segunda Guerra Mundial; a prosperidade econômica do pós-guerra; o

surgimento do fascismo; a ameaça do comunismo: o fortalecimento da classe trabalhadora.

Para Offe (1991, p. 115) apud Stein (2000, p. 139):

Apesar dos princípios públicos que orientam o Welfare State, ele é, "historicamente a combinação resultante de uma série de fatores, cuja posição varia de país para país [...]. É justamente o seu caráter multifuncional e a sua capacidade de servir concomitantemente, a múltiplos objetivos, que tornam a organização política do Estado Social tão atrativo para uma ampla coligação de forças heterogêneas".

O Welfare State pode ser entendido, dessa forma, de acordo com Souza (2001), como o meio de compensar, por intermédio de políticas de cunho Keynesiano, a insuficiência do mercado em adequar os níveis de oferta e demanda agregada, controlar politicamente as organizações de trabalhadores e capitalistas e estimular a mercantilização da força de trabalho segundo padrões industriais (fordistas), ao administrar alguns dos riscos inerentes a esse tipo de relação de trabalho e ao transferir ao Estado parte das responsabilidades pelos custos da produção da força de trabalho. Assim, é visto como a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população.

1.4 Welfare State ou Estado de Bem-Estar Social no Brasil

As condições de emergência e do desenvolvimento do Welfare State no Brasil não são iguais das observadas nos países da Europa e Estados Unidos. Por circunstâncias distintas do Brasil como sua posição diferente na economia mundial, pelo seu segmentado processo de modernização, como também pelo fato de conviver com setores industriais modernos e simultaneamente com setores tradicionais e com economia agrário-exportadora. É que se pode ressaltar que o Welfare State brasileiro surge a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente político: com vistas apenas a regulação de aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia.

Sob tal perspectiva é oportuno enfatizar, que o período que antecedeu a Revolução de 1930 no que tange as políticas sociais, estas se caracterizaram por ações fragmentadas e emergencialistas, através de uma legislação insuficiente e os conflitos entre capital – trabalho eram tratados como caso de polícia.

Entretanto, infelizmente esse caráter tendencioso de constituição das políticas sociais (datado de 1920), já objetivava o esboço da formação do Welfare State brasileiro, cuja função seria de atuar como instrumento de controle dos movimentos de trabalhadores no país.

Como afirma Souza (2001), sua estratégia era antecipar algumas demandas, o que favoreceu os grupos profissionais de maior influência política, para, com isso, restringir a legitimidade das lideranças trabalhadoras nas reivindicações sociais e limitar a capacidade de mobilização dos trabalhadores em geral. Ainda para Malloy (1979) apud Souza (2001), argumenta-se que as políticas de seguridade social da época tinham um caráter reformista e buscavam satisfazer às demandas das alas defensivas do movimento trabalhador a fim de enfraquecer as organizações de cunho mais radical.

Todavia, é a partir de 1930 que se torna nítida a constituição de Welfare State no Brasil, constituído e calcado por políticas sociais conservadoras. Ressalta-se que predominava nesse período a concepção de sociedade harmônica, cujo os antagonismos entre classes, acabavam por ser apreendidos como nocivos ao bem comum representado pelo Estado. Dessa forma, o autoritarismo expressa a marca do surgimento do Welfare State no Brasil, haja vista a notória repressão aos movimentos de trabalhadores.

Como afirma Barcellos (1983, p. 11) apud Souza (2001, p. 10):

“Até 1937, embora vigorasse no Brasil o Estado de Direito, já começavam a se delinear os traços autoritários que estariam presentes com uma intensidade variada, no decorrer do período que se estende até 1964. Nesse primeiro momento, o autoritarismo expressava-se fundamentalmente na estrutura corporativista da organização sindical, que começou a ser montada em 1930. O corporativismo, deslocando os conflitos entre capital e trabalho para a esfera do Estado, descaracterizou e obstaculizou a livre manifestação das reivindicações dos trabalhadores”.

O Estado apropriou a lacuna de poder refutada pela ausência de organização de trabalhadores, os quais se apresentavam no momento politicamente fortes, em virtude do processo de industrialização. Assim, diferentemente de uma história na qual o Welfare State surge como resultado das barganhas políticas dos trabalhadores, o Brasil tem na sua generalização e coordenação de suas políticas, um mecanismo de constituição da força de trabalho assalariada por intermédio do Estado.

Pode-se considerar, ainda segundo Draibe (1989) apud Souza (2001), que o Estado de Bem-Estar Social brasileiro se caracterizou como meritocrático – particularista - clientelista num período entre o início da década de 1970 e fins da década de 1980. Tipos meritocráticos agem como mecanismos de estratificação social à medida que define políticas específicas para grupos sociais diferentes. Neles, um dos critérios de elegibilidade é a participação do indivíduo na construção do sistema. Diferentemente de um tipo residual puro, no qual a incapacidade de satisfazer às necessidades por meio de recursos oferecidos pelo mercado coloca o indivíduo em uma situação “emergencial” e, portanto, merecedor dos serviços sociais; o tipo meritocrático exige para elegibilidade além da condição (relativa) de “resíduo”, o pertencimento de determinado grupo (como a uma corporação, associação ou forma de inserção no mercado de trabalho) que contribui diretamente para a sustentação das políticas. Logo, como a seguridade não é estendida indiscriminadamente a todos os indivíduos de uma sociedade, os tipos meritocráticos são também particularistas. Tipos meritocráticos - particularistas tendem, no limite, a reforçar as desigualdades preexistentes, tendo-se em vista que indivíduos com maior dificuldade para satisfazer as suas necessidades são também indivíduos com menor capacidade para contribuir para o sistema de seguridade.

De acordo com Draibe (1989, p. 12-13):

“Do ponto de vista da ampliação de direitos sociais e da definição de critérios de acesso e elegibilidade, é certo que tendências universalizantes forma sendo introduzidas no sistema. (...) Entretanto, tais tendências universalizantes – que, de fato, disseram respeito principalmente à ampliação das possibilidades de acesso aos subsistemas sociais – assim, como a expansão massiva do sistema e a oferta de serviços sociais publicamente organizados longe estão ainda de conferir ao sistema

brasileiro características do tipo "institucional-redistributivo", tendo antes reforçado seu caráter meritocrático-particularista".

O Welfare State brasileiro se caracterizou, até as reformas ocorridas na década de 1980 por centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelísticos das políticas sociais, características estas de um sistema de proteção social sem pretensões de funcionar como mecanismo redistributivo do produto da economia. Assim, do mesmo modo, na fase de sua emergência, sua constituição é direcionada à legitimação da ordem política e à defesa dos objetivos estabelecidos pela cúpula do governo e expressa tanto a falta de poder político dos movimentos dos trabalhadores em geral quanto à falta de autonomia da máquina burocrática.

A limitação expressa a partir das intenções políticas, desencadeadas por vários governos brasileiro, fez com que através da forma em que se procurou implementar o Welfare State no Brasil, já era de se esperar que o Estado distribuiria competências e utilizaria recursos de maneira impessoal e eqüitativa. A resultante de tal direção se expressa por um conjunto de programas sociais ineficazes – pautados por superposições de competências, objetivos e clientelas – alvo; regressividade dos gastos sociais; altos custos de implementação e administração; quase total ausência de avaliação dos programas; distanciamento entre formuladores e executores e os beneficiários das políticas; instabilidade e descontinuidade das políticas; e peso desproporcional dos interesses burocráticos, corporativos e privados nas definições e na dinâmica de funcionamento da máquina social do Estado.

Concluí-se segundo Souza (2001), que o caráter redistributivo do Welfare State brasileiro foi comprometido: primeiro, pela elevada segmentação da sociedade resultante de um modelo de desenvolvimento concentrador; segundo, pela ausência de coalizões entre trabalhadores industriais e não-industriais; e terceiro, por uma burocracia com baixos níveis de autonomia em relação ao governo. As políticas sociais são estruturadas com base em princípios de autofinanciamento; e distribuídas por critérios particularistas, o que não apenas limita o universo de beneficiários como também torna os gastos sociais extremamente regressivos.

1.5 A Propalada Crise do Estado de Bem-Estar Social – Mudanças da Sociedade Contemporânea

Diante do que foi exposto anteriormente, compreende-se que o Estado de Bem-Estar social emerge como consequência necessária às mudanças postas em marcha pelo capitalismo no início do século XX. O processo de industrialização desencadeou uma série de mudanças, as quais caracterizaram a origem dos problemas sociais, como resposta a tais problemas que se engendram as políticas sociais.

Assim, as carências sociais impostas pela necessidade de acumulação e de legitimação do capitalismo, delineia-se como resposta a tais carências o Estado de Bem-Estar Social. Período marcado por uma intensa produção de riquezas sociais, as quais permitiram o investimento social, ou seja, maior desenvolvimento econômico e mais investimento estatal em políticas sociais. Contudo, apresenta-se como resultante de um processo de progressiva ampliação dos direitos civis, sociais e políticos; pautado no intervencionismo estatal com papel de redistribuidor da riqueza socialmente produzida, através da universalidade de bens e serviços sociais.

Entretanto, a idéia de uma crise dos Estados de Bem-Estar Social, a partir do final dos anos 1970, começou a se difundir, em escala mundial, em virtude da ascensão do ideário neoliberal.

O padrão de desenvolvimento do pós-guerra, nos trinta anos gloriosos, isto é, período de implementação do Estado de Bem-Estar Social marcou uma ampla expansão da economia capitalista sob a hegemonia do capital industrial.

Segundo Iamamoto (2000) a expansão da indústria, segundo o padrão fordista-taylorista, voltada à produção em massa para o consumo de massa, dinamiza a acumulação de capital gerando excedentes, parcelas dos quais é canalizada para o Estado, no financiamento de políticas públicas, contribuindo para a socialização dos custos de reprodução da força de trabalho. A política Keynesiana, direcionada ao pleno emprego e à manutenção de um padrão salarial capaz de manter o poder de compra dos trabalhadores, implicou o reconhecimento do movimento sindical em sua luta por reivindicações políticas e econômicas. Permitiu

assim, que famílias pudessem aplicar sua renda monetária para consumir e dinamizar a economia.

Entretanto, esse modo de acumulação de capital e de regulação social entra em crise em meados dos anos 70. Modificações profundas nas formas de gestão e produção do trabalho são desencadeadas, na contratendência dessa crise se introduz novas exigências do mercado a partir de um contexto de globalização.

De acordo com Viana (2003), o desmonte do Estado de Bem-Estar, além de significar um grande retrocesso no campo dos direitos, trouxe de volta o discurso liberal, que passou a exigir e a justificar tudo pela necessidade de se promover um ajuste fiscal e um equilíbrio orçamentário, tendo em vista a contenção do déficit público pela via dos cortes orçamentários, preferencialmente aqueles aplicados em programas e investimentos sociais. Assim, difundindo-se, estrategicamente, a existência de uma crise estrutural do Estado de Bem-Estar, o que certamente levou a uma cultura anti-Estado fortalecendo as teses do Estado Mínimo e da privatização dos serviços públicos. Portanto, não foi por acaso que se difundiu a idéia de que chegara ao fim a crença na eficiência do Estado como principal provedor de políticas sociais, surgindo, assim a proposta de Pluralismo de Bem-Estar.

Nesse sentido, conforme afirma Iamamoto (2000), verificam-se radicais mudanças nas relações Estado/sociedade civil, fruto da ação do capital no enfrentamento dessa crise, orientadas pela terapêutica neoliberal, traduzidas nas políticas de ajuste recomendadas pelos organismos multilaterais nos marcos do Consenso de Washington. Por meio de vigorosa intervenção estatal a serviço dos interesses privados articulados no bloco do poder, contraditoriamente conclama-se, sob inspiração liberal, a necessidade de reduzir a ação do Estado no enfrentamento da questão social mediante a restrição de gastos sociais, em decorrência da crise fiscal do Estado.

Ainda para a referida autora, no enfrentamento da crise de larga duração, o padrão fordista e taylorista tende a ceder a liderança à especialização flexível ou acumulação flexível. A flexibilidade sintetiza a orientação desse novo momento, afetando os processos de trabalho, as formas de gestão da força de trabalho, mercado de trabalho e os direitos sociais e trabalhistas, os padrões de consumo, etc.

Estabelece-se ampla competitividade no cenário internacional e erige-se a qualidade dos produtos como requisito para enfrentar a concorrência, exigindo ao mesmo tempo reduzir custos e ampliar as taxas de lucratividade. Nesta lógica o rebaixamento dos custos do chamado fator trabalho tem peso importante, envolvendo cortes de salário e de direitos conquistados. Surge o trabalhador polivalente, chamado a exercer várias funções ao mesmo tempo e com o mesmo salário. Verifica-se amplo enxugamento das empresas com a terceirização e a decorrente redução do quadro de pessoal, tanto nas empresas quanto no Estado.

Esse processo desencadeia e estimula um acelerado desenvolvimento científico e tecnológico com vistas a enfrentar a concorrência intercapitalista. Conseqüentemente ocorrem mudanças nas formas de organizar a produção e consumir a força de trabalho, o que resulta numa ampla redução dos postos de trabalho. Apoiada na robótica, na microeletrônica, na informática dentre outros avanços científicos, a reestruturação produtiva afeta radicalmente a produção de bens e serviços, a organização e gestão do trabalho, as condições e relações de trabalho, assim como o conteúdo do próprio trabalho.

Para Iamamoto (2000), as mudanças na esfera da produção de bens e serviços se complementam com novas relações entre o Estado e sociedade, fundadas em uma visão que atribui ao Estado a responsabilidade prioritária pelas desgraças e infortúnios que afetam a sociedade. A contrapartida é uma santificação do mercado e da iniciativa privada, esferas da eficiência, da probidade, da austeridade. A resultante é um amplo processo de privatização da coisa pública: o Estado cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos dominantes no cenário internacional e nacional, renunciando a dimensões importantes da soberania da nação, em nome das exigências do grande capital financeiro e dos compromissos morais com as dívidas interna e externa.

Nesse sentido, Hayek (1990) apud Pereira (2000, p. 125), afirma que:

No que diz respeito às mudanças estruturais e econômicas, ressalta os avanços tecnológicos, associados ao declínio do trabalho no setor industrial, provocando a ampliação de serviços e a flexibilização do trabalho e da produção para atender a mudanças nas condições do mercado e nas preferências do consumo.

Considerando os inúmeros aspectos constituintes do processo de desmonte do Estado de Bem-Estar Social, Pereira (2000) ressalta ainda que o uso capitalista da alta tecnologia inviabiliza o compromisso com o pleno emprego e o aumento das atividades industriais intensivas em trabalho. Isso logicamente estimulou o desemprego e, pior, o elevou à condição de estratégia necessária à recuperação da economia, abalada pela queda da produtividade, déficit público, pela estagflação, ao mesmo tempo em que a atuação sindical perdia força e eficácia. Além disso, a internacionalização da economia, caracterizada por mercado, moedas e capitais globalizados vem desestruturando uma das bases mais importantes do Welfare State Keynesiano, que é o Estado – Nação com a sua soberania e suas instituições políticas, legais financeiras e profissionais, particulares.

Dessa forma, fortalecida por essa tendência e pela ausência de contrapontos ou de ofensivas contrárias às forças políticas e ideológicas contrárias ao Welfare State, acabou por culpabiliza-lo pelas mazelas sofridas pelo capitalismo a partir dos anos 70. Sob tal perspectiva é que se defendeu a desregulação do mercado, o corte e a reorientação dos gastos públicos a redução do Estado a dimensões mínimas – administração da justiça, segurança externa e manutenção da ordem interna – e a privatização das demais funções públicas, incluindo as políticas de proteção social.

Como resultado dessa tendência, políticas antiemprego, antisindicais, antiinvestimento produtivo e antiproteção social pública, acabam por prevalecerem no cenário brasileiro. As quais terminam por desencadear altas taxas de desemprego, expansão e agravamento da pobreza, pela insegurança de renda, pela informalização do trabalho, pela precarização do emprego, pela desindustrialização e pelo desmantelamento de estruturas de bem-estar edificadas há mais de um século.

Diante desse contexto, o Pluralismo de Bem-Estar, segundo Viana (2003), surge como proposta alternativa à crise do Estado de Bem-Estar Social. Trata-se de um modelo de administração que se pretende plural (e não pública), no sentido de que se caracteriza como um agregado de atores e recursos particulares. Nesse sentido, o discurso de parcerias entre o Estado, mercado e sociedade torna-se recorrente, sendo, por vezes, tratado de forma ingênua diante de uma realidade

complexa e conflituosa. Há vários setores envolvidos nessa proposta de provisão, financiados com fontes de recursos diferenciados, inclusive públicos. Há, ademais, uma contraditória lógica gerencial, cuja tônica é a redução dos custos do Estado, mas sem redução da carga tributária, ou seja, tal proposta pretende retirar do Estado à regulação social.

Assim, as mudanças desencadeadas na esfera do Estado, no modo de produção e no mundo do trabalho, na sociedade contemporânea, a partir de meados da década de 80, engendraram um processo que tende a agravar a questão social, configurada como contemporânea em razão deste novo cenário sócio-político-econômico que contribui cada vez mais com o agravamento de suas expressões.

1.6 Questão Social Contemporânea

Países periféricos, como o Brasil, têm passado por um processo político-econômico-social que vem agravando a questão social e acirrando as desigualdades.

A questão social gestada pelo capitalismo contemporâneo, caracteriza-se pela crescente desigualdade em que os ricos ficam cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres. Sendo assim, Pereira (1999), ressalta que se trata de um regime com fortes traços parasitários em que poucos se beneficiam da riqueza criada pelo investimento produtivo, sem oferecer contrapartidas.

A questão social contemporânea, por sua vez, procede do crescimento do desemprego e de novas formas de pobreza. Este fenômeno é trazido pelo desenvolvimento e a crise do paradigma Keynesiano; do modelo de acumulação e métodos de gestão econômica e social, bem como do Estado Providência e dos esquemas reguladores de proteção social e trabalhista, ou seja, a partir da década de 1970, a segurança social parece ser um ideal longe de ser alcançado.

A crescente pobreza está associada ao fenômeno do desemprego estrutural e à própria degradação do mundo trabalho, pois as relações de trabalho são flexibilizadas, expulsando os incapazes de adaptação às regras do jogo; ocorrem as subcontratações sob condições precárias (menos protegidas e com restrição de

direitos). É o que Castel (1999) denomina de desmercantilização da proteção social e dos direitos que já haviam sido conquistados e legislados.

No Brasil, não é adotada uma cultura do direito, especificamente, os direitos de proteção ao trabalho, portanto, uma vez não solidificados, esfacelam-se mais rapidamente em comparação a outros países, que adotaram a postura da cultura do direito.

O processo de internacionalização do mercado, da mundialização tem ameaçado a posição central do trabalho na sociedade capitalista. No entanto, contraditoriamente, o trabalho, ainda, continua sendo a categoria central da autonomia e integração social dos sujeitos, ou seja, a mediação fundamental para a cidadania.

Além da exclusão ao trabalho, os desempregados conforme Arcoverde (1999) enfrentam outras exclusões: quebra, fragilização ou extinção dos laços e vínculos de amizade e solidariedade com os colegas de trabalho. Na família, emergem conflitos e isolamento provocando a perda da auto-estima e da afetividade. A rede de sociabilidade apresenta-se esgarçada pelos rompimentos dos liames do trabalho, da família, do afeto.

Assim, o mundo político e econômico vem se defrontado, no final do século XX, com abundantes sinais e marcas de modificações radicais em processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas do Estado etc.

Castel (1999) centra sua análise da “Questão Social” contemporânea a partir de sua manifestação por meio do “enfraquecimento da condição salarial”, sendo um de seus efeitos o desemprego em massa, a instabilidade das situações de trabalho, a inadequação dos sistemas clássicos de proteção para dar cobertura a essas condições, a multiplicação de indivíduos que ocupam na sociedade uma posição de “supranumerários, inempregáveis, inempregados” ou empregados de um modo precário, intermitente. Neste sentido, para o referido autor, o presente é também um efeito de herança do passado e sua memória é necessária para compreender e agir hoje. Por isso utiliza o termo “desfiliação” – como resultante de um processo cujo percurso é preciso ser reconstituído, no sentido de procurar a relação entre a

situação em que se está e aquela de onde se vem não autonomizar as situações extremas, mas juntar o que se passa nas periferias com o que acontece em direção ao centro. Para Castel (1999), esta perspectiva de análise evidencia a posição estratégica ocupada pela “zona de vulnerabilidade”, haja vista, que esta alimenta as turbulências que fragilizam as situações conquistadas e desfazem os estatutos assegurados. Esta situação de vulnerabilidade vem marcando, ao longo da história, a condição popular com o selo da incerteza e, mais amiúde, com o do infortúnio.

Ainda segundo Castel (1999), esse processo de manifestação do social é caracterizado pelas suas “metamorfoses”, entendidas como “dialética do mesmo e do diferente”. Reconhece as diferenças entre noção de estabilidade, instabilidade ou exclusão do emprego, inserção relacional, fragilidade dos suportes protetores ou isolamento social visíveis hoje, assim como na sociedade pré-industrial ou no século XIX. No entanto, tais mudanças, se inscritas no quadro de uma problematização, deixam de representar inovações absolutas.

A questão social como se apresenta hoje, na visão de Castel, a partir do enfraquecimento da condição salarial, tem como um de seus efeitos a exclusão social.

Entretanto, na diversidade das análises, podem-se identificar diferentes denominações para que se tenha reconhecido como exclusão. E para entendermos a exclusão são necessários vários recortes, pois se trata ao mesmo tempo de um fenômeno, um processo, uma lógica que possui várias interpretações.

De acordo com Sposati (1999), esta multiplicidade de concepções permite afirmar que a exclusão social é relativa, cultural, histórica e gradual. Isto significa que a exclusão social pode variar entre os países, em diferentes momentos de um mesmo país, como também variar na sua graduação em um mesmo momento. Portanto é um processo que soma várias situações em diversos graus na escala entre a exclusão - inclusão social. Ele é caracterizado não só pela ruptura com mercado de trabalho, desemprego, subemprego, contrato flexível, mas por várias outras rupturas como afetivas, familiares etc.

A exclusão social configura-se desse modo como multidimensional, pois, além de causas estruturais como as econômicas ou individuais, ela possui razões de

convívio. Aqui estão os mecanismos pelos quais pessoas ou grupos serão rejeitados, discriminados, apartados. A exclusão social é a impossibilidade de poder partilhar, o que leva à vivência de privação, da recusa, do abandono e da exclusão, inclusive com violência, de um conjunto significativo da população.

Dessa forma, Sposati (1999) ressalta ser uma exclusão social e não pessoal, pois a entende sendo uma situação de privação coletiva que inclui pobreza, discriminação, subalternidade, a não-equidade, a não acessibilidade, a não representação pública por situações multiformes, como: o crescimento da população nas ruas, nas cidades, os sem - abrigos, os sem - tetos, assim como os sem - terra no meio rural, o desemprego de longa duração, o crescimento do uso indevido de drogas, a fragilização das estruturas familiares, a descentralização da sociedade salarial, a mudança do sistema produtivo, a exclusividade da seguridade social ligada à situação de trabalho.

Castel (1999) discute este processo de exclusão afirmando que o contingente de pessoas é constituído pelos excluídos do que abandonados, pois estão afastados das correntes produtivas, enclavados à margem; são pessoas e grupos que se tornam “inúteis para o mundo” ou “supranumerários” diante da atualização das competências econômicas e sociais. O referido autor afirma ainda, que são supérfluos, nem sequer são explorados porque, como desfilados, não possuem competências conversíveis em valores sociais. Nessa condição, Castel (1999) enfatiza ser difícil ver como poderiam representar uma nova força de pressão, um novo potencial de luta, visto não atuarem em nenhum setor nevrálgico da vida social.

É oportuno ressaltar, que em cada época do desenvolvimento capitalista, a questão social apresenta refrações em consonância com as determinações próprias da exploração capitalista e de acordo com o modelo de produção desenvolvido nesse período.

Contudo, o que define hoje a questão social é diverso do que a caracterizou até a década de 70, ou seja, até o novo contorno do capitalismo pós-crise.

De acordo com Castel (1999), os vitimados sociais desta hora são diferentes da época anterior. O trabalhador em situação de exploração em épocas anteriores tinha um assento social, isto é, seguia ligado ao conjunto de inter-relações sociais, e

essa condição se expressava também na sua rebeldia política, seja pelos caminhos das políticas de integração² em sua versão reformista ou em sua versão revolucionária. Entretanto, os “supranumerários” de hoje não se convertem em força de pressão porque a sua condição de instabilidade social, dada pelo predomínio da precariedade na inserção na sociedade do trabalho, não lhe propicia um existir socialmente. Para ele, portanto há uma profunda metamorfose da questão social precedente configurando hoje “uma nova problemática, mais não outra problemática”, isto é, a manifestação é nova, mas as determinações são as mesmas. O que se configura hoje no mundo globalizado não é uma exclusão social nos termos em que é considerada comumente, mas um processo de desfiliação social. Exclusão para ele é mobilidade, designa estados de privação com maior visibilidade geográfica e com características de determinadas culturas ou subculturas. Já o conceito de “desfiliação” é mais adequado porque pertence ao mesmo significado do que hoje está ocorrendo, ou seja, dissociação, desqualificação e invalidação social. Assim, não há como se considerar uma automização da questão social em determinado território, uma vez que a vulnerabilidade tornou-se um elemento estratégico.

Também Castel, a exemplo de outros pensadores, enfatiza as particularidades dessa questão social do final deste século, sinalizando dois aspectos. O primeiro é que embora as suas manifestações estejam afetas às periferias sociais, também atingem o conjunto da sociedade. Todo o tecido social está envolto na mesma “onda”, isto é, da periferia caminham os efeitos para o centro, constituindo uma espécie de corrente expansiva que não poupa nenhum agente social das possibilidades de seus efeitos.

O segundo aspecto é que Castel (1999) traz à baila uma interessante contribuição que é a relação entre integração e inserção social. Para ele, o trabalho é o grande integrador, a base de sustentação da estabilidade e de coesão social e de formação de identidade dos diversos grupos que interdependem socialmente. As

² A Política de Integração tem por escopo o “status quo”, ela é sistemática, aculturadora e disciplinadora – fundamenta-se na discriminação positiva, selecionando quem está sob determinados processos ou situações pessoais de vulnerabilidade, desqualificação ou desfiliação social.

sociedades capitalistas do centro implementaram a luz do pensamento keynesiano³ as políticas de integração, tendo o eixo à busca do pleno emprego, um sistema de proteção social de natureza universal e mecanismos de assistência social adequados àqueles segmentos da população em estado de risco social.

As políticas de inserção social para Castel apresentam uma lógica que ele denomina “discriminação positiva” porque são focalizadas em agrupamentos particulares e obedecem a mecanismos e estratégias próprias, distinguindo-se das políticas de integração condição de foco em oposição ao caráter universalista destas.

O paradoxo é que à medida que os neoliberais rejeitam as políticas de integração incrementando políticas cada vez mais focalizadas, os efeitos de suas ações exigem cada vez mais proteção generalizada diante da crescente situação de instabilidade da maioria da população.

Portanto, o foco das políticas sociais até os anos 70 era integradora, de vocação universal e homogeneizadora. As mudanças que se operam atualmente na configuração da questão social forjam um novo desenho de políticas sociais com foco de inclusão social, visto que, as políticas sociais como mecanismos de regulações da questão social não desaparecem, mas, reestruturam-se na tentativa de responder aos desafios impostos pelas metamorfoses da questão social.

Sendo assim, o capítulo seguinte, tende a demonstrar a trajetória da política de assistência social, como mecanismo de enfrentamento das expressões da questão social, explicitando os processos de avanços desta política social até os dias de hoje.

³ O pensamento Keynesiano defendia um regime de pleno emprego propondo a intervenção estatal moderada na vida econômica, assim era preciso manter o crescimento da demanda em paridade com o aumento da capacidade produtiva da economia, de forma suficiente para garantir o pleno emprego, mas sem o excesso, pois isso provocaria um aumento da inflação. Ou seja, ao estado compete incentivar o aumento dos meios de produção e a boa remuneração de seus detentores.

CAPITULO 2

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 A Trajetória Histórica da Assistência Social no Brasil

O crescente quadro de agravamento da pobreza desencadeado no Brasil e no mundo no século XX, em razão de inúmeras determinações de ordem econômica, política, social explanadas no capítulo anterior, engendrou um processo que propiciou condições de embate político social, por parte dos segmentos subalternizados da sociedade perante o Estado e a classe capitalista. Embate encadeado por essas classes antagônicas, exigiu do Estado uma intervenção de forma mais sistemática, com vistas a solucionar e responder aos conflitos, de modo que se assegurasse a manutenção do sistema capitalista, ou seja, que se estabelecesse certo equilíbrio diante dos antagonismos sociais, possibilitando consequentemente à plena expansão do capitalismo.

De acordo com esse cenário social de agravamento da questão social é que o Estado, de modo a consolidar uma das respostas aos problemas sociais, desencadeia um processo que propicia condições de emergência, introdução e ampliação da assistência social.

É oportuno ressaltar que essa política social emergiu e adquiriu utilidade social sob um contexto de capitalismo monopolista⁴ o qual desenvolveu condições em que se fez necessária à constituição de uma profissão peculiar, para lidar com as mazelas que o sistema capitalista provocava na vida dos segmentos mais desprovidos e vulneráveis da sociedade, todavia, a ação da assistência social sobre este contexto deveria pautar-se prioritariamente na adequação, enquadramento dos indivíduos às normas postas, garantindo assim a manutenção do capital. Enfatiza-se ainda que a constituição da assistência social como resposta do Estado às expressões da questão social marcou-se fortemente por uma ligação com a igreja católica, haja vista seu pioneirismo em relação às práticas de benemerência e

⁴ O capitalismo monopolista pode ser entendido como a fase do capitalismo que se teria iniciado em fins do século XIX, por volta de 1875. Caracteriza-se pela crescente centralização do capital e impõe mudanças profundas na organização da produção, do trabalho e do Estado.

caridade desencadeada por esta instituição ao longo das décadas aos segmentos subalternizados. Assim, a igreja católica exerceu e de certa forma ainda exerce uma grande influência um tanto quanto pejorativa no que tange a trajetória de avanços e retrocessos de implementação da assistência social no Brasil.

Deve-se considerar, portanto, que até 1930 a assistência social era fortemente compreendida como ação de caráter benemerente, voltada para a caridade, como expressão de um dom de servir ao próximo, pautando-se por princípios cristãos. Porém, a ajuda ao próximo se desenvolvia focada no indivíduo enquanto, caso isolado visualizando esse indivíduo como um desajustado do sistema; anulando completamente a condição de que havia um contexto econômico, político e social que provocava a sua marginalização da sociedade. Nesse sentido, as ações desenvolvidas como forma de reduzir a miséria de tais segmentos – deram-se por leis, preferencialmente mulheres, culturalmente mais subjugadas à educação religiosa, as quais jamais questionavam a ordem vigente e tampouco a exploração sofrida pelos segmentos subalternizados que atendiam e/ou ajudavam.

A gênese histórica legitimada da assistência no Brasil, baseada na caridade, filantropia e solidariedade religiosa começa a sofrer alterações em meados da década de 1930 em virtude da profunda crise econômica que acentuou as desigualdades sociais. De acordo com Souza (2001), é a partir desse momento que o governo passa a reconhecer a existência de inúmeros e graves problemas sociais e aprova diretrizes para o atendimento aos “desvalidos”, ou seja, aos segmentos mais excluídos, desprovidos e vulneráveis a dinâmica capitalista.

Nesse momento histórico, a questão social, já não era mais considerada questão de polícia, entretanto, não se enfatiza que ela alçou o patamar de questão política, pois a atenção despendida pelo Estado/ governo a essa nova direção de assistência social foi inexpressiva, a qual permaneceu por décadas integralmente subjugada a área econômica, se desenvolvendo como uma área residual, pulverizada que acaba por contribuir com a exacerbação das desigualdades sociais.

Diante do exposto, se pode sintetizar que a assistência social se caracterizou durante o período compreendido de 1930 a 1980⁵, como um mecanismo apropriado pelo Estado para responder a questão social, se expressando através de inúmeros governos, por ações fragmentadas e desarticuladas de cunho populista e autoritário. Apresentou-se anexa as demais políticas sociais como uma espécie de zona cinzenta funcional ao capital, pela via paternalista, patrimonialista e clientelista, como forma de ocultar a gravidade da injustiça social que permeava as relações sociais dos segmentos subalternizados.

A estrutura do favor e a tutela do social começam a entrar em crise no final da década de 1970 início de 1980 em razão do ensaio de transição para a democracia⁶. A estrutura de assistência social pela via do favor, relutante de torná-la uma questão política pela via do direito não estava mais respondendo aos questionamentos e demandas, encadeia-se um processo com vistas a constituir a assistência social por ações de cunho emancipatórios.

O percurso de transição para a democracia na década de 80 atribuiu a assistência social maior visibilidade, esse contexto obriga o Estado a propor uma política que reconheça as necessidades sociais como uma questão pública, tem-se um importante marco no que tange a condução das ações sociais, as quais são consideravelmente retiradas da rede filantrópica.

Cabe ressaltar, que as dificuldades referentes à consolidação da assistência social como política pública, são de todas as ordens, mas o modelo político dos governos instaurados após a transição para a democracia, como também a cultura clientelista arraigada na área da assistência social durante décadas no Brasil,

⁵ Na medida em que se considera ser a partir da década de 30, que o governo brasileiro (através de Getúlio Vargas), em razão dos embates sociais, possíveis na época, dada à especificidade da situação das classes trabalhadora e capitalista, passa a legitimar a questão social como questão política, que carecia de respostas estatais. Tal perspectiva é fortemente desencadeada a partir de então, até meados da década de 80, pelos vários governos, contudo, tais ações mesmo variando em sua “eficácia” nos diversos governos, pautou-se basicamente pelo autoritarismo, populismo, clientelismo, paternalismo e fragmentação. Sendo que, tal linha interventiva, foi gradualmente traçando, apesar dos avanços, o que se tem como Política de Assistência Social, nos dias de hoje.

⁶ Pois, pode-se ressaltar que durante esse período, as paliativas respostas dispensadas pelo Estado, as mazelas da questão social, não estavam mais surtindo efeitos. Desse modo, já sob um contexto tenso, que apontava para o término da ditadura militar, é que se inicia um processo, com vistas à constituição da assistência social, baseada numa linha de intervenção emancipatória.

expressa o maior entrave e determina o perfil, a concepção da assistência social como política pública até os dias de hoje.

Contudo, o cenário político econômico - social desencadeado em meados da década de 1980, atingiu condições de retorno da democracia, problematizada juntamente com o ressurgimento e ativa participação dos movimentos sociais, dessa forma no que tange à assistência social em 1985, tem-se um contexto em que se exigem do setor assistencial práticas inovadoras para demandas postas pela nova realidade nacional de transição democrática, em que um número crescente da população exigia respostas mais ágeis e efetivas de uma política assistencial.

De acordo com Sposati (1991):

A assistência social é um mecanismo de desletização e concomitantemente de democratização das políticas sociais, e atua em nível de minimizar as necessidades de reprodução social da população excluída. No Brasil, a assistência social, não se limitou à prática emergencial, caracterizando-se como distribuidora de serviços sociais. Neste mesmo período (década de 80), ocorre uma luta da sociedade pela redemocratização em busca da reorganização das relações entre o Estado e a sociedade civil proporcionando a promulgação da constituição de 1988. Esta consagrou a assistência social como uma das ações no conjunto da seguridade social, difundindo-a de certa forma, como complemento da previdência. Mas vai além: é orgânica às demais políticas. Mais do que isto, é um mecanismo de desletização e conseqüente democratização das políticas sociais. A assistência social atua a nível de todas as necessidades de reprodução dos cidadãos excluídos. Compete à assistência social processar a distribuição das demais políticas sociais. A assistência social é a política com maior permeabilidade conjuntural. Nesse sentido, torna-se histórica, ganhando visibilidade e opacidade no imediato concreto.

2.2 A Assistência Social Como Política Pública

A assistência social tem uma cultura permeada por uma idéia de pré – política pública, vinculada ao mérito, ao “pobre coitado”, de não ser acolhida pela sociedade, uma vez que a lógica do direito está associada ao mercado de trabalho.

Com a Constituição Federal de 1988, tem início a construção de uma nova concepção para a assistência social brasileira. A assistência social passa a fazer parte do tripé da seguridade social (saúde, previdência e assistência), inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos

e da responsabilidade estatal. Inserida no tripé da seguridade social, conquista o patamar de política pública, como possibilidade de promover cidadania e inclusão social, assegurando aos segmentos populacionais marginalizados em situação de vulnerabilidade social o acesso e usufruto de bens e serviços.

Neto (1997, p. 25) afirma que:

[...] como componente da seguridade social, a assistência social é medida legal e legítima que visa oferecer segurança social aos cidadãos não cobertos (ou precariamente cobertos) pelo lado contributivo da seguridade social. A assistência social visa livrar esses cidadãos não só dos infortúnios do presente, mas também das incertezas do amanhã, protegendo-os das adversidades causadas por enfermidades, velhice, abandono, desemprego, desaquecimento familiar, exclusão social.

A nova institucionalidade desencadeada no Brasil, ou seja, o estabelecimento da Constituição Federal de 1988 possibilitou inovações referentes à formação do sistema de proteção social brasileiro legitimado através da seguridade social, limitada às áreas de previdência, saúde e assistência social.

Cabe ressaltar, a título de conhecimento, que o conceito de seguridade social abraçado pela Constituição Federal de 1988 no Brasil, é restrito e tímido, se comparado à Inglaterra (Beveridge, década de 40, mais precisamente 1942)⁷. No esquema brasileiro, as três áreas da seguridade social não foram unificadas e nem organizadas de forma concorde, ou seja, cada área atua isoladamente e até mesmo, de forma concorrente com as demais; não foram agregadas a uma mesma instituição ou a um mesmo corpo administrativo e nem partilham de planos e projetos comuns.

De acordo com Soares (2000), alguns autores afirmam que a existência da seguridade social nunca se constituiu na prática, apesar de sua existência legal e formal; desgarrada do ponto de vista de suas ações e de seu financiamento; e totalmente constrangida do ponto de vista de seus gastos. Boa parte do que está inscrito na Constituição a respeito da seguridade social não foi cumprido, o que torna os “ímpetus reformistas” sobre a mesma, muitas vezes, apressados e superficiais,

⁷ O conceito de seguridade social desenvolvido na Inglaterra pautou-se na concepção Beveridgiana, de William Henry Beveridge (1879-1963), o qual dirigiu a London School of Economics entre 1919 e 1937. Em 1941, tornou-se presidente do comitê administrativo interministerial encarregado de um exame geral do sistema previdenciário britânico, que resultou no Plano Beveridge (1942).

não indo a raiz dos problemas e, sobretudo, sem um processo de debate político suficiente que permitisse amadurecer sobre suas conseqüências.

Nesse sentido, Pereira (1998, p. 67) afirma:

Esta tendência fragmentadora e transgressora dos preceitos constitucionais no campo da seguridade social não decorre apenas da incapacidade ou da idiosincrasia do governo em face das inovações propostas pela Constituição Federal. Forças ponderáveis, impulsionadas, desde fora do país, por uma pressão neoliberal e da privatização e focalização das políticas de seguridade social, estão na base desta tendência. Dessa forma, no afã de acompanhar as mudanças econômicas e políticas mundiais, que privilegiam a retração ou o desmonte dos direitos sociais em favor das liberdades privadas, inclusive as do mercado, o governo vem impondo, na prática, severas restrições ao conceito de seguridade social previsto na Carta Magna, antes mesmo dele ser implementado. [...] no campo da assistência social, uma política tradicionalmente afetada pelo estigma, dado o seu enfoque privilegiado sobre a pobreza extrema, as pressões são no sentido de não viabilizá-la como um direito de cidadania e um dever do Estado, que englobe, também, a pobreza relativa.

Os apontamentos explanados acima em relação às ambigüidades latentes sobre a seguridade social, pretendem muito superficialmente apontar para a forma em que se constituiu o sistema de proteção social brasileiro, entretanto, o presente estudo não intenciona uma compreensão sólida sobre a seguridade social⁸.

Assim, delimitando a área de assistência social, a Constituição Federal de 1988, trás no seu título VIII, seção IV artigo 203, que:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente da contribuição à seguridade social, e tem por objetivo:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal a pessoas portadoras de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

⁸ Para maiores informações consultar os livros: Necessidades Humanas, Potyara A P. Pereira, e/ou A Gestão da Seguridade Social Brasileira: entre a política pública e o mercado, Ademir A. da Silva, os quais abordam questões relevantes sobre a seguridade social no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 edifica como já indicado, o patamar de política pública para a assistência social, o que a confere significados éticos, políticos e valorativos que determinam seu entendimento até os dias de hoje. A construção desta nova compreensão sobre a assistência social é reforçada com a homologação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)⁹ em dezembro de 1993, e como também, dos documentos normativos¹⁰ subsequentes, que tendem a consolidar gradativamente a condição da assistência social como política pública de dever do Estado.

Enquanto política pública, a assistência social, se insere num campo estratégico de ação coletiva, com vistas a atender as demandas colocadas pela sociedade. Para Pereira (2002, p. 223), é uma política pública, pois diz respeito a:

Ação coletiva que tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos nas leis. Ou, em outros termos, os direitos declarados e garantidos nas leis só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes, as quais, por sua vez, operacionalizam-se mediante programas, projetos e serviços. Por conseguinte não tem sentido falar de desarticulação entre direito e política se nos guiarmos por essa perspectiva.

Ainda para a referida autora, a assistência social, para ser compreendida como uma política pública é necessário compreender “pública” como res pública, expressão latina que significa “coisa de todos”, portanto, do Estado e da sociedade. Não é pública porque é estatal, mas porque, além do Estado, a sociedade ganha representatividade, poder de decisão e o exercício do controle social, já o que é público se refere aos interesses de uma população.

A assistência social é também, uma política pública desmercadorizada, ou seja, não se apresenta como um bem ou serviço que pode ser vendido e comprado

⁹ Os apontamentos referentes a LOAS, estarão expostos mais à frente, no decorrer do presente estudo.

¹⁰ O presente estudo explanará sucintamente, mais a frente, sobre os documentos ligados a operacionalização da LOAS, atualmente, como Política Nacional da Assistência Social (PNAS), Norma Operacional Básica (NOB) e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

no mercado é gratuita e não implica em prévia contribuição por parte do usuário, cabendo ao Estado responder pela garantia do direito de acessá-la.

Dessa forma, se faz fundamental o processo de planejamento racional da assistência social, nesse sentido Pereira (2002, p. 220) afirma:

[...] deve resultar de um conjunto articulado e discernido de decisões coletivas que, por sua vez, se baseia em indicadores científicos. Isso significa que a racionalidade dessa espécie de política está no fato de ela ser informada por estudos, pesquisas, diagnósticos e estar sujeita a permanente avaliação, especialmente no que se refere aos seus resultados e impactos.

A assistência social apresenta-se como o lócus para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos marginalizados da sociedade, transmuta-se como estratégia fundamental no que tange o combate à pobreza, à discriminação e a subalternidade econômica, cultural e política vivenciada por grande parte da população brasileira.

A assistência social segundo Pereira (2002), implica no compromisso de combater a perversidade social, entretanto, de forma isolada não consegue responder à garantia dos mínimos sociais¹¹, compreendidos como critério de definição de políticas sociais de satisfação de necessidades básicas. Nesse sentido, a política de assistência social deve se articular com as demais políticas públicas sociais, como também com a política econômica, estabelecendo uma interlocução no âmbito da intersectorialidade, com vistas à inclusão em condições de efetivo acesso aos bens e serviços, coletivamente construídos.

De acordo com Gonçalves (2003), a articulação é necessária não somente entre as políticas públicas, econômicas e sociais, mas também deve se estabelecer no âmbito das três esferas de governo, ou seja, há que se estabelecer uma relação intergovernamental, visando a ações eficazes com a precisa definição de papéis, orçamentos e fontes orçamentárias, evitando o paralelismo histórico com a

¹¹Os mínimos sociais referem-se a um conceito sócio-histórico, portanto, dinâmico, relativo, sócio-econômico, ético e político. Não é exclusividade da política de assistência social, tão pouco endógeno a ela. São influenciados pelo grau de desenvolvimento econômico e social, pela cultura, e pela ética do Estado e da sociedade.

concorrência das ações destes níveis, e a omissão ao desempenho das competências.

Sendo assim, articuladamente cabe a assistência social o provimento de atenções para enfrentar as fragilidades dos segmentos empobrecidos, visando à defesa dos direitos sociais mínimos de cidadania e dignidade concomitantemente com vistas à superação dos ciclos de reprodução da exclusão social.

É uma política de caráter ético para Pereira (2002), cuja referência é a justiça social, que tem o seu fundamento no padrão de desigualdade humana de uma dada sociedade, a qual é uma responsabilidade moral que nenhum governo pode abdicar, fazendo "vistas grossas" a fome, a miséria, a ignorância e a prematura morte de milhares de pessoas devastadas pela pobreza extrema. Nesse sentido, é que atualmente vem ocorrendo a rejeição ao provérbio chinês, que condena o ato de "dar o peixe ao pobre, em vez de dar-lhe a vara de pescar ou ensiná-lo a pescar", visto que, o ditado cria uma alternativa improcedente ao confrontar duas necessidades, que na verdade são complementares: "dar o peixe e a condição de pescar". Assim, o velho provérbio abstrai, inconseqüentemente, o fato de que para que alguém possa fazer algo é preciso antes, ter as condições básicas para assim proceder, condições estas que, na falta de recursos pessoais, devem ser garantidas e/ou providas pelo Estado. Portanto, na ausência de condições básicas, deve-se dar sim, "o peixe, a vara de pescar e o ensinamento de como pescar".

Em suma, a política de assistência social como política de seguridade social, propicia a melhoria das condições de vida dos segmentos empobrecidos mediante três procedimentos básicos, apontados por Pereira (2002, p. 225-226):

- provimento público de benefícios e serviços básicos como direito de todos;
- inclusão no circuito de bens, serviços e direitos de segmentos sociais situados à margem desses frutos do progresso;
- manutenção da inclusão supra citada e estímulo ao acesso a patamares mais elevados de vida e de cidadania, mediante o desenvolvimento de ações integradas no âmbito das políticas pública.

Desse modo, a assistência social é componente da seguridade social e se desencadeia sobre a dimensão distributiva, possibilitando ações que visam o

atendimento aos usuários em relação aos infortúnios do presente, como também das incertezas do amanhã, protegendo os preventivamente das mais variadas adversidades. Sob tal perspectiva, a assistência social tende a atuar como uma rede de proteção impeditiva da extrema pobreza.

A assistência social atua articuladamente, de forma a fortalecer as condições de eficácia das demais políticas sociais, haja vista, a perspectiva de combate à pobreza de forma integrada, reduzindo a reprodução desta entre as novas gerações.

Assim, a política de assistência social tende a ser pensada de modo que, como afirma Pereira (2002, p. 231):

- o seu objeto de atenção deixa de ser uma anomalia social para ser um fenômeno dotado de regularidade histórica e passível de explicação e tratamentos científicos;
- o seu destinatário deixa de ser o miserável para ser uma coletividade definida a partir dos conceitos de pobreza relativa ou desigualdade social, em contraposição ao conceito de pobreza absoluta ou extrema. Isso exigirá que a assistência social se organize não em torno de uma clientela, mas de necessidades sociais determinadas por fatores estruturais e históricos.

Para a referida autora, desafios ingentes estão postos para a política de assistência social, os quais requerem um maior comprometimento do Estado e controle democrático por parte da sociedade, de modo que a desigualdade social torne-se não uma preocupação tópica e circunstancial de governos locais, mas uma prioridade pública inadiável da vontade política nacional.

Dessa forma, para Sposati (2004), a assistência social como política de proteção no campo da seguridade social deve operar preventiva e protetivamente nas situações de risco social, fomentando proteção social básica e especial¹². Não se limita ao domicílio, pois chega até aos que estão nas ruas; não se limita ao legal ou ao formal; não se restringe, por exemplo, a atenção ao transgressor. Ela é extensiva.

Para tanto, Sposati (2004, p. 41) ressalta:

A assistência social como: política de garantias de direito de prevenção e proteção social por meio de serviços, benefícios, programas, projetos monitoramento e trabalho social implica em:

¹² Sobre a proteção social básica e especial consultar página 55 do presente estudo.

- previne situações de risco social e pessoal;
- protege pessoas e famílias vulneráveis e vitimizadas independente da idade, sexo, raça, etnia, renda;
- cria medidas e possibilidades de ressocialização, reinserção e inclusão social;
- monitora exclusões, vulnerabilidades e riscos sociais da população.

Portanto, a organização da assistência social supõe:

- uma rede de proteção social básica e especial fundada na cidadania;
- a provisão de um conjunto de seguranças sociais a todos;
- um sistema de monitoramento de risco e de defesas de direitos.

Segundo Sposati (2001), faz-se imprescindível investir em debates críticos sobre as apreensões e ações de assistência social que permeiam todo o contexto nacional e a direção política que têm admitido, ou não, na defesa de direitos sociais e extensão da cidadania.

A assistência social faz parte do modelo de proteção social adotado pelo país, portanto é necessário definir os compromissos e responsabilidades estatais e da sociedade; já que considerar a realidade brasileira com vistas a atender a população demandária dessa política, deve estar articulada com as demais políticas públicas, pois a assistência social não pode e não poderá por si só responder as condições de sobrevivência dos indivíduos, garantindo o exercício de cidadania a que todo cidadão brasileiro tem direito.

Quando falamos de articulação da assistência social com demais políticas públicas, devemos atentar para o fato como já indicado, que também deve se estabelecer à articulação intergovernamental (âmbito das três esferas de governo), para que não ocorra a omissão de competências, já que prevê a lei que a responsabilidade compete as três esferas.

Estabelecer a especificidade/particularidade da assistência social com a perspectiva de intersetorialidade é dar ênfase para que seja exercido o papel de detectora de vulnerabilidades e para que sejam incluídos os excluídos que vivem a margem e são invisíveis à regulação estatal; contudo pensar em inclusão em um sistema neoliberal demonstra a necessidade de parcerias no âmbito da assistência social, não às parcerias no âmbito da prática da subsidiariedade, mas uma prática que faça avançar a democracia onde se exige a pressão de uma sociedade que

também se co-responsabilize para sanar as desigualdades sociais e fazer avançar a universalização de direitos.

Sendo assim, os mecanismos de efetivação dos pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS/93, exigem um árduo e amplo processo de construção coletiva.

2.3 A Lei Orgânica da Assistência Social na Perspectiva do Sistema Único de Assistência Social

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – é tida como instituto que confere vida e garantia à concepção de assistência social prevista na Constituição Federal de 1988, transmuta-se como um instrumento de luta na garantia efetiva de direitos. Define em seu artigo 1º que:

A assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê mínimos sociais, realizada através de um conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Para Pereira (1996) apud Stein (1999) este novo entendimento emprega à assistência social “como política muito mais ampla do que a mera reparação de danos ou de dívidas sociais causadas pelo processo excludente de desenvolvimento econômico” é como a imposição de uma nova ordem no campo dos direitos sociais; responsável pela cobertura pública de um amplo conjunto de necessidade, e pela garantia de um padrão de inclusão que assegure cidadania.

Como previsto na LOAS, a assistência social como política de seguridade social, enfatiza, a participação política da sociedade, decorrente de um sistema descentralizado e participativo na gestão dessa política pública.

A LOAS é fruto de debates e embates nem sempre tranquilos e consensuais, como afirma Pereira (1996), reflete um estágio do processo de proposições e de organização institucional da assistência social brasileira e de seu recente debate crítico. Tal processo, lento e conturbado, reveste-se de grande importância por

constituir um movimento que durou cinco anos (1988 a 1993), sustentado por setores organizados da sociedade civil e do Estado.

De acordo com Yasbek (1995), esse movimento passou por diferentes estágios de mobilização e organização que envolveram fóruns políticos, entidades assistenciais e representativas dos usuários dos serviços de assistência social, como idosos, portadores de deficiências, crianças e adolescentes, trabalhadores do setor, Universidade, ONGs e outros setores comprometidos com os segmentos excluídos da sociedade.

O esforço inicial do referido processo foi direcionado para o balizamento conceitual da assistência social no contexto das políticas públicas, seguido de debates, realização de seminários, reuniões e conferências de assistência social, por todo país.

Com a LOAS, há uma revisão da política de assistência social nos planos jurídico-institucional e conceitual: constitui-se como direito social a ser garantido pelo Estado e deve ser articulada às demais políticas sociais, desenvolvendo-se de forma descentralizada e com a participação da sociedade civil, que passa a ter assento obrigatório nos Conselhos da área.

A possibilidade de avançarmos no cumprimento do que estabelece a Constituição em seus artigos 203 e 204, regulamentados pela LOAS, pode estar contida na forma de organização de suas ações em sistema descentralizado e participativo. Conforme previsto na LOAS, no seu artigo 6º:

As ações na área da assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social [...] que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

Com a promulgação da LOAS, transforma e democratiza-se a gestão da assistência social.

A descentralização e democratização da gestão da assistência social pública, expressão maior dessas alterações no modo de gestão da assistência social levou a aquisições fundamentais como:

- a unidade do locus de debate, entre e nas três esferas de governo, sobre a política pública de assistência social;
- a incorporação de novos elementos ao debate da assistência social decorrentes da instalação da relação participativa, em cada uma das três esferas de governo, frente a frente, não só os níveis de governo, como estes com a sociedade, os trabalhadores, os usuários, as organizações sociais, por meio dos conselhos nacionais, estaduais e municipais;
- a capacitação no entendimento e desenvolvimento da política e prática orçamentária da assistência social, principalmente através da gestão dos fundos nacional, estaduais e municipais de assistência social e da presença de representantes do Conaseas (Conselho Nacional de Gestores das Secretarias Estaduais da Assistência Social) e do Congemas (Conselho de Gestores Municipais da Assistência Social) nas comissões de Gestão da Seas;
- a instalação de um novo modo de gestão que passou a exigir o comando único, participativo e democrático, em cada esfera de gestão, colocando em relevo a superação do patrimonialismo presente na história da gestão da assistência social no Brasil, representado principalmente pela presença das primeiras-damas na assistência social;
- a necessidade de referenciar a relação entre Estado e organizações de assistência social, como uma relação de parceria fundada em uma política pública afiançadora de direitos sociais superando a matriz histórica da subsidiaridade que sempre ocultou (e oculta) o dever do Estado nessa política pública.

De acordo com Yasbek (2001), a construção do sistema descentralizado na área da assistência social, está em andamento, porém é um tema bastante controverso. Descentralização não implica redução ou não-responsabilização da instância federal, não pode ser a pulverização das ações de assistência social. Seu

resultado mais significativo está na criação de novos âmbitos de ação, na definição de novas atribuições normativas, reguladoras e redistributivas com a expansão das responsabilidades, sobretudo em nível municipal.

Cabe destacar nesse processo, a construção de conselhos e de fóruns ampliados em todo país. É inegável que o reordenamento descentralizador da assistência social no país, está configurando uma nova modalidade de gestão desta política.

Para Carvalho (1999), a gestão social, em seu sentido amplo, refere-se à esfera pública. A gestão social é, em realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. Nessa perspectiva, a gestão social, é, sobretudo, uma ação pública compromissada com os cidadãos de uma sociedade, com a finalidade de assegurar-lhes o acesso a bens e serviços qualificados, que lhes permitam uma participação efetiva na vida em sociedade.

Mas, a gestão social das ações públicas, só é capaz de oferecer respostas mais consistentes às demandas e necessidades sociais, particularmente das classes mais empobrecidas da sociedade, na medida em que incorpore suas pressões e reivindicações. Mais, do que isto, quando expressar na prática das políticas sociais os direitos sociais de seus usuários e construir uma institucionalidade democrática que contemple novos espaços públicos e mecanismos de participação social, ou seja, a própria gestão das políticas deve criar a possibilidade do debate democrático, resultando um novo paradigma de relação entre Estado e sociedade civil que passa por arenas públicas de negociação.

Yasbek (2001), nesse sentido, ressalta que a gestão social supõe a participação dos diversos protagonistas envolvidos. Supõe, portanto, a parceria, as experiências inovadoras (que possam ser referência para a construção de políticas no campo social) as ações em rede, complementares e compartilhadas. Sem que o Estado perca a responsabilidade e centralidade na gestão do social, sem que se confundam identidades e responsabilidades. A transparência nas decisões, nas negociações e nas formas de implementar as políticas sócio-assistenciais se coloca como base de um processo de gestão pública e democrática do campo social.

A assistência social como política pública afiançadora de direitos, deve realizar-se por meio de uma estrutura político-administrativa que ressalte a fundamental relevância do processo de descentralização, quanto ao redesenho do papel e da escala especial de organização dos serviços do Estado brasileiro, ou seja, facilitar as transferências em bloco de competências das ações para os territórios mais próximos da população e suas necessidades.

No tocante da LOAS, esta traz no seu artigo 5º, que:

A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:
I- a descentralização político-administrativo para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
II- participação da população, por meio de organização representativa, na formulação das políticas e nos controle das ações em todos níveis;
III- primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo

De acordo com Lobo (1989) apud Stein (1999), não adianta ter objetivos bem traçados e princípios abordados, se não houver consciência nítida dos entraves a enfrentar e um plano de ação a ultrapassá-los.

Diante do exposto, ressalta-se que a recente experiência brasileira de descentralização na área da assistência social baliza-se por três dimensões interligadas entre em si - a social, a econômica e a política. A primeira – social – revela que o estágio atual da descentralização regido pela LOAS, caracteriza-se pela acentuada focalização e seletividade. A Segunda – econômica – indica que ainda prevalece a subordinação da assistência social à disponibilidade de recursos financeiros, o que reforça a sua feição restritiva e estigmatizadora. A última – política – revela uma contraditória arena de conflitos de interesses no campo da assistência social, onde a ingerência hierárquica do Estado ainda prepondera.

Todavia, a consolidação da assistência social, como política pública e direito social, está condicionada além dos aspectos conjunturais da sociedade capitalista, da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por mecanismos, documentos que viabilizam sua normatização e operacionalização, a saber.

Marco Legal de Regulação da Política de Assistência Social:

- Constituição Federal (CF) de 1988;
- Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993;
- Norma Operacional Básica (NOB) de 1997;
- Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 1998;
- Norma Operacional Básica (NOB) de 1999;
- Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004;
- Norma Operacional Básica/ Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS) de 2005;
- Norma Operacional Básica/ Recursos Humanos (NOB/RH) (em discussão) 2005.

Contudo, esta pesquisa demonstrará sucintamente os últimos processos legitimados (considerando, assim, apontamentos referentes a PNAS/2004 e NOB/SUAS/2005), referentes à política de assistência social, de modo a elucidar sua trajetória voltada a criação de condições inovadoras e eficazes para com o trato da questão social contemporânea, sob um contexto de gestão social compartilhada.

Desse modo, primeiramente destaca-se que a PNAS/2004, expressa a continuidade dos avanços e conquistas efetivados na área da assistência social no Brasil, desde a homologação da LOAS. Neste sentido, a PNAS/2004, busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

A gestão proposta por esta Política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências do três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB/99, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartite – CIT e CIBs), as quais se constituem em espaços de discussão,

negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da política de assistência social.

Diante do desafio de enfrentar a questão social, a descentralização permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação.

Concomitante ao processo de descentralização, a PNAS/2004 traz sua marca no reconhecimento de que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos, faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração.

É oportuno salientar, como já indicado, que como desdobramento da CF/1988 e da LOAS/1993, a assistência social engendra uma nova matriz, como política pública, pautada no direito. Em virtude dessa condição, que se tornou imprescindível à aprovação a partir de 1997 (ver marco legal), dos diversos mecanismos relativos à operacionalização da assistência social. Atualmente, o novo desenho institucional da assistência social, pauta-se no Sistema Único da Assistência Social (SUAS)¹³.

A Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social ressalta o campo da informação, monitoramento e avaliação, salientando que as novas tecnologias da informação, e a ampliação das possibilidades de comunicação contemporânea, têm um significado, um sentido técnico e político, podendo e devendo ser consideradas como veios estratégicos para uma melhor atuação no tocante às políticas sociais e a nova concepção do uso da informação, do monitoramento e da avaliação no campo da política de assistência social.

Sob tal direção, sobrelevasse a prática do controle social, o que, nessa área em particular, adquire uma relevância crucial, já que o atributo torpe de campo de favores políticos e caridade, agregado historicamente a esta área, deve ser minado pelo estabelecimento de um novo estágio, feito de estratégias e determinações que suplantem política e tecnicamente o passado.

¹³ Os apontamentos referentes ao SUAS, serão expostos no decorrer do presente estudo.

Sendo assim, a PNAS/2004 na perspectiva do SUAS, elenca inúmeras inovações para a assistência social, fazendo-se necessário o seguinte destaque.

Cabe à Política Pública de Assistência Social oferecer às necessidades sociais de proteção e seguridade humana um conjunto articulado de serviços continuados, benefícios, programas e projetos objetivando assegurar e afiançar o disposto na LOAS. Dessa forma, benefícios, serviços, programas e projetos compõem a cesta de ações de assistência social definida em lei e voltada ao atendimento de um público alvo que tem em comum as marcas de vulnerabilidade e do risco social, da pobreza e precária inclusão social. Este público é que é heterogêneo, apresenta demandas e necessidades protetivas diferenciadas e segundo recortes etários, de gênero, dependência, entre outras. Assim, os serviços continuados, os benefícios, programas e projetos devem estar voltados à proteção social da unidade familiar e dos segmentos vulnerabilizados da população.

Com a inserção na Seguridade Social, a política da assistência social é tida como Política de Proteção Social, nesse sentido, destaca a PNAS/2004, que sob tal condição, cabe a esta garantir as seguintes seguranças, conforme o quadro a seguir:

GARANTIAS

SEGURANÇAS

Acolhida	Renda	Convívio	Desenvolvimento da autonomia	Sobrevivência
Proteção básica e especial Recepção, escuta, informação, referência, apoio, permanência.	Bolsas, Benefícios continuados.	Oferta de serviços que possibilitem a construção e fortalecimento de laços de pertencimento.	De capacidades e habilidades; de conquista de respeito.	Apoio e auxílio transitório Benefícios eventuais.

Fonte: O quadro foi estruturado pela professora Sônia Regina Nozabielli, tendo sido adaptado pelo grupo.

De acordo com a PNAS/2004, a assistência social oferta serviços às necessidades dos cidadãos que podem ser diferenciados como serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

Proteção Social Básica:

- os serviços de Proteção Social Básica, objetivam processar inclusão de grupos em situações de risco social nas políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida comunitária e societária;
- previne situações de risco e fortalece os vínculos familiares e comunitários;
- executada de forma direta nos CRAS – Centro de Referência da Assistência Social, localizados em áreas de vulnerabilidade social;
- atua no contexto comunitário e familiar e organiza a rede de serviços locais;
- processa a inclusão nos serviços das demais políticas públicas;
- serviços de referência para escuta, informação, apoio psico-social, defesa e encaminhamento monitorados;
- informa e orienta a população – autonomia;
- potencializa a família e a comunidade.

Proteção Social Especial:

- modalidade de atenção assistencial destinada a indivíduos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e, ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas, de situação de rua, situação de trabalho infantil, (violação de direitos);
- requer acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas e comportam encaminhamentos monitorados;
- tem uma estreita interface com o sistema de garantia de direitos, exigindo uma gestão, mais complexa e compartilhada, com Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos;

- tem níveis de complexidade: média (no que tange direitos violados/ vínculos familiares e comunitários que não foram rompidos); e alta (refere-se ao atendimento à famílias e indivíduos que se encontram sem referências/situação de ameaça que necessitam ser retiradas de seu núcleo familiar/comunitário);
- oferta serviços de abrigo de longa ou curta duração e serviços de acolhimento e atenção psico-social especializados destinados a criar vínculos de pertencimento e possibilidades de reinserção social.

Desta forma, a Proteção Social Básica e Especial, são políticas públicas de maior importância como garantia permanente de vida digna e inclusão social. Para tanto, estes serviços devem ser articulados a fim de garantir a efetivação dos encaminhamentos necessários.

Diante do exposto, se faz imprescindível destacar a direção do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), como um processo dinamizador sob a perspectiva da efetiva implementação e da gradativa universalização do direito à assistência social e, conseqüentemente, da proteção social no país.

Sendo assim, o SUAS é tido como uma estratégia de construção de um sistema de proteção social, que tem como exigências:

- estar baseado no Plano Plurianual;
- primazia da responsabilidade do Estado;
- ética (eleger a justiça social, rompimento com o clientelismo);
- vinculação com direitos;
- participação (controle social);
- defesa de necessidades.

O reordenamento da gestão das ações descentralizadas e participativas na área da assistência social deu-se a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social em dezembro de 2003, na qual deliberou-se pela implantação do SUAS, sendo este, um modelo de gestão para todo território nacional, compreendido como um conjunto orgânico de ações de Assistência Social de responsabilidade da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em seus respectivos níveis, de maneira complementar e cooperativa.

De acordo com a PNAS/2004, o SUAS, é o modelo de gestão descentralizado e participativo, constitui-se na regularização e organização em todo território nacional das ações sócio-assistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade, pressupõe ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de Governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados e Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes tem o papel efetivo na sua implantação e implementação.

Nesta perspectiva o SUAS objetiva:

- instituir um novo modelo de gestão, através de um pacto Federativo, definindo as competências das instâncias de poder (União, Estado e Município), estruturando os programas, beneficiários, projetos por níveis de complexidade;
- centralidade na família, rompendo com a atuação dirigida ao indivíduo como objeto programático;
- implementação na NOB 01/05, a qual normatiza o SUAS a partir da definição de conceitos, níveis de gestão, instrumentos de gestão, instâncias de articulação, pactuação, deliberações e financiamento;
- implementar um sistema de informação (SUAS WEB), de monitoramento e avaliação;
- instituir um piso de financiamento dos programas, projetos, serviços e benefícios (ver na NOB 01/05);
- romper com a lógica de repasse através de convênios, que faz da relação União – Estado – Município uma relação hierarquizada, subalternizada que estabelece uma relação contratante – contratado;
- padronizar nomenclatura na área da assistência social;

- implementação de uma política de recursos humanos na área da assistência social.

Nesta concepção, o SUAS é a organização de uma rede de serviços, ações e benefícios de diferentes complexidades que se dividem, nas anteriormente citadas, Proteção Social Básica e Especial.

A construção do SUAS, se inscreve evidentemente, no esforço de viabilização de um novo projeto de desenvolvimento social, é a possibilidade de materialização da LOAS, da profissionalização da assistência social, da construção de um sistema que exige e tem como princípios a ética e a civilidade na perspectiva, como já indicado, de eleger a justiça social e vinculá-la a consagração de direitos, rompendo com a cultura “mérito”, do clientelismo do “necessitado”.

É finalmente a perspectiva de formação da assistência social como política pública e dever do Estado, transformando os “direitos de papel” em direitos de vida real, que serão materializados através de uma rede de serviços sócio-assistenciais.

Desse modo, pode-se ressaltar que os avanços vêm ocorrendo, uma vez que a deliberação IV Conferência Nacional de Assistência Social (dezembro de 2003), está sendo implementada – (SUAS, PNAS/2004, NOB/01/05).

Portanto, as últimas décadas foram marcadas por inúmeras mudanças, cabendo a política da assistência social o desenvolvimento do processo de gestão descentralizado e participativo, o qual propicia o controle social, e baseia-se na otimização dos recursos, intersetorialidade, conjugação de esforços entre os níveis federados e participação popular.

A gestão do social atualmente está rompendo com a cultura do isolamento, adentrando a uma nova mentalidade, uma nova habilidade e estratégia de ação conjunta e partilhada, tem buscado a articulação através de parcerias e redes.

Sob tal contexto, diversas respostas vêm sendo engendradas para com o trato da questão social, dentre estas, tem-se iniciativas do poder público, do mercado e do terceiro setor.

Contudo, o próximo capítulo, abordará uma das respostas desencadeadas pelo Estado com vistas a atenuar as precárias condições de vida de uma grande

parcela da população brasileira que se encontra a margem das relações sociais vigentes, norteadas por um sistema dinâmico, partilhado, descentralizado e misto que tem marcado as iniciativas da área social.

CAPÍTULO 3

3. OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

3.1 A Natureza dos Programas de Transferência de Renda no Mundo:

No mundo todo, há diferentes programas e mecanismos de garantia de renda mínima e/ou de transferência de renda, destinados a famílias ou a indivíduos em situação de vulnerabilidade social e com objetivos e critérios variados. As discussões sobre os Programas de Transferência de Renda (PTRs), começaram a ser formuladas por pensadores liberais no século XVIII. Mas as experiências efetivadas em relação a tais programas, surgem nos países desenvolvidos, no século XX, à medida que vai se consolidando o chamado Estado de Bem-Estar-Social.

O objetivo dos PTRs era criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, através de uma transferência monetária complementar. Um dos primeiros PTRs de que se tem notícia foi instituído pelo governo britânico em 1908. Muitos países europeus já nos anos 30-40 passam a adotar políticas com esse perfil redistributivo. A partir de 1975, quando os empregos passam a se tornar escassos na Europa, os governos introduziram políticas compensatórias, como o salário-desemprego. Em 1986 fundou-se a Rede Européia da Renda Básica, a Basic Income European Network (BIEN), com o propósito de se tornar um fórum para debater intensamente todas as experiências de renda de mínima, básica ou de cidadania, nos mais diversos países, rede que difundiu esta idéia mundialmente.

3.2 Trajetória Histórica no Brasil

Os primeiros debates em relação à introdução dos programas de transferência de renda (PTRs) no Brasil, vinculam-se a uma agenda de erradicação da pobreza, em meados da década de 1970, mais precisamente em 1975.

É oportuno ressaltar que a Constituição Federal de 1988 instituiu o conceito de seguridade social e incorporou a assistência social com a previdência e

saúde, assim a assistência social adentra o campo dos direitos, da universalização e da responsabilidade estatal, consolidando-se como política pública.

Todavia, esse processo de ampliação dos direitos sociais rumo à universalização, desencadeado na década de 1980, passou a ser fortemente combatido e interrompido durante toda década de 1990, visto que, o governo brasileiro ao adotar o denominado projeto de desenvolvimento econômico, sob a orientação do ideário neoliberal, com o intuito de inserir o Brasil na competitividade da economia globalizada, acabou por encadear um processo de ajuste econômico, o qual corolariamente fomentou a estagnação do crescimento econômico e a precarização e instabilidade do trabalho, o desemprego e o rebaixamento dos salários, com conseqüente ampliação e aprofundamento da pobreza.

As transformações econômicas, sociais, políticas e no mundo do trabalho, que engendrou o profundo rearranjo do mercado capitalista, têm fortemente determinado aos governos brasileiro uma direção um tanto quanto pontual no que tange ao enfrentamento da pobreza, agravada nos últimos anos, por todos os processos e/ou transformações já debatidas em capítulos anteriores do presente estudo.

Dessa forma, como um dos mecanismos ofertados pelo Estado, no combate a pobreza, as primeiras discussões sobre os PTRs é de autoria do economista Antônio Maria da Silveira¹⁴, o qual se fundamentou nas teses de Milton Friedman¹⁵ (preconizadas no livro *Capitalismo e Liberdade*/ Universidade de Chicago – 1962), publicando em 1975 na *Revista Brasileira de Economia*, o artigo sob o título “Redistribuição de Renda”. Segundo Silveira (1975), a economia brasileira da forma como estava estruturada não atendia às necessidades de sobrevivência de todos, nem mesmo daqueles que estavam no mercado de trabalho, a relação entre crescimento econômico e bem-estar, simplesmente inexistia.

¹⁴Antonio Maria da Silveira, economista brasileiro, professor da Escola de Pós-graduação de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, é um dos precursores das discussões relativas aos Programas de Transferência de Renda no Brasil.

¹⁵ Milton Friedman é um conceituado economista internacional, tido com um dos pioneiros nas discussões e estudos, referentes aos Programas de Transferência de Renda no mundo, defendendo-os como um mecanismo voltado a promoção de uma renda mínima garantida para as pessoas em situação de vulnerabilidade social.

De acordo com esse cenário, um gradual, porém consistente combate à pobreza se exigia da intervenção governamental. Nesse sentido, o economista Antônio Maria da Silveira, fundamentado em Friedman (1962), apresentou a proposta baseada no Imposto de Renda Negativo.

A autora Silva e Silva et al (2004 p. 87- 88), ressalta a proposta da seguinte forma:

[...] seria uma transferência monetária proporcional à diferença entre um nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre [...], ou seja, 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 deveria pagar imposto de renda. 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 seriam idealizadores que se orientam por uma perspectiva de caráter liberal, o indivíduo na busca de se inserir no mercado de trabalho.

Preconizava-se, assim, um “programa governamental”, de implantação progressiva, direcionado ao indivíduo pobre e não enquanto membro de um grupo específico determinado. A proposta que desencadearia na constituição dos PTRs no Brasil, latentemente fomenta o fortalecimento do sistema capitalista, com vistas a dar legitimidade ao projeto de democracia do Brasil, pois destacava a relevância da redistribuição da renda como condição para sobrevivência da democracia política, que requer um limite no nível de desigualdade e miséria.

Sob tal perspectiva, vários autores e dirigentes políticos, aperfeiçoam essa proposta levantada primeiramente por Silveira, e defendem que o enfrentamento das situações de miséria e elevada desigualdade seria possível através da complementação de renda, dos segmentos subalternizados, baseando-se no Imposto de Renda Negativo, e deveria ser financiada pelos 10% mais ricos da população. A complementação monetária deveria considerar um nível mínimo de renda, tendo por base o tamanho da família.

Contudo, tais apontamentos contribuíram para a formulação do Projeto de Lei nº 80/1991, de autoria do senador Eduardo Suplicy¹⁶, com vistas a instituir no país um Programa de Garantia de Renda Mínima e/ou Programa de Transferência de Renda.

O esforço de sistematizar o desenvolvimento do processo histórico de construção dos PTRs no Brasil, inicia-se, então em 1991, quando foi aprovado, por unanimidade no senado federal, o Projeto de Lei nº 80/1991 do senador Suplicy.

A partir de então, inicia-se uma longa trajetória, em relação à constituição dos PTRs no Brasil, marcada por especificidades concernentes aos governos brasileiro, compreendidos de 1995 a 2001. Representado por um número elevado de programas de iniciativas municipal, estadual e federal, visando por fim a unificação dos PTRs, dispersos nos três níveis de governo.

Entretanto, o contexto econômico brasileiro do início da década de 1990, é tido como o período de maior crise recessiva desde 1930. Segundo Silva e Silva et al (2004), toda a atenção do governo e da opinião pública estava voltada para o combate à crescente inflação e para os problemas decorrentes do endividamento externo. Enfocava-se as atenções com o crescimento econômico e com uma política de exportação em detrimento de qualquer possibilidade de se implantar políticas de enfrentamento à pobreza e de redistribuição de renda, visto que, a superação da pobreza era vista como decorrência da estabilidade da moeda e crescimento econômico.

Todavia, Silva e Silva et al (2004 p. 89), ressalta que:

Essa conjuntura começou a ser alterada em 1992, com a instituição do Movimento Ética na Política, desencadeando o impeachment do presidente Fernando Collor de Melo e colocando na agenda pública a temática da fome e da pobreza. [...] destaca-se nesse cenário a Campanha do Betinho, a qual foi incorporada pelo governador Itamar Franco, em 1993, denominada de Plano de Combate à Fome e à Miséria.

É no âmbito dessa nova agenda política, que se resgata as discussões sobre os PTRs, relacionando-os com a educação. Preconizava-se uma proposta de política

¹⁶ Eduardo Matarazzo Suplicy é professor licenciado da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas e senador da República pelo PT-SP.

social que, a curto prazo, amenizasse a pobreza e, a longo prazo, reduzisse a sua reprodução.

Pode-se ressaltar, que nesse momento a proposta problematizada por Suplicy em relação aos PTRs, é fortemente criticada por José Márcio Camargo¹⁷, o qual sugere mudanças no conteúdo desse tipo de programa e enfatizando que se deveria atentar mais para o fato dos PTRs acabarem por incentivar o trabalho informal do público que por ele será atingido.

Todo debate promovido nesse segundo momento contribuiu para articular profundamente o repasse monetário, indicado nas propostas de transferência de renda com a educação. Sob o entendimento de que era extremamente oneroso para a família pobre mandar seus filhos para a escola, haja vista, se constituírem como mão-de-obra necessária para a constituição da renda familiar e como também se apresentar de extrema relevância que a deficiência da formação educacional, enquanto fator limitante do incremento da renda das novas gerações propicia um ciclo vicioso que faz com que a pobreza de hoje determine a pobreza de amanhã.

Diante de tal perspectiva, é que se defendeu que os PTRs em consonância com a educação (gênese Bolsa Escola), criaria condições de romper com o ciclo vicioso da pobreza. Assim, o debate de constituição e instituição dos PTRs no Brasil, galga um novo patamar, introduzindo a unidade familiar ao invés de apenas o indivíduo, como beneficiário dos PTRs no país.

O terceiro momento, considerado em relação aos debates sobre os PTRs, deu-se em 1995, analisado e impulsionado a partir das experiências municipais nas cidades de Campinas e Ribeirão Preto (no estado de São Paulo) e em Brasília (Distrito Federal). É nesse período que a formulação de um PTR, desencadeia o processo de implantação, nesse sentido, a sua operacionalização ultrapassa uma condição teórica de enfrentamento a pobreza e se constitui numa alternativa de política social.

¹⁷ José Márcio Camargo, é Professor Titular do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio e escritor do Jornal Folha de São Paulo (em 18/05/1995, escreveu "os miseráveis" e em 26/10/1991 escreveu "pobreza e garantia de renda").

É oportuno ressaltar, que a retomada do crescimento econômico e da estabilização da moeda, vinham ocorrendo desde 1993 e 1999 (com a implantação do plano real).

De acordo com Silva e Silva et al (2004 p. 91):

[...] Essa nova conjuntura colocou ao governo de Fernando Henrique Cardoso, no seu 1º mandato iniciado em 1995, a prioridade absoluta, de dar continuidade à estabilização da economia, cuja preocupação central era inserir o Brasil na economia globalizada. Para isso, esse governo assumiu, definitivamente uma política neoliberal, imprimindo novos rumos para o trato da questão social, especificamente da pobreza.

Nesse sentido, o Plano de Combate à Fome e à Miséria, de Itamar Franco, é substituído pelo Programa Comunidade Solidária ligado à casa civil e se baseava na focalização conservadora, que se orientava pela concentração do combate à pobreza em alguns municípios (os mais miseráveis).

O desenvolvimento dos PTRs no Brasil, engendrou-se de modo residual, sob uma conjuntura que desprezava o mínimo do mínimo em relação as ações voltadas ao enfrentamento das expressões da questão social. Na medida, que a principal prioridade era a manutenção da estabilidade econômica, fundamentada sob o prisma que a redução da pobreza e o trato da questão social são variáveis que dependem do êxito do campo econômico, sendo assim, subjugou-se inteiramente a área social perante a econômica, considerando que o sucesso desta propiciaria automaticamente a funcionalidade daquela.

Concomitantemente a ânsia por estabilização econômica, gerou elevados índices de desemprego; precarização das relações de trabalho; aumento da violência; elevados índices de trabalho infantil e automática elevação da pobreza, processo conseqüente em razão da adoção de políticas liberais de ajuste estrutural.

O quarto momento, identificado de discussão sobre os PTRs, deu-se em 2001, já no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999 – 2002), esse período marcou-se pela proliferação de programas de iniciativas do governo federal, com implementação descentralizada em nível municipal. É oportuno ressaltar que a caracterização dos PTRs no Brasil, será apresentada no próximo item do presente estudo.

A extensão dos PTRs no país, por iniciativa federal, estadual (como o renda cidadã e o ação jovem – SP) com implantação descentralizada nos municípios, se constituíram nos últimos anos em termos de abrangência de Política Social Brasileira, como uma grande rede nacional de proteção social, a qual abrange quase todos os 5.561 municípios brasileiros.

Com o início do governo de Luís Inácio Lula da Silva (mais precisamente em 2003), inicia-se o quinto momento da discussão e desenvolvimento histórico dos PTRs no Brasil. Nesse período, fomentou-se mudanças quantitativas, mas, sobretudo qualitativas na direção da construção de uma política pública de transferência de renda.

Alguns aspectos merecem destaque, nesse período:

- Lula ao assumir a presidência, indicou como prioridade o enfrentamento à pobreza e à fome, inserindo tais questões na agenda pública, fortalecendo a concepção de que as políticas sociais são relevantes mecanismos de enfrentamento à pobreza, desde que articuladas com a política econômica. Nesse sentido, as ações voltadas a redistribuição de renda no país, foram fortemente conclamadas;
- Iniciou-se o processo de unificação dos PTRs, a partir de julho de 2003, onde os quais Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação transmutaram-se no Bolsa Família;
- Ocorreu também a elevação dos recursos orçamentários destinados aos PTRs;
- A criação em janeiro de 2004, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, o qual representou o esforço de unificação dos dois ministérios da área social, o da Assistência Social e o Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Diante do exposto, Silva e Silva et al (2004 p. 95), afirma que:

[...] o processo de desenvolvimento histórico da Política Social brasileira rumo à construção de uma Política Pública de Transferência de Renda, evidencia que os programas de transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias, representam elementos centrais na constituição atual do

Sistema Brasileiro de Proteção Social, mormente da política de assistência social.

Contudo, ante o agravamento e urgência de respostas às expressões da questão social, é que as iniciativas referentes à transferência de renda, parecem sinalizar um consenso em torno da sua importância e validade no conjunto das políticas sociais.

A tendência prevaiente da transferência de renda apontada pelas políticas sociais, embora, seja uma proposta pertinente, e apresenta considerável relevância como estratégia de enfrentamento da pobreza, se inscreve em um terreno polêmico de tensões, dilemas e desafios – pautado por um conjunto de questões conceituais, operacionais e políticas que exigem um desvelamento crítico para se mensurar e/ou vislumbrar a real efetividade ou funcionalidade desses PTRs na atualidade, enquanto mecanismo de enfrentamento à pobreza.

3.3 Caracterização dos Programas de Transferência de Renda no Brasil

Embora no Brasil os debates sobre os programas de transferência de renda tenham sido iniciados no ano de 1991, o marco inicial de sua concretização acontece no ano de 1995.

Esses programas de transferência de renda situam se no contexto do sistema de proteção social, sobre olhar de uma nova tendência de política social brasileira. São entendidos como transferência monetária para famílias ou indivíduos, tendo como contrapartida exigências no campo das políticas sociais de saúde, educação e trabalho.

As grandes expectativas em torno dos programas de transferência de renda colocam se em romper o círculo vicioso da pobreza entre as gerações, e a tentativa de colocação das famílias visando uma rede de segurança social, para que se perceba um aumento nos padrões de vida, centrando ações para inserir as gerações futuras com um potencial econômico mais ativo, pois há a perspectiva da elevação da escolaridade e fortalecimento da família.

As primeiras experiências brasileiras aparecem nos seguintes municípios: Campinas, Brasília, Ribeirão Preto e Santos. Essas servem de modelo, inspiram e orientam experiências subseqüentes. Experiências que decorreremos a seguir.

Programa Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura de Campinas/SP, foi instituído em lei no dia 06/01/1995, sendo iniciado sua implementação em março do mesmo ano.

A unidade beneficiária deste programa é a família, e mesmo após anos de implantação atendia em 2003, aproximadamente a 3.118 famílias.

Para que sejam atendidas as famílias devem, prescrever em alguns critérios, ter renda per capita de R\$ 35,00, residir em Campinas há pelo menos dois anos antes de ser publica a lei, ou seja, desde 1993, e que estas tenham filhos menores de 14 anos, sendo que as famílias que acessarem este direito terão total autonomia para usufruir deste dinheiro.

O Programa de Garantia de Renda do município de Campinas foi inovador por objetivar e oferecer transferência monetária ao mesmo tempo em que se articula com as políticas sociais básicas de educação e saúde.

Para ser executado o programa focalizava os critérios acima, à medida que o complementava com a prioridade de atender famílias que apresentassem risco biológico e social, representadas por crianças qualificadas como desnutridas.

O benefício recebido pelas famílias ainda no primeiro ano variava de R\$ 3,00 à R\$ 385,00, sendo que mais de 40% das famílias recebiam o montante de R\$ 143,00 ao valor máximo então atribuído.

Outro programa inovador pode ser encontrado em Brasília, denominado Programa Bolsa Familiar para a Educação e o Programa Poupança Escola.

A idéia central do programa apresentava como iniciativa tirar crianças da rua e do mercado de trabalho, oferecendo lhes o direito de estudar.

Os critérios para a inclusão neste programa que visava a educação de filhos de famílias carentes, com renda mensal familiar que não ultrapassasse a meio salário mínimo era que essas famílias deviam residir há mais de cinco anos no Distrito Federal, sendo assim receberiam uma transferência monetária no valor de um salário mínimo.

Era previsto que o programa Bolsa Escola articulasse e complementasse suas ações com as áreas de saúde, habitação, saneamento básico e transporte, sendo complementado ainda com o programa Poupança Escola.

O programa Poupança Escola pretendia reduzir a repetência e a evasão escolar, colocando que, cada aluno aprovado no final do ano letivo assegurava o crédito de 1 salário mínimo, ou seja, ao concluir a 4ª série do 1º grau, o aluno sacaria a metade do saldo que ele depositou o restante poderia sacar quando concluísse a 8ª série, e assim o total do saldo quando concluísse o 2º grau.

O aluno que repetisse duas vezes consecutiva era excluído do programa.

Seguindo ainda as primeiras experiências temos outra encontrada na prefeitura de Ribeirão Preto/SP, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, instituído por lei no ano de 1995.

Este programa destaca como objetivos: incentivar a manutenção da criança e o adolescente no processo escolar, reduzir mortalidade infantil e oferecer oportunidades para crianças e adolescentes deficientes á ainda existência de prioridade para crianças que já sejam atendidas em outros programas que visem populações em situações de risco sendo também prevista a inclusão de crianças desnutridas menores de três anos e famílias monoparentais.

Os critérios de elegibilidade inicialmente eram para famílias que comprovassem a carência, ou seja, que não obtivessem renda mensal familiar superior a dois salários mínimos e que possuíssem crianças atendidas nas creches do município ou por outra ONGs, famílias de pais trabalhadores da prefeitura, mães solteiras e moradores das favelas.

O valor da transferência monetária variava de R\$ 40,00 sendo necessário como contrapartida do programa que os pais mantivessem as crianças na escola e que também submetessem essas ao acompanhamento da política de saúde.

A ultima experiência pioneira explicitada por nós será o Programa “Nossa Família”, da prefeitura municipal de Santos/SP.

Este programa foi regulamentado em dezembro de 1995, determinando programa de Apoio a Família. Esse se direcionava para famílias com filhos dependentes de até 16 anos em situação de risco (conforme previsto no E.C. A),

com renda per capita inferior a R\$ 50, 00, que deveriam residir no município a pelo menos um ano. O valor repassado a essas famílias era de R\$ 50, 00, quando houvesse apenas uma criança no domicílio, sendo que quando houvesse mais de uma criança o auxílio chegaria a R\$ 80,00.

Em contrapartida as obrigações assumidas eram: manter as crianças e adolescentes freqüentando regularmente a escola, prover, conforme suas condições alimentação, vestuário e tratamento de saúde e comunicar ao programa futuras alterações na situação socioeconômica, devendo também participar dos eventos promovidos por estes.

Contudo o governo federal a partir de 2001, direciona à população pobre do país programas compensatórios, propondo-se a desenvolver uma “Rede de Proteção Social”, apreendendo por base programas de transferência de renda onde podemos destacar: BPC (benefício de prestação continuada), PETI (programa de erradicação do trabalho infantil), bolsa escola, bolsa alimentação, vale gás.

Com exceção do BPC, que tem como corte de renda um quarto do salário mínimo per capita familiar, esses outros programas dedicam se a uma população cuja renda fixa uma linha da pobreza de meio salário mínimo.

Quando cria se a perspectiva de uma rede de proteção social, existe a necessidade de unificação do atendimento do público alvo, assim visando também a redução de custos e maior controle sobre os programas, o governo federal através de um decreto nº. 3.887, 24 de julho de 2001, institui o cadastro único. O cadastro único é um formulário utilizado para cadastrar famílias que se enquadrem nos critérios, ou seja, famílias em situação de extrema pobreza, em qualquer município brasileiro serão focalizadas. Juntamente com o cadastro único o governo federal institui o cartão do cidadão, cartão este que nesta mesma linha substitui os diversos cartões magnéticos, retirando diretamente do banco os valores transferidos.

Quando se analisou as experiências municipais positivas de renda mínima, ampliou-se o debate sobre o trabalho que subjugava crianças em vários estados, ficando, portanto a necessidade de seu enfrentamento. Assim sendo, o governo federal funda em 1996, o programa Vale Cidadania, hoje o programa PETI.

Este programa desde sua instituição pretendia ultrapassar os limites de município e estados, buscando estabelecer e ofertar as crianças e adolescentes, uma articulação de repasse financeiro e políticas sociais básicas, denotando maior necessidade a educação.

Até 1999, este programa ficou limitado às áreas rurais onde estendidas visaram atender crianças e adolescentes das áreas urbanas que trabalhavam em lixões.

O PETI difunde-se em 2001 e 2002, com o objetivo claro de erradicar as piores formas de trabalho nas zonas rurais e urbanas, possibilitando a estes segmentos acesso e permanência nas escolas.

Para acessar este direito à família deve possuir renda per capita de até meio salário mínimo e ter crianças e adolescente na faixa etária de 07 a 15 anos. Após ingressar no programa além de freqüentar a escola estas famílias devem participar de ações com enfoque sócio educativo.

O programa PETI aponta para garantir a automização das famílias desenvolvendo seus trabalhos em três modalidades: Bolsa Criança Cidadã, que possui repasse financeiro variando de um valor entre R\$ 25,00 a R\$ 40, 00, por criança e adolescente tanto na zona rural quanto a zona urbana; jornada ampliada, que oferta ações de caráter sócio educativo, complementando a jornada escolar, neste espaço participam de atividades de recreação, arte, música, esportes etc.

A próxima modalidade de atendimento permite aos adultos dessas famílias a chance de acessarem projetos de qualificação e requalificação profissional e geração de trabalho e renda, pensando na melhoria da qualidade de vida das famílias.

É importante salientar que ao completar 15 anos de idade fica cessada a concessão do benefício.

Também em 1996, com cobertura nacional outro programa de transferência de renda foi implementado no Brasil, este de previsto na Constituição Federal de 1988, no art. 203, sendo assegurado mais tarde pela LOAS (lei nº. 8.742 de 07/12/1993), nos art. 21 e 22, trata se do BPC. Antes um benefício pago a pessoas idosas a partir de 67 anos e pessoas portadoras de deficiências que não tenham vida independente e estão incapacitadas para o trabalho.

Como já foi ressaltado neste estudo, obedece aos seguintes critérios: os requerentes devem possuir renda mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo, que não estejam inscritos em outro regime da previdência social e ainda que encontrem-se privados de munir seu próprio sustento ou de tê-lo munidos por sua família.

Este benefício é revisto a cada dois anos, sendo cessado a partir do momento em que capacidades laborativas sejam recuperadas, ou quando a situação socioeconômica da família encontrar-se alterada ou ainda por morte.

A coordenação geral do BPC é realizada pelo ministério do desenvolvimento social e combate à fome, sendo implementado por agências do INSS.

Após algumas alterações legais (promulgação do estatuto do idoso), este benefício passa a ser direito e pode ser requerido por idosos a partir de 65 anos de idade.

Até o mês de dezembro de 2003, tínhamos cerca de 1.756 milhões de beneficiários.

Continuando a explanação sobre os programas nacionais de transferência de renda é de grande relevância registrarmos o avanço ocorrido no ano de 2001, quando foi lançado o programa nacional de renda mínima articulado com a educação, Bolsa Escola, regulamentado em maio do referido ano.

Este programa foi apresentado como universal visando beneficiar famílias que tenham em sua composição crianças e adolescentes na faixa etária de 06 a 15 anos, cuja renda per capita gire em torno de meio salário mínimo, exigindo das famílias beneficiadas a frequência escolar mínima de 85%.

O governo federal é o principal gestor deste programa, ficando a cargo dos municípios a responsabilidade de desenvolver o cadastramento das famílias de acordo com os critérios estabelecidos, devendo também aplicar ações de caráter sócio educativo.

Os objetivos pretendidos são:

- Possibilitar o acesso e permanência de crianças pertencentes às camadas sociais tradicionalmente excluídas da escola,
- Integrar as famílias ao processo educacional dos seus filhos,

- Reduzir os custos decorrentes da evasão e repetência escolar;
- Contribuir para o combate ao trabalho infantil;
- Evitar a permanência de crianças na rua e contato com situações de risco pessoal e social;
- Elevar a qualidade de vida de famílias de renda menores;
- Recuperar a dignidade e auto-estima das camadas excluídas da população, despertando a esperança no futuro dos filhos, o que significa “inclusão social pela via da educação”. (Relatório de Atividade de 2002, 2, 3,5).

Neste mesmo âmbito, também foi implementado em 2001, o programa Bolsa Alimentação, que se articula com a política de saúde, pretendendo reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias pobres, direciona suas ações para mulheres gestantes e que estejam amamentando seus filhos até seis meses de idade e ou ainda famílias com crianças de seis meses até seis anos de idade.

Este programa além de reforço alimentar cria mecanismos para integrar as famílias as ações básicas de saúde, visando também à inclusão social.

Registramos também o auxílio-gás, do governo federal criado em janeiro de 2002, que atende famílias pobres devendo estas já estarem cadastradas em outros programas do governo federal ou ainda que possuam renda mensal “per capita” de meio salário mínimo.

O repasse financeiro de R\$7,50 por mês, sendo este repassado as famílias a cada dois meses.

Também integrante do programa Fome Zero, o cartão alimentação foi instituído em 2003, pretendendo promover a segurança alimentar, combater a fome e as suas causas estruturais. Para esse objetivo envolve vários ministérios articulando responsabilidades para três esferas de governo, além de responsabilizar também a sociedade civil.

A transferência monetária é de R\$ 50,00 por família, estas devendo possuir renda mensal “per capita” de até meio salário mínimo, sendo contabilizada nessa renda recursos advindos de outros programas de transferência de renda.

Os programas aqui explicitados-Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, todos de autoria do governo federal, foram unificados em outubro de 2003, sendo hoje denominados de Bolsa Família.

Esta unificação executada de forma descentralizada teve por justificativa a ampliação de recursos e com intuito de manter um único programa de transferência de renda, articulando programas nacionais, estaduais e municipais em implementação, para que futuramente institua-se uma política nacional de transferência de renda.

Desse modo, o desafio na busca da construção de uma política pública de transferência de renda é unificar além de programas federais, programas dos governos estaduais e municipais. O trabalho é complexo, pois envolve amplos sujeitos que divergem seus interesses e possuem racionalidades próprias. Demanda articulação de transferência monetária com uma política econômica de geração de emprego e renda com outros programas sociais. Assim, se de fato caminhamos para uma política de transferência de renda é preciso que se respeite a especificidade e autonomia dos sujeitos sociais, oferecendo suportes diferenciados.

3.4 Histórico das Experiências dos Programas de Transferência de Renda Implantados pelo Governo do Estado de São Paulo

No Estado de São Paulo, já no início da década de 50, pode-se constatar a introdução de políticas de apoio às famílias voltadas à manutenção dos filhos, como por exemplo: o Serviço de Colocação Familiar, órgão vinculado ao poder judiciário, concedia através do Juizado de Menores subsídios financeiros às famílias, objetivando apoiá-las na manutenção de seus filhos. Posteriormente, na década de 80, este serviço foi transferido pela Lei nº 4.667 de 19 de dezembro de 1984 para o poder executivo, passando a denominar-se IAFAM – Instituto de Assuntos da Família, integrando-se à estrutura da então Secretária da Promoção Social¹⁸.

¹⁸ A Secretária de Promoção Social era um órgão vinculado ao Poder Executivo, encarregado da formulação, execução e coordenação de programas e projetos de assistência social e promoção social executados no âmbito do Estado de São Paulo. Esse órgão conforme as mudanças de governo

Sendo assim, o IAFAM, no âmbito de São Paulo, passa a responder, a partir de 1984 até 1996, pelas ações específicas de atendimento à família, buscando “proporcionar as crianças e aos adolescentes carentes condições favoráveis ao pleno desenvolvimento físico e mental por intermédio dos seguintes instrumentos:

- prestação de auxílio à própria família;
- transferência a lar substituto;
- realização de todas as atribuições do antigo Serviço de Colocação Familiar;
- fornecimento de informes sobre características e transformações familiares no Estado de São Paulo (Artigo 2º da Lei nº 4.467 de 19 de dezembro de 1984)”.

Os subsídios financeiros, repassados diretamente à família, correspondiam a um valor que ficava em torno de 1/10 (um décimo) do salário mínimo vigente na época, para cada criança da família e em casos excepcionais seria acrescido 1/4 (um quarto) do salário mínimo vigente “per capita”.

Além do repasse do subsídio financeiro, foi proposta uma metodologia de ação com enfoque sócio-educativo, pautado em atividades junto às famílias atendidas, por meio de reuniões, apoio e orientação, com vistas a ampliar o universo informacional das famílias, sob a coordenação de um assistente social.

Cabe ressaltar, que o IAFAM executou esse programa, através de convênios com diversos municípios, do estado de São Paulo, tendo, no decorrer desse período de funcionamento, passado por diversas reformulações no que diz respeito a sua estrutura, objetivos e metodologia de ação.

O ano de 1994 foi consagrado pela ONU como o “Ano Internacional da Família”, quando, então foi formulada a “Declaração Mundial sobre Direitos da Família”, e constituída, no âmbito do Ministério do Bem -Estar Social, uma comissão interministerial, criada pela Portaria nº 631, DOU nº 98 de 14 de maio de 1994, que tinha como propósito “levantar subsídios dos órgãos governamentais bem como de

passou por diversas reestruturações e denominações, a saber: Secretaria do Trabalho e Promoção Social, Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, sendo que atualmente, passou a denominar-se Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social.

representantes da sociedade civil relacionados ao tema para a formulação da Política Nacional da Família”.

Nessa mesma época, a então denominada Secretária da Criança, Família e Bem-Estar Social – SCFBES, levando em consideração os pressupostos de priorização da família pela Constituição Federal e outras legislações infra-constitucionais e, diante da constatação da grande distância entre a norma e a real situação da família brasileira, propõe em junho de 1995 uma política social de família, consubstanciada no documento “Política Social de Família”¹⁹, baseada nos princípios e diretrizes da Política Nacional da Família Brasileira, de outubro de 1994.

Essa política social considerou a família como eixo das políticas sociais e contribuiu para direcionar as ações referentes ao atendimento à família no Estado de São Paulo, levando à formulação de novos programas de atendimento que contemplassem um conceito de família mais abrangente para que possibilitasse a compreensão e apreensão das várias formas de família no decorrer da história e em diferentes estruturas sociais.

Todavia, no ano de 1998 a SCFBES, passa por novas reformulações, visando adequar-se às exigências da legislação em vigor, e passa a denominar-se Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social –SADS. Reordena suas ações e propõe a implantação de novos programas, dentre eles o Programa Família subdividido em dois sub-programas: Complementando a Renda, que previa o repasse de recursos financeiros para complementar a renda familiar no valor mensal de R\$ 50,00 por membro da família e o Fortalecendo a Família, que previa a realização de ações sócio-educativas, visando o fortalecimento das relações familiares e sociais. Estes programas, mais tarde, substituíram o programa do IAFAM, sendo que o Decreto nº 42.826 de 21 de dezembro de 1998, transferiu as atribuições destes órgãos e seus recursos para a Coordenadoria de Fomento da Rede de Assistência Social – COFRAS, órgão executor da SADS.

¹⁹ O documento Política Social de Família da SCFBES trouxe uma avaliação das políticas sociais, considerando que estas vinham refletindo “as contradições e ambigüidades que permeiam a esfera política, assumindo características clientelistas, de favoritismo, calcadas em relações tutelares e de dependência, tornando-se inoperantes no combate à miséria”:

Em 2001, o Programa Complementando a Renda foi substituído pelo Programa Renda Cidadã, através da Resolução SEADS 15/01, de 27 de dezembro de 2001.

Tal enfoque fez-se necessário, em razão da finalidade de se pontuar o processo de constituição do Programa Renda Cidadã no Estado de São Paulo, o qual será apresentado no decorrer da presente análise.

Contudo oportunamente o próximo item, ressaltará a atual caracterização dos PTRs no Estado de São Paulo.

3.5 Caracterização dos Programas de Transferência de Renda no Estado de São Paulo:

Os programas sociais da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS) atendem as principais necessidades da população, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e proporcionar o desenvolvimento social. Pode-se dividir as ações da SEADS, em três grupos: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e Programa de Transferência de Renda.

A Proteção Social Básica, em síntese, inclui ações preventivas de assistência a todos os segmentos sociais – crianças e adolescentes, idosos, portadores de necessidades especiais – com atividades como a complementação de horário escolar, práticas esportivas, culturais e de lazer, apoio à família com cursos de capacitação para geração de renda. A Proteção Social Especial, resumidamente, contempla as ações de acolhimento e abrigamento, visando à proteção para o segmento em situação de risco pessoal. Enquanto, que para o grupo dos Programas de Transferência de Renda, a SEADS engloba o Programa Ação Jovem e o Programa Renda Cidadã, objeto de análise do estudo.

Sendo assim, o governo do estado de São Paulo, com vistas a apoiar as famílias mais pobres garantindo o direito ao efetivo acesso a bens e serviços

coletivamente construídos, como também visando à diminuição da evasão escolar de jovens de 15 a 24 anos, é que tais programas vêm sendo engendrados nos últimos anos, caracterizados pela transferência monetária no valor de R\$ 60, 00, direto para as famílias beneficiárias; as quais uma vez a cada mês, efetuam por meio dos seus cartões magnéticos o saque do benefício.

Contudo, o presente estudo se delimitará na análise do Programa Renda Cidadã, no município de Presidente Prudente/ SP, cuja caracterização será exposta no decorrer do trabalho.

3.6 O Programa Renda Cidadã:

O Programa Renda Cidadã é um programa de transferência de renda, que visa como preconizado pela Política Nacional de Assistência Social de novembro de 2004, garantir a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), não se apresentando como uma compensação do valor do salário-mínimo, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou de desemprego. É o caso das pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para a sua reprodução social em padrão digno e cidadã.

Como estratégia do Governo do Estado de São Paulo, para enfrentar a pobreza e a desigualdade social é adotado o desenvolvimento social integrado. Esta ação envolve a articulação de programas e projetos desenvolvidos por diferentes Secretarias de Estado e por outras instâncias governamentais.

Para atender a essa estratégia criou-se o Cadastro Pró-Social, concebido como um sistema na Web (www.prosocial.sp.gov.br), para reunir e organizar as informações das ações sociais executadas no Estado de São Paulo, fornecendo os meios necessários para a articulação dos diversos programas.

O sistema está estruturado em três módulos principais: cadastro único de instituições; cadastro único de programas/ projetos/ ações; cadastro único de famílias e beneficiários, e um módulo complementar de recuperação de informações.

O módulo do cadastro único de beneficiários tem como base o cadastramento das famílias beneficiárias ou potencialmente beneficiárias de programas sociais. O cadastramento das famílias é feito diretamente pela instituição executora do programa, através da Web.

O sistema entrou em operação em março de 2004, conta atualmente com uma base de mais de um milhão de famílias cadastradas e permite a visualização dos três importantes programas de transferência de renda: Renda Cidadã e Ação Jovem, ambos estaduais, e o Bolsa Família, federal.

É um benefício de concessão temporária (pelo período de 12 meses, podendo ser prorrogado por uma única vez por igual período). Destinado a famílias em situação de risco pessoal, residentes em bolsões de pobreza, com renda mensal “per capita” de R\$ 100, 00, priorizando mulheres chefes de família.

O objetivo do programa é conceder o recurso financeiro temporário, visando à melhoria das condições de subsistência das famílias integradas com ações socioeducativas e de geração de renda.

No que se refere aos gestores do programa, cabe a SEADS, coordenar e normatizar o programa, como também realizar o monitoramento e avaliação e assessorar os parceiros na operacionalização do programa. Sendo que à prefeitura municipal, cabe definir o foco territorial de atendimento, inscrever e selecionar as famílias interessadas, efetuar o cadastramento das famílias selecionadas para o Programa Renda Cidadã no sistema Pró-Social e realizar as ações socioeducativas e de geração de renda. Ao Banco Nossa Caixa é incumbida à emissão dos cartões magnéticos e efetuar o pagamento em dinheiro através da rede de suas agências.

Os critérios para a inscrição das famílias no programa são:

- família residente em área caracterizada como bolsão de pobreza;
- família residente no município há no mínimo 2 (dois) anos;
- família com renda mensal “per capita” de até R\$ 100,00;
- família com responsável legal, com idade mínima de 18 (dezoito) anos (prioridade mulher);
- família com crianças e adolescentes de 6 (seis) à quinze anos matriculados e freqüentando a escola;

- família com crianças de até 7 (sete) anos com carteira de vacinação atualizada.

Todavia, os documentos necessários para a inscrição no programa são os seguintes: documento original de identidade do titular responsável pela família; documento original de cada integrante da família (RG ou CPF ou Carteira de Trabalho ou Certidão de Nascimento); comprovante de residência; comprovante ou declaração de renda familiar; comprovante de matrícula de frequência no ensino fundamental, das crianças e adolescentes com idade entre 6 (seis) e 15 (quinze) anos e comprovante de carteira atualizada de vacinas das crianças de até 7 (sete) anos de idade.

Os critérios para a seleção das famílias no programas são:

- família com chefe ou o provedor desempregado;
- família chefiada prioritariamente por mulher;
- família com maior número de crianças e adolescentes com idade inferior à 15 (quinze) anos;
- família com adolescentes cumprindo medida sócioeducativa;
- família com membro egresso do sistema penitenciário ou em situação de privação de liberdade;
- família com membro portador de deficiência incapacitado para o trabalho;
- família com membro idoso com mais de 60 anos.

Os critérios para permanência das famílias no programa estão postos da seguinte forma:

- participar das ações desenvolvidas pelo município;
- comprovar a frequência escolar das crianças e adolescentes de 6 (seis) à 15 (quinze) anos regularmente;
- manter a carteira de vacinação atualizada das crianças com até 7 (sete) anos.

No tocante dos indicadores sociais para avaliação dos resultados do programa, tem-se:

- retorno das crianças e adolescentes à escola;

- aumento da permanência na escola e diminuição dos índices de evasão escolar;
- melhoria da qualidade de vida;
- melhoria nas relações familiares/ resgate de auto-estima;
- diminuição do índice de mortalidade infantil.

De forma sintética, esta é a constituição do Programa Renda Cidadã, todavia, o presente estudo trará como anexo a Resolução da SEADS de 01/03/2005 e a Norma Operacional Básica que dispõe sobre o programa.

No ano de 2004 o Programa Renda Cidadã beneficiou 60.000 famílias e em 2005 um total de 135.126 famílias foram beneficiadas e a meta para 2006 é de 177.000 famílias.

Como já indicado, o trabalho se delimitará na análise do Programa Renda Cidadã, no município de Presidente Prudente/ SP (em apenas um Centro de Educação para Cidadania), tornando imprescindível a sua caracterização.

3.7 Caracterização do Município de Presidente Prudente

O município de Presidente Prudente foi fundado em 14 de setembro de 1917, pelos Coronéis Francisco de Paula Goulart e José Soares Marcondes. O município foi criado pela Lei Estadual nº 1.798/21 de 28 de novembro de 1921.

Atualmente, o município de Presidente Prudente caracteriza-se como a 10ª região administrativa do estado de São Paulo, de acordo com a estimativa populacional do IBGE/2005, o município possui aproximadamente 204.036 habitantes²⁰ distribuídos em uma área territorial de 562 KM², englobando os distritos de Eneida, Ameliópolis, Montalvão e Floresta do Sul. É classificado como um município de grande porte²¹ (população de 101.000 – 900.000) possui uma

²⁰ Fonte: Censo IBGE 2005 – disponível na página www.ibge.gov.br

²¹ De acordo com a Política Nacional de Assistência Social de novembro de 2004, os municípios se caracterizam de acordo com o número de habitantes como: municípios pequenos I (pop. até 20.000 hab); municípios pequenos II (pop. de 20.001 a 50.000 hab); municípios médios (pop. 50.001 a 100.000 hab); municípios grandes (pop. 100.001 a 900.000 hab) e metrópoles (pop. superior a 900.000).

organização complexa, no que tange sua estrutura econômica, pólos de regiões e sedes de serviços mais especializados.

Cabe ressaltar, no entanto, que municípios que congregam um grande número de habitantes e, pelas suas características em atraírem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas, apresentam grandes demandas por serviços das várias áreas de políticas públicas. Sendo assim, a caracterização territorial de Presidente Prudente como município de grande porte lhe reserva algumas especificidades.

A maioria da população economicamente ativa do município encontra-se no setor formal da economia, expressos pelos segmentos representados pelos empregados do comércio, da indústria, do funcionalismo público e dos profissionais liberais. Todavia há uma parcela da população que se encontra empregada em postos de trabalho que exigem baixa qualificação profissional e baixa escolarização como os trabalhadores das áreas da construção civil, do trabalho doméstico e da hotelaria (como garçons, ajudantes e auxiliares de serviços gerais nos buffet`s), como também os trabalhadores autônomos, nas mais diversas áreas do comércio e da prestação de serviços, tais segmentos representam claramente os processos de precarização das relações de trabalho. Tem-se também a camada que sobrevive no mercado informal representado, pelas pessoas que trabalham na coleta de lixo reciclável e no comércio ilegal e informal de produtos importados, expostos nas praças da cidade. Por último, concentra-se uma significativa parcela de aposentados, pensionistas e desempregados.

Nesse sentido, a título de conhecimento, segundo pesquisa realizada em 2003 pelo SIMESPP/ UNESP²², a renda média da população de Presidente Prudente, alcança o valor de R\$ 1.089,00, enquanto que a renda mediana, R\$ 500,00. A diferença presente nestas duas medidas acabam por revelar uma das facetas da desigualdade social no município: a metade dos chefes de família (cujas rendas atingem no máximo R\$ 500,00) auferem uma renda 54% inferior à média dos

²² SIMESPP/ UNESP – Sistema de Informação e Mapeamento da Exclusão Social para Políticas Públicas. Maiores informações acesse o site: <http://www.prudente.unesp.br/simespp.htm>.

rendimentos na cidade, ou seja, a parte inferior da pirâmide de renda sequer alcança metade da renda média da cidade como um todo.

No que se refere à educação²³, ou seja, as unidades de ensino, o município de Presidente Prudente, abarca 82 escolas de ensino fundamental, (sendo que 31 são escolas públicas estadual, 26 públicas municipal e 25 são escolas privadas); 32 escolas de ensino médio, (onde 20 são públicas estadual e 12 são escolas privadas); no que tange o ensino pré-escolar, o município abriga 64 unidades, (sendo que 1 escola pública estadual, 28 municipal e 35 escolas privadas). Enquanto, que para o ensino superior, Presidente Prudente dispõe de 1 escola pública estadual e 3 escolas privadas; como também de 1 escola técnica.

O município de Presidente Prudente, no que tange a saúde²⁴, dispõe de 87 estabelecimentos de saúde, (sendo que destes, 30 estabelecimentos – entre hospitais e centros de saúde – são públicos e 57 são privados). Todavia, há um total de 47 estabelecimentos de saúde que prestam serviços aos SUS. Essa área disponibiliza aproximadamente 1334 leitos hospitalares, sendo que 984 disponíveis ao SUS. Ainda como respaldo à área da saúde, o município dispõe do Programa Saúde da Família (PSF)²⁵, o qual realiza trabalhos em 47 bairros, somando um total de 10.970 famílias atendidas, o que equivale a cobertura de 39.073 pessoas.

É oportuno ressaltar, que o município de Presidente Prudente, expressa e configura claramente um padrão de distribuição territorial, no qual se reservam os espaços centrais para as classes de mais altas rendas e as periferias urbanas para as classes de menor rendimento.

As classes de maiores rendimentos ocupam os setores centrais da cidade. Porém, tem-se uma classe superior de renda média, entre 10 e 30 salários mínimos, localizada em setores espacialmente distintos, melhor delimitados e localizados no entorno imediato do centro historicamente reconhecido, correspondendo os setores preferencialmente escolhidos para a localização dos denominados “condomínios fechados”. Estes acabaram por provocar uma concentração espacial das classes de

²³ Fonte: Censo IBGE 2005 – disponível na página www.ibge.gov.br.

²⁴ Fonte: Censo IBGE 2005 – disponível na página www.ibge.gov.br

²⁵ Os dados referentes à cobertura do atendimento do Programa Saúde da Família no município de Presidente Prudente, foram coletados junto a Secretaria Municipal de Saúde – julho de 2006.

maiores rendas no seu interior, redistribuindo as famílias de acordo com suas rendas no interior do espaço urbano, requalificando o próprio conceito de periferia como área unicamente destinada às classes de menores rendimentos.

Assim, esta configuração de distribuição territorial do município, enquanto uma das vias possibilita levantar nexos que levaram ao aumento das diferenças e das desigualdades intra-urbanas, no que se refere à localização das famílias, sugerindo um processo de diferenciação social que encontra no espaço urbano uma ampliação dos processos de segregação espacial, ou seja, a complexificação do espaço social corresponde à ampliação das desigualdades espaciais no município de Presidente Prudente.

Para tanto, existe no município entidades, programas e conselhos que prestam serviços à comunidade, nas mais diversas áreas: família, crianças e adolescentes, idoso, portador de deficiência, drogaditos e etc.

Contudo, o município de Presidente Prudente, se expressa como um recorte da realidade social brasileira tem se confrontado e desencadeado a partir da década de 90, um processo de empobrecimento de uma parcela considerável de sua população, o qual tem alterado significativamente a estrutura da família, seu sistema de relações e os papéis desempenhados.

Sendo assim, um grande número de famílias tem vivenciado um processo de vulnerabilidade e risco social em decorrência do desemprego, analfabetismo, precárias condições de saúde, desqualificação profissional, habitações precárias ou insuficientes, falta de saneamento básico, violência doméstica, alcoolismo, drogadição, separação e perdas na família.

Diante deste contexto, a Prefeitura Municipal de Presidente Prudente através da Secretaria Municipal de Assistência Social, lida com a questão social sob a ótica da unidade familiar, posto que, os problemas de exclusão que afetam crianças e adolescentes, idosos, portadores de deficiência, mulheres e desempregados do município, não poderão ser equacionados se desconsiderar-se esta unidade. Com vistas a responder as questões relativas às desigualdades sociais é que o município de Presidente Prudente operacionaliza suas ações de forma descentralizada, concretizando a execução dos programas em Núcleos de Ação Comunitária (NACs)

e os Centros de Educação para Cidadania (CECs), os quais somam um total de 8 núcleos/ centros²⁶, localizados em bairros periféricos. Cabe ressaltar, deste modo que esta modalidade de intervenção no cotidiano das famílias atingidas pelas expressões da questão social, representa uma das respostas asseguradas pelo Estado no que se refere ao sistema de proteção social brasileiro. Sob tal perspectiva, buscando o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania a Prefeitura de Presidente Prudente, representada pela Secretaria Municipal de Assistência Social em parceria com a SEADS, de modo descentralizado para os Núcleos/ Centros oferta ações como: o projeto criança cidadã, projeto ação jovem e o programa renda cidadã, objeto de análise do presente estudo.

Sendo oportuno ressaltar, sinteticamente, que o projeto criança cidadã tem por propósito a inclusão de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos em atividades educativas e lúdicas em período alternado ao da escola, que se encontram em situação de risco pessoal e social, com a finalidade de oferecer serviços voltados ao desenvolvimento e a socialização da criança e do adolescente, estabelecendo parcerias com a família, escola e comunidade.

Enquanto, que o projeto ação jovem, tem o objetivo beneficiar jovens, na faixa etária de 15 a 24 anos, com ensino fundamental ou médio incompletos e que se encontram em situação de vulnerabilidade social, oriundos dos bolsões de pobreza, priorizando aqueles pertencentes a famílias com renda de até 2 salários-mínimos, oportunizando além do retorno escolar, o acesso efetivo a cursos profissionalizantes (como por exemplo curso na área de hotelaria, secretariado e informática). Realiza-se também reuniões sócio educativas mensais, nas quais aborda-se questões relativas ao programa, a importância da educação formal e a relevância de buscar a qualificação profissional.

A explanação sobre os projetos acima citados fez-se necessária, haja vista, se constituírem como uma das principais respostas dispensadas pelos Núcleos/ Centros às demandas sociais de bairros periféricos. Cabe ressaltar, que tais projetos são

²⁶ Cabe ressaltar os NACs e os CECs estão sendo transformados em CRAS/ CREAS – a respeito consultar a Política Nacional da Assistência Social/2004 e SUAS/NOB/2005.

executados nos 8 Núcleos/ Centros do município, sendo que os recursos destinados e a quantidade de vagas oferecidas a população demandatária acompanha a particularidade de cada bairro. De modo semelhante do que já foi exposto sobre a operacionalização dos projetos criança cidadã e ação jovem, o programa renda cidadã também apresenta especificidades que serão exploradas a seguir.

Em virtude da diversidade dos Núcleos/ Centros existentes no município, como também em razão do tempo hábil para a pesquisa, centraremos nossa análise no desenvolvimento do programa renda cidadã no Centro de Educação para Cidadania do Jardim Cambuci.

3.8 A Execução do Programa Renda Cidadã no Centro de Educação para Cidadania do Município de Presidente Prudente

O Centro de Educação para Cidadania (CEC) do Jardim Cambuci realiza o trabalho junto às famílias desde 18/05/2005, as propostas de trabalho são executadas através da coordenação técnica de um assistente social, três educadores sociais e duas funcionárias da área de serviços gerais. O CEC se caracteriza como já apontado como uma unidade pública estatal de base territorial, cujas ações executadas compreendem a proteção social básica, objetivando prevenir as situações de riscos e fortalecer os vínculos familiares e comunitários, nesse sentido, organiza e coordena a rede de serviços locais; promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social e local; potencializa a família como unidade de referência e encaminha as populações as demais políticas públicas.

De acordo com o levantamento documental do CEC do Jardim Cambuci, e primordialmente através das informações coletadas nas entrevistas realizadas com as famílias foi possível elaborar o seguinte perfil das famílias atendidas.

- famílias de baixa renda, sem vínculos empregatícios, em extrema situação de pobreza, distribuídos entre trabalhadores domésticos, desempregados e coletores de lixo recicláveis (no lixão próximo ao bairro);

Tabela 1: Situação do provedor da família no mercado de trabalho:

Situação do Provedor	Nº absoluto
Empregador	00
Assalariado com carteira de trabalho assinada	01
Autônomo sem previdência social	05
Não trabalha	01
Assalariado sem carteira de trabalho assinada	02
Autônomo com previdência social	00
Aposentado/ pensionista	01
Total	10

Fonte: Tabela estruturada, a partir dos dados coletados nas entrevistas (julho/2006).

Tabela 2: Renda familiar:

Renda Familiar	Nº absoluto
Sem rendimentos	01
Até ½ sl. Mínimo (R\$175,00)	04
De ½ sl. A 1 sl. mínimo (R\$175,00 a R\$350,00)	04
De 1 a 2 sl. mínimo (R\$350,00 a R\$700,00)	01
Total	10

Fonte: Tabela estruturada, a partir dos dados coletados nas entrevistas (julho/2006).

- famílias com algum tipo de problemas na área da habitação ;

Tabela 3: Situação habitacional:

Tipo de Construção	Nº absoluto
Alvenaria	04
Madeira	03
Outros	03
Total	10

Tabela 4

A moradia é:	Nº absoluto
Própria	04
Cedida	03
Alugada	02
Invadida	01
Total	10

Fonte: Tabelas estruturadas, a partir dos dados coletados nas entrevistas (julho/2006).

- famílias com baixo índice de escolaridade;

Tabela 5: Escolaridade:

Escolaridade	Nº absoluto
Ensino médio completo e acima	01
Ensino médio incompleto	00
Ensino fundamental completo	01
5ª e 8ª série incompletas	03
4ª série completa	03
4ª série incompleta	01
Analfabetos	01
Total	10

Fonte: Tabela estruturada, a partir dos dados coletados nas entrevistas (julho/2006)

- famílias numerosas, agregadas, dependentes de recursos da comunidade, maioria chefiada por mulheres;

Tabela 6: Tipos de família:

Tipo de Família	Nº absoluto
Nuclear	02

Monoparental	03
Extensa/ agregada	02
Reconstituída	03
Total	10

Fonte: Tabela, estruturada a partir dos dados coletados nas entrevistas (julho/2006).

- famílias com alto índice de alcoolista e dependentes químicos (usuários de entorpecentes);

Tabela 7: Dependência/ Vícios:

Vícios	Nº absoluto
Nenhum vício	02
Drogas lícitas	05
Drogas ilícitas	03
Total	10

Fonte: Tabela, estruturada a partir dos dados coletados nas entrevistas (julho/2006).

- famílias com vínculos com a prostituição e ao sistema prisional;

Tabela 8: Prostituição e sistema prisional:

Os vínculos	Nº absoluto
Famílias que não apresentam, tais vínculos	01
Famílias com membros egressos do sistema prisional	03
Famílias com membros no sistema prisional	02
Famílias com membros vinculados a prostituição	04
Total	10

Fonte: Tabela estruturada, a partir dos dados coletados nas entrevistas (julho/2006).

Diante do perfil das famílias atendidas pelo CEC, pode-se afirmar que se enquadram no multifacetado perfil da pobreza, no Brasil, isto é, tais famílias,

convivem com problemas de saúde, de alcoolismo, com a baixa estima, com desmotivação, tudo aliado ao conformismo tão próprio de pessoas que ficam expostas, por longos períodos, ao processo de privações. Ressalta-se, que as famílias acabam por consumir suas energias na manutenção da vida, sobrando-lhes pouco tempo para o provimento das demais necessidades.

Visando a melhoria do quadro da pobreza urbana, a qual implica obrigatoriamente na melhoria de renda, o programa renda cidadã atua como uma das ações, voltadas a efetivar as intervenções públicas na área social, concretizando o enfrentamento das situações de vulnerabilidades e dos estados de privação.

3.9 Apresentação da Análise do Programa Renda Cidadã no Centro de Educação para Cidadania do Jardim Cambuci

Apresentar a análise do programa renda cidadã, é o que visa elucidar o presente item, verificar a execução deste PTR, como um dos mecanismos de enfrentamento à pobreza, considerando alguns dos seus objetivos propostos (expostos no item seguinte - Análise dos dados: eixos da pesquisa), sob o ponto de vista dos executores²⁷ e do universo de 50%²⁸ das famílias beneficiadas pelo programa. A análise se constituiu por meio da verificação dos dados coletados através de entrevistas que seguiram um roteiro pré elaborado, realizadas como já apontado com os executores e beneficiados.

Para tanto, a linha de pesquisa da análise explicitará de modo simultâneo a versão técnica e dos beneficiados sobre o programa renda cidadã, enquanto mecanismo de enfrentamento a pobreza, ou seja, as questões²⁹ utilizadas com as famílias e como também com os técnicos, foram transformadas em eixos de análise

²⁷ Os executores entrevistados para a pesquisa, equivale ao total de quatro assistentes sociais responsáveis pela execução das ações nos NACs/ CECs , como também com uma diretora da Secretaria Municipal da Assistência Social.

²⁸ Haja vista, o CEC/ Cambuci atender 20 famílias no programa renda cidadã, entrevistamos para a pesquisa apenas 10 famílias.

²⁹ As questões utilizadas com as famílias e como também com os executores, apresentam-se como Anexo A, no final do trabalho.

para a compreensão sobre a execução deste PTR, como um dos mecanismos de enfrentamento das expressões da questão social.

A pesquisa se desenvolveu como já salientado, em apenas um CEC/ NAC do município de Presidente Prudente, haja vista, se considerar que este apresenta basicamente características similares as outras unidades (CECs/ NACs) da realidade prudentina.

3.9.1 Análise dos Dados – Eixos da Pesquisa

O programa renda cidadã, enquanto PTR proporciona às famílias que se encontram em situação de exclusão social um complemento financeiro, para que alcancem o mínimo necessário a sua sobrevivência; bem como para garantir-lhes níveis de qualidade de vida compatíveis com a dignidade da cidadania. Sendo assim, será junto à família em situação de exclusão que o programa deve alcançar os resultados de melhoria na qualidade de vida e de cidadania.

Possibilita além do repasse financeiro, discussões através das palestras e reuniões temáticas de caráter sócio-educativo (contrapartida do programa). Os temas abordados nas reuniões temáticas e palestras são elencados de modo a contemplar o planejamento da equipe técnica responsável pelos trabalhos, e como também das propostas levantadas pelo grupo, alvo da ação. Realizam-se, também encaminhamentos aos serviços da Rede Pública Municipal, a cursos profissionalizantes, atendimentos individuais e familiares conforme necessidade do segmento atendido.

O primeiro eixo se constitui, no que tange a análise sobre as entrevistas com o universo de 50% das famílias, pautada basicamente através das seguintes linhas indagativas:

- a procura pelo programa foi para atender a que necessidade?
- no que se aplicou fundamentalmente o benefício?
- é possível atender outras necessidades humanas com o programa renda cidadã?

- a inclusão no programa propiciou o efetivo acesso a outros serviços ofertados na comunidade?
- esse tipo de programa é capaz de realizar mudanças na vida da família por ele atendido?

Diante da perspectiva adotada pela pesquisa, é possível relatar através dos dados colhidos, que apesar de uma certa semelhança em relação ao questionamento que se refere ao porque da procura pelo programa e no que fundamentalmente se aplicou o dinheiro, os entrevistados expuseram que no momento da busca pelo programa possuíam em mente que com a inclusão no mesmo estariam solucionando as despesas com alimentação, desse modo, seus esforços laborativos visando à manutenção da sobrevivência, seriam dispensados ao provimento de despesas com vestuário, educação dos filhos, e como também com os raros momentos de lazer. Todavia, já pontuando a segunda indagação, de acordo com as falas dos entrevistados, a lógica da primeira e da segunda questão se mesclam na prática. Dado seu grau de exclusão e de pobreza as famílias acabam por distribuir o recurso de R\$ 60, 00, não só com as despesas de alimentação, mas e como também com as demais.

“Ah... eu procurei o renda porque meu marido estava preso, eu estava passando por muitas necessidades com os meus filhos, passamos até fome. Daí pensei que com esse R\$ 60,00, eu estaria resolvendo o problema da alimentação pelo menos das crianças. Mas, mesmo com os bicos que faço, e com a ajudinha que meu marido tem dado agora que saiu da cadeia, não tem como dizer que vou gastar o renda com uma coisa só. A gente aperta de todos os lados e esses R\$ 60,00 acaba indo um pouquinho para cada coisa, é com comida, roupa, material de escola. E assim vamos vivendo” (Entrevistada 3).

Sendo assim, o primeiro e o segundo questionamento, constantemente se mesclam nas falas dos entrevistados, sendo possível pontuar a terceira questão, do eixo de análise, que indaga se o programa apresenta condições de atender outras necessidades humanas, visto que, de uma forma ou de outra, mesmo sob um contexto de completa miserabilidade o programa dá condições de se ver satisfeitas outras necessidades. Cabe ressaltar, que ao trazer para discussão alguns dos objetivos do programa como o ingresso e permanência de crianças/ adolescentes na

escola; diminuição do trabalho infantil; melhoria nas condições de vida e auto estima, o programa tem respondido sob o ponto de vista das famílias, satisfatoriamente.

“Com parte dos R\$ 60, 00, eu consegui comprar uma mochila para minha filha levar para a escola, ela ficou numa felicidade. E já falei pro meu filho que não gosta muito da escola, que se ele ficar faltando, nós vamos perder o renda” (Entrevistada 8)

“Bom, eu posso dizer que foi através da inclusão no renda que eu consegui uma profissão. Mesmo não conseguindo ainda meu salãozinho, foi pelo curso de manicure/ cabeleireira, oferecido as mulheres que eram do renda que eu tenho essa profissão. Ah, minha auto-estima vem crescendo com certeza, apesar das dificuldades” (Entrevistada 5).

“Claro que R\$ 60, 00, é bem pouco... mas mesmo assim dá pra pensar em algumas coisinhas que a gente pode fazê na vida... fico feliz com isso! Acho que melhora até minha auto-estima. Já comprei até um celular, parcelado em seis vezes, paguei as parcelas com o renda. É pouco, mais ajuda bastante” (Entrevistada 2).

No tocante da questão que aborda se a inclusão no programa possibilitou outros acessos na comunidade, é possível perceber por algumas falas expostas acima, que o acesso a outros serviços é possível e efetivado. Todavia, ressalta-se que através das informações prestadas pelos executores do programa foi possível acessarmos uma considerável lista de espera de mulheres que aguardam uma vaga nos cursos oferecidos, característica lamentável de diversas ações da área social, ou seja, demanda reprimida.

Para tanto, o acesso a outros serviços e entidades deu-se principalmente através dos encaminhamentos aos cursos de panificação, cabeleireiro, informática e artesanato ofertados na comunidade. Em algumas falas tivemos a percepção sobre essa interação com outros recursos da comunidade na área da saúde (em uma dimensão de conscientização).

“Depois que eu entrei no renda, me preocupo mais em manter a carteirinha de vacinação das minhas crianças em dia; estou indo mais no posto; levo eles pra pesar, pra pegar leite. A vidinha deles... a saúde mesmo acaba sendo mais acompanhada” (Entrevistada 6).

A última indagação, que abordou se esse tipo de programa é capaz de realizar mudanças na vida da família, constatou até por tudo que já foi exposto, que sim.

Pois, apesar de mínimas (para os olhos de muitos que não passam por estados de privações como estas pessoas), tais mudanças são significativas, no que tange principalmente a manutenção do lar, o resgate de auto-estima e a oportunidade de acessar cursos profissionalizantes. Esses aspectos acabam por contribuir com alterações visíveis no cotidiano de muitas famílias.

“Muita gente acha que não, mas o renda contribui sim, na mudança de algumas coisas. É só a gente buscar as oportunidades, são poucas, mas existem. As atividades desenvolvidas com as mulheres do renda cidadã, vão de uma forma ou de outra abrindo as portas na nossa vida. O estímulo por parte dos técnicos que nos acompanham é tão grande, a interação, a relação com eles é muito boa; se o valor do programa fosse um pouco maior, e se tivesse mais serviço para as pessoas, seria perfeito. É só lutar que a gente vai vivendo, quem sabe um dia as coisas não melhoram mais” (Entrevistada 3).

É oportuno ressaltar, que nós trazemos no Anexo A, das questões para as famílias, uma última pergunta que aborda a questão do maior sonho destas famílias, mas esse questionamento não foi incluso como eixo de análise. Todavia, cabe relatar os apontamentos em relação a essa questão. Qual é o seu maior sonho?

Das dez famílias entrevistadas (universo de 50%, considerando que o CEC/Cambuci atende vinte famílias no programa renda cidadã), seis mulheres (representando a família) responderam que o seu maior sonho “é ver os filhos encaminhados”, ou seja, que tenham oportunidades na vida, diferente dos pais de concluírem o ensino médio, e “porque não buscar uma faculdade”. Sob tal perspectiva, fica claro que a ânsia e/ou apego exacerbado as coisas materiais, algo característico da maioria das pessoas, se anula na experiência de vida dessas famílias. Elas têm claro, apesar das limitações, que o conhecimento é a única coisa e a mais preciosa que um pai pode deixar para um filho, e que será por meio deste que o seu filho terá condições de acessar diversas coisas na sua vida.

“O meu maior sonho é ver meus menino encaminhado, fora da vida do crime, das drogas. Queria ver eles estudando, para ver se conseguem um bom serviço. Que não tenham que trabalhar no lixo como eu e seu pai” (Entrevistada 1).

Já as quatro mulheres (representado a família) restantes, responderam que seu maior sonho é de “ter uma casa própria, onde cada um tenha o seu quarto e ter também um carro para andar”.

Assim, nota-se que como conseqüência da intensa privação, pela qual tais famílias estão submetidas, algumas nem sequer conseguem sonhar em planos, comumente sonhados e alcançados por inúmeros brasileiros, pelo triste fato de desconhecerem os mais simples prazeres da vida, por estarem a cada dia mais à margem dos perversos e complexos processos do sistema capitalista vigente.

Ainda como parte integrante do primeiro eixo, tem-se a análise dos dados, sobre o ponto de vista dos executores do programa renda cidadã, a qual se baseou da mesma forma da análise com as famílias, por linhas indagativas, as quais são:

- como avaliam o programa renda cidadã?
- como analisam a articulação do programa com outros programas e projetos do município?
- quais são os aspectos positivos e negativos, sob o ponto de vista técnico?

De modo a anteceder o desvelamento das linhas indagativas, acima citadas, foi possível relatar através das entrevistas com a técnica responsável pela execução do programa renda cidadã no jardim Cambuci, alguns apontamentos.

Considerando dessa forma, que os PTRs de modo geral, e o renda cidadã especificamente, pautam-se em uma concepção de que a questão da pobreza/ desigualdade, encontra uma via para ser amenizada, através da integração ao mercado consumidor, ainda que restrita e precariamente, das famílias que se encontram à margem das relações sociais.

Sendo assim, Oliveira (2003, p. 86), ressalta que:

[...] trabalhar com a exclusão social, como melhoria da qualidade de vida a níveis compatíveis de cidadania, implicaria necessariamente em programas que pudessem fazer frente ao caráter estrutural da pobreza, isto é, serem precedidos de uma política de emprego e distribuição de renda.

De acordo com Scherer (1997), os programas que continuarem desconcertados dos processos econômicos correm os riscos de tornarem-se uma política social de efeitos restringidos.

Retomando os apontamentos da referida técnica sobre os PTRs, esta enfatizou que o fato das famílias entrevistadas pontuarem satisfatoriamente sobre o desenvolvimento do programa, ela visualiza grandes dificuldades em se ver elevada a condição de vida destas famílias a patamares de cidadania aceitos socialmente, por meio do programa, haja vista, considerar que a construção da cidadania extrapola a questão da renda, exigindo maiores investimentos.

“Essas famílias raramente possuem uma renda fixa, assim qualquer renda recebida possibilita o atendimento de necessidades emergenciais, mas a real cidadania, essa sim requer um investimento maior que a renda” (Técnico 1).

Considera que o programa propicia apenas uma parcial e relativa melhora na qualidade de vida, pois este quesito restringe-se prioritamente apenas à aquisição de alimentação sendo assim, o resultado do programa centra-se, ainda que temporariamente, em proporcionar apenas meios para a sobrevivência física. A vida dessas famílias é amenizada minimamente, enquanto se encontram no programa.

Todavia, seria injusto desconsiderar que transcendendo minimamente a questão da compra de alimentos é comum através das falas de algumas famílias, perceber que o programa favoreceu a melhoria na qualidade de vida aliada ao resgate de auto-estima, por ter sido possível “aumentar mesmo que um cômodo da casa, e de poder comprar uma caixa de tubaina”.

Diante dos dados expostos até então, fica claro para nós pesquisadores, como também na concepção dos técnicos, que às vezes parece que o que se tem feito é quase nada, mas para as famílias que recebem é muito. É o começo, o engatinhar de um longo horizonte.

Retomando a análise sob o ponto de vista dos executores, em relação ao programa, tendo por eixo as linhas indagativas, anteriormente citadas, pode-se relatar que:

No tocante a primeira indagação realizada aos executores, a qual aborda a questão da avaliação do programa, estes informaram que é realizado semanalmente reuniões com toda equipe técnica, ou seja, todas as assistentes sociais dos NACs/CECs discutem sobre os possíveis ajustes em relação aos programas que desenvolvem, e como também alternativas para as questões pertinentes ao seu cotidiano de trabalho, pois segundo os executores, em razão da implantação do SUAS, são necessários diversos reordenamentos na área. Registram-se através de relatórios mensais e trimestrais as atividades desenvolvidas, relatórios estes encaminhados a instâncias superiores (DRADS/ SEADS)³⁰. De acordo, com os dados coletados, os executores entendem que:

“Compreendemos se tratar de uma ação muito positiva, que tem gerado resultados satisfatórios, mas que ainda necessita de muitos ajustes, principalmente na ampliação das bolsas e cursos oferecidos em especial, aos jovens que pertencem a essas famílias, uma vez que a ação abrange o núcleo familiar e não somente as mães ou crianças menores de dezesseis anos” (Técnicos 2 e 4)

Tendo por base o segundo questionamento, o qual ressaltou a articulação do programa renda cidadã com outros programas e projetos do município, os executores enfatizaram que sendo o programa renda cidadã mais uma ação executada no atendimento oferecido pelo CRAS, e que ocorre concomitantemente a outros projetos caracterizando uma micro rede de atendimento, uma vez que a família atendida através do renda cidadã possivelmente possui filhos no programa criança cidadã e ação jovem³¹, e está incluída também no programa Bolsa Família³², e é assistida por outras Secretarias e outras entidades do município.

³⁰ A DRADS - Divisão Regional de Assistência e Desenvolvimento Social, é uma unidade descentralizada da SEADS - Secretária Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, é a coordenadora da Política de Assistência Social do Estado de São Paulo, e tem como objetivo proporcionar o desenvolvimento social com o aprimoramento e a consolidação da assistência social como política pública. Cabendo a ela de acordo com o sistema descentralizado e participativo, enquanto gestora estadual, formular, implantar, coordenar, monitorar e avaliar o processo de municipalização do atendimento e a ação de mecanismos de participação da sociedade civil por meio de organizações da sociedade civil. A secretária ainda estabelece rumos, diretrizes e fornece instrumentos de apoio aos municípios, as entidades sociais e as ONGs.

³¹ A explanação sobre o Programa Ação Jovem, encontra-se na página 85 do presente estudo.

³² Sobre o Programa Bolsa Família, consultar página 74.

“Neste sentido, a articulação entre estes veículos não se limita apenas a encaminhamentos a cursos, mas também a novos atendimentos, a troca de informações para elaboração de diagnóstico social, visualização da rede de atendimentos, constatação do perfil das famílias atendidas e caracterização das demandas apresentadas de acordo com cada região, o que permite que as famílias possam ser assistidas por diversas frentes. Tal trabalho necessita de muitos reordenamentos de forma a buscar atingir a maior integralidade no atendimento as famílias, e necessidades que as mesmas apresentam” (Técnico 1).

Enquanto que na última questão, a qual prevê o pontuamento dos aspectos positivos e negativos do programa, foi levantado pelos executores os seguintes aspectos:

Positivos:

- o programa propicia autonomia, organização, além de favorecer o atendimento das necessidades emergenciais;
- abordando a questão das reuniões sócio educativas, foi possível constatar que os beneficiários encontram nesses momentos um espaço de aquisição de informações, e como também de reflexão sobre os problemas cotidianos que o cercam, ou seja, momento em ouvem e são ouvidos, expressando seus medos, angústias e dúvidas;
- processo de criação de vínculos entre os técnicos e as famílias, dado o maior acompanhamento sobre a família, em razão da inclusão no programa;
- fomenta principalmente o acesso e a inclusão nas políticas públicas;
- enquanto contrapartida do programa, busca-se a melhoria da qualidade de vida das famílias por meio do retorno e permanência a escola;

Negativos:

- a transferência monetária apresenta-se por um valor um tanto quanto irrisório, dado seus ousados objetivos;
- a insuficiência de vagas;

- um outro aspecto refere-se a questão do corte da renda per capita ser de R\$ 100,00, enquanto que por exemplo o Bolsa Família estar apresentando a per capita de R\$ 120,00, em razão do aumento do salário mínimo;
- o fato de muitas famílias, mesmo apresentando um quadro de extrema pobreza, só podem acumular dois PTRs, desde que estes sejam de esferas de poder diferentes (estadual e federal), e que a soma de ambos não ultrapasse a transferência direta de renda no valor de R\$ 95,00, valor este irrisório, dada a situação da família;
- no tocante ao Cadastro Pró Social, apontamos entraves na operacionalização.

Há dois questionamentos pertinentes ao estudo, que não serão expostos como eixo de análise, todavia apresentam relevância para compreensão do programa no município de Presidente Prudente. Os quais se referem à caracterização do programa no município e a destinação dos recursos.

Tal abordagem se fez necessária, pois, considerando que o renda cidadã é um programa estadual, há possibilidades de alterações, o município possui autonomia no que concerne a caracterização do programa, visto que, este já vem pronto?

Segundo informações coletadas com os executores, é possível relatar que o programa é ajustado de acordo com a realidade de cada município, no que tange as palestras, cursos oferecidos, oficinas e trabalhos sócios educativos.

“Aqui em Presidente Prudente o repasse das bolsas é destinado a 140 famílias, contudo o recurso repassado ao município, é utilizado para atender cerca de 300 famílias, através das atividades paralelas: palestras, oficinas, cursos profissionalizantes destinados aos jovens, cursos de inclusão produtiva (geração de renda individual ou coletiva) e outras ações necessárias” (Técnico 1).

Em relação à destinação dos recursos, fomos informadas que:

“Há algum tempo os municípios puderam optar se continuariam a utilizar o recurso complementar para as atividades paralelas, ou se converteriam em novas bolsas. O município optou por continuar com o convênio de repasse de bolsas a 140 famílias e recurso complementar para a realização das

atividades paralelas, por compreendermos que o simples repasse das bolsas comprometeria a qualidade dos serviços, visto que a comunidade avalia como extremamente produtiva as atividades complementares, que abrangem um número muito superior de famílias, haja vista, atendermos cerca de 300 famílias. Convertendo o repasse complementar em bolsa, perderíamos o recurso disponível as ações complementares, o que colocaria a margem um grande número de famílias por limitar a ação, e de acordo com nossa avaliação comprometeria a qualidade das ações complementares” (Técnico 1).

O segundo eixo de análise da pesquisa é composto dos dados levantados através das entrevistas realizadas com um universo de 100% (o que equivale a 50%, em relação ao total de famílias atendidas) das famílias, baseia-se por meio das seguintes linhas indagativas:

- como você classificaria a sua participação nas reuniões sócio-educativas?
- qual a relevância dos temas abordados nas reuniões sócio-educativas, no que tange a aplicação nas questões cotidianas?

De acordo com os dados coletados, em relação à primeira questão, as famílias beneficiárias em sua maioria, classificam as suas participações nas referidas reuniões como satisfatórias, haja vista, apresentarem temas relevantes às questões cotidianas, sendo que estes geralmente são escolhidos por elas, gerando entre as mesmas um maior interesse em participar das reuniões.

“Eu acho ótima as coisas que a gente discute nas reuniões. Uma vez, por exemplo, veio uma psicóloga falar da necessidade que nos pais temos de manter um diálogo com os filhos, sabe assim, de se conversar mais com eles ao invés de chegar batendo. Depois desse dia que eu percebi o erro que eu tinha cometido com meu filho mais velho, quando uma vez peguei ele de pau na frente dos colegas” (Entrevistada 1).

Ao abordar o segundo questionamento realizado as famílias, foi possível perceber, até pelo que foi exposto, que os temas abordados correspondem freqüentemente aos problemas enfrentados, por estas, no seu dia-a-dia, ou seja, é possível facilmente dar aplicabilidade em questões simples do cotidiano a partir dos apontamentos defendidos nas reuniões, visto que, tais discussões não se restringem a apenas questões ligadas a área da assistência social. Pois através do trabalho sócio-educativo, é possível levar informações, esclarecimentos, reflexões a respeito

de relacionamento familiar, trabalho, convívio em comunidade, buscando alternativas para melhorar a qualidade de vida. Tal trabalho propicia as famílias à oportunidade de expressarem sentimentos e partilharem com o grupo algumas de suas dificuldades, ao mesmo tempo em que descobrem suas próprias potencialidades e aptidões.

“A gente sabe que essas reuniões é obrigação, já vi gente que faltava bastante e acabou perdendo o renda. Eu não! Eu gosto tanto das reuniões, que já pedi, que quando eu sair do renda, mesmo não recebendo mais o dinheiro, ah... eu quero continuar participando, pra aprender sempre mais. E as coisas que eu já aprendi, às vezes nem serve só pra mim, já discutimos até sobre o estatuto da criança e do adolescente, fiquei sabendo de um monte de coisa que meus filhos tinha direito e também dos meus deveres e eu nem sabia. Ah, quando teve a palestra sobre o conselho tutelar, nossa.... foi bom, hein! O conselho não é só para punir... ajuda também” (Entrevistada 7).

Ainda como componente do segundo eixo, tem-se a análise dos dados sob o ponto de vista dos executores do programa, a qual pauta-se na seguinte linha indagativa:

- como os executores analisam, as reuniões sócio-educativas, como um mecanismo que pode vir a contribuir para que a família adentre novos patamares de vida?

Na concepção, dos executores entrevistados, no que se refere a tal questionamento, enfatizaram que as ações sócio-educativas possuem um caráter preventivo, devendo garantir as famílias o fortalecimento dos laços afetivos, das relações saudáveis, de sua organização funcional, para que elas assumam suas funções de proteção e desenvolvimento social de seus membros. Tem como finalidade contribuir para conscientizar as famílias em relação à participação na sociedade, tanto para produção de bens, como para seu usufruto e gestão. Como também facilitar ao indivíduo encontrar alternativas para suas próprias dificuldades. Apresentam desse modo, características de uma ação informativa e formativa.

“Eu vejo as reuniões sócio-educativas, como o espaço que proporciona as famílias o conhecimento sobre os seus direitos e deveres, que tenham acesso aos recursos e serviços da comunidade e que os pais cumpram seus pais de educadores dos filhos, considerando que a família é à base de tudo.

O objetivo é fazer com que a unidade familiar apresente meios para a superação de sua problemática, melhorando a convivência. Visamos chegar a uma emancipação, voltada à inclusão social e à reorganização familiar” (Técnico 2).

Diante da análise em relação ao conteúdo das falas dos executores e do universo de 100% das famílias entrevistadas, torna-se evidente que os resultados auferidos pelo programa Renda Cidadã (enquanto um dos diversos PTRs) às famílias beneficiadas são bem limitados, ao compará-los aos seus ousados objetivos. Todavia, essa constatação não o torna descartável, constitui-se ainda que insuficientemente numa alternativa de ampliação dos direitos sociais dos segmentos mais vulnerabilizados.

Com a análise, se pode observar que as famílias relatam histórias semelhantes, e geralmente o valor do benefício acaba incorporado ao curto (quase ausente) orçamento familiar; aliviando paliativamente a pobreza, sendo muito raro (ou mesmo inexistente) o fomento emancipatório das famílias.

É fato que ao cessar o benefício, elas retornam automaticamente a sua anterior situação de vida, um pouco mais precária. Sendo assim, verifica-se que a transferência monetária em si é fácil, mas difícil é construir as “portas de saída” do programa.

De acordo com alguns especialistas, como a economista americana Kathy Lindert, em matéria publicada no jornal, “O Estado de São Paulo” de 19 de março de 2006, é enfatizado que é óbvio que os PTRs não são suficientes para acabar com problemas tão profundos como a pobreza e a desigualdade, que no caso brasileiro, é das maiores do mundo. Para a economista, um bom começo seria a reforma dos gastos sociais, que hoje beneficiam mais os ricos e o mercado formal, desse modo, Kathy (2006) enfatiza:

“A reforma da previdência é a prioridade número um do Brasil, em 2005, enquanto o PTR (bolsa família) tomou 0,36% do PIB para beneficiar os mais pobres, o governo gastou 3,7% (também do PIB) com o déficit da previdência, que beneficia os mais ricos, ou seja, destina-se o dinheiro dos impostos a quem não precisa”.

Para tanto, cabe salientar que enquanto as mudanças estruturais necessárias não são realizadas não se pode esperar durante gerações para se atender aos pobres. Sob tal perspectiva os PTRs apresentam relevância, no que tange a melhoria imediata das condições de vida de inúmeras famílias. Nesse sentido, o ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Patrus Ananias, enfatizou em matéria publicada no jornal “O Estado de São Paulo”, de 19 de março de 2006, que desenvolver os PTRs no Brasil, pautando-se por uma sistemática articulação de ações integradas com outros Ministérios, Estados e Municípios, certamente é possível construir um conjunto de possibilidades, tidas como “portas de saída” dos programas, assegurando níveis maiores de qualidade de vida das famílias mais excluídas e desprovidas da sociedade.

Portanto, a tendência dos PTRs no Brasil, tende a se propagar cada vez mais, dada principalmente, a possibilidade do grande retorno político, descontinuí-los, diante do atual contexto econômico, político e social seria “suicídio”. Todavia, é fundamental que a sociedade atente-se para a questão da criação das denominadas “portas de saída” como a geração de emprego e renda justa, se não a demanda e a dependência pela assistência social, tende a crescer assustadoramente, exacerbando as expressões da questão social em detrimento do desenvolvimento econômico e social do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Estas considerações expressam a síntese do estudo realizado ao longo deste trabalho, através da constante análise em torno do nosso objeto de pesquisa.

Como indicado nos primeiros capítulos desta análise, a complexidade, a contrariedade e a desigualdade expressas nas relações sociais, no decorrer das décadas no mundo e no Brasil especificamente, provocaram problemas sociais gravíssimos.

A questão social, engendrada pelo modo de produção capitalista, exigiu deste, respostas que viessem de encontro com as precárias condições de vida de inúmeras famílias, é sob esta perspectiva de enfrentamento às expressões da questão social, que se problematizam mecanismos (Leis e Políticas Sociais), voltados a sua amenização.

Contudo, abordamos especificamente a trajetória de enfrentamento da questão social no Brasil, neste sentido, destacou-se a relevância da assistência social, como área fecunda à satisfação de necessidades dos segmentos mais vulnerabilizados. Indicou-se que infelizmente, a política pública da assistência social, traz em seu bojo um legado assistencialista e tutelador, todavia, o presente estudo demonstra os inúmeros processos desencadeados na área social, do final do século XX até os dias de hoje, voltados a romper com esse caráter.

Contemplamos para a análise o desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda, reconhecidos como já indicado como uma das estratégias desencadeadas pelo Estado, no que tange o fomento de respostas às expressões da questão social.

Verificou-se com a pesquisa, que a transferência de renda promovida pelos programas, de acordo com a sua funcionalidade e intencionalidade, tende a se orientar apenas enquanto mais um programa compensatório e residual, fundamentado nos pressupostos do mercado, no qual o desemprego e a exclusão social são inerentes ao sistema, portanto inevitáveis. Sendo que no tocante a melhoria das condições de vida das famílias analisadas, pode-se constatar que tal objetivo é restritamente efetivado, enquanto que o acesso as demais políticas

sociais por intermédio da inclusão no programa ocorre, todavia dentro de um padrão mínimo, expresso por atendimentos paliativos sem continuidade.

Tais programas têm por objetivos garantir a autonomia do indivíduo, enquanto um frágil consumidor, amenizando os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, desconsiderando o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra o desestímulo ao trabalho. Sob tal perspectiva, constatamos que seus resultados se reduzem à mera reprodução da pobreza, com vistas apenas a garantir padrões mínimos de sobrevivência.

Apresentam-se como reafirmadores dos pressupostos miserabilistas dos “mínimos de pobreza” que até os dias de hoje regem os programas sociais, reduzem consideravelmente os padrões de civilidade (dada a irrisoriedade da transferência monetária) e indicam uma frágil autonomia limitada ao pressuposto possessivo liberal (a liberdade entendida estritamente e precariamente como a aquisição de materiais básicos de consumo), eliminando a possibilidade de escolhas consideradas valiosas e válidas de serem vividas.

É sob tal perspectiva, que Buarque (1999), ressalta que as transformações transcorridas no país e no mundo, a partir da década de 90, associadas a um legado histórico de apartação social e relações sociais pautadas no autoritarismo conservador na condução da política, aparentemente, minaram o debate e a mobilização em torno das possibilidades de uma reconstrução política. Dessa forma, vive-se sob um contexto, em que as mudanças que pareciam se processar no campo dos direitos e demais conquistas legalmente asseguradas na Constituição Federal de 1988, sofreram um considerável encolhimento, quando não, frágeis ou incompletas demais para realmente provocar impactos no cotidiano da pobreza.

Nesse sentido, a ambigüidade expressa no movimento de implantação dos PTRs no Brasil, se constituiu em estratégia de reprodução das condições (mínimas) de vida de seus beneficiários, mas também se constituiu em mecanismo de consolidação do “lugar” subalterno a que os pobres têm sido historicamente confinados, mediante uma relação de segmentação e estigmatização, haja vista, voltamos a enfatizar a irrisoriedade dos benefícios.

A partir do exposto, indagamos sobre a concepção dos PTRs, na sua relação com a totalidade de um sistema concentrador de renda, propriedade, riqueza e poder; questionamos o que de fato está sendo transferido em uma relação em que a renda é disputada, apropriada e concentrada por grupos econômica e politicamente dominantes. O que está sendo transferido em uma relação de destituição de direitos e restrição de coberturas sociais públicas?

Contudo, é fato que, os PTRs, isoladamente “não vão acabar com a pobreza”, nem resolver os problemas de desemprego do país, por outro lado, a quantidade de pessoas e o volume de recursos envolvidos nos programas é tão grande, que se devidamente articulados, assegurariam uma vida digna para todos as famílias que por eles são beneficiados.

Diante do cenário econômico, político e social, observa-se a tendência de que tais programas venham a ser cada vez mais implantados no país, como instrumento de combate a pobreza. Sendo assim, tem-se a necessidade, que os PTRs se transmutem numa grande política nacional que seja implementada de forma coordenada, descentralizada e contínua - estruturada de modo que realmente propicie impactos no cotidiano da pobreza, ou seja, que os recursos aplicados dêem condições de retorno social, sob a perspectiva do investimento no (capital) ser humano.

O maior desafio está em criar “portas de saída” para a condição de miséria e desalento, pois certamente não construiremos um país mais justo se nos próximos anos incorporarmos crescentemente novas famílias a este tipo de programa, baseando-se sob as mesmas ações pontuais, tende-se a apenas reproduzir as condições de pobreza de uma grande parcela da população.

Portanto, constatamos a partir do estudo realizado, que a construção de uma sociedade mais justa, mais equânime exige que as propostas de ruptura e transição para patamares de vida digna de grande parcela da população se fundamentem em ações e/ou programas que operem para “fazer a diferença”, visto que, as propostas pulverizadas, residuais dispensadas ao trato das expressões da questão social, têm contribuído para a sua exacerbação, engendrando, conseqüentemente o processo de efetivação da pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABRANCHES, S. H. [et al]. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro, Zahar, 1987;
- ANANIAS, P. **O bolsa família é essencialmente assistencialista?** O Estado de São Paulo – pg A 14, 19 de março de 2006;
- ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo, Cortez, 2002;
- ARCOVERDE, A. C. B. **Questão social no Brasil e serviço social**. In: Programa de capacitação em serviço social e política social, módulo 2. Brasília, UnB, 1999;
- BONADÍO, V. M. R. **As propostas de avaliação da política de assistência social da região administrativa de Presidente Prudente**. 2003. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina/ PR, 2003;
- BORGES, M. **Programas de transferência de renda diminuem a pobreza no Brasil**. Disponível em: <http://www.noticias.usp.br/acontece/obter_noticias>. Acesso em: 25 de maio de 2006;
- BRASIL, **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988;
- _____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Dispõe sobre a organização da Assistência e dá outras providências. Brasília, DF: 1993;
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004;
- BUARQUE, C. **O que é apartação social? o apartheid no Brasil**. São Paulo, 1999;
- CARRANA, A. **Uma década de ajuda em dinheiro e ninguém deixou de ser pobre**. O Estado de São Paulo – A 14, 19 de março de 2006;
- CARVALHO, M. C. B. **A priorização da família na agenda da política social**. IN: a família contemporânea em debate, São Paulo, EDUC/ Cortez, 1995;
- _____. **Assistência social: uma política pública convocada e moldada para constituir-se em governo paralelo da pobreza**. In: Serviço social e sociedade, nº 46, São Paulo, Cortez, 1994;
- _____. **Gestão social: alguns apontamentos para o debate**. In: Rico, E. M; Raichelis, R. (orgs) Gestão social: uma questão em debate. São Paulo, IEE/PUC, 1999;

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social uma crônica do salário**. Trad. D. Poletti. Petrópolis/ RJ, Vozes, 1999;

_____ **Desigualdade e a Questão Social**. Revista e ampliada. 2.ed. PUC-SP: Educ., 2000;

CORTEZ, S. M. M. **A política de redistribuição de renda por meio da transferência de benefícios monetários: uma análise do programa renda cidadã de Ourinhos**. 2005. Dissertação de mestrado – Faculdade de Filosofia e Ciências/ Universidade Estadual Paulista, Marília, 2005;

DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, Autores Associados, 1995;

DRAIBE, S. M. **As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas**. In: Para a Década de 90: prioridade e perspectivas de políticas públicas – Políticas sociais e organização do trabalho. Brasília, IPEA, 1989, v. 4.

FONSECA, A. M. M. **Família e política de renda mínima**. São Paulo, Cortez, 2001;

IAMAMOTO, M. V. **Transformações societárias, alterações no mundo do trabalho e serviço social**. In: Ser Social, nº 6, Brasília, 2000;

LINDERT, K. **Combate à pobreza exige mudanças em gastos sociais**. O Estado de São Paulo – pg A.15, 19 de março de 2006;

LOBATO, A. L. M. **Para além da transferência de renda**. Disponível em: <<http://www.e-agora.org.Br/conteúdo.php>>. Acesso em 25 de maio de 2006;

NETO, J. P. **Cinco notas a propósito da questão social**. In: Temporalis, nº 3 – ano II, Brasília, ABEPSS, jan-jun 2001;

_____ **II Conferência Nacional de Assistência Social**, 25; 1997, Brasília, Anais da II Conferência Nacional da Assistência Social, Auditório do Senado Federal, 1997;

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: idéias para reforma democrática do Estado**. São Paulo, Paz e Terra, 1998;

OLIVEIRA, M. H. **Do desejável ao possível: um estudo do programa complementado a renda/ sp**. 2003. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina/ PR, 2003;

PEREIRA, P. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos: críticas aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil**. Brasília, Thesaurus, 1996;

_____ **A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais.** In: Capacitação em serviço social e política social, módulo 1: Crise contemporânea, questão social e serviço social. Brasília, CEAD, 1999;

_____ **A política social no contexto da seguridade social e do welfare state: a particularidade da assistência social.** In: Serviço Social e Sociedade, nº 56, São Paulo, Cortez, 1998;

_____ **A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil.** In: Revista do programa de Pós Graduação em política social, questão social e serviço social. Brasília, 2000;

_____ **Necessidade humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo, Cortez, 2002;

_____ **Perspectivas teóricas sobre a questão social no serviço social.** In: Revista Temporalis, nº 7. Porto Alegre, ABEPSS, 2004;

_____ et al. (orgs). **Política social e democracia.** 2ªed. São Paulo, Cortez, 2002;

SANTOS, C. R. H. A. [et al] **Os direitos dos excluídos e o não acesso à assistência social.** 1995. Monografia (Bacharelado em Serviço Social) – Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, Presidente Prudente, 1995;

SÃO PAULO. **Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social. Programa Renda Cidadã,** São Paulo, maio de 2005;

SCHERER. E. **Renda mínima de inserção: inclusão e exclusão.** Renda mínima e crise mundial. Saída ou agravamento? São Paulo, Cortez, 1997;

SILVA E SILVA, M. O [et al]. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo, Cortez, 2004;

_____ **Renda mínima e reestruturação produtiva.** São Paulo, Cortez, 1997;

SOARES, L. S. R **A reforma da previdência social no Brasil: a previdência no contexto da seguridade social.** In: Cadernos ADUFRJ, nº4. Rio de Janeiro, 2000;

SOUZA, M. M. **A trajetória do welfare state no brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990.** Brasília, IPEA, 2001;

SPOSATI, A. O. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileira. Uma questão em análise** 6ªed. São Paulo, Cortez, 1998;

_____ **A inclusão social e o programa de renda mínima.** IN: Serviço Social e Sociedade, nº 66, São Paulo, Cortez, 2001;

_____ **A transposição de teorias sobre a institucionalização do welfare state para o caso dos países subdesenvolvidos.** Brasília, IPEA, 1999;

_____ **Carta Tema: a assistência social no Brasil (1983 – 1990).** São Paulo, Cortez, 1991 (capa final);

_____ **Especificidades e intersetorialidade da política de assistência social.** In: Serviço Social e Sociedade, nº77, São Paulo, Cortez, 2004;

_____ **Globalização da economia e processos de exclusão social.** In: Capacitação em serviço social e política social: módulo 1: Crise contemporânea, questão social e serviço social. Brasília, CEAD, 1999;

_____ **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo, Cortez, 1997;

STEIN, R. H. **A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento.** In: Ser Social, nº 6, Brasília, 2000;

_____ **A descentralização político-administrativa na assistência social.** In: Serviço Social e Sociedade, nº 59, São Paulo, Cortez, 1999;

VASCONCELOS, A. C. T. [et al] **Política de assistência social: uma trajetória de lutas e desafios na efetivação dos direitos sociais.** 2005. Monografia (Bacharelado em Serviço Social) – Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, Presidente Prudente, 2005;

VIANA, M. J. F. **A assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar: desinstitucionalização e conservadorismo.** In: Ser Social, nº 12, cidade, editora, 2003;

YASBEK, M. C. **A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social.** Conferencia Nacional de Assistência Social, Caderno de Textos. Brasília, MPAS, 1995;

_____ **Assistência social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio.** In: Cadernos Abong, nº 30, São Paulo, Peres LTDA, 2001.

ANEXOS

ANEXO A

Questões utilizadas nas entrevistas realizadas com os técnicos executores.

- 1 - Como avaliam o programa renda cidadã?
- 2 - Como analisam a articulação do programa com outros programas e projetos do município (limita-se a encaminhamentos e a cursos profissionalizantes)? Como a secretaria analisa essa articulação?
- 3 - Quais são os aspectos positivos e negativos, sob o ponto de vista técnico?
- 4 - Considerando que o programa renda cidadã é um programa estadual (ou seja, sua formatação já vem determinada para a execução no município), a Secretaria Municipal, pode ou faz alguma alteração no que tange a execução deste?
- 5 – No que tange a destinação dos recursos para o programa, como ocorre este processo no município?

Questões utilizadas nas entrevistas realizadas com as famílias beneficiadas.

- 1 - A procura pelo programa foi para atender a que necessidade?
- 2 - No que se aplicou fundamentalmente o benefício?
- 3 - É possível atender outras necessidades humanas com o programa renda cidadã?
- 4 - A inclusão no programa propiciou o efetivo acesso a outros serviços ofertados na comunidade?
- 5 - Esse tipo de programa é capaz de realizar mudanças na vida da família por ele atendido?
- 6 - Qual é o seu maior sonho?

ANEXOS B

Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005;
Norma Operacional Básica para o Programa Renda Cidadã;
Resolução SEADS – 4, de 16 de maio de 2005.

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Gabinete da Secretária

RESOLUÇÃO SEADS - 1, DE 2 DE MARÇO DE 2005

*Dispõe sobre o Programa Renda Cidadã,
estabelece Normas Operacionais Básicas para
o programa e dá providências correlatas.*

A Secretária Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, com fundamento no artigo 71, inciso II, alínea “C” do Decreto Estadual N.º 42.826, de 21.01.98, alterado pelo Decreto Estadual N.º 45.632, de 16 de janeiro de 2001,

RESOLVE:

Artigo 1º - O Programa Renda Cidadã tem como objetivo atender famílias em situação de pobreza, em especial aquelas oriundas dos bolsões de pobreza, mediante a transferência direta de renda, como apoio financeiro temporário do Estado, e, também, ações com enfoque socioeducativo e de geração de renda, como contrapartida dos Municípios parceiros. *(Nova redação dada pelo Artigo 1.º da Resolução SEADS -4, de 16/05/2005)*

§ 1.º - A transferência direta de renda, de que trata este artigo, constitui apoio financeiro temporário no valor fixo básico mensal de R\$60,00 (sessenta reais), e será concedido às famílias pelo período de até 12 (doze) meses, prorrogáveis por igual período, uma única vez, mediante avaliação de resultados.

§ 2.º - Quando houver acordos firmados entre o Estado e os Municípios ou a União, o benefício fixo básico mensal de R\$60,00 (sessenta reais) do Programa Renda Cidadã, poderá ser complementado com recursos municipais ou federais.

§ 3.º - Para os efeitos desta resolução, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros.

§ 4.º - Para os efeitos desta resolução considera-se família em situação de pobreza, aquela com renda familiar mensal “per capita” de até R\$100,00 (cem reais). *(Nova redação dada pelo Artigo 1.º da Resolução SEADS – 4, de 16/05/2005)*

Artigo 2º - O Programa Renda Cidadã será executado em parceria com Municípios mediante a assinatura de Termo de Adesão, no qual o Executivo Municipal manifestará a sua aceitação ao estabelecido nesta Resolução e nas Normas Operacionais Básicas, constantes do Anexo I.

Parágrafo único – Excepcionalmente, a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social – SEADS, poderá firmar parceria com fundações públicas e, também, entidades sociais registradas na SEADS, visando à execução do Programa Renda Cidadã.

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Gabinete da Secretária

Artigo 3.º - O desenvolvimento e o custeio das ações com enfoque socioeducativo e de geração de renda, referidas no Artigo 1.º, serão de responsabilidade dos Municípios, como contrapartida.

§ 1.º - Entende-se por ações com enfoque socioeducativo todas aquelas que estimulem o diálogo, a reflexão, a troca de experiências, a emancipação e a participação social da família.

§ 2.º - Entende-se por ações com enfoque de geração de renda todas aquelas que objetivem a produção de bens e/ou a prestação de serviços com viabilidade econômica, desenvolvidas individualmente ou por grupos associados informais ou constituídos juridicamente.

§ 3.º - Para a execução das ações com enfoque socioeducativo e de geração de renda de que trata o “caput” deste artigo, o Município poderá, também, utilizar os recursos estaduais de Proteção Social Básica que lhe forem repassados, mediante convênio com a SEADS, desde que essas ações estejam priorizadas no seu Plano Municipal de Assistência Social e essa utilização não resulte em prejuízo para as demais ações de assistência social, por ele normalmente executadas. *(Parágrafo introduzido pelo Artigo 2.º da Resolução SEADS - 4, de 16/05/2005)*

Artigo 4.º - O recurso no valor fixo básico mensal de R\$60,00 (sessenta reais), que constitui o apoio financeiro temporário, será sacado pelo responsável pela unidade familiar, preferencialmente, a mulher com idade mínima de 18 (dezoito) anos, mediante cartão magnético, emitido pela instituição financeira operacionalizadora do Programa Renda Cidadã.

Artigo 5º - Serão elegíveis para inscrição no Programa Renda Cidadã as famílias que preencherem, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - apresentar comprovante ou declaração de endereço onde possa ser localizada, comprovando residir no município há no mínimo 2 (dois) anos;

II - garantir matrícula e freqüência de 75% (setenta e cinco por cento) no ensino fundamental, dos filhos com idade entre 6 (seis) e 15 (quinze) anos, devidamente comprovados pelos órgãos municipais ou estaduais de educação; *(Nova redação dada pelo*

Artigo 3.º da Resolução SEADS – 4, de 16/05/2005)

III - apresentar carteira de vacinação atualizada, dos filhos menores de 7 (sete) anos. *(Nova redação dada pelo Artigo 3.º da Resolução SEADS – 4, de 16/05/2005)*

Artigo 6.º - A seleção das famílias inscritas para participar do Programa Renda Cidadã, atenderá aos seguintes critérios:

I - família com provedor desempregado;

II - família chefiada por mulher;

III - maior número de filhos com idade igual ou inferior a 15 (quinze) anos; *(Nova redação dada pelo Artigo 3.º da Resolução SEADS - 4, de 16/05/2005)*

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Gabinete da Secretária

IV - filho(a) cumprindo medida socioeducativa;

V - família integrada por pessoa portadora de deficiência e/ou incapacitada para a vida independente e para o trabalho, ou idoso com mais de 60 (sessenta) anos;

VI - família composta por pessoa egressa do sistema penitenciário ou em situação de privação de liberdade.

Parágrafo único - Os critérios acima definidos não são cumulativos, mas devem ser aplicados para selecionar as famílias a serem beneficiadas.

Artigo 7.º - A permanência das famílias beneficiárias no programa está condicionada a:

I - comprovação, mediante acompanhamento e avaliação dos técnicos municipais, sob a supervisão das Divisões Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social -

DRADS, de que as mesmas estão cumprindo os critérios estabelecidos nesta Resolução e Normas Operacionais Básicas;

II - participação nas ações com enfoque socioeducativo, de geração de renda e demais atividades desenvolvidas como contrapartida pelos Municípios parceiros.

Artigo 8.º - Os Municípios parceiros deverão providenciar, por meio eletrônico, no sistema informatizado do Cadastro Pró-Social do Estado de São Paulo:

I - a inserção das famílias participantes do Programa Renda Cidadã;

II - a atualização permanente das informações das famílias cadastradas no programa;

III - o registro da desvinculação das famílias do programa:

a)- quando ocorrer o decurso do período máximo permitido para a permanência no programa;

b)- mediante avaliação do Município executor do programa, sob a supervisão da DRADS correspondente;

c)- quando ocorrer irregularidade comprovada que exclua a família do programa.

Parágrafo único – Para fazer a desvinculação das famílias beneficiárias do Programa Renda Cidadã, em atendimento ao disposto na alínea “b”, do inciso III deste artigo, o Município poderá valer-se, entre outros, dos indicadores de avaliação, abaixo relacionados:

I - não participação da família nas ações socioeducativas, de geração de renda e demais atividades proporcionadas como contrapartida;

II - não apresentação do comprovante da frequência escolar dos filhos de 6(seis) a 15 (quinze) anos; *(Nova redação dada pelo Artigo 4.º da Resolução SEADS - 4, de 16/05/2005)*

III - não apresentação do comprovante de vacinação dos filhos de até 7(sete) anos; *(Nova redação dada pelo Artigo 4.º da Resolução SEADS - 4, de 16/05/2005)*

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Gabinete da Secretária

IV - mudança da família para outra localidade fora do Município;

V - óbito do responsável legal pela família, não havendo outra pessoa maior de idade que possa substituí-lo, como titular do benefício.

Artigo 9.º - Serão considerados indicadores sociais para avaliação dos resultados do Programa Renda Cidadã:

I - retorno das crianças e adolescentes à escola;

II – a aumento da permanência na escola e diminuição dos índices de evasão escolar;

III - melhoria nas relações familiares/resgate da auto-estima;

IV - melhoria da qualidade de vida da família;

V - diminuição do índice de mortalidade infantil.

Artigo 10º - Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário, em especial a Resolução SEADS –10, de 09 de agosto de 2004, publicada em 11 de agosto de 2004.

São Paulo, 2 de março de 2005

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO
SECRETÁRIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A N E X O I

NORMAS OPERACIONAIS BÁSICAS PARA O PROGRAMA RENDA CIDADÃ

CAPÍTULO I

OBJETIVO, ORGANIZAÇÃO, COMPETÊNCIAS E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA

RENDA CIDADÃ

Seção I

Do Objetivo e da Organização: Seleção de Famílias Beneficiárias e Benefícios Concedidos

Artigo 1.º - O Programa Renda Cidadã tem como objetivo atender famílias em situação de pobreza, em especial aquelas oriundas de bolsões de pobreza, mediante a transferência direta de renda, como apoio financeiro temporário e, também, como contrapartida dos Municípios parceiros *(Nova redação dada pelo Artigo 5.º da Resolução SEADS – 4, de 16/05/2005)* :

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Gabinete da Secretária

I - propiciar-lhes ações com enfoque socioeducativo e de geração de renda, promovendo a sua auto sustentação e a melhoria da qualidade de vida;

II - possibilitar-lhes o acesso à rede de serviços públicos existentes, em especial, aos de saúde, educação e assistência social.

Artigo 2.º - Poderão participar do Programa Renda Cidadã as famílias em situação de pobreza, em especial aquelas oriundas de bolsões de pobreza, que atenderem as condições e critérios estabelecidos na Resolução SEADS- 1, de 2 de março de 2005. *(Nova Redação dada pelo Artigo 5.º da Resolução SEADS – 4, de 16/05/2005)*

§ 1.º - Para os efeitos destas Normas Operacionais Básicas do Programa Renda Cidadã, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros.

§ 2.º - Para os efeitos destas Normas Operacionais Básicas do Programa Renda Cidadã, considera-se família em situação de pobreza, aquela com renda familiar mensal “per capita” de até R\$100,00 (cem reais). *(Nova redação dada pelo Artigo 5.º da Resolução SEADS – 4, de 16/05/2005)*

Artigo 3.º - O Programa Renda Cidadã objetiva a transferência direta de renda às famílias participantes, no valor fixo básico mensal de R\$60,00 (sessenta reais), como apoio financeiro temporário do Estado, além de ações com enfoque socioeducativo e de geração de renda, como contrapartida dos Municípios parceiros.

§ 1.º - A transferência direta de renda, de que trata este artigo, constitui apoio financeiro temporário e será concedido às famílias pelo período de até 12 (doze) meses, ou de até 12 (doze) parcelas do benefício recebidas, prorrogáveis por igual período, uma única vez, mediante avaliação de resultados.

§ 2.º - As ações com enfoque socioeducativo e de geração de renda, de que trata este artigo são de responsabilidade dos Municípios parceiros.

§ 3.º - Quando houver acordos firmados entre o Estado e os Municípios ou a União, o benefício fixo mensal de R\$60,00 (sessenta reais) do Programa Renda Cidadã, poderá ser complementado com recursos municipais ou federais.

§ 4.º - Para a execução das ações com enfoque socioeducativo e de geração de renda de que trata o “caput” deste artigo, o Município poderá, também, utilizar os recursos estaduais de Proteção Social Básica que lhe forem repassados, mediante convênio com a SEADS, desde que essas ações estejam priorizadas no seu Plano Municipal de Assistência Social e essa utilização não resulte em prejuízo para as demais ações de assistência social, por ele normalmente executadas. *(Parágrafo introduzido pelo Artigo 6.º da Resolução SEADS - 4, de 16/05/2005)*

Seção II

Das Competências

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Gabinete da Secretária

Artigo 4.º - A coordenação geral do Programa Renda Cidadã é da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social - SEADS, por intermédio de seu órgão próprio.

Parágrafo único - Às Divisões Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social – DRADS, no âmbito de suas respectivas regiões, caberá a supervisão das ações do Programa Renda Cidadã.

Artigo 5.º- A execução do Programa Renda Cidadã será efetuada de forma descentralizada,

por meio de parcerias com Municípios.

Parágrafo único - Os Municípios poderão aderir ao Programa Renda Cidadã por intermédio de Termo de Adesão, observados os critérios e as condições estabelecidas na Resolução SEADS- 1, de 2 de março de 2005 e nestas Normas Operacionais Básicas.

Artigo 6.º - Compete à Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social - SEADS:

- I - apoiar e estimular a adesão dos Municípios ao Programa Renda Cidadã;
- II - disponibilizar aos Municípios o acesso ao sistema informatizado do Cadastro Pró-Social do Estado de São Paulo, visando o cadastramento das famílias por meio eletrônico;
- III - administrar as informações das famílias beneficiárias do programa, registradas no sistema informatizado do Cadastro Pró-Social do Estado de São Paulo;
- IV - promover a capacitação dos Municípios parceiros para o processo de cadastramento das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - disponibilizar, por meio das DRADS, apoio técnico aos Municípios parceiros;
- V - supervisionar os Municípios parceiros, no acompanhamento do cumprimento das condições e critérios estabelecidos pelo Programa Renda Cidadã;
- VI - emitir relatórios gerenciais sobre o desenvolvimento das ações do programa;
- VII - avaliar, periodicamente, o andamento e o resultado do programa;
- VIII - providenciar a desvinculação do Programa Renda Cidadã das famílias que tiverem, completado o recebimento das 24 (vinte e quatro) parcelas mensais, previstas para o benefício.

Parágrafo único - Para efeito de cumprimento do disposto no inciso VIII deste artigo, a SEADS deverá comunicar ao Município, por ocasião do pagamento da 22.^a (vigésima segunda) parcela à família, que a mesma será desvinculada quando completar o recebimento da 24.^a (vigésima quarta) parcela.

Artigo 7.º - Compete aos Municípios:

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Gabinete da Secretária

I - firmar Termo de Adesão ao Programa Renda Cidadã, manifestando sua aceitação às normas estabelecidas na Resolução SEADS- 1, de 2 de março de 2005, bem como ao disposto nestas Normas Operacionais Básicas; *(Nova redação dada pelo Artigo 7.º da Resolução SEADS – 4, de 16/05/2005)*

II - inscrever e selecionar, mediante as condições e critérios estabelecidos, as famílias do Município em situação de pobreza e extrema pobreza, em especial aquelas oriundas dos bolsões de pobreza, para participarem do Programa Renda Cidadã; III - garantir a fidedignidade das informações registradas no formulário do Cadastro Pró-Social do Estado de São Paulo;

IV - efetuar o cadastramento das famílias selecionadas no sistema informatizado do Cadastro Pró-Social do Estado de São Paulo, para o recebimento do benefício;

V - promover o controle e o monitoramento das ações do Programa Renda Cidadã, no âmbito dos seus respectivos territórios, sob a supervisão das DRADS;

VI - promover o acompanhamento do cumprimento das condições e critérios estabelecidos pelo Programa Renda Cidadã, no âmbito dos seus respectivos territórios, sob a supervisão das DRADS;

VII - propiciar às famílias participantes do Programa Renda Cidadã, nos termos do Artigo 3.º da Resolução SEADS - 1, de 2 de março de 2005, ações com enfoque socioeducativo e de geração de renda;

VIII - manter permanentemente atualizadas as informações sobre os dados das famílias cadastradas no sistema informatizado do Cadastro Pró-Social do Estado de São Paulo;

IX - providenciar, quando for o caso e mediante avaliação, a desvinculação do Programa Renda Cidadã das famílias que tiverem completado o recebimento das 12 (doze) parcelas mensais, previstas para o benefício.

§ 1.º - Para efeito de cumprimento do disposto no inciso IX deste artigo, o Município deverá, quando for o caso, comunicar à família, por ocasião do pagamento da 10.ª (décima) ou 22.ª (vigésima segunda) parcelas que a mesma será desvinculada quando completar o recebimento da 12.ª (décima segunda) ou 24.ª (vigésima quarta) parcelas, respectivamente.

(Nova redação dada pelo Artigo 7.º da Resolução SEADS – 4, de 16/05/2005)

§ 2.º - O Município poderá selecionar para o recebimento do benefício do Programa Renda Cidadã, famílias que já sejam beneficiárias de outro programa de transferência direta de renda da esfera federal, desde que a soma dos benefícios não ultrapasse R\$95,00 (noventa e cinco reais). *(Nova redação dada pelo Artigo 7.º da Resolução SEADS – 4, de 16/05/2005)*

§ 3.º - O Município, a partir da abertura das vagas no sistema, deverá utilizar a totalidade das metas que lhe foram concedidas pelo Estado, indicando, no prazo de 60(sessenta) dias, as famílias aptas a receberem o benefício do Programa Renda Cidadã. *(Nova redação dada pelo Artigo 7.º da Resolução SEADS – 4, de 16/05/2005)*

§ 4.º - Se, ao completar o 40.º (quadragésimo) dia do prazo mencionado no § 3.º deste artigo, o Município não houver, ainda, utilizado a totalidade das metas que lhe foram dadas.

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Gabinete da Secretária

concedidas pelo Estado, receberá um comunicado, por escrito, informando-lhe que no dia seguinte ao daquele em que se completar o 60.º (sexagésimo) dia, as metas não utilizadas até então, serão automaticamente canceladas pelo sistema.

(Parágrafo introduzido pelo Artigo 7.º da Resolução SEADS - 4, de 16/05/2005)

Artigo 8.º - Os Municípios deverão, também, sob a supervisão das DRADS, promover, conforme o previsto no § 1.º do artigo 1.º da Resolução SEADS- 1, de 2 de março de 2005, a avaliação das famílias beneficiárias do Programa Renda Cidadã, podendo para essa finalidade utilizar-se, entre outros, dos seguintes critérios de avaliação:

- I - participação efetiva da família nas ações socioeducativas;
- II - participação efetiva da família nas ações de geração de renda;
- III - participação efetiva da família em outros projetos municipais pertinentes à área da educação, saúde ou assistência e desenvolvimento social.

Artigo 9.º - A operacionalização do Programa Renda Cidadã, contará com os serviços de instituição financeira, especialmente contratada pela SEADS.

Seção III

Do Funcionamento: Pagamento e Manutenção dos Benefícios

Artigo 10 - O pagamento do benefício financeiro às famílias constantes do sistema informatizado do Cadastro Pró-Social do Estado de São Paulo, será providenciado na seguinte conformidade:

I - providências a serem adotadas pela SEADS:

- a)- encaminhar, mensalmente e por meio eletrônico, à instituição financeira operacionalizadora do programa, a relação das famílias cadastradas pelos Municípios para o recebimento do benefício financeiro;
- b)- disponibilizar à instituição financeira operacionalizadora do programa, mediante procedimento próprio de seu órgão competente, os recursos financeiros necessários ao pagamento dos benefícios concedidos;
- c)- divulgar para os municípios, por meio do "site" www.rendacidade.sp.gov.br, o calendário dos pagamentos dos benefícios.

II - providências a serem adotadas pela instituição financeira operacionalizadora do programa:

- a)- emitir o cartão magnético de pagamento em nome do titular do benefício;
- b)- entregar ao titular do benefício o cartão magnético de pagamento, mediante a apresentação de documento de identidade;
- c)- providenciar, juntamente com o titular do benefício, o cadastramento da senha individual no cartão magnético de pagamento;
- d)- pagar, mensalmente, o benefício ao titular do cartão magnético de pagamento.

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Gabinete da Secretária

III - providências a serem adotadas pelos Municípios:

- a)- notificar o titular do benefício para retirar o cartão magnético de pagamento, na agência correspondente da instituição financeira operacionalizadora do programa;
- b)- prestar, mensalmente, atendimento ao titular do cartão magnético, no período de recebimento do benefício.

Artigo 11 - O titular do cartão magnético de pagamento do benefício será a pessoa responsável pela unidade familiar, preferencialmente a mulher com idade mínima

comprovada de 18 (dezoito) anos.

Parágrafo único - O cartão magnético de pagamento do benefício é de uso pessoal e intransferível e sua apresentação é obrigatória em todos os atos relativos ao

Programa

Renda Cidadã.

Artigo 12 - A liberação do pagamento dos benefícios às famílias participantes do Programa

Renda Cidadã, ocorrerá mensalmente, exceto quando houver, comprovadamente:

I - descumprimento às condições e critérios estabelecidos pelo Programa Renda Cidadã, na Resolução SEADS - 1, de 2 de março de 2005, que impliquem em suspensão ou cancelamento do benefício;

II - fraude ou prestação deliberada de informações incorretas quando do cadastramento, devidamente comprovadas;

III - desligamento por ato voluntário do beneficiário ou por determinação judicial;

IV- alteração nos dados cadastrais das famílias, que implique em inelegibilidade ao Programa Renda Cidadã.

Artigo 13 – O valor do benefício colocado à disposição do titular do cartão magnético, permanecerá disponível para saque do dia 20 ao dia 30 de cada mês e, caso não seja sacado nesse período, o saldo do cartão será zerado, e o valor dessa parcela não sacada, somente voltará a ser disponibilizado ao beneficiário a partir do próximo período de pagamento, juntamente com a parcela referente àquele mês.

§ 1.º- Caso o beneficiário deixe de sacar o benefício nos períodos programados, por 3 (três) vezes consecutivas, ou seja no período seqüencial de 90(noventa) dias, a concessão do benefício ficará automaticamente suspensa pelo sistema.

§ 2.º - Se o benefício for suspenso e o Município, no prazo de 2 (dois) meses, a contar da data da suspensão, não tomar providências para justificar e reverter a situação que ocasionou essa suspensão, o beneficiário será automaticamente desvinculado do programa pelo sistema.

CAPÍTULO II

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Gabinete da Secretária

DO ACOMPANHAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO DO PROGRAMA RENDA CIDADÃ

Seção I

Do Acompanhamento das Condições para Permanência no Programa

Artigo 14 – A permanência das famílias participantes no Programa Renda Cidadã está sujeita ao cumprimento das condições de elegibilidade ao programa, estabelecidas no Artigo 5.º da Resolução SEADS -1, de 2 de março de 2005, a saber:

I - continuar residindo no município que a selecionou para participar do programa;

II - manter os filhos com idade entre 6(seis) e 15(quinze) anos de idade, cursando o ensino fundamental, com frequência igual ou superior a 75%(setenta e cinco por cento); *(Nova redação dada pelo Artigo 8.º da Resolução SEADS – 4, de 16/05/2005)*

III - manter a carteira de vacinação dos filhos menores de 7(sete) anos de idade, sempre atualizada. *(Nova redação dada pelo Artigo 8.º da Resolução SEADS – 4, de 16/05/2005)*

§ 1.º - Se a família participante do Programa Renda Cidadã mudar o seu domicílio para outro Município do Estado e, nessa localidade, ingressar novamente no

programa, o número de parcelas mensais, por ela anteriormente recebidas, será computado no cálculo do limite máximo permitido para recebimento, que é de 12 (doze) ou, quando for o caso, 24 (vinte e quatro) parcelas.

§ 2.º - A família que for desligada do Programa Renda Cidadã, por ocasião do recebimento da 12.ª (décima segunda) ou, quando for o caso, 24.ª (vigésima quarta) parcela do benefício, somente poderá voltar ao programa, após o decurso de 12 (doze) ou 24 (vinte e quatro) meses, respectivamente.

Artigo 15- O acompanhamento do cumprimento das condições elencadas no artigo anterior, será efetuado pelos Municípios, supervisionados pelas DRADS, conforme o disposto no inciso V do Artigo 6.º, combinado com o inciso VI do Artigo 7.º, destas Normas Operacionais Básicas.

§ 1.º – A suspensão ou o cancelamento dos benefícios em razão do descumprimento das condições e critérios do Programa Renda Cidadã, serão efetuados pelos Municípios, supervisionados pelas DRADS, observado, no caso da suspensão, o disposto no § 2.º do Artigo 13.º, destas Normas Operacionais Básicas. *(Nova redação dada pelo Artigo 9.º da Resolução SEADS – 4, de 16/05/2005)*

§ 2.º - O retorno da família ao recebimento do benefício suspenso será efetuado pelo Município no período de até 2 (dois) meses, a contar da data da suspensão.

Seção II

Da Fiscalização

Artigo 16- As denúncias relacionadas à execução do Programa Renda Cidadã serão apuradas pela Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, por meio da Coordenação Geral do programa, em articulação com as Divisões Regionais de Assistência.

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Gabinete da Secretária e Desenvolvimento Social - DRADS e Municípios correspondentes, no âmbito de seus respectivos territórios.

Artigo 17 – Em cumprimento ao estabelecido no artigo anterior, a SEADS poderá convocar beneficiários, bem como agentes públicos responsáveis pela execução do Programa Renda Cidadã, os quais ficarão obrigados a comparecer e apresentar a documentação requerida, sob pena de sua exclusão do programa ou de responsabilização funcional nos termos da lei, respectivamente.

Artigo 18 - Os formulários que contêm as informações registradas no sistema informatizado do Cadastro Pró-Social do Estado de São Paulo, deverão ser mantidos pelos Municípios pelo prazo mínimo de 5(cinco) anos, contados da data de encerramento do exercício em que ocorrer a inclusão ou atualização dos dados relativos às famílias cadastradas.

Artigo 19 – Sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis e penais a SEADS, constatada a ocorrência da irregularidade na execução local do Programa Renda Cidadã, que ocasione pagamento de valores indevidos a beneficiários do programa, adotará as seguintes providências:

I - orientar o Município correspondente para que sejam cancelados os pagamentos resultantes do ato irregular apurado; *(Nova redação dada pelo Artigo 10 da Resolução*

SEADS – 4 de 16/05/2005)

II - orientar o Município correspondente para que notifique o beneficiário que receber

indevidamente o benefício para que, no prazo de 30(trinta) dias efetue o ressarcimento ao Estado da importância recebida, devidamente, atualizada pelo Índice Geral de Preços – IGP, acrescida de juros equivalentes à taxa de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento, sem prejuízo da sanção penal, visando o saneamento do programa;

III - propor ao Município correspondente a aplicação de multa ao agente público ou privado de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita, cujo valor mínimo será equivalente a 3 (três) vezes o montante ilegalmente pago, atualizado pelo Índice Geral de Preços – IGP, acrescidos de juros de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento, sem prejuízo da sanção penal.

IV - propor ao Município correspondente a instauração de tomada de contas especial, por meio de sua autoridade competente, visando a análise prévia dos casos e situações resultantes da fiscalização que configurem a prática de ato ilegal e que resultem em dano ao Erário Estadual, bem como, objetivando, também, a sua submissão ao julgamento do Tribunal e Contas do Estado de São Paulo, na forma da lei.

§ 1.º - O ressarcimento de recursos, bem como as multas previstas nos incisos II e III do Artigo 19 destas normas, respectivamente, constituirão créditos ao Estado e serão aplicados quando:

I - houver, por parte de agente público ou privado de entidade conveniada ou contratada, cobrança de qualquer valor vinculado ao cadastramento de famílias;

II - houver, por parte agente público ou privado de entidade conveniada ou contratada, a inserção de dados inverídicos no sistema informatizado do Cadastro Pró-Social do Estado de São Paulo que resulte na incorporação indevida de beneficiários no Programa Renda Cidadã;

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Gabinete da Secretária

III - ocorrer, por parte da família beneficiária, a prestação de declaração falsa que produza efeito financeiro;

IV - ocorrer, por parte da família beneficiária ou de agente público ou privado de entidade conveniada ou contratada, saques irregulares de benefícios resultantes de apropriação indevida de cartões magnéticos de pagamento;

V - houver, por parte de qualquer agência pagadora da instituição financeira operacionalizadora, cobrança de valores indevidos às famílias beneficiárias do Programa Renda Cidadã.

§ 2.º - O ressarcimento dos recursos pagos indevidamente a beneficiários do programa, bem como o valor das multas previstas neste artigo, deverá ser recolhido ao Estado à conta do Programa Renda Cidadã, indicada pela SEADS.

§ 3.º - Do ato de aplicação das multas estabelecidas por este artigo, caberá recurso ao Titular da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social - SEADS, o qual deverá ser fundamentado e apresentado no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da data de notificação oficial.

§ 4.º - Terá efeito suspensivo o recurso interposto nos termos do § 2.º deste artigo.

§ 5.º - O Titular da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, no prazo de 60(sessenta) dias, a contar da data de recebimento do recurso, regularmente interposto, deverá julgá-lo e pronunciar a sua decisão final.

CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS FINAIS

Artigo 20 - O Município poderá estabelecer o controle social do Programa Renda Cidadã, em âmbito local, com o apoio do Conselho Municipal de Assistência Social, formalmente constituído.

Artigo 21 - A partir da data de publicação desta resolução, o recebimento do benefício do Programa Renda Cidadã implicará à família beneficiária a aceitação tácita de cumprimento das condições estabelecidas na Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005 e Normas Operacionais Básicas, contidas em seu Anexo I, no que couber. *(Nova redação dada pelo Artigo 11 da Resolução SEADS – 4, de 16/05/2005)*

Artigo 22 - Ao firmar o Termo de Adesão ao Programa Renda Cidadã o Município estará aceitando o cumprimento das condições estabelecidas para o Programa na Resolução

SEADS- 1, de 2 de março de 2005, bem como das Normas Operacionais Básicas, estabelecidas no Anexo I. *(Nova redação dada pelo Artigo 11 da Resolução SEADS – 4, de 16/05/2005)*

Artigo 23 - Os casos omissos na Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005 e nestas Normas Operacionais Básicas serão analisados e resolvidos pela SEADS, por meio da SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Gabinete da Secretária

Coordenação Geral do Programa Renda Cidadã, em articulação com as DRADS e Municípios correspondentes.

Artigo 24 – As presentes Normas Operacionais Básicas para o Programa Renda Cidadã, poderão ser alteradas por Resolução do Titular desta Pasta.

São Paulo, 2 de março de 2005.

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO
SECRETÁRIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Gabinete da Secretária

RESOLUÇÃO SEADS - 4, DE 16 DE MAIO DE 2005.

Altera a Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005 e as Normas Operacionais Básicas do Programa Renda Cidadã, contidas no Anexo I, e dá providências correlatas.

A Secretária Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, com fundamento no artigo 71, inciso II, alínea “c” do Decreto Estadual N.º 42.826, de 21/01/98, alterado pelo Decreto Estadual N.º 45.632, de 16 de janeiro de 2001,

RESOLVE:

Artigo 1.º - O parágrafo 4.º e o “caput” do Artigo 1.º da Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 1.º - O Programa Renda Cidadã tem como objetivo atender famílias em situação de pobreza, em especial aquelas oriundas dos bolsões de pobreza, mediante a transferência direta de renda, como apoio financeiro temporário do Estado e, também, ações com enfoque socioeducativo e de geração de renda, como contrapartida dos Municípios parceiros.

.....
§ 4.º - Para os efeitos desta resolução considera-se família em situação de pobreza, aquela com renda familiar mensal “per capita” de até R\$100,00 (cem reais).”

Artigo 2.º - O Artigo 3.º da Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005, passa a vigorar acrescido do § 3.º, baixo indicado:

.....
“§ 3.º - Para a execução das ações com enfoque socioeducativo e de geração de renda de que trata o “caput” deste artigo, o Município poderá, também, utilizar os recursos estaduais de Proteção Social Básica que lhe forem repassados, mediante convênio com a SEADS, desde que essas ações estejam priorizadas no seu Plano Municipal de Assistência Social e essa utilização não resulte em prejuízo para as demais ações de assistência social, por ele normalmente executadas.”

Artigo 3.º - Os incisos II e III do Artigo 5.º e inciso III do Artigo 6.º da Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005, passa vigorar com a seguinte redação:

.....
“II - garantir matrícula e freqüência de 75% (setenta e cinco por cento) no ensino fundamental, dos filhos com idade entre 6(seis) e 15(quinze) anos, devidamente comprovados pelos órgãos municipais ou estaduais de educação;

III - apresentar carteira de vacinação atualizada dos filhos menores de 7(sete) anos.

.....
III - maior número de filhos com idade igual ou inferior a 15(quinze) anos;”

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Gabinete da Secretária

Artigo 4.º - Os incisos II e III do Parágrafo único do Artigo 8.º da Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005, passam a vigorar com a seguinte redação:

.....
“II - não apresentação do comprovante da freqüência escolar dos filhos de 6(seis) a

15(quinze) anos;

III - não apresentação do comprovante de vacinação dos filhos de até 7(sete) anos;”

.....
 Artigo 5.º - O “caput” do Artigo 1.º, bem como o “caput” do Artigo 2.º e seu § 2.º, das Normas Operacionais Básicas do Programa Renda Cidadã, estabelecidas no Anexo I da

da
 Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 1.º - O Programa Renda Cidadã tem como objetivo atender famílias em situação de pobreza, em especial aquelas oriundas de bolsões de pobreza, mediante a transferência direta de renda, como apoio financeiro temporário e, também, como contrapartida dos Municípios parceiros:

.....
 Artigo 2.º - Poderão participar do Programa Renda Cidadã as famílias em situação de pobreza e, em especial aquelas oriundas de bolsões de pobreza, que atenderem as condições e critérios estabelecidos na Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005.

.....
 § 2.º - Para os efeitos destas Normas Operacionais Básicas do Programa Renda Cidadã, considera-se família em situação de pobreza aquela com renda familiar mensal “per capita” de até R\$100,00 (cem reais).

Artigo 6.º - O Artigo 3.º das Normas Operacionais Básicas do Programa Renda Cidadã, estabelecidas no Anexo I da Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005, passa a vigorar acrescido do § 4.º, abaixo indicado:

.....
 “§ 4.º - Para a execução das ações com enfoque socioeducativo e de geração de renda de que trata o “caput” deste artigo, o Município poderá, também, utilizar os recursos estaduais de Proteção Social Básica que lhe forem repassados, mediante convênio com a SEADS, desde que essas ações estejam priorizadas no seu Plano Municipal de Assistência Social, e essa utilização não resulte em prejuízo para outras ações de assistência social, por ele normalmente executadas.”

Artigo 7.º - O inciso I e parágrafos 1.º, 2.º e 3.º do Artigo 7.º das Normas Operacionais Básicas do Programa Renda Cidadã, estabelecidas no Anexo I da Resolução SEADS – 1,

de 2 de março de 2005, passam a vigorar com a redação, abaixo indicada, bem como, também, referido artigo será acrescido do parágrafo 4.º :

“I – firmar Termo de Adesão ao Programa Renda Cidadã, manifestando sua aceitação às normas estabelecidas na Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005, bem como ao disposto nestas Normas Operacionais Básicas;

.....
 SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
 Gabinete da Secretária

§ 1.º - Para efeito de cumprimento do disposto no inciso IX deste artigo, o Município deverá, quando for o caso, comunicar à família, por ocasião do pagamento da 10.ª (décima) ou 22.ª (vigésima segunda) parcelas que a mesma será desvinculada quando completar o recebimento da 12.ª (décima segunda) ou 24.ª (vigésima quarta) parcelas, respectivamente.

§ 2.º - O Município poderá selecionar para o recebimento do benefício do Programa Renda Cidadã, famílias que já sejam beneficiárias de outro programa de transferência direta de renda da esfera federal, desde que a soma dos benefícios não ultrapasse R\$95,00 (noventa e cinco reais).

§ 3.º - O Município, a partir da abertura das vagas no sistema, deverá utilizar a totalidade das metas que lhe forem concedidas pelo Estado, indicando, no prazo de 60 (sessenta) dias, as famílias aptas a receberem o benefício do Programa Renda Cidadã.

§ 4.º - Se, ao completar o 40.º (quadragésimo) dia do prazo mencionado no § 3.º deste artigo, o Município não houver, ainda, utilizado a totalidade das metas que lhe foram concedidas pelo Estado, receberá um comunicado, por escrito, informando-lhe que no dia seguinte ao daquele em que se completar o 60.º (sexagésimo) dia, as metas não utilizadas até então, serão automaticamente canceladas pelo sistema.

Artigo 8.º - Os incisos II e III do Artigo 14 das Normas Operacionais Básicas do Programa Renda Cidadã, estabelecidas no Anexo I da Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005, passam a vigorar com a seguinte redação:

.....
 “II - manter os filhos com idade entre 6 (seis) e 15 (quinze) anos, cursando o ensino fundamental, com frequência igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento);
 III - manter a carteira de vacinação dos filhos menores de 7(sete) anos de idade, sempre atualizada.”

Artigo 9.º - O § 1.º do Artigo 15 das Normas Operacionais Básicas, constantes do Anexo I da

Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 1.º - A suspensão ou o cancelamento dos benefícios em razão do descumprimento das condições e critérios do Programa Renda Cidadã, serão efetuados pelos Municípios, supervisionados pelas DRADS, observado, no caso da suspensão, o disposto no § 2.º do Artigo 13.º, destas Normas Operacionais Básicas.”

Artigo 10 - O inciso I do Artigo 19 das Normas Operacionais Básicas, contidas no Anexo I

da Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

“I – orientar o Município correspondente para que sejam cancelados os pagamentos resultantes de ato irregular devidamente apurado;”

Artigo 11 - Os Artigos 21 e 22 das Normas Operacionais Básicas, contidas no Anexo I da Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005, passam a vigorar com a seguinte redação:

SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
 Gabinete da Secretária

“Artigo 21 – A partir da data de publicação desta resolução, o recebimento do benefício do Programa Renda Cidadã implicará à família beneficiária a aceitação tácita de cumprimento das condições estabelecidas na Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005 e Normas Operacionais Básicas, contidas em seu Anexo I, no que couber.

Artigo 22 – Ao firmar o Termo de Adesão ao Programa Renda Cidadã o Município estará aceitando o cumprimento das condições estabelecidas para o Programa na Resolução SEADS – 1, de 2 de março de 2005, bem como das Normas Operacionais Básicas, estabelecidas no Anexo I.”

Artigo 12 - Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.
São Paulo 16, de maio de 2005.

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO
SECRETÁRIA ESTADUAL ADJUNTO DE ASSISTÊNCIA
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL