



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIA MAIARA DE ARAÚJO RODRIGUES

O PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA: ESTUDO DESENVOLVIDO NO
MUNICÍPIO DO EUSÉBIO

FORTALEZA – CEARÁ

2019

MARIA MAIARA DE ARAÚJO RODRIGUES

O PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA: ESTUDO DESENVOLVIDO NO MUNICÍPIO
DO EUSÉBIO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração. Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Marinina Gruska Benevides.

FORTALEZA - CEARÁ

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Rodrigues, Maria Maiara de Araújo.

O Programa de Renda Mínima: estudo desenvolvido no município do Eusébio [recurso eletrônico] / Maria Maiara de Araújo Rodrigues. - 2019.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 92 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2019.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof.^a Dra. Marinina Gruska Benevides.

1. Políticas Sociais. 2. Programas de Transferência de Renda. 3. Política de Assistência Social. 4. Programa de Renda Mínima. I. Título.

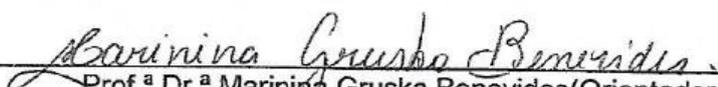
MARIA MAIARA DE ARAÚJO RODRIGUES

O PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA: ESTUDO DESENVOLVIDO NO
MUNICÍPIO DO EUSÉBIO

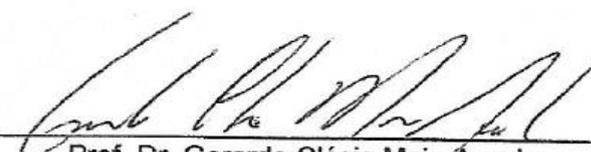
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 02/07/2019

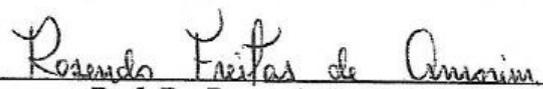
BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dr.^a Marinina Gruska Benevides (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Gerardo Clésio Maia Arruda
Centro Universitário Christus – UNICHRISTUS



Prof. Dr. Rosendo Freitas de Amorim
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

RESUMO

Essa dissertação está centrada no Programa de Transferência Direta de Renda denominado Programa de Renda Mínima, criado e desenvolvido no município de Eusébio- Ceará, em 2005. Os Programas de Transferência de Renda, dentre eles os de Renda Mínima, atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, que se associam a outras medidas situadas no campo das políticas sociais, principalmente educação, saúde e trabalho para tentar encerrar com o ciclo de reprodução da pobreza. Esses Programas situam-se no campo da Política Pública de Assistência Social, não dependendo de contribuição prévia ou de contribuição sistemática, e destinando-se às populações pobres, que deles necessitam. A aproximação com o objeto de estudo e o interesse em realizarmos a pesquisa surgiu durante o exercício profissional, como assistente social, no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, no Eusébio, no período de novembro de 2015 a junho de 2018. Nosso objetivo geral é descrever os direitos sociais conquistados pelos beneficiários por meio da sua inserção no Programa de Renda Mínima desenvolvido no município do Eusébio. Para tanto, estabelecemos os seguintes objetivos específicos: apresentar as mudanças processadas na vida dos beneficiados em decorrência da inserção no Programa de Renda Mínima; compreender os significados atribuídos pelos beneficiários ao Programa de Renda Mínima; analisar como o Programa de Renda Mínima se articula com as Políticas Públicas Sociais de assistência social, emprego e renda, educação e saúde conforme disposto na lei. Para alcançar os objetivos, realizamos uma coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas, o que permitiu conhecer o olhar e a fala dos beneficiados. Nosso percurso metodológico envolveu pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Este trabalho está desenvolvido em quatro capítulos, além da introdução e da considerações finais. Os resultados da pesquisa demonstraram que o Programa está garantindo o atendimento às necessidades básicas e imediatas, necessárias à sobrevivência, sobretudo, a alimentação; além de proporcionar autonomia financeira, aumento da autoestima e da convivência social.

Palavras-Chave: Políticas Sociais. Política de Assistência Social. Programas de Transferência de Renda. Programa de Renda Mínima.

ABSTRACT

This dissertation focuses on the Direct Income Transfer Program called the Minimum Income Program, created and developed in the municipality of Eusébio-Ceará, in 2005. The Income Transfer Programs, among them the Minimum Income, assign a monetary transfer to individuals or families, which are associated with other measures in the field of social policies, especially education, health and work, to try to close with the cycle of reproduction of poverty. These programs are in the field of Public Social Policy, not dependent on prior contribution or systematic contribution, and targeting the poor populations who need them. The approach to the object of study and the interest in carrying out the research emerged during the professional exercise, as a social worker, at the Reference Center for Social Assistance - CRAS, at Eusébio, from November 2015 to June 2018. Our objective general is to describe the social rights conquered by the beneficiaries through their insertion in the Minimum Income Program developed in the municipality of Eusebio. To this end, we have established the following specific objectives: to present the changes processed in the lives of beneficiaries as a result of their inclusion in the Minimum Income Program; understand the meanings attributed by the beneficiaries to the Minimum Income Program; analyze how the Minimum Income Program is articulated with the Public Social Policies of social assistance, employment and income, education and health as provided by law. To achieve the objectives, we performed a data collection through semi-structured interviews that allowed us to know the look and the speech of the beneficiaries. Our methodological path involved bibliographical, documentary and field research. This work is developed in four chapters, in addition to the introduction and conclusion. The results of the research demonstrated that the Program is guaranteeing the basic and immediate needs, necessary for the survival, above all, the feeding; besides providing financial autonomy, increased self-esteem and social coexistence.

Keywords: Social Policies. Social Assistance Policy. Income Transfer Programs. Minimum Income Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Idade dos sujeitos da pesquisa.....	70
Figura 2 - Escolaridade dos sujeitos da pesquisa.....	70
Figura 3 - Estado Civil dos sujeitos da pesquisa.....	71
Figura 4 - Quantidade de membros das famílias dos sujeitos da pesquisa.....	71
Figura 5 - Valor recebido no Programa de Renda Mínima pelas beneficiárias.....	72
Figura 6 - Renda familiar dos sujeitos da pesquisa sem o valor recebido no Programa.....	72
Figura 7 - Tipo de atividade voluntária desenvolvida a partir da inserção no Programa.....	73
Figura 8 - Tempo de permanência dos sujeitos da pesquisa no Programa.....	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFDC	<i>Aid for Families With Dependent Children</i>
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BR	Brasil
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CE	Ceará
CEO	Centro de Especialidades Odontológicas
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DELP	Documento Estratégia de Luta contra a pobreza
DF	Distrito Federal
EITC	<i>Eamed Income Tax Credit</i>
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAPS	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IAPM	Institutos de Aposentadorias e Pensões Marítimos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégica Econômica do Ceará
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
NASF	Núcleos de Apoio a Saúde da Família
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nacionais Unidas
PAIF	Programa de Atenção Integral às Famílias
PDT	Partido Democrático Trabalhista

PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PGRFM	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PIR	Programas de Transferência de Renda
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPME	Países Pobres e Mais Endividados
PRAF	Programa de Auxílio à Família
PRM	Programa Renda Mínima
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programa de Transferência de Renda
PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
RMG	Renda Mínima Garantida
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SP	São Paulo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UECE	Universidade Estadual de Ceará
UPA	Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DIREITOS SOCIAIS.....	15
3	CONTEXTUALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	18
3.1	CONTEXTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO MUNDO E NO BRASIL.....	18
3.2	POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM DIREITO CONSTITUCIONAL.....	35
3.3	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	40
3.3.1	Histórico e Experiências Internacionais.....	45
3.3.2	Histórico e Experiências Brasileiras.....	51
3.3.3	Histórico e Experiência no Município do Eusébio.....	60
4	OS CAMINHOS DA PESQUISA: POR QUE, ONDE, COMO E COM QUEM PESQUISAR?.....	63
4.1	OBJETO DE ESTUDO.....	63
4.2	CENÁRIO DA PESQUISA: MUNICIPIO DE EUSÉBIO.....	64
4.3	PERCURSO METODOLÓGICO.....	67
5	RESULTADOS.....	70
5.1	PERFIL DOS ENTREVISTADOS.....	70
5.2	VOZ DOS ENTREVISTADOS.....	74
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
	REFERÊNCIAS.....	81
	APÊNDICES.....	86
	APÊNDICE A - ROTEIRO DA ENTREVISTA.....	87
	APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO DAS ENTREVISTAS.....	89
	ANEXOS.....	90
	ANEXO A - LEI N. 533, DE 11 DE JANEIRO DE 2005.....	91
	ANEXO B - LEI N. 1.053, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2011.....	92

1 INTRODUÇÃO

Essa dissertação está centrada no Programa de Transferência Direta de Renda denominado Programa de Renda Mínima, criado e desenvolvido no município de Eusébio-Ceará. Nosso objetivo geral é descrever os direitos sociais básicos conquistados pelos beneficiários por meio da sua inserção no Programa de Renda Mínima.

Os Programas de Transferência de Renda, dentre eles os de Renda Mínima, atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, que se associam a outras medidas situadas no campo das políticas sociais, principalmente educação, saúde e trabalho, para tentar encerrar com o ciclo de reprodução da pobreza (GIOVANNI; SILVA; YAZBEK, 2004).

Esses Programas situam-se no campo da Política Pública de Assistência Social, não dependendo de contribuição prévia ou de contribuição sistemática, e destinando-se às populações pobres, que deles necessitam. Assim, afirmamos que o Programa de Renda Mínima é um programa social de transferência direta de renda, incluído na Política de Assistência Social, uma política social pública, inserida no campo dos direitos e da universalização, de responsabilidade do Estado, pertencente à Seguridade Social, reconhecida como um direito conforme disposto na Constituição Federal de 1988.

No Brasil, o ano de 1991 é considerado o marco inicial sobre o debate acerca dos Programas de Transferência de Renda, embora ainda muito restrito, introduzindo, definitivamente, na agenda pública brasileira, a possibilidade da sua implementação e permitindo o surgimento das experiências pioneiras que são implantadas com denominação de Renda Mínima ou Bolsa-escola, nas cidades de Campinas-SP, Ribeirão Preto-SP, Santos-SP, Brasília-DF (GIOVANNI; SILVA; YAZBEK, 2004).

O Programa de Renda Mínima do Município do Eusébio foi criado e implantado em 2005, originado pela Lei Municipal n. 533, de 11 de janeiro de 2005 para benefício de famílias residentes no município, as quais podem receber recursos financeiros do Erário Municipal para complementar a renda familiar. O valor do benefício é somado com o valor recebido pela família no Programa Bolsa Família, de âmbito Federal, sendo que a soma recebida nos dois programas não pode ultrapassar R\$ 600,00 mensal. Esse valor é referente ao ano de 2018. Anualmente é reajustado. Ressaltamos que a lei não exclui as famílias não beneficiadas por este Programa.

Os objetivos do Programa são: estimular a família a colocar e manter assíduas as crianças na escola; combater a desnutrição e mortalidade infantil; minimizar a miséria; e

promover o emprego e a renda. Para inclusão e permanência no Programa, existem critérios e condicionalidades. Iremos discorrer detalhadamente no tópico 2.6, trabalhando os artigos da lei em seus pormenores.

O Programa Municipal do Eusébio e o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família se assemelham ao focarem-se em três eixos principais: transferência direta de renda, condicionalidades (requisitos) e ações e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza ao possibilitar a compra de gêneros alimentícios. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos, como a educação que está prevista nos dois programas; enquanto as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

O município do Eusébio está localizado na Região Metropolitana de Fortaleza, à distância de 24 (vinte e quatro) quilômetros da capital, com uma população estimada em 52.880 (cinquenta e dois mil e oitocentos e oitenta) habitantes, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018.

No site do Instituto de Pesquisa e Estratégica Econômica do Ceará (IPECE) obtivemos a informação que o per capita do Ceará, em 2016, foi de R\$ 15.437,75, metade do Produto Interno Bruto (PIB) per capita nacional; e que, dentre os 15 maiores PIB per capita municipais, Eusébio registrou o maior valor, de R\$ 59.097,86, sendo 3,83 vezes maior que o PIB per capita cearense. O PIB per capita é o resultado da soma de todos os bens e serviços produzidos no âmbito do município dividido por sua população. Fortaleza, capital do estado, está na quinta posição, com índice de R\$ 23 mil por pessoa ao ano. Esses dados integram o balanço do PIB dos municípios brasileiros, estudo é referente a 2016, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O município do Eusébio, no ranking, aparece na 190ª colocação no País.

No município existem três Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), equipamento público municipal da Política Pública de Assistência Social, que são a porta de entrada para o usuário interessado em participar do Programa. Todos são atendidos individualmente por um profissional da equipe de referência e informados sobre os requisitos e os procedimentos necessários para uma possível inclusão. Inicialmente é realizado um cadastro para que, posteriormente, seja realizada uma visita domiciliar pela assistente social para elaboração de um relatório social que deve ser encaminhado à coordenação do referido Programa. Este é coordenado por uma assistente social que avaliará, juntamente com o Prefeito, o perfil do usuário para possível inclusão. Existe uma seleção para inclusão devido à demanda

ser superior à quantidade de vagas, as quais ficam dependentes da disponibilidade de recursos financeiros do município destinados para tal Programa e das vagas que surgirem dos desligamentos de beneficiários.

A aproximação com o objeto de estudo e o interesse em realizarmos a pesquisa surgiu durante o exercício profissional, como assistente social, no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), no município do Eusébio, entre novembro de 2015 e junho de 2018.

Por meio dos atendimentos aos usuários (nomenclatura usada para o público da Política de Assistência Social) e das visitas domiciliares, pudemos conhecer a realidade na qual estavam inseridos, suas necessidades, seus interesses, suas condições socioeconômicas. Percebemos que muitos procuravam pela inserção no Programa confundido-o com um emprego devido existir a participação em atividades comunitárias, de forma voluntária, limitadas a 100 (cem) horas mensais, tal como previsto em lei, executadas em equipamentos públicos municipais, como: creches, escolas, postos de saúde, Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), e Conselho Tutelar.

Nosso interesse foi despertado a partir dessa aproximação com os usuários e a realidade observada, mas também devido ao Programa ter um quantitativo expressivo de beneficiários, que, em dezembro de 2018 somavam 965, residentes em todos os bairros do Município. Além desses fatores, sabíamos que o Programa não havia passado por nenhuma avaliação, tanto em nível de gestão como em nível acadêmico, nos catorze anos de sua existência.

Ressaltamos que não existem dados compilados sobre o perfil sociofamiliar, econômico e cultural dos beneficiados. Dessa maneira, devido à grande quantidade de beneficiados/famílias inseridos no Programa, traçamos um perfil, apenas, dos entrevistados, caracterizados no tópico 3.4. O que existe são prontuários de cada beneficiado com informações pessoais, familiares, comunitárias, econômicas e de saúde, que passaram a ser armazenadas, nos CRAS, a partir de 2017. Antes dessa data existia somente uma listagem contendo o nome do beneficiado, identificação do registro civil, endereço e conta bancária.

Do ponto de vista acadêmico, a pesquisa trouxe informações novas sobre um programa municipal de transferência direta de renda cearense que ainda não passou por um processo avaliativo. A originalidade da pesquisa descrita neste texto está em compreender a realidade dos beneficiários à luz da avaliação das mudanças ocorridas em suas vidas após a inserção no Programa.

É válido pesquisas empíricas que tragam conhecimento a respeito da realidade dos

beneficiados, conseqüentemente, de suas famílias, para que haja aproximação da lei com as necessidades objetivas dos sujeitos para os quais se destinam. O conhecimento da realidade também pode proporcionar novas formas de intervenção, instituição de planos, programas e projetos, que caminhem ao encontro de respostas às reais necessidades dos indivíduos que deles participam.

Esperamos que a pesquisa possa contribuir para ampliar o conhecimento a respeito dos Programas de Transferência de Renda, especialmente o Programa de Renda Mínima desenvolvido no município do Eusébio.

O problema da pesquisa pode ser resumido na questão: como o Programa de Renda Mínima desenvolvido no Município do Eusébio tem contribuído para a ampliação dos direitos sociais básicos dos beneficiados?

Constitui objetivo geral deste estudo: descrever os direitos sociais conquistados pelos beneficiários por meio da sua inserção no Programa de Renda Mínima desenvolvido no município do Eusébio. Para tanto, estabelecemos os seguintes objetivos específicos: apresentar as mudanças processadas na vida dos beneficiados em decorrência da inserção no Programa de Renda Mínima; compreender os significados atribuídos pelos beneficiários ao Programa de Renda Mínima; analisar como o Programa de Renda Mínima se articula com as Políticas Públicas Sociais de assistência social, emprego e renda, educação e saúde conforme disposto na lei.

Para alcançar os objetivos, realizamos uma coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas (apêndice A), utilizando um roteiro que permitiu conhecer as avaliações dos beneficiados em relação ao programa. Buscamos levantar dados sobre os significados que esses sujeitos atribuem ao Programa para melhor compreensão das mudanças processadas na realidade vivenciada com a ampliação ou não dos direitos sociais. Considerando a articulação do Programa de Renda Mínima com as Políticas Públicas Sociais existentes no município, se faz necessário compreender os direitos sociais aos quais os beneficiários têm acesso; visto também que a lei do Programa, em seu artigo quinto, se propõe a integrar-se aos programas de desenvolvimento social, emprego e renda, educação e saúde, que tenham objetivos parcialmente comuns aos seus.

Nosso percurso metodológico envolveu pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Na pesquisa bibliográfica, procuramos dialogar com autores estudiosos das nossas categorias analíticas: políticas sociais, com destaque para a Política de Assistência Social e os Programas de Transferência de Renda. Na pesquisa documental, consultamos as leis e os documentos dos beneficiados para selecionarmos os entrevistados. Na pesquisa de campo, no

município do Eusébio, visitamos os três Centros de Referência de Assistência Social existentes, os quais atendem e arquivam os prontuários dos beneficiados.

Este trabalho está desenvolvido em quatro capítulos, além da introdução e considerações finais. Após a introdução, no capítulo dois, realizamos uma revisão de literatura sobre os direitos sociais. No terceiro capítulo, contextualizamos sobre os programas de transferência de renda, partindo do contexto histórico das políticas sociais no mundo e no Brasil, para, posteriormente, abordar a Política de Assistência Social, o histórico dos programas de transferência de renda e as experiências internacionais, brasileiras e do Município do Eusébio. O quarto capítulo apresenta a metodologia que utilizamos para a concretização da pesquisa, trazendo os tópicos acerca do objeto de estudo, o campo da pesquisa e o percurso metodológico. No quinto capítulo, apresentamos os resultados da pesquisa com gráficos que ilustram o perfil dos entrevistados e com a análise dos dados coletados que retratam a realidade dos beneficiados. Por fim, nas conclusões, afirmamos que o Programa está garantindo o atendimento às necessidades básicas e imediatas, necessárias à sobrevivência, sobretudo, a alimentação; além de proporcionar autonomia financeira, tem aumentado a autoestima e as oportunidades de convivência social das beneficiadas.

2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DIREITOS SOCIAIS

Os Programas de Transferência de Renda (PTR) inserem-se no campo da Política de Assistência Social, a qual é um direito social garantido na Constituição Federal do Brasil (1988). Uma política social pública que é considerada, conforme a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), um direito do cidadão e um dever do Estado, uma Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Os direitos sociais são concretizados por meio das políticas públicas sociais, as quais são operacionalizadas por meio de programas, projetos e serviços. Para sua efetivação, é necessário um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, precisando da ação do Estado com uma política de inclusão e desenvolvimento social através de incentivos e de leis. Na Constituição Federal de 1988 está exposto, no sexto artigo, que são direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1990).

Antes de darmos continuidade à discussão acerca dos direitos sociais, julgamos necessário explanar sobre os Direitos Humanos, sua fonte original. Os direitos humanos são também conhecidos como direitos fundamentais, direitos subjetivos públicos, direitos do homem, direitos individuais, liberdades fundamentais ou liberdades públicas. Surgiram com a necessidade de proteger o homem do poder estatal, a partir dos ideais advindos do Iluminismo dos séculos XVII e XVIII, mais particularmente com as concepções das constituições escritas. A expressão fundamental demonstra que tais direitos são imprescindíveis à condição humana e ao convívio social. Englobam a liberdade (direitos individuais), as necessidades (direitos sociais, econômicos e culturais) e sua preservação (direitos relacionados à fraternidade e à solidariedade).

Os Direitos Humanos, direitos fundamentais do ser humano, são um conjunto de leis, vantagens e prerrogativas que devem ser reconhecidos como essencial para uma vida digna, e em condições de igualdade. São um conjunto de regras pelas quais o Estado e todos os cidadãos devem respeitar e obedecer. A principal função é a de proteger os indivíduos das injustiças, do autoritarismo e dos abusos de poder (CARVALHO, 2016).

Os Direitos Humanos são indivisíveis. Surgiram em períodos distintos conforme as condições socioeconômicas, políticas e culturais de cada época, sendo a incorporação nos textos

constitucionais de modo progressivo e sequencial, dando origem à classificação em gerações. Como o surgimento de novas gerações não ocasionou a extinção das anteriores, alguns autores preferem usar o termo dimensão, e não o termo geração, por não ter ocorrido uma sucessão desses direitos; pois, eles coexistem (NOVELINO, 2009).

Novelino (2009) especificando as dimensões, expõe que a primeira dimensão são os direitos ligados ao valor de liberdade, são os direitos civis e políticos. São direitos individuais com caráter negativo por exigirem diretamente uma abstenção do Estado, seu principal destinatário. Os direitos fundamentais de segunda dimensão são os direitos sociais, econômicos e culturais, ligados ao valor de igualdade. São direitos de titularidade coletiva e com caráter positivo, pois exigem atuações do Estado.

Os direitos fundamentais de terceira geração são ligados ao valor de fraternidade ou de solidariedade, são os relacionados ao desenvolvimento ou ao progresso, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, bem como ao direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e ao direito de comunicação. São direitos transindividuais, em rol exemplificativo, destinados à proteção do gênero humano. Por fim, os direitos de quarta geração compreendem os direitos à democracia, informação e pluralismo, introduzidos no âmbito jurídico pela globalização política.

Silva (2006) explana que os direitos sociais, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. Pressupostos individuais à medida que criam condições materiais mais propícias ao alcance da igualdade real, podendo proporcionar condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Dessa forma, os direitos sociais são caracterizados pela presença do Estado em ações voltadas à diminuição dos problemas sociais, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida dos que mais precisam, visando à concretização da igualdade social. Como ressalta Andréas Krell (2002, p. 19), os direitos fundamentais sociais não são direitos contra o Estado, mas sim direitos através do Estado, exigindo certas prestações materiais. São os “Direitos Fundamentais do homem-social” dentro de um modelo de Estado que tende a privilegiar os interesses coletivos antes que os individuais.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU, em 1948, os direitos sociais foram reconhecidos, junto com os direitos civis e os direitos políticos, no elenco dos direitos humanos: direito ao trabalho, direito ao salário igual por trabalho igual, direito à previdência social em caso de doença, velhice, morte do arrimo de família e desemprego

involuntário, direito a uma renda condizente com uma vida digna, direito ao repouso e ao lazer e o direito à educação. Direitos que devem alcançar todos os indivíduos igualmente, sem distinção de raça, religião, credo político, idade ou sexo. Com variações, esses direitos foram sendo incorporados, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, nas constituições da maioria dos países (TELLES, 1998).

No Brasil, a concepção universalista de direitos sociais foi incorporada somente em 1988 na nova Constituição. Segundo Telles (1998), essa Constituição é uma referência política importante em nossa história recente, que foi celebrada, e hoje é contestada, como referência fundadora de uma modernidade democrática que prometia enterrar de vez 20 anos de governos militares. Ela ressalta também que é importante sabermos que esses direitos estão inscritos na lei, e que, em algum momento na história dos países, fizeram parte dos debates e embates que mobilizaram uma sociedade por leis mais justas e mais igualitárias.

Na nossa Constituição atual, de 1988, encontramos o Título II - Direitos e garantias fundamentais, capítulo I - Dos direitos e deveres individuais e coletivos, no qual está o artigo quinto: “[...] todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (BRASIL, 1990, não paginado). Esse artigo é destrinchado em setenta e oito incisos. Ele retrata a nossa discussão nesse tópico, e somado ao artigo sexto, citado acima, mostra o quanto nossa Constituição incorporou os direitos fundamentais, tornando-se imperiosa para todos.

Importante para uma nação a existência de um Estado Democrático de Direito para que a democracia e a paz social sejam promovidas, e, conseqüentemente, sejam respeitados os Direitos Humanos.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO MUNDO E NO BRASIL

Os Programas de Transferência de Renda (PTR) inserem-se no campo da Política de Assistência Social, que é uma Política Social, que, por sua vez, é uma espécie do gênero Política Pública. O desenvolvimento histórico das Políticas Sociais está diretamente atrelado ao desenvolvimento do sistema de proteção social, dos programas sociais e, assim, dos Programas de Transferência de Renda. Dessa forma, iremos discorrer sobre a Política Social, trazendo autores estudiosos da temática e de referência no curso de Serviço Social.

Para entendermos o conceito de política social como política pública e direito de cidadania, é interessante conhecermos o termo política nos seus dois principais significados. O primeiro se refere a um sentido mais geral, referente aos temas clássicos da política, como: eleições, voto, partido, parlamento, governo. Nesses âmbitos, o uso da política assume diferentes formas, como luta pelo poder, concorrência entre partidos, formação de grupos de interesses para o exercício da influência. O outro sentido é mais recente e restrito, referindo-se às ações do Estado face às demandas e necessidades sociais da sociedade, desde que se tornou crescentemente interventor (PEREIRA, 2009). Este sentido é o que será objeto do nosso estudo: política como política pública.

O significado clássico da política, de origem grega, era associado à polis, à cidade, indicando toda atividade humana que tinha como referência a esfera social, pública e cidadã. Com a obra 'Política', de Aristóteles, o conteúdo do termo se ampliou e passou também a significar o estudo do tema ou o saber construído sobre essa esfera de atividade. Com o passar do tempo, o termo política foi perdendo o seu sentido original e adquirindo várias conotações, mas mantendo como centro da atividade política o Estado. Na fase moderna, o estudo da atividade política também recebeu outras denominações como ciência do Estado, ciência política, entre outras (PEREIRA, 2009).

A política não é inerente à natureza dos homens, mas sim uma consequência da convivência entre eles. Surge entre os homens e no espaço de convivência humana. Uma relação entre diferentes que buscam chegar a consensos, mediados pelo Estado. Relações que geram os mais variados conflitos e que exigem medidas para impedir a desordem (PEREIRA, 2009).

Diante de conflitos, existem duas principais formas de regulação social na história das sociedades: a coerção pura e simples, como acontece nas ditaduras ou nos Estados restritos;

e a política como instrumento de consenso, negociação e entendimento entre as partes conflitantes, usado nas democracias (RUA, 1998 *apud* PEREIRA, 2009).

A natureza conflituosa e contraditória da política é que permite a formação de contra poderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania. É por meio da luta política que a cidadania se amplia e se amadurece. A ampliação da cidadania, por sua vez, permite a valorização da dimensão social como um espaço que se situa entre o econômico e o político, se contrapondo à lógica do mercado e impondo ao Estado obrigações positivas. A política é a que permite a organização do social como espaço instituído, historicamente construído e articulado por conflitos, propiciando a diversificação e a multiplicação de direitos de cidadania. Compõe-se de atividades formais, como regras estabelecidas, por exemplo, e também informais, como negociações e diálogos, adotadas num contexto de relações de poder e destinadas a resolver, sem violência, conflitos em torno de questões que envolvem bens e assuntos públicos (PEREIRA, 2009).

A política na sua configuração recente e restrita tem a conotação de política pública a qual engloba a política social. Ou melhor, a política social é uma espécie do gênero política pública. Esta faz parte do ramo de conhecimento denominado *Policy Science*, que surgiu nos Estados Unidos e na Europa no segundo pós-guerra, quando pesquisadores procuraram entender a dinâmica das relações entre governos e cidadãos. Essa delimitação teórica, no entanto, não significa que haja unanimidade na definição de política pública, na interpretação da sua dinâmica de constituição e processamento e na concepção da natureza da relação entre Estado e sociedade (PEREIRA, 2009).

Dentre as interpretações conhecidas, destacam-se duas: a que privilegia o Estado como o produtor exclusivo de política pública, concebendo o termo público como sinônimo do termo estatal; e a que privilegia a relação dialeticamente contraditória entre Estado e sociedade como o que movimenta a política. Nesse sentido, a política pública não é só o Estado; pois, para existir, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo. O termo público é mais abrangente do que o termo estatal (PEREIRA, 2009).

Essa última interpretação é a que discorreremos sobre o significado da Política Social como espécie do gênero política pública. Política pública não é sinônimo de política estatal. Constitui algo que envolve tanto o Estado quanto a sociedade. Sua maior identificação é com o que se denomina em latim: *res publica* (coisa) e pública (de todos), coisa de todos; sendo assim uma ação pública, na qual o Estado e a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo (PEREIRA, 2009).

A principal marca é o fato de ser pública, de todos, e não ser só estatal (Estado) ou coletiva (de grupos particulares da sociedade) e muito menos individual, com as seguintes características: constitui um marco ou linha de orientação para a ação pública, sob a responsabilidade de uma autoridade também pública sob o controle da sociedade; visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis (os direitos sociais só tem aplicabilidade por meio de políticas públicas, as quais são operacionalizadas por meio de programas, projetos e serviços); guia-se pelo princípio do interesse comum, ou público, e da soberania popular, e não do interesse particular e da soberania dos governantes; deve visar à satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada (PEREIRA, 2009).

A palavra política, de política pública, refere-se a formas de ação formuladas e executadas com vista ao atendimento de demandas e necessidades sociais, e não individuais. A política pública é uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos. Política pública implica intervenção do estado, envolvendo diferentes atores, governamentais e não- governamentais, seja por meio de demandas, suportes ou por meio do controle democrático (PEREIRA, 2009).

As políticas públicas, e, portanto, as políticas sociais, mudam no tempo e no espaço. Elas não têm um perfil único e uma destinação única. Existe uma classificação de política social pública que tem como parâmetro os principais padrões de arenas de conflito em que a política social é produzida, associada à forma de regulação que resulta desses padrões: arena regulamentadora, produzindo política regulamentadora; arena redistributiva, produzindo política redistributiva; arena distributiva, produzindo políticas distributivas; e arena constitutiva, produzindo política constitutiva. Nas duas primeiras arenas, a regulação do Estado é mais evidente, enquanto que nas duas últimas é mais difusa (PEREIRA, 2009).

As políticas sociais públicas têm como uma de suas principais funções a concretização de direitos de cidadania conquistados pela sociedade e amparados pela lei; se identificando com os direitos sociais, que se guiam pelo princípio da igualdade, embora tenham no seu horizonte os direitos individuais (civis e políticos), que se guiam pelo princípio da liberdade. Os direitos sociais têm como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas do estado para transformar esses valores em realidade (PEREIRA, 2009).

O livro ‘Política social: fundamentos e história’ (2006), de Behring e Boschetti, traz de forma aprofundada todo o contexto sócio-histórico e político de desenvolvimento da política

social, e que nós tentaremos expor aqui, embora não por completo devido a sua grande extensão. As políticas sociais e a formação de padrões de proteção social são desdobramentos, respostas e formas de enfrentamento, geralmente setorializadas e fragmentadas, às expressões da questão social no capitalismo, cuja base está nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Como também defende Oliveira (2009), as contradições da sociedade capitalista, explicitada na produção coletiva de riquezas e na sua apropriação privada estão na base da questão social e do surgimento das políticas sociais ou dos sistemas de proteção social no mundo inteiro.

É difícil delimitar um período específico de surgimento das primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais porque é um processo social; sendo assim, podemos colocar que elas se iniciaram na ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. Sua origem está geralmente relacionada aos movimentos de massa social- democratas e ao estabelecimento dos estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX. Já a generalização se situa na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, especialmente na sua fase tardia, Pós-Segunda Guerra Mundial em 1945 (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

O período que se estende de meados do século XIX até a terceira década do século XX, é marcado intensamente pelo predomínio do liberalismo e de sua principal base: o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulamentação pelo livre mercado (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

No liberalismo, características essenciais fazem com que haja uma reduzida intervenção estatal nas políticas sociais, dentre elas: predomínio do individualismo, o bem-estar individual maximizando o bem-estar coletivo, predomínio da liberdade e competitividade, naturalização da miséria, predomínio da lei da necessidade, manutenção de um Estado Mínimo, as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício, a política social como um paliativo (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Com o predomínio desses princípios defendidos pelos liberais e assumidos pelo Estado capitalista, a resposta dada à questão social no final do século XIX foi sobretudo repressiva, e apenas incorporou algumas demandas da classe trabalhadora, transformando as reivindicações em leis que estabeleciam melhorias tímidas e parciais nas condições de vida dos trabalhadores, sem atingir o centro da questão social. Apesar de que, mesmo as reformas sociais do período do Pós-Segunda Guerra, não tiveram esse caráter (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Segundo Oliveira (2009, p. 109), os liberais argumentam que as políticas sociais se

destinam a corrigir os efeitos negativos produzidos pelo crescimento capitalista. Tais políticas teriam finalidade redistributiva e objetivo de reduzir as desigualdades geradas na esfera da produção. No entanto, enquanto estratégia governamental, não se mostra capaz de promover uma melhoria significativa nas condições de vida da classe trabalhadora. O Estado não vai além das reivindicações aceitáveis para o capital e para a classe dominante. Para o autor, as políticas sociais, o seu surgimento, revela as limitações das teses liberais, as quais defendem o livre mercado e tem a pobreza como algo natural, e termina tendo a intervenção do Estado sobre a pobreza e a necessidade da sua intervenção.

As primeiras iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas na relação de continuidade entre Estado Liberal e Estado Social. Não existiu uma ruptura radical entre o estado Liberal do século XIX e o Estado Social do século XX. O que existiu foi uma mudança na perspectiva do Estado que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e de luta de classes. Assumiu um caráter mais social, com investimento em políticas sociais. Ambos têm um ponto em comum: o reconhecimento de direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Pierson (1991, *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2006), ao analisar a origem da intervenção do Estado nas políticas sociais, coloca que o desenvolvimento diferenciado entre as nações, tanto em alcance, como critérios de gasto, constituição de fundos, impactos sociais e políticos, dificulta o estabelecimento de um padrão único. Apesar disso, existem iniciativas que indicariam as situações da intervenção estatal em período de predomínio do liberalismo: entre 1883 e 1914, onde todos os países europeus implantaram um sistema estatal de compensação de renda para os trabalhadores na forma de seguros; nesse mesmo período: 11 dos 13 países europeus introduziram seguro-saúde e 9 legislaram sobre pensão aos idosos; e em 1920, 9 países tinham alguma forma de proteção ao desempregado.

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças de produção, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. Segundo as autoras Behring e Boschetti (2006), os autores são unânimes em situar o final do século XIX como o período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade.

As primeiras iniciativas de benefícios previdenciários que vieram a constituir a seguridade social no século XX nasceram no final do século XIX, na Alemanha, em 1883, durante o Governo do Chanceler Otto Von Bismarck, em resposta às greves e pressões dos

trabalhadores. Conhecido como modelo bismarckiano é considerado um sistema de seguros sociais porque suas características assemelham-se às de seguros privados. No que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários. Em relação à gestão, cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados. Esse modelo orientou e ainda orienta muitos benefícios da seguridade social, prioritariamente, os benefícios previdenciários (BOSCHETTI, 2009).

Depois da Europa, temos os países da América Latina que instituíram sistemas de seguridade social a partir dos anos de 1920 e 1930. Apesar de suas particularidades em cada local, inclusive com o significado do termo Seguridade Social que nem sempre é utilizado para se referir ao mesmo conjunto de políticas sociais (BOSCHETTI, 2009).

As ideias liberais irão prevalecer ao menos até o início do século XX. Paralelo às tímidas iniciativas liberais, ocorre, ao longo da segunda metade do século XIX e início do século XX, o enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação dos argumentos liberais como resultado de alguns processos político-econômicos, que destacaremos dois. O primeiro foi o crescimento do movimento operário que passou a ocupar espaços políticos e sociais importantes, como o parlamento, obrigando a burguesia a reconhecer direitos de cidadania política e social cada vez mais amplos. O segundo processo foi a concentração e monopolização do capital, abalando a utopia liberal do indivíduo empreendedor orientado por sentimentos morais. O mercado passou a ser liderado cada vez mais por grandes monopólios, e a criação de empresas passou a depender de um volume alto de investimento, dinheiro emprestado pelos bancos, numa fusão entre capital bancário e o industrial. Esses dois originam o capital financeiro (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Entre 1929-1932, houve a maior crise econômica mundial do capitalismo até então, que se iniciou no sistema financeiro americano. A crise reduziu o comércio mundial a um terço do que era anteriormente. Como consequências instauram-se a desconfiança quanto aos pressupostos do liberalismo, e uma forte crise econômica, com desemprego em massa, além de uma crise de legitimidade política do capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Na tentativa de compreender a crise de 1929 e encontrar respostas para ela, John Maynard Keynes (1883-1946), economista inglês, em seu livro 'Teoria geral do emprego', do juro e da moeda, de 1936, defendeu a intervenção estatal com vistas a reativar a produção. Ele

colocava uma maior intervenção do Estado na economia, em sintonia somente do ponto de vista econômico. Orientava a mudança da relação do Estado com o sistema produtivo e rompia parcialmente com os princípios do liberalismo. Procurava saídas capitalistas para a crise do capitalismo. O Estado, com o keynesianismo, tornou-se produtor e regulador, não significando o abandono do capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção. Ele defendeu a liberdade individual e a economia de mercado, dentro de uma lógica que rompia com a dogmática liberal conservadora da época (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Ao keynesianismo agregou-se o pacto fordista da produção em massa para o consumo de massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho. O fordismo, além de uma mudança técnica com a introdução da linha de montagem e da eletricidade, foi também uma forma de regulação das relações sociais, em condições políticas determinadas. Keynesianismo e Fordismo foram os elementos decisivos da possibilidade político-econômica e histórica do Welfare State (BEHRING, 2009; BERING; BOSCHETTI, 2006).

Para Draibe e Henrique (1988), no pós-guerra, pós 1945, a maioria das economias capitalistas experimentou um crescimento econômico inédito, aliado à expansão de programas e sistemas de bem-estar social, devido ter ocorrido uma parceria bem-sucedida entre a política social e a política econômica, que se sustentou por um consenso sobre o estímulo econômico paralelo com a segurança e a justiça sociais. Tendo havido um ciclo positivo entre a política econômica keynesiana e o *Welfare State*: aquela regula e estimula o crescimento econômico; este por sua vez, amortece os conflitos sociais e permite a expansão de políticas de porte social.

Em sua discussão sobre política social e o *Welfare State*, Oliveira (2009), expõe que o surgimento das políticas sociais não se deu somente com a precarização das condições de vida do proletariado e as suas reivindicações. Historicamente, os direitos sociais e as medidas jurídicas que consagram as políticas sociais estão ligadas as alternativas encontradas pelo capital frente à crise de acumulação enfrentada no final dos anos 20 do século passado. Com o *Welfare State*, o Estado passa também a financiar a acumulação de capital através de inúmeros mecanismos: subsídios à produção, criação de setores estatais produtivos, financiamento dos excedentes agrícolas, das pesquisas e tecnologias, etc. Os gastos para financiar o capital são maiores do que os gastos com a reprodução da força de trabalho. Assim, o que configurou como Welfare State foi também uma forma de alargar as funções econômicas e sociais do Estado.

Pereira (2009) ao tratar sobre a política social no Pós-Segunda Guerra, além do Keynesianismo, aborda o Plano *Beveridge*. Articulados entre si: aquele, vinculado à economia; este, vinculado ao social. O Plano *Beveridge*, liderado pelo estrategista político, também inglês,

William Beveridge, criador do Sistema de Seguridade Social do Segundo Pós-Guerra, juntamente com o keynesianismo, fizeram com que os anos de 1945 a 1975, especialmente entre as décadas 1950 e 1970, o Estado dos países capitalistas centrais do Ocidente, com exceção os Estados Unidos, se comprometessem a garantir o pleno emprego, a cobertura universal de serviços sociais (como saúde e educação) e o estabelecimento de um mínimo de proteção social a toda a população, colocando como dever do Estado e direito do cidadão.

A autora aponta que são essas duas doutrinas que constituíram o suporte teórico do pacto keynesiano. Sob influência da teoria keynesiana, os conservadores, os liberais e os sociais- democratas compartilharam uma estratégia econômica, política e social em que o mercado deixava de ser o centro, com seus valores individualistas, para ceder lugar ao Estado, com os seus valores coletivistas. O pacto keynesiano foi uma alternativa capitalista ao capitalismo liberal clássico porque os liberais, que desde o século XIX estavam no poder, não foram capazes de gerar emprego e bem-estar social para todos. Outras circunstâncias favoreceram a formação do pacto keynesiano: as privações materiais causadas pela II Guerra Mundial; o medo capitalista das experiências totalitárias de direita (fascistas), realizadas na Itália e na Alemanha, e das do comunismo a partir da ex-União Soviética.

Pereira (2009) sintetiza as medidas econômicas adotadas pelo pacto keynesiano que passaram a sustentar as políticas sociais defendidas e postas em prática por William Beveridge na Inglaterra: expansão da demanda possibilitada pelo emprego maciço de capitais norte-americanos na reconstrução dos países europeus, devastados pela guerra; elevado gasto assumido pelo Estado em atividades que seriam onerosas para a iniciativa privada, como a educação e a saúde; organização fordista da produção, com o trabalho concentrado em grandes indústrias e realizado em cadeia para produzir enormes quantidades de produtos padronizados e baratos; endividamento coletivo, graças a ampliação do sistema de crédito a todos os consumidores.

Essas medidas fizeram com que o keynesianismo se caracterizasse por um crescimento autossustentado, custos reduzidos, altas taxas de lucro para o capital e pleno emprego, contribuindo para a formação de um consenso positivo e generalizado e a construção de um sistema de seguridade social abrangente e includente, diferente do inaugurado na Alemanha, no século XIX, pelo chanceler conservador Otto von Bismarck, que excluía quem não estivesse inserido no mercado de trabalho (PEREIRA, 2009).

O Plano Beveridge, a partir de 1942, passa a ser oposição ao modelo bismarckiano vigente até então. No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, para todos os cidadãos, garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é

proveniente dos impostos fiscais e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios (BEVERIDGE, 1943).

No modelo bismarckiano, já discutido anteriormente, os benefícios assegurados tem a finalidade de manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrentes da ausência de trabalho, enquanto que no modelo beveridgiano o seu principal objetivo é a luta contra a pobreza (BEVERIDGE, 1943).

As diferenças entre esses modelos provocaram o surgimento e a instituição de diferentes modelos de seguridade social nos países capitalistas, com características determinadas pelas diferentes relações estabelecidas entre o Estado e as classes sociais em cada país, sendo difícil encontrar um ‘modelo puro’. Dessa forma, um dos pilares de estruturação da seguridade social é sua organização com base na lógica do seguro social, que estrutura os direitos da previdência social em praticamente todos os países capitalistas. O princípio dessa lógica é garantir proteção, às vezes exclusivamente, e às vezes prioritariamente, ao trabalhador e à sua família. É um tipo de proteção limitada, que garantem direitos apenas àquele trabalhador que está inserido no mercado de trabalho ou que contribui mensalmente como autônomo ou segurado especial à seguridade social (BOSCHETTI, 2009).

As políticas existentes e que constituem os sistemas de seguridade social em diversos países apresentam as características dos dois modelos, com maior ou menor intensidade. Em alguns países como França, Inglaterra e Alemanha, a lógica do seguro sustenta também a política de saúde. No Brasil, a lógica do seguro estruturou e estabeleceu os critérios de acesso da previdência e da saúde desde a década de 1923 até a Constituição de 1988. No Brasil, os princípios do modelo bismarckiano predominam na previdência social, e os do modelo beveridgiano orientam o atual sistema público de saúde (com exceção do auxílio doença, tido como seguro saúde e regido pelas regras da previdência) e de assistência social, o que faz com que a seguridade social brasileira se situe entre o seguro e a assistência social (BOSCHETTI, 2009).

Como ressalta Pereira (2009), a política social não se processou de forma idêntica nos países nem esteve livre de discontinuidades e retrocessos, possibilitando, assim, particularizar a experiência brasileira. A política social não é um fenômeno isolado, mas sim um fenômeno complexo, que se relaciona com outros, como o econômico e o cultural.

E então no Brasil do final do século XIX e início do século XX? As relações sociais capitalistas se desenvolveram de forma diferente dos países de capitalismo central, apesar da manutenção das características essenciais. Dessa forma, a política social no País, periferia do mundo capitalista, se constitui com as marcas dessa particularidade histórica (BEHRING;

BOSCHETTI, 2006).

Até 1887, dois anos antes da Proclamação da República no Brasil (1889), não há registro de nenhuma legislação social. Em 1888, há a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública, inaugurando um processo de instituição de direitos que será a personalidade da proteção social até os anos de 1960. No ano de 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistam o direito à pensão e a 15 dias de férias, o que depois se estendeu aos funcionários do Ministério da Fazenda no ano seguinte. Em 1891, tem-se a primeira legislação para a assistência à infância no Brasil, regulamentando o trabalho infantil, mas que jamais foi cumprida. Em 1892, os funcionários da Marinha adquirem o direito à pensão (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

A partir de 1903, formaram-se os primeiros sindicatos na agricultura e nas indústrias rurais. Os dos demais trabalhadores urbanos ocorreu a partir de 1907, quando existe o reconhecimento do direito de organização sindical. Esse processo teve a influência dos imigrantes que traziam as ideias dos movimentos anarquistas e socialista europeus para o país (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Em 1923, aprova-se a Lei Eloy Chaves, sendo esta a chave para a compreensão do formato da política social brasileira no período subsequente. Ela institui a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para algumas categorias estratégicas de trabalhadores, ferroviária e marítimos, entre outros. As CAPs foram as formas originárias de previdência social brasileira, junto com os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Em 1927, foi aprovado o Código de Menores com conteúdo meramente punitivo. A forma de tratar a população infante-juvenil foi modificada substantivamente em 1990, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Não podemos falar de política social sem relacionar com o contexto político-econômico. Para Behring e Boschetti (2006), o liberalismo à brasileira, do final do século XIX e início do século XX, não comportava a questão dos direitos sociais, que foram sendo incorporados sob pressão dos trabalhadores e com muitas dificuldades para sua implementação. O panorama social começa a ser alterado nos anos de 1920, com mudanças mais substanciais a partir de 1930.

Mota (2009) aborda que no Brasil o desenvolvimento foi resultado de um processo de modernização conservadora que concretizou a industrialização e o crescimento econômico, mas que não redistribuiu com a maioria da população trabalhadora os resultados dessa expansão. Ela ressalta a inexistência da experiência welfareana no Brasil apesar de ter

existido a criação de algumas políticas de proteção social, instituídas a partir dos anos 40, e somente redefinidas nos anos 80, quando se instituem as bases formais e legais do que poderia ser um Estado de Bem-Estar Social, na Constituição de 1988.

Oliveira (2009, p. 112) trilha a mesma linha de entendimento sobre a realidade brasileira e o Welfare State. Para ele, nunca se teve um Estado de Bem-Estar. Até 1930, a pobreza era considerada problema de polícia. Quando o Estado brasileiro resolveu enfrentar institucionalmente os problemas que decorriam da questão social, fez com medidas pontuais voltadas a regular o mercado de trabalho, como exemplo se tem a legislação sobre acidente de trabalho (1919) e das Caixas de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários, através da Lei Eloy Chaves de 1923.

No Brasil, a economia e a política foram influenciadas fortemente pelos acontecimentos mundiais das três primeiras décadas do século XX, e ainda mais depois da crise de 1929-1932, quando se inicia uma época de expansão acelerada das relações capitalistas, repercutindo nas classes sociais, no Estado e nas respostas à questão social. A principal repercussão no Brasil foi a mudança da correlação de forças das classes dominantes, que também trouxe consequências significativas para os trabalhadores; tendo como a maior expressão: a chegada de Getúlio Vargas ao poder em 1930. Chegaram ao poder político outras oligarquias agrárias, além da cafeeira, além de um setor industrialista, retirando a hegemonia do café e trazendo uma agenda modernizadora. Vargas esteve à frente de uma ampla coalização de forças em 1930, caracterizado pela historiografia como um Estado de compromisso, que impulsionou grandes mudanças no Estado e na sociedade (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Vargas criou o moderno Estado brasileiro e pôs em movimento um plano que fez com que o Brasil se tornasse o país capitalista que mais se desenvolveu no século XX. Os anos de 1930 foram marcados por profundas mudanças na forma de atuação do Estado, que interferiu na economia e também na esfera da vida social (FREDERICO, 2009).

Castro e Ribeiro (2011) aponta que, no âmbito das políticas sociais, é a partir de 1930 que se assiste ao surgimento de um conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e à garantia de direitos trabalhistas. Na saúde e na educação, registraram-se alguns avanços significativos, com progressiva expansão do potencial de atendimento da rede pública e significativa centralização dos comandos no nível do executivo federal. Coloca também que as políticas sociais ocorrem em uma rede burocrática clientelista que potencializa a corrupção.

Frederico (2009) ressalta que a presença do Estado se manifestou plenamente nas relações de trabalho ao criar as leis e os decretos que se concretizaram, em 1943, na

Consolidação das Leis do Trabalho, fazendo com que a presença do Estado nas relações de trabalho significasse a admissão legal de que as partes envolvidas não são sujeitos iguais. O reconhecimento do trabalho assalariado como a parte mais fraca da transação impôs limites legais ao capital.

Yasbek (2009) expõe que o Estado assumiu sim, na década de 30, a regulação das tensões entre as classes sociais por meio de um conjunto de iniciativas, como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Salário Mínimo e outras medidas. Mas que eram medidas de cunho controlador, assistencial e paternalista; e que, ao reconhecer a legitimidade da questão social no âmbito das relações entre capital e trabalho, o governo Vargas buscou enquadrá-la juridicamente, objetivando desmobilizar a classe operária e regular as tensões entre as classes sociais.

No que tange ao trabalho, o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com auxílios doença, maternidade, família e seguro-desemprego. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho e, em 1932, a Carteira de Trabalho, a qual passa a ser o documento da cidadania: tinham alguns direitos aqueles que dispunham de emprego registrado em carteira. Essa é uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro: caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração Beveridgiana (BERING; BOSCHETTI, 2006).

Castro e Ribeiro (2011) aponta que a proteção social brasileira se desenvolveu tendo por base o seguro social e excluindo, durante décadas, os grupos sociais que não participavam do mercado de trabalho formal; ou seja, os que não tinham a carteira de trabalho assinada. O debate sobre a existência ou não de sistema de proteção social ou de um Estado de Bem-Estar no país foi decisivo nos anos 80.

O sistema público de previdência brasileiro começou com os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS), que se expandem na década de 30, cobrindo riscos ligados à perda da capacidade laborativa (velhice, morte, invalidez e doença), naquelas categorias de trabalhadores estratégicas, mas com planos pouco uniformizados e orientados pela lógica contributiva do seguro. O primeiro IAP foi criado em 1933, IAPM (Marítimos), e com isso foram se extinguindo as CAPs, organizações privadas por empresa, até 1953. Os trabalhadores participavam da direção dos IAPs, o que se tornou um decisivo instrumento de cooptação de dirigentes sindicais, conhecidos como ‘pelegos’. Ofereciam um conjunto de benefícios e serviços de acordo com a contribuição dos trabalhadores, dos empresários e do Estado, que não eram uniformes e possuíam uma orientação contencionista. Desde o final do governo Vargas já

existia uma pauta de uniformização e unificação da previdência social no Brasil, que apenas foi aprovada em 1960 com a Lei Orgânica da Previdência Social (BERHING; BOSCHETTI, 2006).

Em 1930, foi criado também o Ministério da Educação e Saúde Pública, bem como o Conselho de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial. Não existia até então uma política nacional de saúde, sendo que a intervenção efetiva do Estado se inicia nesse momento, a partir de dois eixos: a saúde pública e a medicina previdenciária (ligada aos IAPS, para as categorias que tinham acesso a eles). A saúde pública era conduzida por meio de campanhas sanitárias coordenadas pelo Departamento Nacional de Saúde, criado em 1937. Há também o desenvolvimento da saúde privada e filantrópica, no que se refere ao atendimento médico-hospitalar. Na área da infância e da juventude, desdobra-se o Código de Menores, de natureza punitiva, no Serviço de Assistência ao Menor (SAM), em 1941 (BERHING; BOSCHETTI, 2006).

Quanto à assistência social, é difícil estabelecer com precisão o âmbito específico dessa política no Brasil devido ao caráter fragmentado, diversificado, desorganizado, indefinido e instável das suas configurações. Contudo, percebe-se uma certa centralização, em âmbito federal, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942. Instituição criada para atender às famílias das pracinhas envolvidas na Segunda Guerra, e coordenada pela primeira-dama Darci Vargas, reafirmando as características de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade, na constituição da política social brasileira (BERHING; BOSCHETTI, 2006).

Temos, assim, no Brasil, entre 1930 e 1943, a constituição de um sistema de proteção social, quando grandes transformações socioeconômicas marcam a passagem do modelo de desenvolvimento agroexportador para o modelo urbano-industrial. No mesmo contexto de um profundo reordenamento no que diz respeito às funções do Estado Nacional, quando passa a assumir, de modo mais extensivo, a regulação ou provisão direta no campo da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento, transporte coletivo (GIOVANNI; SILVA; YAZBEK, 2004).

Em 1945, após 15 anos no poder, Getúlio Vargas saiu, e abriu-se um novo período no país, de ‘intensas turbulências econômicas, políticas e sociais’. O Brasil já se apresentava mais urbanizado, com uma indústria de base significativa, apesar da ainda economia agrário-exportadora forte, e com um movimento operário e popular mais maduro e concentrado, com uma agenda de reivindicações (BERHIRGO; BOSCHETTI, 2006).

O período de 1946 a 1964 foi marcado por uma forte disputa de projetos e pela

intensificação da luta de classes. Disputa que implicou num empecilho no campo da política social, tanto que a proposta que já estava em pauta desde o final da ditadura Vargas, a exemplo da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e da previdência rural, só foram aprovadas no Congresso em 1960 e 1963, respectivamente. A política social teve uma expansão lenta e seletiva, marcada por alguns aperfeiçoamentos institucionais, a exemplo da separação entre os Ministérios da Saúde e da Educação em 1953, e da criação de novos IAPs. Nesse período, de expansão vagarosa dos direitos, as políticas sociais se mantiveram ainda no formato corporativista e fragmentado da Era Vargas (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

O golpe de 64 instaurou uma ditadura que durou 20 anos (1964-1984) e impulsionou um novo momento de modernização conservadora no Brasil, com importantes consequências para a política social, que possuíram o objetivo de legitimação do sistema autoritário vigente, com caráter fragmentado, setorial e emergencial. Conforme afirma Vianna (1990, p. 8), no pós-64, a intervenção social do Estado ganhou características nítidas, com um perfil específico de política social regido por princípios condizentes com o padrão excludente e conservador de desenvolvimento econômico.

Neste contexto, as expressões da ‘questão social’ se agravaram e exigiram respostas do Estado, conforme salienta Soares (2001), no pós-64, no período autoritário, se consolida o arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras. As características podem ser expressas nos seguintes princípios: extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; fragmentação institucional; exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios; autofinanciamento do investimento social e privatização.

Giovanni, Silva e Yazbek (2004) expõem que o Sistema de Proteção Social, durante as décadas de 1970 e 1980, avançou na sua consolidação e expansão sob a orientação do autoritarismo da ditadura militar, fazendo com que a expansão dos programas e serviços sociais passasse a funcionar como compensação a repressão, aliada à grande demanda posta na conjuntura anterior. Dessa maneira, ampliaram-se os programas sociais como uma espécie de compensação pela repressão aberta direcionada aos movimentos sociais e ao movimento sindical.

Até o momento tratamos sobre a origem da política social, seu desenvolvimento na crise de 1929-1932, o processo de expansão e consolidação da política social no período pós-crise de 1929 e Pós-Segunda Guerra, quando começa a fase madura do capitalismo, que se estende até os anos 70. Fase essa marcada nos primeiros trinta anos por uma forte expansão, com taxas de lucros altas e ganhos de produtividade para as empresas, e políticas sociais para

os trabalhadores. O Estado sendo intervencionista, com as políticas keynesianas e com a construção do pacto fordista- keynesiano, que foi responsável pela constituição do Welfare State, um dos principais pilares de sustentação institucional daquela fase expansiva do capitalismo.

Essa fase expansiva do capitalismo maduro começou a dar sinais de esgotamento em fins dos anos de 1960, com consequências negativas nas últimas décadas do século XX para as condições de vida e trabalho das maiorias, rompendo com os anos de crescimento e com o desenho socialdemocrata das políticas sociais. As pressões para que o estado capitalista reconfigurasse o seu papel, nos anos 80 e 90, inclusive com a política social, estão articuladas a uma reação burguesa à crise do capital que se inicia nos anos 70 (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Para Mota (2009), mais uma crise do capital, a crise de acumulação, obrigando os países desenvolvidos a redefinirem suas estratégias de acumulação. É da natureza do capitalismo sofrer crises periódicas, como ressalta Tonet (2009), que têm sua raiz nas consequências do processo de acumulação do capital. Uma crise de proporção global e não de um local ou de um setor específico. Crise que atinge toda a estrutura da sociabilidade capitalista.

O objetivo do capital é o maior aumento possível da taxa de lucro. Em função disso se desenvolve toda a sua lógica. Para enfrentar os problemas de diminuição da taxa de lucro, o capital recorre a todos os meios possíveis. É isto que dá origem, na atualidade, à chamada reestruturação produtiva e ao neoliberalismo. Caracterizam-se por profundas mudanças na forma de produção, com a finalidade de retomar o aumento da taxa de lucro e pela afirmação de que deveria deixar para o mercado a responsabilidade pela resolução dos problemas sociais. O Estado teria um papel apenas subsidiário (TONET, 2009).

Tonet (2009) expõe que foi por volta de 1970 que essa crise irrompeu de forma mais acentuada, com crescente perda de dinheiro por parte dos capitalistas. Visando o aumento da taxa de lucro, a saída seria intensificar a exploração dos trabalhadores. Essa intensificação, por sua vez, tanto poderia ser o prolongamento da jornada de trabalho (mais-valia absoluta), como a introdução de novas tecnologias e novas relações no trabalho (mais-valia relativa) ou, o que é mais comum, a combinação de ambos. Aqui se tem o surgimento do chamado ‘Toyotismo’ e sua articulação com a forma anterior da produção, chamada ‘fordismo’, a precarização e a terceirização no âmbito do trabalho, a erosão dos direitos trabalhistas e sociais, a desregulamentação da economia e todo o conjunto de privatizações.

Behring (2009) ao encontro do que supracitado por Tonet (2009), coloca que as ofensivas dos capitalistas nos anos 80 e 90 do século XX até os dias de hoje, tendo em vista a

recuperação e manutenção das taxas de lucro, se deu em três direções centrais, com inúmeros desdobramentos: a reestruturação produtiva e a recomposição da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, com mudanças nas condições gerais da luta de classes; a mundialização do capital, que implica alterações das estratégias empresariais de busca de superlucros e na financeirização do capital; e na contrarreforma neoliberal, que atingiu os Estados nacionais, tencionados pela dinâmica internacional e pela crise do pacto social dos anos de crescimento.

No Brasil, estes processos ganham configurações particulares, considerando que não tivemos situação de pleno emprego; mas sim, uma crise do Estado desenvolvimentista, que ampliou o mercado interno de trabalho e de consumo, sem ter tido, pelo menos, aproximação com o panorama do pleno emprego dos países centrais, do pacto socialdemocrata e do *Welfare State* (BEHRING, 2009).

Verificou-se a inserção do Brasil na economia mundial, nos anos 90, na busca de um padrão de competitividade para concorrer no interior da economia globalizada. Isso significou atribuir prioridade absoluta as áreas e setores econômicos considerados dinâmicos. Um processo que vem se desenvolvendo com profunda submissão aos interesses dos sujeitos globais, com pouca atenção a integração da economia interna, sobretudo das áreas e setores da economia considerados não competitivos. Estado submetido à lógica do mercado, dificultando o processo da luta social por conquistas sociais que possam elevar o padrão de vida da população. Como uma das consequências, tem-se os direitos sociais e trabalhistas conquistados como obstáculos ao ajuste da economia e às exigências da economia internacional (GIOVANNI; SILVA; YAZBEK, 2004).

Os anos 1990 representam um período contraditório no campo do bem-estar social no Brasil. De um lado, houve avanço no plano político-institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização e de participação social, trazidos na Constituição Brasileira de 1988. Do outro, tem-se, no plano de intervenção estatal no social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios cada vez de maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha de pobreza, para permitir acesso das populações, como os Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil, a partir de 2001 (GIOVANNI; SILVA; YAZBEK, 2004).

Até a Constituição de 1988, uma característica da política social brasileira é o acesso a algumas medidas de proteção social apenas aqueles que se encontravam formalmente no mercado de trabalho. Para os que se encontravam fora desse mercado, ficava por conta da assistência social com o caráter de ajuda aos necessitados, complementaridade e

excepcionalidade desenvolvida através de programas pontuais, desarticuladas ou, por puro assistencialismo paternalista para os que nada tinham. Além disso, outra característica que marca a política social no Brasil são as práticas clientelistas, nas quais o acesso dos usuários aos bens, recursos e serviços se realiza por meio de relações pessoais entre estes e representantes do poder público, com trocas de favores em momentos eleitorais (OLIVEIRA, 2009, p. 112).

Com o neoliberalismo, a ação sociorreguladora do Estado se retrai, limitando sua responsabilidade social à segurança pública, à fiscalização e ao atendimento, através da assistência social, àqueles incapazes de vender sua força de trabalho. Inicia-se uma ampla ofensiva mercantilizadora na área dos serviços sociais e de infraestrutura, tais como os de saúde, previdência, educação, saneamento, habitação que atingem demasiadamente a classe trabalhadora (MOTA, 2009).

Mandel (1982) concorda com a ideia da mercantilização e transformação de políticas sociais em negócios, expressando, para ele, o processo mais amplo de supercapitalização. As políticas sociais entram, neste cenário, caracterizadas como: paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e, de preferência, devem ser acessadas via mercado, transformando-se em serviços privados. Nessa perspectiva, os benefícios, serviços e programas sociais deixam de serem direitos sociais para se tornarem direito do consumidor. Daí as tendências de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado, o que vai configurando um Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado máximo para o capital.

A mundialização do capital traz profundas repercussões para as políticas públicas: focalização, descentralização, desfinanciamento e regressão dos direitos do trabalho conquistados. Afeta as condições de vida, de trabalho, assim como as expressões políticas e culturais dos diferentes segmentos de trabalhadores num cenário de radicalização das desigualdades em um contexto de diminuição das lutas sociais perante o desemprego, a desregulamentação das relações de trabalho e da concentração da propriedade fundiária aberta ao grande capital internacional. Verifica-se um investimento pela 'assistencialização' da pobreza contra o direito ao trabalho. Políticas e programas sociais focalizados são dirigidos aos segmentos mais pauperizados dos trabalhadores, que não tem recursos financeiros para pagar pelos direitos sociais reconhecidos hoje nas leis (IAMAMOTO, 2009).

Giovanni, Silva e Yazbek (2004) traz também os efeitos negativos do ajuste econômico, orientado pelos parâmetros do projeto neoliberal, assumidos pelo Estado Brasileiro. Busca-se inserir o país na competitividade da economia mundial globalizada, mas o que ocorre é uma inserção seletiva e subordinada. As consequências são: a estagnação do crescimento

econômico e a precarização e instabilidade do trabalho, o desemprego e o rebaixamento do valor da renda do trabalho, com conseqüente ampliação e aprofundamento da pobreza, que se estende inclusive, para os setores médios da sociedade.

Com isso, tem-se um processo que inviabiliza o que se considerava trabalho estável e seguro, representado pela carteira assinada e pela proteção de riscos sociais, assegurados pelo Estado de Bem-Estar social dos países da economia desenvolvida, e pelos precários Sistemas de Proteção Social, engendrados nos países em desenvolvimento. Inicia-se o investimento nas ocupações terceirizadas, autônomas, temporárias, instáveis e de baixa remuneração e o avanço do mercado de trabalho informal, que caracterizava as sociedades de capitalismo periférico (GIOVANNI; SILVA; YAZBEK, 2004).

Acrescenta-se a esse processo de flexibilização das relações de trabalho, o desmonte dos direitos sociais e trabalhistas consagrados na Constituição Federal de 1988. Esta passa a ser considerada instrumento inviabilizador da inserção do Brasil na economia internacional, o que vem justificando investidas de reformas na economia, no Estado e no Sistema Brasileiro de Proteção Social durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Esse aspecto foi retomado, em 2003, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sustentado por uma ampla aliança integrada pelo Partido dos Trabalhadores, que se constitui sujeito fundamental na luta social pelo avanço das conquistas sociais dos anos 1980 no Brasil (GIOVANNI; SILVA; YAZBEK, 2004).

3.2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM DIREITO CONSTITUCIONAL

Os Programas de Transferência de Renda situam-se no campo da Política de Assistência Social, não dependendo de contribuição prévia ou de contribuição sistemática, e se destinando a populações pobres, que deles necessitam. Assim, nosso objeto de estudo, o Programa de Renda Mínima, desenvolvido no Município de Eusébio, no Ceará, programa social de transferência direta de renda, está incluído dentro da Política Pública da Assistência Social.

A Política Pública de Assistência Social passa a ser reconhecida como um direito a partir da Constituição Federal de 1988. Como política social pública, inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Inserida no sistema de bem-estar social brasileiro, no campo da Seguridade Social, se configura num triângulo juntamente com a saúde e a previdência social. Ela alcança o campo de política de Estado, uma responsabilidade a ser afiançada como direito. A característica de

não contributiva quer dizer que não é exigido pagamento específico para oferecer a atenção de um serviço. Assim, a proteção social não contributiva significa que o acesso aos serviços e aos benefícios independe de pagamento antecipado ou no ato da atenção.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, ao garantir os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, trouxe um avanço ao acrescentar para os entes públicos necessidades que até então eram consideradas de âmbito pessoal ou individual. A noção de seguridade social, ao se ocupar da proteção social, busca gerar garantias que a sociedade brasileira afiança a todos os seus cidadãos. A CF/88 foi um marco ao ampliar legalmente a proteção social para além da vinculação com o emprego formal. Mudou a concepção de proteção que vigorava no país até então ao inserir no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à construção social (SPOSATI, 2009).

As constituições anteriores já reconheciam o papel da previdência social em assegurar a maior parte das atenções da legislação social vinculadas ao trabalho. A previdência social tem significado, no Brasil, um seguro social, por ser contributivo, quer pelos beneficiários para os quais presta assistência, quer para seus patrões e para o Estado. A saúde só foi incluída e reconhecida como direito de todos pela CF/88, quando se propõe um Sistema Único de Saúde para todos os cidadãos e em todo o território nacional. A inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão inovadora por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais (SPOSATI, 2009).

Para Jaccoud (2009), a Constituição Federal de 1988 ampliou o campo dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos no desenho das políticas e na definição dos beneficiários e dos benefícios. Para ela, a expansão das políticas de proteção social não se limitou à regulamentação das determinações constitucionais. Com o Estado brasileiro, a partir dos anos 90 e especialmente nos anos 2000, operou-se uma gama progressivamente mais ampla de políticas sociais, respondendo a problemas sociais que se colocaram na agenda pública.

A Assistência Social como política de proteção social, significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. Isso é claro no art. 203, seção IV, da Constituição Federal (1988, não paginado), define que essa deve ser prestada “[...] a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social”. Os seus objetivos são: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho;

a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), lei nº 8.742, de 07/12/1993, regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988. Constituiu um avanço no campo da política social pública brasileira, fornecendo aspectos essenciais para a condução da Política de Assistência Social como política pública em todo o País (BRASIL, 2004).

De acordo com o artigo primeiro da LOAS, a assistência social é considerada um direito do cidadão e um dever do Estado, uma Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. A inserção na Seguridade Social configura seu caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida (BRASIL, 2004).

Em 2004, a Assistência Social passa a ser referenciada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada conforme as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003. A PNAS visa concretizar as diretrizes da LOAS na perspectiva de implementar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como modelo de gestão dessa política pública. Dentre suas diretrizes estão: a descentralização políticoadministrativa; participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; primazia da responsabilidade do Estado na condução em cada esfera de governo; e a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 32).

A PNAS (2004) veio contemplar o que foi trazido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social, 1993. Traz uma visão sobre a proteção social, reconhecendo as diferenças sociais e as necessidades da população. Traz também a importância de conhecer os riscos sociais, as vulnerabilidades sociais e os recursos para enfrentá-los. É o reconhecimento da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.

Detém a nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social, tentando desenvolver capacidades individuais e familiares para maior autonomia, protagonismo social, reconhecendo que o desenvolvimento depende também da capacidade de acesso, distribuição dos acessos a bens e recursos. Uma aliada do

desenvolvimento social e contrária à tutela ou ao assistencialismo.

Como já foi dito, A PNAS tem como foco as diretrizes da LOAS na perspectiva de implementar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como modelo de gestão. Assim, o SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social.

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial (BRASIL, 2004).

O SUAS, com modelo de gestão descentralizado e participativo, constitui-se no regulador e organizador em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Todos os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social são regulados pelo SUAS, com a finalidade de pôr fim a ações paralelas e focalistas. As ações 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, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, 2004).

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva: prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004).

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de

substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004).

As proteções se dividem em proteção social básica e proteção social especial. Esta é dividida em duas: proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade. Como os programas de transferência de renda se inserem dentro da proteção social básica, prolongaremos-nos mais nesta proteção.

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento social-discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras (BRASIL, 2004).

O desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada também estão inseridas na proteção básica, que deverá incluir as pessoas com deficiência e ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas. Os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais, compõem a proteção social básica, dada a natureza de sua realização (BRASIL, 2004).

O local onde são executados os serviços de proteção social básica, realizado a organização e a coordenação da rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social é o: Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social. O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário. Responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) (BRASIL, 2004).

Ressaltamos que na proteção básica, o trabalho com família considera as novas referências para a compreensão dos diferentes arranjos familiares, vai além de um modelo único baseado na família nuclear, e partindo do suposto de que são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, além de ser mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado (BRASIL, 2004).

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004).

Os serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo. São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas (BRASIL, 2004).

Para Sposati (2009), a história do Estado social brasileiro revela o funcionamento da assistência social como área de transição de atenções, sem efetivá-las como plena responsabilidade estatal e campo de consolidação dos direitos sociais. Com esse histórico, operando sob a negação de direitos, são múltiplos os desafios que se apresentam.

A assistência social como política social pública, garantidora de direitos, integrante da seguridade social, é também um campo de interesses divergentes. Sua efetivação como política de direitos é uma luta contínua dentro do Estado Neoliberal. A CF/88 a coloca como política de Estado (dever de Estado), diferente de política de governo que não exige a continuidade das ações. É um direito de todos exigir dos órgãos públicos operacionalidade e racionalidade das funções da assistência social, recursos humanos, gestão democrática e participativa, e também transparência da execução.

A existência de uma proteção social na Constituição não significa a ultrapassagem dos desafios, ainda há um caminho a percorrer, principalmente sobre a concepção como direito, direcionado aos cidadãos, todos, e não apenas de atenção aos pobres, aos necessitados sociais. A Assistência Social deve se inserir na articulação intersetorial com outras políticas sociais, como as públicas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação, entre outras, para fugir de ações fragmentadas e para alcançar todas as necessidades existentes na família.

3.3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Os Programas de Transferência de Renda são colocados como aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, mas que também associam a essa transferência monetária, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho, representando, portanto, elementos

estruturantes, fundamentais, para permitir o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

Esses Programas são apontados por Suplicy (2002) como possibilidade concreta, simples e objetiva de garantia do direito mais elementar do ser humano, o direito à vida, mediante uma justa participação na riqueza socialmente produzida.

Giovanni, Yazbek e Silva (2004) tratam a temática dos Programas de Transferência de Renda inserida no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social (dentro do eixo assistencial), que definem como: formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar vicissitudes de ordem biológica ou social que coloquem em risco parte ou a totalidade de seus membros. Por tal motivo, os autores percorrem um longo caminho explicativo sobre os Sistemas de Proteção Social e o Sistema Social Brasileiro. No âmbito desse Sistema, os Programas de Transferência de Renda, conhecidos como programas de Renda Mínima ou Bolsa-Escola, têm se apresentado enquanto possibilidade de construção do que vem sendo veiculado como ‘Rede de Proteção Social’.

Mesmo em sociedades muito simples, pode-se encontrar instituições que são responsáveis pela proteção social tais com a família, as instituições religiosas e até mesmo algumas instituições comunitárias. Entretanto, o que definirá a proteção social em sociedades complexas como a nossa é a sua institucionalização, a ponto de tornar-se este conjunto de atividades um significativo e importantíssimo ramo da divisão social do trabalho e da economia (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

Um dos traços que mais definem as formas e sistemas de proteção social, dos mais simples aos mais complexos, dos mais informais aos mais institucionalizados, implica sempre numa transferência de recursos sociais, seja sob a forma de esforço ou trabalho, seja sob a forma de bens e serviços, ou sob a forma de dinheiro (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

A constituição de um sistema de proteção social no Brasil ocorreu entre 1930 e 1943, na passagem do modelo de desenvolvimento agroexportador para o modelo urbano-industrial, quando o Estado Nacional passa a assumir, de modo mais extensivo, a regulação ou provisão direta no campo da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento, transporte coletivo. Avançou na sua consolidação e expansão durante as décadas de 1970 e 1980, sob a orientação do autoritarismo da ditadura militar, quando a expansão dos programas e serviços sociais passou a funcionar como compensação a repressão, aliada à grande demanda posta na conjuntura anterior (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

No entanto, esse processo de ampliação dos direitos sociais rumo à universalização, construído com o avanço da democratização da sociedade brasileira passou a ser fortemente combatido e interrompido durante a década de 1990, quando o Governo Brasileiro passou a adotar, tardiamente, o chamado projeto de desenvolvimento econômico, sob a orientação da ideologia neoliberal, na busca de inserção do País na competitividade da economia globalizada. Além da existência de uma forte reação das elites conservadoras no Congresso, que impediam a regulamentação dos direitos sociais postos na Constituição de 1988 (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

O ajuste econômico no Brasil, como em outros países, teve como consequência a estagnação do crescimento econômico e a precarização e instabilidade do trabalho, o desemprego e o rebaixamento do valor da renda do trabalho, com consequente ampliação e aprofundamento da pobreza, que se estende inclusive, para os setores médios da sociedade. Conseqüentemente, tem-se um processo que inviabiliza o que se considerava trabalho estável e seguro, representado pela carteira assinada e pela proteção de riscos sociais, assegurados pelo Estado de Bem-Estar social dos países da economia desenvolvida, e pelos precários Sistemas de Proteção Social, engendrados nos países em desenvolvimento. Inicia-se o investimento nas ocupações terceirizadas, autônomas, temporárias, instáveis e de baixa remuneração e o avanço do mercado de trabalho informal, que caracterizava as sociedades de capitalismo periférico (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

Acrescenta-se a esse processo de flexibilização das relações de trabalho, o desmonte dos direitos sociais e trabalhistas consagrados na Constituição Federal de 1988, que passam a ser considerados inviabilizadores da inserção do Brasil na economia internacional. Reformas na economia, no Estado e no Sistema Brasileiro de Proteção Social ocorreram durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); e continuaram, em 2003, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

Os autores Giovanni, Yazbek, e Silva (2004) discorrem que o Sistema de Proteção Social, no Brasil, tem se mostrado incapaz de enfrentar o empobrecimento crescente e a desproteção social de uma grande parcela da população brasileira, sem lugar no mercado de trabalho ou sujeita a ocupar postos de trabalhos precários, instáveis, sem proteção social e com remuneração cada vez menores. Esse panorama faz com que os programas sociais sejam orientados, historicamente, por políticas compensatórias e desvinculadas das políticas de desenvolvimento econômico, cujos os modelos só tem servido para incrementar a concentração de renda e a manutenção de uma economia centrada na informalidade, que exclui a maioria dos trabalhadores dos serviços sociais que deveriam atender a população mais carente. No contexto

desse Sistema de Proteção Social, a temática da Renda Mínima/Bolsa-escola, Programas de Transferência de Renda, ocupou, até o início dos anos 1990, um espaço marginal no âmbito do debate brasileiro sobre as questões.

Ressaltamos que discorreremos de forma mais aprofundada no próximo tópico sobre o desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda no Brasil.

Lavinas e Varsano (1997), na discussão sobre os Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil, programa de transferência direta de renda, colocam- os como um benefício concedido pelo Estado a qualquer cidadão que satisfaça as condições de habilitação, não exigindo, inicialmente, qualquer contraprestação de serviços; havendo espaço, no entanto, para que seja exigido algum tipo de contrapartida, como vem acontecendo em alguns municípios, no que tange à obrigatoriedade da frequência à escola das crianças.

Eles são postos como um fortalecedor da cidadania devido está atrelado com a questão da exclusão social e por pretender substituir políticas sociais compensatórias que ensejam práticas clientelistas. Reinserem no mercado a parcela da população que sofria exclusão em face da insuficiência de renda, provê um estímulo à atividade econômica, particularmente aos setores produtores de bens e serviços com elevado peso no orçamento das famílias com baixo nível de renda. Por inserir a parcela pobre da população com um complemento de renda, com custo financiado pela receita geral, na qual todos contribuem, o PGRM é distributivo.

Os autores supracitados continuam discorrendo de modo positivo sobre os Programas de Garantia de Renda Mínima, colocando-os como um instrumento de combate à pobreza à medida que a complementação de renda melhora as condições de vida dos pobres. Para eles, a garantia de renda aumenta as possibilidades de buscar alcançar a própria renda.

Atribuem a esses Programas os seguintes objetivos: fortalecer a cidadania, evitando a exclusão social ou reinserindo o indivíduo já excluído e rompendo com práticas clientelistas e assistencialistas; proporcionar condições dignas de vida à população carente, garantindo o consumo necessário à sua sobrevivência; dotar a população pobre de melhores condições de obtenção autônoma de renda; e possibilitar a dispensa do trabalho infantil, visando eliminar a transmissão da pobreza entre gerações. Acrescentam que a implementação pode trazer, também, os seguintes benefícios: ampliação da atividade econômica devido expansão do consumo; e promoção de uma nova institucionalidade para as políticas sociais que estimule formas de controle social (LAVINAS; VARSANO, 1997).

Para eles, os Programas de Garantia de Renda Mínima devem ser um programa nacional com cobertura universal; famílias com crianças e adultos jovens devem ser

privilegiados; o governo central deve participar como entidade normativa e como financiador ou co-financiador do programa, devendo a execução ficar a cargo dos governos locais, sendo a melhor forma de viabilizá-los com a conjugação de esforços das três esferas de governo.

Como instrumento de combate à pobreza, há concordância quanto ao seu potencial como instrumento de redistribuição de renda. A questão é com a contribuição que pode dar no contexto de uma política de erradicação da pobreza, claramente colocada pelos autores como um instrumento insuficiente para esta finalidade. Pois, a complementação de renda assegurada satisfaz parcialmente o objetivo de proporcionar condições dignas de vida à população carente, garantindo o consumo necessário à sua sobrevivência. Condições dignas de vida que incluem a disponibilidade de um conjunto de bens públicos, como segurança pública, assistência médica e ensino. Reforçam que é baixa a probabilidade de sucesso enquanto instrumento de combate à pobreza caso não haja a cooperação entre os três níveis de governo porque nenhum deles seria capaz de prover com o conjunto de serviços essenciais que precisa estar à disposição da população atendida (LAVINAS; VARSANO, 1997).

Os Programas de Renda Mínima devem ser complementados por outras ações sociais do governo objetivando possibilitar geração de renda de forma autônoma pelo beneficiário, pois é alta a probabilidade de que, ao final de sua participação, retorne à situação de pobreza em que se encontrava anteriormente. Daí a importância de fortalecer mecanismos e práticas de inserção socioeconômica, para assegurar a transição da condição de assistido para a de trabalhador (LAVINAS; VARSANO, 1997).

Ressaltamos que o trabalho de Lavinas e Versano (1997), intitulado ‘Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza’ faz parte dos ‘textos para discussão’ do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões. Sendo o IPEA uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, os programas de transferência de renda são colocados de forma positiva, como instrumento de combate à pobreza e redistribuição de renda.

Stein (2009, p. 196) segue a mesma linha dos autores supracitados ao colocar os programas de transferência de renda, programas de rendas mínimas, com espaço privilegiado nas estratégias de enfrentamento à pobreza tanto na América Latina como em países de capitalismo central.

3.3.1 Histórico e Experiências Internacionais

No Pós-Segunda Guerra (1939-1945), retoma na Inglaterra e nos Estados Unidos o debate sobre a possibilidade de garantir uma renda mínima às famílias desassistidas, que viviam abaixo da linha da pobreza, embora alguns países precursores já tivessem implantado programas afins. Aos poucos, vão surgindo experiências localizadas e até mesmo nacionais (Inglaterra, 1948; Alemanha, 1961; Holanda, 1963), até que se generaliza nos países membros da União Européia (Bélgica em 1974, Irlanda em 1977, Luxemburgo em 1986 e França em 1988; a Carta Social adotada, à exceção da Inglaterra, em 1989, preconiza a extensão da Renda Mínima Garantida (RMG) a todos os países membros) e da OCDE (LAVINAS; VARSANO, 1997).

Nos Estados Unidos, em 1935, o governo de Franklin Roosevelt cria o *Social Security Act* (Ato de Seguridade Social), no bolso do qual institui o *Aid for Families With Dependent Children* (FD) (Programa Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes), concedendo um complemento de renda às famílias com renda abaixo de certo patamar, cujas mães eram vivas e apresentavam dificuldades de cuidar de seus filhos e oferecer-lhes educação. Em 1974, foi criado também nos Estados Unidos o *Eamed Income Tax Credit* (EITC) (Crédito Fiscal por Remuneração Recebida), destinado a famílias que efetivamente estivessem trabalhando e tivessem crianças, tendo sido fixado um corte de renda abaixo do qual as famílias recebem uma transferência monetária variável, conforme a renda e o número de filhos e a partir do qual passam a pagar Imposto de Renda, ficando assim instituído um grande programa de Imposto de Renda Negativo, com rebatimentos positivos, na redução da pobreza no país (SUPLICY, 2002).

A partir da década de 1980, o debate internacional mais recente sobre os Programas de Transferência de Renda colocou-se de modo mais amplo. No âmbito das grandes transformações que ocorreram na economia e que atingiram o mundo do trabalho, trazendo como consequências um número cada vez maior de desempregados, além da ampliação dos trabalhos precarizados, que alcançam homens e mulheres de todas as idades. Estudiosos identificaram novas questões sociais decorrentes desse processo e a necessidade de redimensionamento do *Welfare State*, o qual teve seus elementos básicos de sustentação (pleno emprego, crescimento econômico e família estável) – findados no âmbito da economia globalizada. Com a reestruturação produtiva e os programas de ajuste econômico, os Programas de Transferência de Renda são colocados como possibilidade para o enfrentamento do

desemprego e da pobreza. Coloca-se a necessidade de reforma dos programas sociais de uma forma geral (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

No que tange aos europeus, se diferenciam na instituição de cada sistema nacional, pois diverge nas distintas necessidades sociais, como nos diferentes objetivos da proteção social de cada país. Em alguns deles, houve a combinação de um sistema generoso de seguridade social, em relação à abertura populacional e valor das prestações, com um sistema residual e pouco diversificado. Em outros, assumiram o papel de elo dentro de um complexo conjunto de mínimos específicos (STEIN, 2009, p. 197-198).

Lavinas e Varsano (1997), também aborda a diferenciação existente entre os diferentes modelos adotados de programa de renda mínima de um país para outro, exemplificando: as restrições à população alvo, através das condições de acesso (idade, tempo de residência, contrapartidas explícitas, como procura de trabalho, ou não); o montante do benefício e da sua fórmula de cálculo; o tipo de cobertura (individual ou familiar); o prazo de recebimento do benefício (ilimitado na maioria dos casos, podendo também não ultrapassar seis meses); a forma de financiamento (integralmente coberto pelo Estado ou parcial/globalmente financiado pelos municípios ou outras esferas subnacionais); ou ainda o seu perfil exclusivo ou complementar a outras prestações sociais.

No entanto, há o que é comum a todos eles: ser universal, destinando-se a todos que necessitam, decorrente de insuficiência de renda; ser um direito subjetivo, atribuído com base numa demanda feita pelo próprio interessado; ser um direito condicional, por implicar em respeitar certas prerrogativas e, em alguns casos, contrapartidas, como estar disponível para exercer um trabalho; e ser um direito subsidiário, por ter seu valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda, seja ela individual ou familiar (LAVINAS; VARSANO, 1997).

Segundo Euzéby (1991, p.47 *apud* LAVINAS; VARSANO, 1997), a característica básica compartilhada por todos os programas existentes na Europa é ser a Renda Mínima Garantida uma renda complementar, que vem para fortalecer os mecanismos de solidariedade e de assistência no interior do sistema de proteção social, uma ‘espécie de rede última de proteção’ para impedir aumento da pobreza. Por isso que é considerado o conjunto de recursos disponíveis ao alcance de uma família. Em geral, somam-se todos os rendimentos de uma família, sejam eles oriundos do trabalho, rendas pessoais e/ou benefícios sociais, como auxílio moradia. O valor da renda mínima a ser pago constitui-se no diferencial entre tal soma e o teto estipulado para cada família em função da sua composição demográfica (número de crianças menores, inativos e idosos, peso dos ocupados).

Uma das características dos brasileiros, implantadas em alguns municípios, posteriormente, que difere fundamentalmente dos programas de renda mínima europeus (onde o eixo central é resgatar vínculos com a atividade econômica via inserção produtiva no mercado de trabalho), vinculam a concessão do benefício à frequência das crianças à escola, com o objetivo de retirá-las das ruas e/ou do trabalho precoce e para ampliar as possibilidades futuras de geração de renda, visando reduzir a probabilidade de reprodução da pobreza entre gerações (LAVINAS; VARSANO, 1997).

Stein (2009) traz, além das características comuns dos programas já citados acima - universal; condicional e complementar a renda existente - outro aspecto considerado comum, citando outro autor García (1999, p. 28), que os sistemas “[...] *resultan ineficaces para combatir la pobreza*”. Ou seja, são ineficazes no combate à pobreza. As vantagens dos programas estão mais relacionadas à melhora de vínculos sociais ou aproximação de atividades formativas do que à capacidade de criação de postos de trabalho. Coloca-se cada vez mais em questão a ligação entre o direito à renda e à inserção, instigando críticas que consideram a “[...] *inserción como una manifestación velada de nuevas formas de selectividad*” (AYALA, 2002 *apud* STEIN, 2009, p.199).

Esse autor, tomando como referência a experiência de cinco países da América Latina, localizados em diferentes pontos da região: ao sul - Brasil, Argentina e Equador; ao norte - México; ao centro - Honduras, identifica características dos programas de transferência de renda. Países que se assemelham pela pobreza de significativa parcela da população, em que pese os diferentes índices de desenvolvimento de cada um deles, bem como pela particularidade de seus programas: o México e Brasil, considerados ‘*exitosos*’ e recomendados pelos organismos internacionais; a Argentina, Honduras e Equador, por lançarem mão de programas de transferência de renda em momento de forte crise econômica.

Dessa maneira, partimos agora para o desenvolvimento dos modelos dos Programas de Transferência de Renda dos países Latino-americanos, que são tidos como estratégias para enfrentar a crise econômica e social vivida nas últimas décadas, determinados pela influência neoliberal, orientada pelos princípios do mercado, conforme o proposto no Consenso de Washington, que busca de atingir a estabilização macroeconômica e o desenvolvimento da competitividade internacional (STEIN, 2009, p. 200).

Diferente da situação europeia, as recentes estratégias de proteção social, revelam-se como a primeira e talvez única possibilidade de acesso a um tipo de recurso, em espécie ou efetivo, integrante dos Programas que condicionam as transferências monetárias à realização de investimentos em ‘capital humano’ por parte de seus beneficiários, destacados entre os mais

pobres dos pobres, ou seja, indivíduos ou famílias que se encontram em situação de pobreza crônica ou estrutural. Partem da premissa de que uma das razões fundamentais da reprodução intergeracional da pobreza é a falta de inversão em capital humano nos âmbitos da educação, saúde e nutrição e, para tanto, é necessário prevenir os efeitos negativos das perdas e privações nos meios de subsistência (VILLATORO, 2004, *apud* STEIN, 2009, p. 199-200).

Na América Latina, os programas de transferência de renda assistenciais começaram a ser implementados no final dos anos de 1980 e início da década de 1990. Porém, somente depois da experiência mexicana, já em meados dessa última década, os demais países passam a ser estimulados a tomá-la como referência.

Na década de 1980, a América Latina vivenciou crises econômicas, com programas de ajuste estrutural e aumento do desemprego, que acentuaram a situação de pobreza e desigualdades sociais historicamente marcantes na região. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) influenciaram as políticas econômicas e sociais de vários governos latino-americanos. Um elemento marcante na agenda dessas organizações é a ênfase das políticas sociais no combate à pobreza (MACHADO *et al.*, 2018).

Foi a partir dos anos 2000 que se intensificou a criação de novos programas de transferência de renda, como também a reforma dos já existentes; enquanto que os países europeus já estavam encerrando um ciclo, ou seja, a experiência de renda mínima já estava sendo reformulada e ‘adequada’ às novas exigências do mundo globalizado e das transformações no mundo produtivo (STEIN, 2009, p. 201).

Nos países da América Latina, os programas de transferência de renda ganham notoriedade e transferem prestígio aos governantes aos quais seus países caracterizam-se por ampla cobertura social, financeira e política. No entanto, observando as necessidades básicas, os Programas revelam que o atendimento se restringe à sobrevivência, destituídos do caráter de direito social (STEIN, 2009, p. 201).

Entre os primeiros programas de transferência de renda, destacam-se: em 1989, o Programa Beca Alimentaria na Venezuela; em 1990, o Programa de Auxílio à Família (PRAF), em Honduras; em 1997, o Programa de Educação, Saúde e Alimentação - Progres, no México; em 1998, o Bono Solidário no Equador. Além da existência de experiências estaduais e municipais, no Brasil, como é o caso do Distrito Federal e dos municípios de Campinas e Ribeirão Preto, São Paulo, em 1995 (STEIN, 2009, p. 201).

A experiência mexicana foi alvo de muitos elogios e de recomendação pelo Banco Mundial e o BID como a ‘receita’ a ser reproduzida no enfrentamento à pobreza extrema,

exercendo forte influência sobre os demais países da região, principalmente a partir de 2000, quando muitos deles passaram a desenvolver programas semelhantes.

O Brasil e o México são os países mais populosos da América Latina, compreendendo juntos 53,6% da população e 63,4% do PIB da região. Ambos são federações de grande extensão territorial, marcadas por profundas desigualdades entre regiões e grupos sociais. Além disso, foram pioneiros na implantação do Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) ainda no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Em 2014, esses países compreendiam os maiores programas desse tipo na região: o Bolsa Família do Brasil (criado em 2004) e o Oportunidades do México (criado em 2002), alcançando milhões de famílias (MACHADO *et al.*, 2018)

Discutindo sobre os programas de transferência de renda na América Latina, Silva (2016) traz a mesma discussão dos outros autores ao abordar como uma ‘Rede de Proteção Social’, composta por um conjunto de intervenções compensatórias de natureza focalizada na pobreza e na extrema pobreza, com o perfil de beneficiar famílias qualificadas como pobres e extremamente pobres, selecionadas mediante sistemas de identificação, seleção e acompanhamento, com largo emprego de modernas tecnologias da informação, conduzindo a uma ampla tecnificação do campo assistencial. Famílias e pessoas que recebem transferência monetária sob a condição de cumprirem certos requisitos (condicionalidades) para desenvolver certas qualificações e melhorar seu nível educacional, de saúde e nutricional. Para isso, oferecem proteção social aos ciclos iniciais da vida, mediante a oferta de valores variados de transferência monetária, ao mesmo tempo que se propõem a oferecer atendimento à saúde e a incluir crianças e adolescentes no sistema escolar, com o objetivo de elevar seus níveis de escolaridade. Programas de alguns países incluem também pessoas idosas, pessoas com deficiências e adultos pobres em idade de trabalho.

São programas que materializam a dimensão não contributiva da proteção social na América Latina, situando-se no campo assistencial, cujo foco é o enfrentamento à pobreza.

Todavia, com perfis particulares, esses programas não constituem um modelo único de proteção social. São adaptados às realidades sociopolíticas e institucionais de cada país. Entre as especificidades identificadas têm-se diversos níveis de cobertura da população e orçamentos diferenciados de recursos que são transferidos aos pobres.

Ressalta-se uma contradição: os países que apresentam o menor nível de desenvolvimento humano, que conseqüentemente tem uma população relativamente maior de pobres, apresentam menos possibilidades de investir nesses programas. Em conseqüência, têm menor cobertura e efeitos mais modestos, de modo que as transferências monetárias, que já se

situam num patamar de sobrevivência mínima, pouco contribuem para que maior número de famílias consiga ultrapassar as linhas de pobreza de seus países. O que mais consegue alcançar é superar níveis de indigência, limitando-se à mera funcionalidade do atendimento de necessidades básicas de sobrevivência das famílias beneficiárias (SILVA, 2016).

Em 2010, já eram implementados em 18 países, voltando-se para a inclusão da população pobre, constituindo-se na principal política do campo assistencial, segundo dados da CEPAL. Considerando a população total de 19 países da América Latina e Caribe onde esses programas eram implementados, a cobertura cresceu de 5,7%, em 2000, para 19,3%, em 2010. Em termos de inversão do PIB, foi registrado um incremento de 0,19%, em 2000, para 0,40%, em 2010. Dados que revelam o destaque desses programas no Continente como forma de proteção social dos extremamente pobres, embora os recursos a eles destinados não venham acompanhando a ampliação da cobertura da população (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2012 *apud* SILVA, 2016).

O debate internacional vem apontando os Programas de Transferência de Renda como possibilidade de solução para a crise do emprego, e o enfrentamento da pobreza, sendo defendidos por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais de diferentes matrizes teóricas, dentre as quais se destacam as seguintes perspectivas: uma de natureza liberal/ neoliberal que considera os Programas de Transferência de Renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego e enquanto uma política substitutiva dos programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social; a segunda perspectiva de natureza progressista/ distributiva que considera os Programas de Transferência de Renda enquanto mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltada para inclusão social; e a terceira é a perspectiva que percebe os Programas de Transferência de Renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e desemprego (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

O que percebemos é que os Programas de Transferência de Renda são assumidos enquanto resposta às transformações na regulação econômica e social do Capitalismo em âmbito mundial. Transformações que causam consequências no padrão das Políticas Sociais, com políticas residuais e focalizados em substituição às políticas sociais universalistas. Os programas de transferência de renda são assumidos como a principal estratégia de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais, tanto na América Latina, como na Europa e Estados Unidos.

3.3.2 Histórico e Experiências Brasileiras

Após ênfase ao debate internacional em torno da política de transferência de renda, trataremos a partir de então sobre as primeiras iniciativas no Brasil através do programa de Renda Mínima, considerado o precursor, que possibilitou, a partir de então, a implantação de outros programas de combate à pobreza com a transferência de benefícios monetários.

Buscando os antecedentes dos Programas de Transferência de Renda, parte-se de uma análise histórica da instituição de mínimos sociais no âmbito do estado brasileiro, que tem sua iniciativa primeira com a instituição do salário mínimo, em 1934, ou mais precisamente, em 1940, com sua implantação. Não restando dúvida de que a instituição do salário mínimo significou, originariamente, o estabelecimento de um salário de base, tendo por objetivo garantir condições de alimentação, habitação, vestuário, cuidados médicos e educação para o trabalhador e sua família. O seguro-desemprego, instituído em 1986, pode ser considerado outra forma de mínimos sociais no âmbito do sistema de Proteção Social (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

Um grande avanço na questão dos mínimos sociais no Brasil ocorreu com a Constituição Brasileira de 1988, quando foram instituídos três benefícios, sendo que dois podem ser considerados como grandes Programas de Transferência de Renda em implementação pelo Governo Federal, na atualidade (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004). Lavinas e Varsano (1997) colocam que, desde o início da década de 90, debate-se no Brasil uma forma sistemática de combate à pobreza, garantir um mínimo de renda para os indivíduos (ou famílias). Um projeto de lei, de 1991, propôs a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), que deu origem a diversas sugestões afins e a um grande número de projetos de lei estaduais e municipais, alguns aprovados e implementados. São várias as denominações para o PGRM (Programa de Transferência de Renda): renda mínima incondicional, renda de subsistência e benefício universal.

O ano de 1991 é considerado o marco inicial do debate sobre a temática, embora ainda muito restrito, que introduziu, definitivamente, na agenda pública brasileira, a possibilidade da implementação de Programas de Transferência de Renda, permitindo o surgimento das experiências pioneiras, no qual são implantados programas com denominação de Renda Mínima ou Bolsa-escola, nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP), Brasília (DF). Destes, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRM) de Campinas e o Programa Bolsa-escola de Brasília transformaram-se nos modelos inspiradores e orientadores das experiências subsequentes: o Modelo Garantia de Renda Mínima Familiar e o

Modelo Bolsa-escola, incorporaram os dois elementos apontados na crítica que Camargo (1991; 1993) fez ao PGRM do Senador Suplicy: tomaram a família enquanto unidade beneficiária e articularam a transferência monetária à política de educação, embora em graus diferenciados (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

Suplicy é quem marca, em âmbito nacional, o processo de inclusão da temática ‘Programa de Transferência de Renda’ na agenda pública brasileira, com a apresentação e aprovação da proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima, no Senado Federal, em 1991. Em 1990, Suplicy se tornou o primeiro senador eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT); e em 17 de abril de 1991, apresentou no Senado o projeto de lei que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima (SUPLICY, 2002).

Eduardo Matarazzo Suplicy, senador (PT/SP), professor de economia da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, Ph.D. em economia pela *Michigan State University* (EUA), é autor do livro *Renda de cidadania: a saída é pela porta*, 2002. Ele é defensor da Renda Básica Incondicional ou Renda de Cidadania, programa de transferência de renda para além da renda mínima, que alcance todos os cidadãos brasileiros. Para ele, os Programas de Renda Mínima têm em seus objetivos: combater a fome e erradicar a miséria no Brasil; sendo o emprego e a pobreza, a problemática que envolve esses Programas no Brasil.

O autor defende que uma renda garantida e estruturada como um direito do cidadão configura-se como um dos instrumentos de política econômica que pode contribuir para que uma nação em desenvolvimento construa uma sociedade justa e civilizada, compatível com os objetivos de tornar a economia mais competitiva, como também de erradicar a pobreza e promover uma distribuição de renda mais equitativa. Defende a importância de assegurar a todas as pessoas, incondicionalmente, a renda básica como um direito à cidadania, para que possam viver com dignidade (SUPLICY, 2002).

O projeto de lei do Senado n. 80, de 1991, instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), que beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no País, maiores de 25 anos e que auferiam rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45.000, que correspondiam a 2,5 vezes o salário mínimo efetivo da época. O imposto de renda negativo corresponderia a 50% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa, no caso de a pessoa estar trabalhando, e 30% no caso de estar tendo rendimento nulo ou não estar exercendo atividade remunerada (SUPLICY, 2002).

Na Comissão de Assuntos Econômicos, o relator, senador Maurício Corrêa, então líder do Partido Democrático Trabalhista (PDT), ponderou que o programa deveria ser

introduzido gradualmente. Sugeriu um substitutivo que propôs, primeiro, que a alíquota passasse a ser de 30%, podendo o Executivo alterá-la para até 50% de acordo com a disponibilidade de recursos e conforme os resultados do programa; segundo, que o programa fosse introduzido ao longo de oito anos, iniciando em 1993 para os maiores de 60 anos; em 1994, para os de 55 anos ou mais; e assim por diante, até que, no ano 2000, todas as pessoas com 25 anos ou mais seriam beneficiadas. Essa era a maneira de convencer os demais senadores a aprovar o projeto. Assim, por unanimidade dos membros da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, em outubro de 1991, o projeto foi aprovado. Na Câmara dos Deputados o projeto recebeu parecer favorável, em 1992 (SUPLICY, 2002).

Em 1994, o governador Cristovam Buarque (PT) colocou como proposta básica de sua campanha para governador da capital federal, Brasília, a instituição de uma renda mínima para que todas as famílias pudessem manter as suas crianças na escola. Na sua primeira semana de governo, em janeiro de 1995, anunciou o início do Programa Bolsa Escola, segundo o qual toda família que não ganhasse mensalmente, pelo menos, meio salário mínimo per capita e tivesse crianças de 7 a 14 anos, residindo no Distrito Federal havia pelo menos cinco anos, teria o direito de receber um salário mínimo por mês, desde que garantisse a frequência das crianças em 90% das aulas. Ao final do governo Cristovam Buarque, o programa atendia 25.680 famílias, correspondendo a 50.673 crianças (SUPLICY, 2002).

Em 1994, o prefeito José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB) apresentou à Câmara Municipal de Campinas, cidade no Estado de São Paulo, o projeto de lei que instituiu o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para todas as famílias com renda inferior a meio salário mínimo mensal e com crianças de até 14 anos na escola. O complemento de renda dado às famílias era o suficiente para completar meio salário mínimo per capita, portanto, como se fosse um imposto de renda negativo para a família, com uma alíquota de 100% em relação ao patamar definido. A lei foi aprovada em janeiro, e o PGRFM foi implantado a partir de fevereiro de 1995. Uma das exigências desse PGRFM era a de que as famílias deveriam morar em Campinas desde pelo menos dois anos antes da promulgação da lei. O programa chegou a beneficiar 2.941 famílias. Em 2001, estava atendendo cerca de 2.500 (SUPLICY, 2002).

Em abril de 1994, no Encontro Nacional do PT, foi aprovada a inclusão, no programa de governo de Luís Inácio Lula da Silva, Lula, como candidato à presidência da República, de uma proposta de renda mínima, com o objetivo de erradicar a pobreza e de promover a presença de todas as crianças na escola. Novamente, em 1998, a defesa desses mesmos objetivos foi inserida no Programa de Governo de Lula à presidência da República (SUPLICY, 2002).

Em 1995, a implantação dos programas Bolsa Escola e PGRM no Distrito Federal e em Campinas foi seguida pelo programa de renda mínima de Ribeirão Preto (SP), na gestão do prefeito Antônio Palocci (SUPLICY, 2002).

O autor expõe que segundo diversas análises feitas por estudiosos, esses programas começaram a dar resultados positivos, contribuindo para reduzir a evasão escolar, o grau de repetência, para melhorar a qualidade de vida das famílias, a sua autoestima e a atividade econômica das respectivas regiões (SUPLICY, 2002).

Em razão dos diagnósticos favoráveis daquelas experiências, inúmeros outros municípios, grande parte deles governados pelo PT, mas também pelos mais diversos partidos, bem como diversos Estados, passaram a instituir programas de renda mínima associados às oportunidades de educação, com algumas variações em seus modelos. Em 1995 e 1996, em decorrência, novos projetos de lei foram apresentados na Câmara Federal e no Senado propondo que se instituíssem projetos de renda mínima associados à educação, ou Programa Bolsa Escola (SUPLICY, 2002).

A partir desses projetos, foi aprovada e sancionada, em 10 de dezembro de 1997, a Lei n. 9.533, que autorizava o governo federal a conceder apoio financeiro, de 50% dos gastos, aos municípios que instituíssem programa de renda mínima associado a ações socioeducativas (SUPLICY, 2002).

A lei colocava que os municípios beneficiados, nos primeiros cinco anos, seriam aqueles que possuísem receita tributária por habitante inferior à média estadual e renda familiar por habitante inferior à média familiar por habitante do Estado, no primeiro ano, para os 20% mais pobres e, progressivamente, para os demais. A partir do quinto ano, todos os municípios poderiam ser beneficiados. O programa previa que fosse pago a cada família com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo e crianças até 14 anos um benefício muito restrito, qual seja R\$ 15,00 multiplicados pelo número de crianças de até 14 anos menos metade da renda familiar per capita, sendo de R\$ 15,00 o mínimo para cada família. De acordo com o Ministério da Educação, até dezembro de 1999, 1.151 municípios brasileiros haviam assinado convênio para a implantação do PGRM (SUPLICY, 2002).

Em março de 2001, foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso uma nova lei (Lei n. 10.219/2001), que autorizou o governo federal a realizar convênios com os governos de todos os municípios brasileiros para adotar o Programa de Renda Mínima associado à educação, ou o Bolsa Escola (SUPLICY, 2002).

Por essa lei, os municípios ficaram responsáveis pela administração do programa,

enquanto o governo federal passou a transferir o pagamento para as famílias beneficiárias diretamente por meio de um cartão magnético. Têm direito ao benefício aquelas famílias com crianças de 6 a 15 anos que estejam frequentando a escola e que tenham renda per capita até meio salário mínimo, ou R\$ 90,00 em 2001. O benefício, muito modesto, é de R\$ 15, R\$ 30 ou R\$ 45 por mês, variando conforme o tamanho da família (SUPLICY, 2002).

Com a aprovação, pelo Congresso Nacional, do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, R\$ 1,7 bilhão foi destinado, no Orçamento de 2001, para o programa citado no parágrafo anterior. O pagamento estava condicionado a uma frequência de pelo menos 85% das aulas, checada a cada três meses, e é entregue, preferencialmente, às mães que recebem um cartão magnético da Caixa Econômica Federal, com o qual podem sacar o benefício em qualquer lugar sem intermediários. Aos municípios cabe a responsabilidade de selecionar as famílias e de fiscalizar a execução do programa, além de desenvolver ações socioeducativas (SUPLICY, 2002).

Suplicy expõe que se o objetivo dos Programas de Renda Mínima é erradicar a fome e a miséria, é preciso, então, compreender que a pessoa pobre necessita algo mais do que simplesmente matar a fome. Ele defende que o pagamento em dinheiro propicia maior eficiência e menor possibilidade de desvios nos programas, e que os indivíduos ganham maior grau de liberdade; além da transferência direta de recursos para os cidadãos proporcionar maior grau de cidadania às pessoas (SUPLICY, 2002).

Os programas de transferência de Renda devem garantir a renda mínima por meio de um imposto de renda negativo, provendo-se um benefício que seja uma proporção da diferença entre o patamar definido em lei e a renda da família. Normalmente, essa proporção tem sido estipulada entre 30% e 50%. Assim, se o patamar fosse R\$ 500,00, a alíquota 50% e a renda R\$ 200,00, o benefício seria de R\$ 150,00. Dessa maneira, sempre haveria o estímulo para a pessoa trabalhar (SUPLICY, 2002).

Outra sugestão dada por Suplicy é garantir a renda mínima por meio da renda básica incondicional. Todas as pessoas residentes no País teriam o direito de receber mensalmente uma quantia igual. Não importa se a pessoa está ou não empregada ou quanto ela consegue obter por qualquer atividade remunerada, aquela quantia lhe será assegurada como um direito à cidadania. Dessa maneira, o estímulo ao trabalho permanece, uma vez que tudo o que ela conseguir por seu esforço, talento, criatividade ou trabalho de qualquer natureza será acrescido à renda básica (SUPLICY, 2002).

O autor defende sua ideia de implantação no País da Renda básica incondicional ou renda de cidadania, que para ele significa combater a pobreza, miséria e desigualdade social.

Constitui um dos elementos importantes de política econômica, ao lado da universalização do direito à educação e da assistência à saúde pública, da realização da reforma agrária, da capilarização do crédito, do estímulo às formas cooperativas de produção e da maior interação entre empresários e trabalhadores em todas as unidades produtivas. (SUPLICY, 2002).

Giovanni, Silva e Yazbek (2004) defendem também que os Programas de Transferência de Renda, representados por Programas de Renda Mínima e Bolsa-escola e outros, buscam romper com a pobreza, romper o círculo da pobreza transgeracional, com a articulação de uma medida compensatória a uma política de alcance estrutural. Além da busca de introdução das famílias em situação de extrema pobreza em uma rede de segurança social, tendo em vista elevar os padrões de vida ao nível de uma vida digna, esses programas têm, principalmente, como perspectiva, inserir economicamente as gerações futuras, com a elevação de sua escolaridade e com o fortalecimento da família.

Essas famílias seriam identificadas pela fixação de um determinado corte de renda, acrescido de outros critérios, em especial, a existência de crianças em idade escolar na família e residência desta, por um determinado tempo, no respectivo município

No Brasil, a inspiração de muitos programas, sobretudo os de iniciativa de municípios, que foram iniciados em 1995, se originaram de propostas de políticos do Partido dos Trabalhadores, com uma perspectiva voltada à redistribuição da riqueza socialmente produzida. No entanto, a ampliação dessas propostas e a formulação dos programas nacionais de grande abrangência, com aparente consenso entre políticos de diferentes orientações ideológicas, parecem vir direcionando as experiências para uma perspectiva orientada por pressupostos liberais/neoliberais. Dessa maneira, os resultados alcançados não parecem ser capazes de ultrapassar a manutenção das grandes desigualdades sociais e parecem direcionar-se para a criação de um estrato de pobres situados num patamar de indigências ou de mera sobrevivência, com impactos duvidosos sobre a interrupção do ciclo vicioso de reprodução da pobreza (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

A autora Maria Ozanira da Silva e Silva, com o artigo: a trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação, 2006, ressalta a trajetória do desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no âmbito do Sistema de Proteção Social brasileiro e destaca o que autora entende como os principais desafios a serem considerados para a consolidação de uma Política Nacional de enfrentamento à fome e à pobreza no Brasil. Aponta o rápido processo de instituição do debate e da implantação de Programas de Transferência de Renda no Brasil, destacando cinco momentos desse processo. Esses momentos vão ao encontro do que já foi

discorrido acima; no entanto, organizado didaticamente por períodos, e evoluindo historicamente no quinto período, tratando os anos de 2003 e 2004.

Primeiro Momento: incorporação do debate sobre o que se passou a denominar de Programas de Renda Mínima que foi iniciado em 1991, quando foi apresentado e aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei no. 80/1991 do senador Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), para beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade com uma renda que correspondesse, atualmente, a cerca de 2,25 salários mínimos.

Segundo Momento: iniciado também em 1991, é a proposição de Camargo (1991; 1993; 1995) sobre a necessidade de articulação da garantia de uma renda mínima familiar com a educação. Nesse sentido, indica a família no lugar do indivíduo, como unidade básica de atenção desses programas. Uma inovação qualificadora que ainda marca os Programas de Transferência de Renda na atualidade

Terceiro Momento: iniciado em 1995 com a implantação das primeiras experiências de Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola, inicialmente em Brasília, Campinas e Ribeirão Preto, estendendo-se para várias outras cidades e Estados brasileiros, de modo que, em 1996, foram iniciadas as primeiras experiências de iniciativa do governo federal, com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Benefício de Prestação Continuada e, em, 1999 foram iniciadas as experiências estaduais.

Quarto Momento: iniciou-se em 2001, penúltimo ano do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, já no seu segundo mandato (1999-2002). Ampliaram-se os programas de iniciativa do Governo federal, com a criação do Programa Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. Esses programas atingiram uma abrangência geográfica e foi aplicado um grande volume de recursos, que foram apontados, no discurso do então Presidente da República, como o eixo central de uma ‘grande rede nacional de proteção social’.

Ainda nesse Quarto Momento, foi introduzido o debate em defesa de uma Renda de Cidadania, para todos os brasileiros, sem qualquer restrição, preconizando, a passagem de uma Renda Mínima para uma Renda de Cidadania, sendo o marco desse debate o lançamento do livro Renda de Cidadania, em 2002, de autoria do Senador Eduardo Suplicy.

Quinto Momento: iniciou-se em 2003, com o Governo do Presidente Lula. Destaque passou a ser dado à prioridade para o enfrentamento da fome e da pobreza, no país, situando as Políticas Sociais enquanto importantes mecanismos na construção desse projeto. Desde que articuladas a uma Política Econômica que propicie o crescimento, a redistribuição de renda e a elevação dos níveis de emprego.

Nesse Momento, foi destacada, também, a necessidade da construção de uma proposta para Unificação dos Programas de Transferência de Renda, representada pela instituição do Programa Bolsa Família, lançado ainda em 2003. Registrou-se a elevação dos recursos orçamentários destinados a esses Programas; foi aprovado e sancionado o Projeto de Lei n. 266/2001 do Senador Eduardo Suplicy, instituindo uma Renda Básica de Cidadania e foi criado, em janeiro de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em substituição ao Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

O Governo Federal vem se propondo, mais precisamente, a partir de 2001, a desenvolver o que passou a denominar de 'Rede de Proteção Social' direcionada à população pobre do país. Trata-se de um esforço articulador de programas, notadamente compensatórios, tendo como eixo duro programas nacionais de transferência de renda, destacando-se: o Benefício de Prestação Continuada (BPC); o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); o Programa Agente Jovem, todos do Ministério de Assistência Social; o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação-Bolsa-escola, do Ministério da Educação; o Programa Bolsa- alimentação, do Ministério da Saúde; o Auxílio-gás, do Ministério de Minas e Energia, e, mais recentemente, o Programa Cartão-alimentação, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, instituído em 2003 pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

Uma incursão sobre a realidade dos programas nacionais de transferência de renda, implantados por iniciativa do Governo Federal, remete às repercussões positivas das experiências municipais de Renda Mínima/Bolsa-escola, implantadas a partir de 1995 e, conseqüentemente, ao contexto de ampliação do debate nacional, verificando-se que os primeiros esforços concretos de uma política de implantação desses programas, ultrapassando municípios e estados, se iniciou em 1996 (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

Importa ressaltar que o debate sobre os Programas de Transferência de Renda, no Brasil, se situa no contexto de hegemonia do projeto neoliberal, com o desmonte do frágil Sistema Brasileiro de Proteção social, quando a Constituição Federal de 1988 parecia abrir espaço para a universalização dos direitos sociais. Esse momento é marcado pela restrição aos programas sociais em âmbito nacional, pelo debate sobre a descentralização dos programas sociais, verificando-se demanda crescente de políticas para enfrentamento da pobreza, agravada com a crise econômica dos anos 1980 e com as medidas de ajuste da economia nacional às exigências do capital internacional, adotada nos anos 1990. Destaca-se ainda a centralidade que passou a assumir a demanda pela formação de mão-de-obra com perfil capaz de responder às

necessidades da atual matriz de produção da sociedade global (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

É no bojo de um Sistema de Proteção Social em redimensionamento que vem se ampliando um espaço de debate e de implementação de Programas de Transferência de Renda, alcançando, a partir de 2001, um elevado nível de expansão, sobretudo com a implantação de programas de iniciativa do Governo Federal, implantadas em todos os municípios brasileiros (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

O crescimento do desemprego e a destituição de direitos sociais anteriormente conquistados compõem os eixos polarizadores da conjuntura que se vem sustentando o debate e a prática dos Programas de Transferência de Renda no Brasil. Por outro lado, a realidade desses programas, hoje, no Brasil, atesta não se tratar de uma utopia, enquanto algo fora da realidade, como costumava ser colocado no início do debate aqui considerado, mas de uma grande transformação, de conteúdo e de forma de administrar, que vem ocorrendo no Sistema Brasileiro de Proteção Social, nesse início de século, que precisa ser melhor compreendida na sua dimensão quantitativa e qualitativa, nos seus alcances e limites (GIOVANNI; YAZBEK; SILVA, 2004).

O processo histórico de desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda evidenciou que estes programas, envolvendo um volume de recursos sem precedente na história das políticas sociais no Brasil e presentes em todos os municípios brasileiros, alcançando quase a totalidade das famílias consideradas indigentes e pobres, representam o elemento central na constituição atual do Sistema de Proteção Social brasileiro, marcado, por grandes inovações: a implementação descentralizada desses Programas; a transferência monetária direta para os beneficiários; a admissão da Família enquanto unidade de atenção social; a unificação dos programas; a proposta de articulação de políticas compensatórias com políticas estruturantes e a obrigatoriedade do cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários, o que imprimiu ao Sistema Brasileiro de Proteção Social novo padrão, novo conteúdo, nova dinâmica, mas também novos desafios. Foram colocados como objetivo desses Programas, a elevação do padrão alimentar, de escolaridade, de saúde e de autonomização das famílias atendidas. Porém, só um acompanhamento e avaliação sistemática permitirão, no futuro, dimensionar o verdadeiro alcance e a efetividade desses Programas enquanto estratégia mediadora de uma política pública de enfrentamento à pobreza no país.

3.3.3 Histórico e Experiência no Município do Eusébio

Conforme já mencionamos, o programa de transferência direta de renda, Programa de Renda Mínima, do Município de Eusébio, no Ceará, foi criado e implantado em 2005, pela Lei Municipal n. 533, de 11 de janeiro de 2005 (Anexo A), para benefício das famílias residentes no município, as quais recebem recursos financeiros do Erário Municipal para complementar a renda familiar. O valor do benefício é somado com o valor recebido pela família no Programa Bolsa Família, sendo que a soma recebida nos dois programas não pode ultrapassar R\$ 600,00 mensal.

A lei de criação sofreu alterações pelas leis municipais: n. 796, de 17 de fevereiro de 2009, n. 1.053, de 30 de novembro de 2011 e n. 1.459, de 06 de março de 2017. No entanto, as alterações não mudaram a essência da lei, seus objetivos, requisitos, condicionalidades; mas sim, acrescentaram parágrafos que permitem deixar a critério da Administração Municipal realizar complementação de renda de até R\$ 100,00 (cem reais) per capita; e o Chefe do Poder Executivo autorizado a alterar por decreto o valor da complementação da renda das famílias beneficiárias do Programa, desde que de forma anual e vinculada até o valor do salário mínimo vigente.

Os principais objetivos do Programa de Renda Mínima são: estimular a família a colocar e manter assíduas as crianças na escola; combater a desnutrição e mortalidade infantil; minimizar a miséria; promover o emprego e a renda. Para permanência no Programa, são requisitadas algumas condicionalidades, conforme disposto no artigo terceiro da Lei 533/2005:

ART. 3 ° - Para fazer jus ao benefício previsto no programa, a família deverá apresentar com a devida comprovação, os seguintes requisitos:

I - residir por mais de 05 (cinco) anos no Município;

II - filhos ou dependentes com idade até 18 (dezoito) anos, matriculados em creche ou escolas públicas do Município de Eusébio;

III - frequência mensal, nas escolas, superior a 80% (oitenta por cento) das aulas, excetuando-se as ausências por motivo de doença;

IV - comprometer, no mínimo, 40% (quarenta por cento) do salário mínimo em compras de gêneros alimentícios;

V - comprovar o pagamento das contas de água e luz do mês anterior.

§ - A inexistência de filhos ou dependentes não deverá constituir impedimento para o acesso da família ao benefício do programa.

§ - As compras de gêneros alimentícios deverão ser efetuadas em estabelecimentos localizados na comunidade de residência do beneficiário (EUSÉBIO, 2005, não paginado).

As famílias devem apresentar, mensalmente, conforme reunião pré-agendada com a equipe coordenadora do Programa: a frequência escolar dos filhos, o recibo comprovando que adquiriu, no mês, no comércio da cidade, o valor de 40% do benefício com alimentos, e o

comprovante de pagamento das contas de água e energia elétrica.

No parágrafo único, artigo sétimo, da mesma Lei, está disposto que serão suspensas do programa temporariamente as famílias que não comprovarem suas despesas, ou tenham utilizado o benefício para compra de bebida alcoólica, fumo ou droga ilícita.

A família beneficiária, enquanto perdurar o benefício, deverá cumprir com os requisitos mencionados no artigo terceiro, e ainda participar voluntariamente, conforme a Lei 533/2005, no artigo quarto, de:

- I - reunião mensal com técnicos da Prefeitura Municipal de Eusébio para tratar de assuntos pertinentes ao programa;
 - II - programas sociais do governo municipal, se houver necessidade de proporcionar, a seus integrantes, qualificação profissional e capacitação para o desenvolvimento de atividades produtivas
 - III - participar de atividades comunitárias, limitadas a 100 (cem) horas mensais.
- § 1 - A família poderá ser descredenciada do programa se os quesitos exigidos não forem por elas observados.
- § 2 – O responsável pela família deverá apresentar os comprovantes de pagamento de contas de água, luz e gêneros alimentícios para o recebimento do benefício (EUSÉBIO, 2005, não paginado).

O programa traz, como voluntário, o cumprimento de até 100 (cem) horas mensais de atividades comunitárias. Na prática, os beneficiados são convidados a exercerem alguma função laborativa em algum órgão da prefeitura, normalmente 4 (quatro) horas por dia, cinco dias por semana.

O Programa se propõe a integrar-se aos programas de desenvolvimento social, emprego e renda, educação e saúde, que tenham objetivos parcialmente comuns aos seus, respeitando as competências próprias dos órgãos municipais responsáveis por essas políticas.

É uma das características dos Programas de Transferência de Renda a articulação com outras políticas públicas para que o beneficiado tenha condições de superar a situação de vulnerabilidade, que segundo a Política Nacional de Assistência Social (2004), decorre da pobreza, da privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, da fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Sendo assim, a proposta do Programa produz efeitos concretos se for realizada na prática; pois, a falta de acesso a outras políticas públicas pode ser um dos fatores ocasionadores de vulnerabilidade social.

O orçamento voltado para o custeio do programa é limitado, conforme consta no artigo oitavo da Lei 533: “[...] o dispêndio com custeio anual do programa não poderá ultrapassar o limite de 5% (cinco por cento) do orçamento Municipal” (EUSÉBIO, 2005, não paginado). Assim, para novas inclusões no Programa é necessário, às vezes, que beneficiados

saíam quando já está no limite orçamentário. Conforme o chefe do poder executivo, “[...] um total de 360 famílias já saíram do programa e vivem em um novo patamar social”, em notícia disponibilizada no site da prefeitura em 21 de janeiro de 2014.

O Programa Municipal do Eusébio está diretamente vinculado ao Programa de Transferência de Renda Bolsa Família, de nível federal; pois, o valor monetário repassado para a família é uma complementação do valor recebido no Bolsa Família, não ultrapassando o valor de R\$ 600,00, como já citamos. Vale ressaltar que a lei não exclui as famílias não beneficiadas pelo referido Programa Federal.

Esses Programas se assemelham ao focarem-se em três eixos principais: transferência direta de renda, condicionalidades (requisitos) e ações e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza ao possibilitar a compra de gêneros alimentícios. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos, como a educação que está prevista nos dois programas; enquanto as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

4 OS CAMINHOS DA PESQUISA: POR QUE, ONDE, COMO E COM QUEM PESQUISAR?

4.1 OBJETO DE ESTUDO

O interesse em realizarmos a pesquisa surgiu durante o exercício profissional, como assistente social, no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), no Eusébio, entre novembro de 2015 e agosto de 2018.

No município, existem três Centros de Referência da Assistência Social, equipamentos públicos municipais da Política de Assistência Social, que são a porta de entrada para o usuário interessado em participar do Programa. Todos são atendidos, individualmente, por um profissional da equipe de referência e informados sobre os requisitos e os procedimentos necessários para uma possível inclusão. Inicialmente é realizado um cadastro para que, posteriormente, seja realizada uma visita domiciliar pela assistente social para elaboração de um relatório social que deve ser encaminhado à coordenação do referido Programa. Este é coordenado por uma assistente social que avaliará, juntamente com o Prefeito, o perfil do usuário para possível inclusão. Existe uma seleção para inclusão devido à demanda ser superior à quantidade de vagas, a qual fica a critério do gestor municipal e da disponibilidade de recursos financeiros do município.

Por meio dos atendimentos aos usuários e das visitas domiciliares, pudemos conhecer a realidade na qual estavam inseridos, suas necessidades, seus interesses, suas condições socioeconômicas, suas escolaridades. Nosso interesse foi despertado a partir dessa aproximação com os usuários e a realidade observada; mas também devido o Programa ter um quantitativo significativo de beneficiários, que em dezembro de 2018 eram 965, residentes em todos os bairros do Município. Além desses fatores, o Programa não passou por nenhuma avaliação, tanto em nível de gestão como em nível acadêmico, nos treze anos de existência.

Nos atendimentos, percebemos que muitos interessados procuravam a inserção no Programa confundindo-o com um emprego devido a participação em atividades comunitárias, limitadas a 100 (cem) horas mensais, previsto na Lei como voluntário.

Os beneficiados, logo após a inserção no Programa, são lotados em equipamentos públicos municipais, como creches, escolas, postos de saúde, Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), CRAS, Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Conselho Tutelar, em diversas funções, como serviços gerais e auxiliar de cozinha. A frequência nesses locais e o cumprimento da carga horária é um condicionante a permanência

ou não no Programa.

Assim, várias indagações e inquietações foram surgindo durante o exercício profissional. Chamou atenção o expressivo número de interessados em participar de um programa que solicita uma atividade laborativa, com comprometimento diário de 4 (quatro) horas, em algum órgão da prefeitura e não oferece nenhuma segurança do ponto de vista trabalhista. Outro fator que suscitou reflexão foi a existência de beneficiados que estavam no Programa desde a sua criação e, aparentemente, com as mesmas condições socioeconômica.

Pessoas com características das mais diversas procuravam inserção no Programa: jovens e pessoas com idade mais avançada; com ensino médio completo e outras que não sabiam ler e escrever. Pessoas que não sabiam o que era o Programa, mas queriam participar visando o valor monetário ou mesmo porque não viam outra oportunidade para ter uma renda. No entanto, percebemos, nos atendimentos realizados, que a maior incidência era de pessoas na faixa etária de 35 a 55 anos, sem renda fixa, sem escolaridade, sem experiência profissional. Poucas possuíam experiência profissional, mas sem registro em carteira de trabalho.

Ressaltamos que não existem dados compilados sobre o perfil sociofamiliar, econômico e cultural dos beneficiados. Dessa maneira, devido à grande quantidade de beneficiados inseridos no Programa, traçamos um perfil, apenas, das vinte entrevistadas. As informações de todos estão nos seus prontuários individuais com informações familiares, comunitárias, culturais, econômicas e de saúde, que passaram a ser armazenadas, nos CRAS, a partir de 2017. Antes dessa data, existia somente uma listagem contendo o nome do beneficiado, numeração do Registro Geral, endereço e conta bancária.

4.2 CENÁRIO DA PESQUISA: MUNICÍPIO DE EUSÉBIO

O município de Eusébio, eleito como recorte espacial para a realização desta pesquisa, é um dos quinze municípios que integram a região metropolitana de Fortaleza. Foi criado pela Lei nº 11.333, mediante um plebiscito popular que oficializou sua emancipação, desligando-o do município de Aquiraz, em 23 de junho de 1987. Situado no Nordeste brasileiro, Eusébio é um dos 184 (cento e oitenta e quatro) municípios que compõem o estado do Ceará. Localizado ao lado da capital do estado, apenas 24 (vinte e quatro) km de distância. Em 2018, completou 31 anos de emancipação. Sua população é de 52. 880 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (2018).

O município é limitado ao norte por Fortaleza, leste e sul, por Aquiraz, e a oeste por Fortaleza e Itaitinga. Sua área geográfica é 79, 005 Km² de extensão. Os acessos rodoviários

permitidos pelo anel viário e pela CE-040 para as BRs 116 e 222 transformam a localização deste município em uma área privilegiada, permitindo desta forma a entrada de mercadorias vindas de todo o Brasil.

Na segunda metade do século XX, Eusébio passou a se consolidar como uma das áreas preferenciais para a implantação de segundas residências em sítios de habitantes de Fortaleza. A proximidade com a cidade de Fortaleza e com as praias do litoral leste, o clima ameno, a presença de lagoas e áreas verdes compondo uma paisagem, associada à disponibilidade de grandes terrenos, certamente constituem fatores que contribuíram para a implantação de segundas residências em Eusébio (assim como ocorreu em outros setores do município de Aquiraz), formando espacialidades vinculadas ao lazer e recreação a leste/sudeste da capital. Além de casas de veraneio, foram instalados em Eusébio outros equipamentos de lazer, como o haras - para práticas de equitação -, o autódromo internacional Virgílio Távora (1969) e casas de show (NOGUEIRA, 2011).

A partir da década de 1990, Eusébio passou por um acelerado processo de transformações socioespaciais. Anteriormente marcado pela forte presença de sítios, chácaras, fazendas e de uma importante indústria de pastifícios, passou a incorporar um número crescente de empreendimentos imobiliários ao seu território, entre eles quatro grandes loteamentos residenciais fechados e diversos condomínios residenciais horizontais, formando um eixo de intensa atividade imobiliária (NOGUEIRA, 2011).

Eusébio possui 23 bairros e é dividido em quatro regiões: Sede, Mangabeiras e adjacências, Pedras/Santo Antônio e Jabuti. A maior parte da população do município está concentrada na região denominada Sede, que compreende os bairros: Centro, Lagoinha, Parque Havaí, Autódromo.

No site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) (2017), encontramos dados importantes sobre: trabalho e rendimento, educação, economia, saúde, território e ambiente, que julgamos importante trazer para aumentar o conhecimento sobre o cenário da pesquisa.

No que tange ao trabalho e a renda, em 2016, o salário médio mensal era de 2.1 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 82.6%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava a quinta posição de 184, em relação ao trabalho; e a primeira posição de 184 em relação à renda. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 1368 de 5570 e 7 de 5570, respectivamente.

Em termos econômicos, o município do Eusébio alcança o primeiro lugar do Estado, no total de cento e oitenta e quatro municípios. No Brasil, de 5.570 (cinco mil

quinhentos e setenta municípios), está na colocação 190 (centésimo nonagésimo) (IBGE, 2017). Em relação ao território e ao ambiente, apresenta 32.4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 58.5% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 1.1% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 35 de 184, 176 de 184 e 146 de 184, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 2994 de 5570, 3768 de 5570 e 4373 de 5570, respectivamente (IBGE, 2017).

Na educação, em 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade tiveram nota média de 6.2 no IDEB. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 4.9. Na comparação com cidades do mesmo estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava esta cidade na posição 48 de 184. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava a 38 de

184. A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 98.3 em 2010. Isso posicionava o município na posição 26 de 184 dentre as cidades do estado e na posição 1603 de 5570 dentre as cidades do Brasil (IBGE, 2017).

A taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 3.69 para 1.000 nascidos vivos. As internações devido a diarreias são de 0.2 para cada 1.000 habitantes. Comparado com todos os municípios do estado, fica nas posições 168 de 184 e 162 de 184, respectivamente. Quando comparado a cidades do Brasil todo, essas posições são de 4169 de 5570 e 4284 de 5570, respectivamente (IBGE, 2017).

Na área da saúde, 17 localidades dispõem de Unidades Básicas de Saúde, a cidade também dispõe de um hospital de média complexidade, uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA), uma policlínica municipal com 12 especialidades médicas, dois Centros de Atenção Psicossocial sendo um destes para adultos, um Centro de Especialidades Odontológicas (CEO) e três Núcleos de Apoio a Saúde da Família (NASF). Ainda com relação ao atendimento na área da saúde, a população eusebiense conta com uma Farmácia Central Pública, mantida com recursos exclusivos da prefeitura (PINTO, 2014).

Na questão violência urbana, Eusébio, de acordo com o Mapa da Violência 2014 intitulado “Os Jovens do Brasil”, do autor Júlio Jacobo Waiselfisz, o município ocupa o 1º lugar do estado do Ceará e o 13º lugar do país em homicídios de sua população jovem (PINTO, 2014). Em relação ao Transporte Coletivo, Eusébio se destaca por ser a primeira cidade do Norte/Nordeste a assegurar o direito ao transporte coletivo público e gratuito para moradores e funcionários públicos municipais. Sua gratuidade é garantida pela Lei nº 1.024, de 10 de agosto de 2011, aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores e sancionada por Acilon Gonçalves

Pinto Júnior, prefeito municipal em exercício no período de 2008 a 2012, que autorizou a criação do Serviço Público de Transporte (PINTO, 2014).

Entende-se que os fatores de crescimento econômico e demográfico e as mudanças no espaço territorial em Eusébio vinculam-se, estreitamente, ao processo de metropolização e expansão de Fortaleza. A expansão da área urbana metropolitana da cidade polo em direção ao município revela as tendências de deslocamento de atividades de produção e consumo, apresentando como dois principais vetores a CE-040 e a rodovia BR-116 (NOGUEIRA, 2011).

4.3 PERCURSO METODOLÓGICO

Optamos pela realização da pesquisa qualitativa para atingirmos os objetivos desse estudo, os quais são: descrever os direitos sociais básicos conquistados pelos beneficiários por meio da sua inserção no Programa de Renda Mínima desenvolvido no município do Eusébio; apresentar as mudanças processadas na vida dos beneficiados em decorrência da inserção no Programa de Renda Mínima; compreender os significados atribuídos pelos beneficiários ao Programa de Renda Mínima; analisar como o Programa de Renda Mínima se articula com as Políticas Públicas Sociais existentes no município.

Segundo Minayo (2008), a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares, sendo ideal para explorar motivos, valores e atitudes, podendo assim, resgatar as expressões pessoais e concepções dos sujeitos inseridos num contexto sócio- histórico e econômico. Além da possibilidade de fazer emergir aspectos subjetivos, ela atinge motivações não explícitas de maneira espontânea sendo, assim, fundamental quando se busca percepções e entendimento sobre a natureza geral de uma questão.

Utilizamos as pesquisas bibliográfica, documental e de campo, que, articuladas, possibilitaram aproximação mais ampla com o objeto de estudo. Na pesquisa bibliográfica, visamos aprofundar o estudo sobre o contexto histórico das políticas sociais no mundo e no Brasil, os direitos sociais, a Política de Assistência Social, o histórico dos programas de transferência de renda e as experiências internacionais, brasileiras e do Município do Eusébio. O levantamento bibliográfico foi realizado a partir da leitura de dissertações, teses, artigos, livros e documentos oficiais, como também pela internet. Como afirma Gil (2008), a pesquisa bibliográfica permite ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos, de uma intensidade de informações pertinentes ao assunto pesquisado, mais do que aquela que o investigador poderia pesquisar diretamente.

Na pesquisa documental, consultamos as leis e os documentos/prontuários dos

beneficiados para selecionarmos os entrevistados. Pois, a análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (LUDKE; ANDRÉ, 1986).

A pesquisa de campo foi realizada no CRAS Sede, localizado no bairro Centro, onde extraímos dados e informações diretamente da realidade do objeto de estudo, visando coletar os dados necessários. Esse tipo de pesquisa, caracteriza-se pelas investigações em que, além da pesquisa bibliográfica e/ou documental, se realiza coleta de dados junto a pessoas, com o recurso de diferentes tipos de pesquisa (pesquisa ex-post-facto, pesquisa-ação, pesquisa participante, etc) (FONSECA, 2002).

A coleta de dados foi realizada mediante o uso de entrevista semiestruturada (Apêndice A). O roteiro, composto por dez perguntas, permitiu conhecer os dados socioeconômicos e o olhar e a fala dos beneficiados, com perguntas sobre o Programa, seus aspectos positivos e negativos, o destino do valor recebido, se o valor era considerado suficiente ou não para arcar com as necessidades básicas, se, após a inserção no Programa, participou de algum curso de capacitação, além dos significados que esses sujeitos atribuíam ao Programa para melhor compreendermos as mudanças processadas em suas vidas, com a ampliação ou não dos direitos sociais.

A entrevista semiestruturada possibilitou uma interação direta e rica entre pesquisadora e participantes da pesquisa. O uso do roteiro de perguntas abertas permitiu a entrevistada falar livremente sobre o assunto, com o direcionamento do entrevistador, de acordo com perguntas preestabelecidas. As entrevistas foram realizadas nas casas das beneficiadas do Programa com o uso de gravador de voz, com duração média de trinta minutos.

Esse modelo de entrevista é definido por Manzini (2003) como aquela direcionada por um roteiro previamente elaborado, composto geralmente por questões abertas. Sendo assim, foi possível a ampliação dos questionamentos à medida que as informações iam sendo fornecidas pelas entrevistadas que ficavam livres para expor suas opiniões e pensamentos.

Ao considerarmos que o Programa Renda Mínima tem um universo de 971 beneficiados, em janeiro de 2019, residindo nos vinte e três bairros, atendidos pelos três CRAS, escolhemos o CRAS Sede, que concentra o maior número de bairros, doze no total. Desses, escolhemos os cinco bairros que tinham o maior número de beneficiados; e, por conseguinte, os dois que possuíam o maior índice de vulnerabilidade socioeconômica. O total de beneficiados desses dois bairros (Parque Havaí e Autódromo) era de 99 (noventa e nove). Para termos uma amostra expressiva o suficiente para possibilitarmos uma análise confiável e

representativa de uma determinada população, de modo que seus dados possam ser generalizados e projetados para mesma, entrevistamos 20% (vinte por cento) deste total. Assim, foram entrevistadas vinte mulheres.

Fizemos o levantamento dos beneficiados para serem entrevistados junto com os técnicos da equipe de referência dos CRAS, formadas por assistentes sociais e psicólogos. Fomos nas residências dos beneficiados escolhidos a participarem da pesquisa para explicarmos a respeito dos nossos objetivos e convidarmos a participarem. Foi entregue o Termo de Livre Consentimento (Apêndice B) com as devidas explicações.

Por fim, após obtenção dos dados, as respostas foram submetidas à tematização, mediante a construção de uma grade de análise com tópicos relativos à idade, à escolaridade, ao estado civil, à renda familiar com e sem o Programa, à quantidade de membros da família e ao tipo de atividade voluntária exercida, que serviram de base para os gráficos contidos no perfil das entrevistadas.

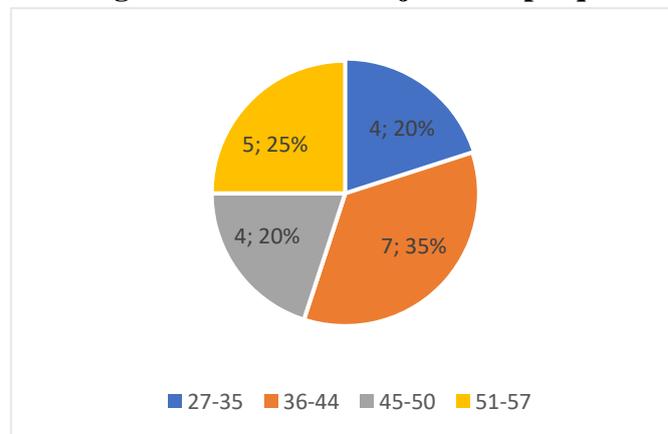
Realizamos também uma análise do conteúdo, no qual confrontamos os dados empíricos com as análises teóricas. Tentando aproximar respostas semelhantes, complementares ou divergentes para conseguir identificar concordâncias ou contradições. A sistematização dos dados coletados ocorreu, primeiramente, através de transcrições das gravações das entrevistas realizadas.

5 RESULTADOS

5.1 PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Em relação à idade das entrevistadas, observamos que existe uma semelhança entre a proporção das faixas etárias, se destacando quem está com maior idade, entre trinta e seis e quarenta e quatro anos.

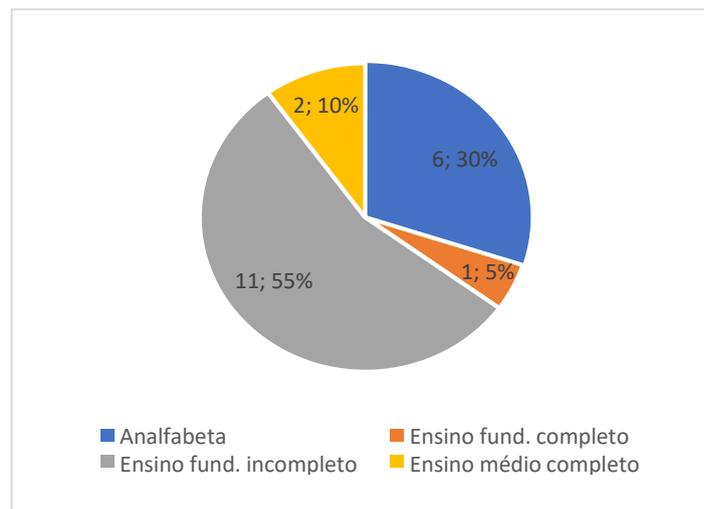
Figura 1 - Idade dos sujeitos da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

No que tange à escolaridade, a maior porcentagem é de beneficiadas que não conseguiram terminar o ensino fundamental, seguida das que não tem escolarização. Apenas duas beneficiadas conseguiram terminar o ensino fundamental e uma o ensino médio.

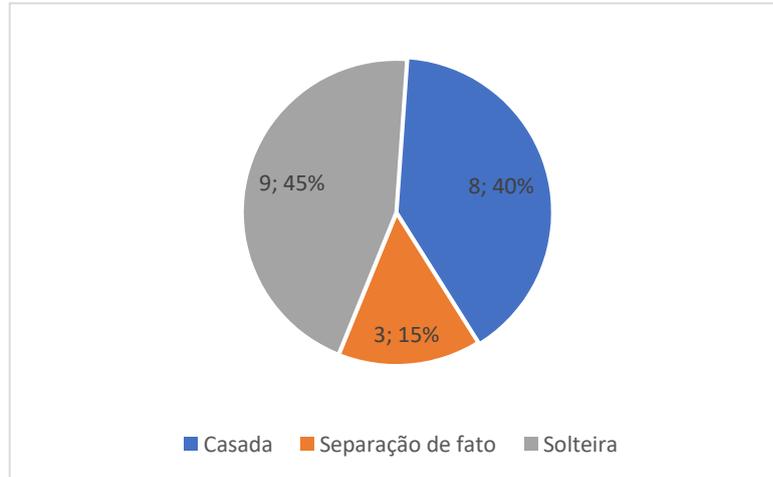
Figura 2 - Escolaridade dos sujeitos da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Das vinte beneficiadas entrevistadas, nove são solteiras e oito casadas, sendo apenas três separadas.

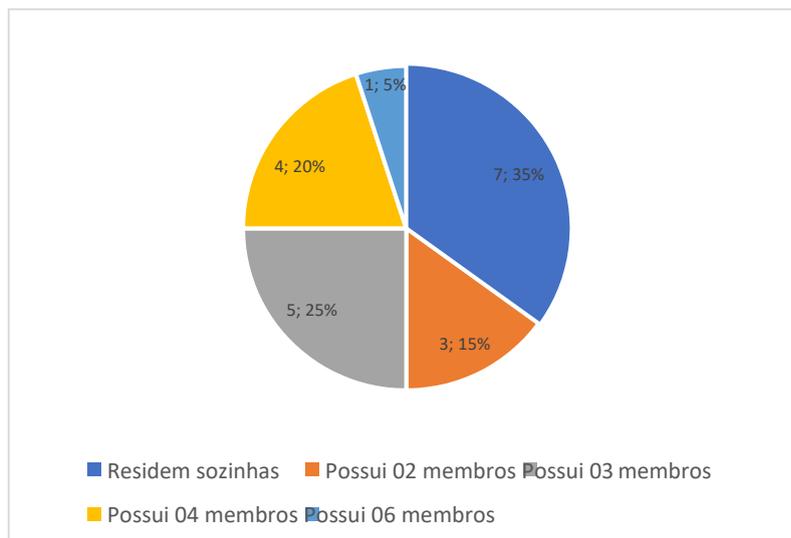
Figura 3 - Estado Civil dos sujeitos da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A maioria das beneficiadas, sete, residem sozinhas; seguidas das famílias que possuem três membros. No entanto, a composição familiar está bem diversificada, pois tem das que residem sozinhas até seis membros.

Figura 4 - Quantidade de membros das famílias dos sujeitos da pesquisa¹



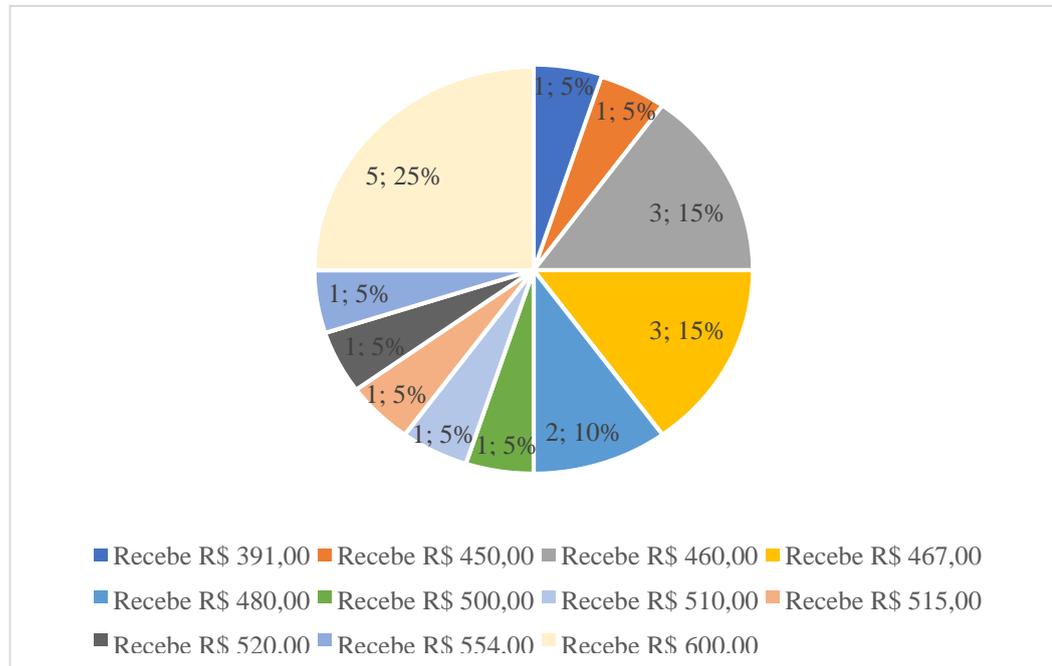
Fonte: Elaborado pela autora (2019).

O valor recebido no Programa Renda Mínima está relacionado com o valor que a família recebe no Programa Bolsa Família; dessa forma, existe uma grande variação de valores

¹ Nesse quantitativo está incluso o sujeito pesquisado

como visto no gráfico. A maior parte, no entanto, recebe o valor máximo, R\$ 600,00.

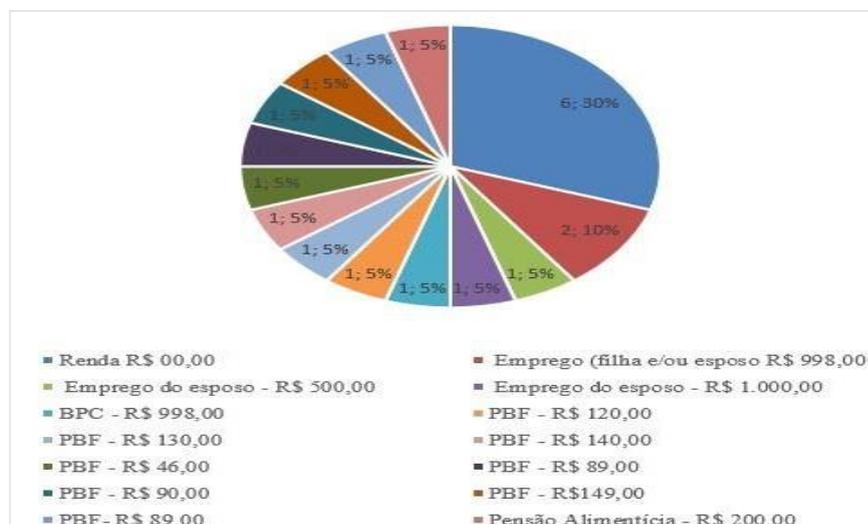
Figura 5 - Valor recebido no Programa de Renda Mínima pelas beneficiárias



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Trinta por cento das entrevistadas têm como fonte de renda exclusivamente o valor recebido no Programa. No gráfico verificamos que a maior parte da renda familiar é advinda de Programas do governo federal: Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família.

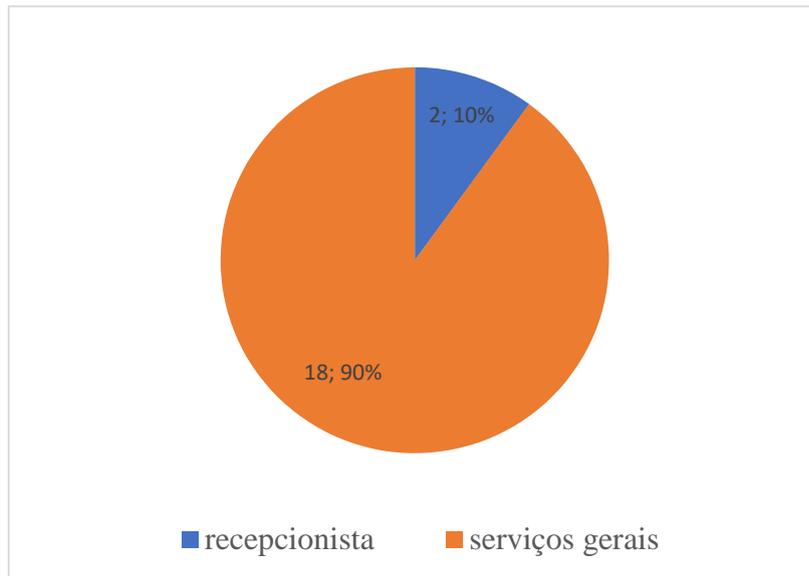
Figura 6 - Renda familiar dos sujeitos da pesquisa sem o valor recebido no Programa



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

90 % das entrevistadas desenvolvem suas atividades voluntárias nos órgãos municipais na função de serviços gerais. A segunda função exercida, entre as entrevistadas é a de recepcionista.

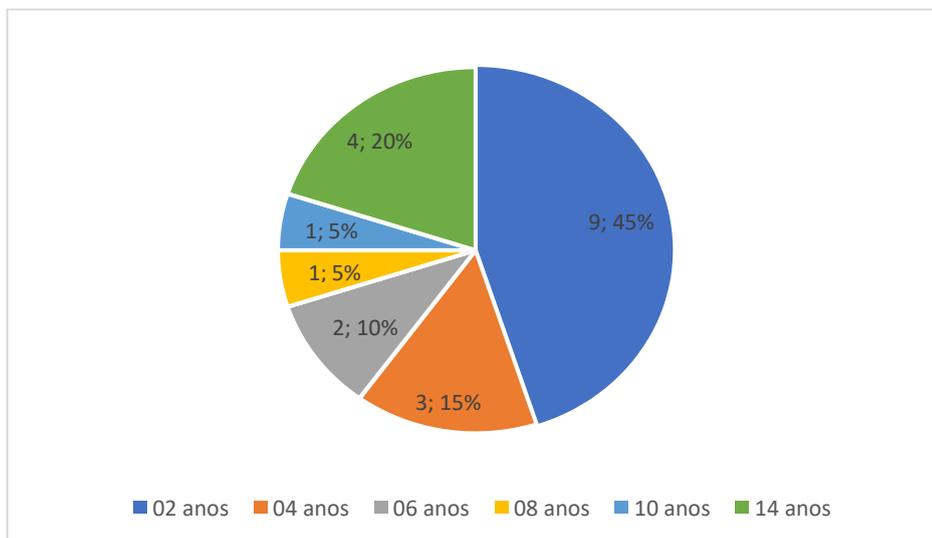
Figura 7 - Tipo de atividade voluntária desenvolvida a partir da inserção no Programa



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

45% das entrevistadas estão no Programa há dois anos, menor tempo selecionado para entrevistarmos. Segundo maior tempo de permanência, catorze anos, equivale a 20 %. Entretanto, tivemos também entrevistadas com quatro, seis, oito e dez anos de permanência no Programa.

Figura 8 - Tempo de permanência dos sujeitos da pesquisa no Programa



Fonte: Elaborado pela autora (2019).

5.2 VOZ DOS ENTREVISTADOS

Almejamos descrever os direitos sociais conquistados pelos beneficiários a partir da inserção no Programa de Renda Mínima, além de apresentar as mudanças processadas em suas vidas e compreender os significados que eles atribuem ao Programa.

As entrevistadas, com exceção de quatro, entendem que o Programa de Transferência Direta de Renda, Renda Mínima, é “um emprego”, devido receberem um valor mensal e prestarem serviço em um equipamento municipal em função da inserção no Programa. Como podemos ver em duas falas exemplificativas: “É para pessoas carentes, de mais idade, sem estudo, que não pode trabalhar em firma”; “Acho que é muito bom. Uma ajuda, trabalho. Ainda mais pra gente que tem uma idade e não arranja mais nas firmas”.

Conforme disposto na lei de criação do Programa, a beneficiada, enquanto perdurar o benefício, deve participar voluntariamente “[...] de atividades comunitárias, limitadas a 100 (cem) horas mensais” (EUSÉBIO, 2011). Assim, são convidadas a exercerem alguma função laborativa em algum órgão da prefeitura, 4 (quatro) horas por dia, cinco dias por semana, de segunda a sexta-feira. Por tal motivo, a atividade comunitária prestada, em função da inserção no Programa, é entendida como semelhante a um emprego.

Embora quatro entrevistadas considerarem o Programa como uma “ajuda financeira” pelo fato do recebimento mensal de “uma renda, uma ajuda pra sustentar a família”; ter um emprego e ter uma renda foram as respostas recorrentes, também, quando questionamos sobre o que significava ser uma das beneficiadas do Programa.

Ao questionarmos sobre os aspectos negativos do Programa, as beneficiadas citaram o fato de que não terão qualquer direito trabalhista caso deixem de ser beneficiadas, não tendo o recebimento de qualquer ressarcimento ou remuneração. Desse modo, constata-se que as entrevistadas têm a atividade comunitária como um emprego.

As entrevistadas não associam o Programa a um direito, mas sim, a algo que atende as suas necessidades imediatas. Não existe o entendimento que é um Programa de Transferência de Renda associado a uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias visando o rompimento do ciclo da pobreza. Desconhecem que requer o compromisso por parte do poder executivo, que está envolto dentro de uma política pública, uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva.

O debate internacional, conforme visto na discussão teórica, vem apontando os Programas de Transferência de Renda como possibilidade de solução para a crise do emprego e o enfrentamento da pobreza. Ao invés da criação de vagas de emprego, os beneficiados, em

idade produtiva, têm acesso a uma renda para sua sobrevivência, inferior a um salário mínimo.

Com o desemprego estrutural, em massa, os Programas de Transferência de Renda terminam por serem assumidos enquanto resposta às transformações na regulação econômica e social do capitalismo em âmbito mundial. São postos como a principal estratégia de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais tanto na América Latina, como na Europa e Estados Unidos.

Verifica-se um investimento pela “assistencialização” da pobreza contra o direito ao trabalho. Políticas e programas sociais focalizados são dirigidos aos segmentos mais pauperizados dos trabalhadores, que não tem recursos financeiros para pagar pelos direitos sociais reconhecidos hoje nas leis (IAMAMOTO, 2009).

A independência financeira e a convivência social e comunitária foram as respostas mais recorrentes quando questionamos sobre o que significava ser uma das beneficiadas do Programa. Como podemos ver nas falas das entrevistadas: “Ajuda nas despesas de casa. Sou mais dona da minha vida”; “Ter uma renda pra sustentar a família”; “É tudo pra mim. Ter convivência com as pessoas”.

A partir das falas, percebemos que essas mulheres deixam as atividades domésticas, as quais ficam aprisionadas, e tornam-se mais sociáveis ao exercerem uma atividade laborativa. Percebemos, também, a importância da independência financeira, ao trazer a autonomia, o poder de compra, o poder de arcar com as despesas do dia a dia sem precisar de outrem.

Em relação às mudanças que percebiam em suas vidas após a inserção no Programa, as beneficiadas, voltaram a responder a autonomia, a independência financeira, que se tornaram mulheres mais autônomas devido o recebimento de um valor fixo mensal que lhe dão poder de compra ao tempo em que relacionavam a participação no Programa como vínculo empregatício inexistente: “Autonomia. Eu tenho meu dinheiro”; “Sou outra mulher. Gosto mais da minha vida agora. Meu poder de decidir as coisas tá mais forte. Antes eu me sentia fraca, tinha que aceitar tudo porque o dinheiro não era o meu”.

As falas revelam a importância de ter um emprego, uma renda, de serem independentes financeiramente. Percebemos que o protagonismo feminino em exercer uma atividade que gere uma renda e a autonomia financeira das beneficiadas resultaram no aumento da autoestima.

Quando questionadas sobre os aspectos positivos do Programa, as entrevistadas destacaram, além do recebimento de uma renda mensal fixa que lhes proporcionam arcar com gastos pessoais e domésticos, ou seja, a independência financeira, também a convivência

familiar e comunitária. O tempo de realização do serviço prestado no equipamento municipal de quatro horas diárias, tanto é visto como um facilitador dessas relações quanto da realização de afazeres domésticos: “Trabalhar meio expediente e ter a tarde para fazer outras coisas”; “Bom porque consigo cumprir os horários do trabalho e ainda tenho tempo de realizar outras atividades em casa”; “Não trabalhar o dia todo. Ajuda a cuidar dos filhos”.

Como visto na discussão teórica, os autores, Lavinás e Varsano (1997) discorrem sobre os Programas de Garantia de Renda Mínima de modo positivo, colocando-os como um instrumento de combate à pobreza à medida que a complementação de renda melhora as condições de vida dos pobres. Para eles, a garantia de renda aumenta as possibilidades de buscar alcançar a própria renda. Mas, para que isso aconteça, é necessário que a Política de Assistência Social trabalhe o protagonismo das beneficiadas, a questão da autonomia, da autoestima, além da articulação com outras políticas públicas que possibilitem sair da situação de vulnerabilidade social em que se encontram.

Apesar da jornada de trabalho ser compreendida pelas entrevistadas como um aspecto positivo do Programa devido permitir tempo livre para os afazeres domésticos e os cuidados com os filhos, ela também é considerada exaustiva, sobretudo quando comparada à renda auferida. O valor recebido em função do trabalho realizado é considerado baixo: “[...] o valor ser pequeno”; “[...] trabalha muito e ganhar pouco; “[...] poderia ser maior o valor do benefício”. De fato, os valores recebidos não ultrapassam 60% (sessenta por cento) do valor do salário mínimo, e, como vimos, seis famílias sobrevivem apenas do valor recebido no Programa; e apenas seis tem outra fonte de renda, além do PRM e do Programa Bolsa Família.

Outro aspecto negativo mencionado foi a realização de prestação de contas para permanência no Programa que ocorre mensalmente. As famílias devem comprovar as condicionalidades, conforme reunião pré-agendada com a equipe coordenadora do Programa, com a devida comprovação: frequência mensal nas escolas superior a 80% (oitenta por cento) das aulas, excetuando-se as ausências por motivo de doença; comprovar o pagamento das contas de água e luz do mês anterior; comprometer, no mínimo, 40% (quarenta por cento) do valor recebido no Programa em compras de gêneros alimentícios. Essas compras devem ser efetuadas em estabelecimentos localizados na comunidade de residência do beneficiário. Isso traz duas vantagens: renda para os comerciantes locais e a destinação do dinheiro para a alimentação, alcançando um dos objetivos que é o combate à desnutrição.

O destino do valor recebido pelas beneficiárias é para satisfazer necessidades básicas de alimentação e vestuário, principalmente. Algumas realizam o pagamento das contas de água e energia elétrica com o benefício. Duas falaram que usam o valor para o pagamento

do aluguel da casa em que residem.

Em relação ao valor recebido no Programa, todas responderam que não era suficiente para arcar com suas necessidades básicas, imediatas (alimentação, vestuário, higiene, saúde, transporte etc.). O valor transferido pelo Programa se torna incapaz de garantir todos os direitos sociais básicos, visto que, em alguns casos, é a única renda da família.

A transferência de renda, que deveria ser uma complementação, termina por ser a principal renda de muitas famílias, assegurando em partes a promoção de condições dignas de vida à população carente, garantindo o consumo necessário à sua sobrevivência, inviabilizando outros direitos, como é o caso do lazer. Por isso, o instrumento de redistribuição de renda constitui em larga medida um instrumento de combate à pobreza e não da sua erradicação.

Os Programas de Renda Mínima devem ser complementados por outras ações sociais do governo objetivando possibilitar geração de renda de forma autônoma pelo beneficiário, pois é alta a probabilidade de que, ao final de sua participação, retorne à situação de pobreza em que se encontrava anteriormente. Daí a importância de fortalecer mecanismos e práticas de inserção socioeconômica para assegurar a transição da condição de assistido para a de trabalhador (LAVINAS; VARSANO, 1997).

Os Programas de Renda Mínima conferem o alívio imediato da pobreza, da omissão de recursos ao qual estão submetidas as populações pobres, devido a não inserção no mercado de trabalho. A transferência de um valor monetário reinsere no mercado parcela da população que era excluída devido à insuficiência de renda e provê um estímulo à atividade econômica local ao exigir a compra de gêneros alimentícios em estabelecimentos localizados na comunidade de residência do beneficiário.

Os autores Giovanni, Yazbek e Silva (2004) discorrem que o Sistema de Proteção Social, no Brasil, tem se mostrado incapaz de enfrentar o empobrecimento crescente e a desproteção social de uma grande parcela da população brasileira, sem lugar no mercado de trabalho ou sujeita a ocupar postos de trabalhos precários, instáveis, sem proteção social e com remuneração cada vez menores. Esse panorama faz com que os programas sociais sejam orientados, historicamente, por políticas compensatórias e desvinculadas das políticas de desenvolvimento econômico, cujos modelos só tem servido para incrementar a concentração de renda e a manutenção de uma economia centrada na informalidade, que exclui a maioria dos trabalhadores dos serviços sociais que deveriam atender à população mais carente.

Como a família beneficiária, enquanto perdurar o benefício, deve participar voluntariamente, entre outras ações, de: programas sociais do governo municipal, algumas tiveram acesso a curso de qualificação que as capacitassem para o mercado de trabalho. Foram

cinco das entrevistadas a fazerem cursos ofertados pela Prefeitura Municipal. As outras não tiveram interesse em participar dos cursos ofertados devido ao fato de estarem distante das suas realidades, dos seus desejos. Desejavam cursos de doces e salgados, como também o curso de corte e costura, manicure e cabeleireiro. No entanto, foram ofertados cursos de informática.

Os Programas de Renda Mínima devem se integrar aos programas de desenvolvimento social, emprego e renda, educação e saúde, que tenham objetivos parcialmente comuns aos seus, respeitando as competências próprias dos órgãos municipais responsáveis por essas políticas. A articulação com outras políticas públicas possibilita que o beneficiado tenha condições de superar a situação de vulnerabilidade que decorre da pobreza, da privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e ou da fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras), como dispõe na Política Nacional de Assistência Social (2004).

Importante possibilitar a geração de renda de forma autônoma pelo beneficiário para que, ao final de sua participação, não retorne à situação de pobreza em que se encontrava antes da sua inserção no Programa de Transferência de Renda. Daí a importância de fortalecer mecanismos e práticas de inserção socioeconômica para assegurar a transição da condição de beneficiado para a de trabalhador.

Existe no senso comum a associação dos Programas de Transferência de Renda com a acomodação dos beneficiários em não procurar um emprego, uma renda, devido já estarem recebendo uma quantia fixa mensalmente. Percebemos o contrário ao entrevistarmos as beneficiadas, pois existe o interesse delas por um emprego com vínculo formal. Porém, por vários fatores, como a falta de postos de trabalho, informações, escolaridade, qualificação profissional, continuam sem emprego fixo. Ao falarem sobre suas expectativas para o futuro, algumas as direcionaram aos filhos, enquanto a maioria direcionou seus desejos em ter um emprego formal e uma maior escolaridade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises realizadas nessa dissertação almejam descrever os direitos sociais conquistados pelos beneficiários a partir da inserção no Programa de Transferência Direta de Renda, Renda Mínima, apresentar as mudanças processadas em suas vidas e compreender os significados que são atribuídos ao Programa, por meio da discussão teórica e das falas das entrevistadas.

O que constatamos é que as entrevistadas entendem que o Programa é “um emprego” devido receberem um valor mensal e prestarem serviço em um equipamento público municipal, inserido na comunidade, em função da inserção no Programa. E isso é um limite do Programa: a falta de conhecimento dos beneficiários no que se refere a sua definição, seu não vínculo empregatício. Necessário fortalecer a ideia de que o benefício não é um emprego; como também não é uma ajuda, mas sim um direito para quem não está sendo alcançado pela política de emprego e renda; além da ideia de que não é um benefício vitalício, pelo menos não deveria ser.

As falas revelaram a importância de ter um emprego, uma renda, de serem autônomas, de terem poder de compra, de serem independentes financeiramente, a não necessidade da dependência de terceiros, com resultados até na autoestima. A questão do protagonismo e autonomia, além da articulação com outras ações sociais objetivando possibilitar a geração de renda de forma autônoma pelo beneficiário, para que, após o desligamento do Programa, não retorne à situação de pobreza em que se encontrava anteriormente. Promover a emancipação das beneficiárias para que ocasiona a superação da situação de vulnerabilidade e fortalecer a inserção socioeconômica para alterar a condição de beneficiado para a de trabalhador.

É necessária a articulação com outras políticas públicas objetivando que o beneficiado e as gerações futuras tenham maiores possibilidades de saírem das condições de vulnerabilidade social e conseguirem a inserção no mercado de trabalho. A falta de acesso às políticas públicas é um dos fatores que ocasionam a vulnerabilidade, especialmente no campo da educação e da saúde, o que pode gerar impactos em longo prazo, contribuindo para quebrar o ciclo intergeracional da pobreza.

Apesar do valor do benefício ser considerado insuficiente, pelas entrevistadas, para suprir com as necessidades básicas, também ressaltaram que o valor era fundamental, visto a falta ou insuficiência. Em um cenário de não inserção no mercado de trabalho, pouca escolaridade, o valor recebido no Programa confere o alívio imediato das necessidades básicas.

Reinserem no comércio parcela da população que era excluída devido à insuficiência de renda, e provê um estímulo à atividade econômica local.

Entendemos que o Programa está sendo um instrumento de garantia do atendimento às necessidades básicas e imediatas, necessárias à sobrevivência, sobretudo, a alimentação, a higiene, o pagamento do aluguel, e das contas residenciais (energia e água). Ressaltamos, também, que a inserção trouxe questões de outras ordens, no que diz respeito à convivência social e comunitária, autonomia financeira, e aumento da autoestima.

É um instrumento de redistribuição de renda, mas não de erradicação da pobreza. A transferência de renda, que deveria ser uma complementação, termina por ser a principal renda da família, muitas vezes assegurando em parte a promoção de condições dignas de vida à população carente, garantindo o consumo necessário à sua sobrevivência, inviabilizando outros direitos que não são garantidos, como o lazer.

Acreditamos ser necessária a defesa dos Programas de Transferência de Renda enquanto possibilidade de garantia de renda frente às situações de vulnerabilidade socioeconômicas.

A relevância do Programa de Renda Mínima para o município do Eusébio e para as beneficiadas permite vários outros caminhos que podem ser percorridos para além dessa pesquisa.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R. Expressões Políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil. *In*: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: GESST, SER, UNB, 2001.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In*: CFESS; ABEPSS (org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, I. et al. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BOSCHETTI, I. Segurança Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. *In*: CFESS; ABEPSS (org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei Federal nº 12.435, 6 de julho de 2011. Altera a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 que dispõe sobre a Organização da Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 6 jul. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado da Assistência Social/CRAS**. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS, 2004.

BRAVA, C. S. **Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades**. São Paulo: Pólis, 1998. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/983/983.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2017.

CARVALHO, F. R. M. Os direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o pensamento filosófico de Norberto Bobbio sobre os direitos do homem. **Revista Âmbito Jurídico**, v.5, n.5, p.34-37, 2016. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5147>. Acesso em: 12 fev. 2019.

CASTRO, J. A. de.; RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a constituição de 1988: conquistas e desafios. In: IPEA. **Política sociais: acompanhamento e análise**. 2. ed. Brasília: Conselho editorial, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4135/1/bps_17_introducao.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2019.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA; IPLAN. **Para a década de 1990: prioridade e perspectiva de políticas públicas**. Brasília: IPEA, IPLAN, 1990.

DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. Welfare state, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências sociais - ANPOCS**, v. 3, n. 6, p. 53-78, 1988.

EUSÉBIO. Lei n. 533, de 11 de janeiro de 2005. Cria o Programa de Renda Mínima no Município de Eusébio e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Eusébio, 11 jan. 2005.

_____. Lei 1.053, de 30 de novembro de 2011. Altera e revoga dispositivos da Lei n. 533, de 11 de janeiro de 2005, e da Lei n. 796, de 17 de fevereiro de 2009, que cria o Programa de Renda Mínima no Município de Eusébio e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Eusébio, 30 nov. 2011.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: EdUECE, 2002.

FREDERICO, C. Classes e lutas sociais. In: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIOVANNI, G.; YAZBEK, M. C.; SILVA, M. O. S. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

IAMAMOTO, M. V. O Serviço Social na Cena Contemporânea. In: CFESS; ABEPSS (org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Eusébio**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/eusebio/panorama>. Acesso em: 20 fev. 2019.

JACCOUD, L. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: MDS; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, 2009.

KRELL, Andréas. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os descaminhos de um direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LAVINAS, L.; VARSANO, R. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Brasília: IPEA, 1997.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, C. V. *et al.* Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades: Brasil e México em perspectiva comparada. **Revista Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 117, p. 364-381, abr./jun. 2018.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MANZINI, E. J. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada. *In*: MARQUEZINE, M. C.; ALMEIDA, M. A.; OMOTE, S. **Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial**. Londrina: EDUEL, 2003. p.11-25.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2008.

MOTA, A. E. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. *In*: CFESS; ABEPSS (org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

MOTA, A. E. **O Mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2009.

NOGUEIRA, C. M. L. **Expansão metropolitana e dinâmica imobiliária: o município do Eusébio no contexto da Região Metropolitana de Fortaleza**. 2011. 123f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Método, 2009.

OLIVEIRA, M. A. (org.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, P. A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In*: BEHRING, E. R. *et al.* **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, P. A. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, P. A. P. Política Social do Segundo Pós-Guerra: ascensão e declínio. **Revista Serviço Social e Saúde**, São Paulo, v. 9, n. 10, p.33-37, dez. 2010.

PINTO, J. A. O. A. **O “mundo sem catracas”**: estudo de caso do transporte regular urbano de Eusébio - TRUE. 2014. 49f. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Faculdade Cearense, Fortaleza, 2014.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

- SILVA, M. O. S. A pobreza enquanto categoria teórica de fundamentação e foco de intervenção os Programas de Transferência de Renda na América Latina. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v.6, n. 3, p. 193-200, nov. 2016. Disponível em: <<http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/28lop684Up9A07z5bZki.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- SILVA, M. O. S. Os programas de transferência de renda na política social brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 8, n. 2, p. 113-133, jul./dez. 2004.
- SILVA, M. O. S. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.
- SILVA, M. O. S. Trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação. **Revista Pensar BH/ Política Social**, v.6, n. especial, p. 27-30, abr./jun. 2006.
- SOARES, F. *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: IPEA, 2006.
- SOARES, L. T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- SPOSATI, A. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004.
- SPOSATI, A. *et al.* **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1992.
- SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes *In: MDS; UNESCO. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS, UNESCO, 2009.
- STEIN, R. H. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. *In: BOSCHETTI, I. et al. Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- SUPLICY, E. M. Da renda mínima à renda básica no Brasil: a evolução recente de um instrumento de combate à pobreza e à desigualdade. **Revista de Economia Mackenzie**, São Paulo, v. 1, n. 1, p.55-58, set.2003.
- SUPLICY, E. M. Desafios para avançar a política de Assistência Social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXII, n. 68, 2001.
- SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- TELLES, V. S. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- TONET, I. Expressões Socioculturais da crise capitalista na atualidade. *In: CFESS; ABEPSS (org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

_____. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Ed 34, 2001.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

YAZBEK, M. C. O significado sócio-histórico da profissão. *In*: CFESS; ABEPSS (org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v.7, n. 110, p. 288-322, abr. 2012.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro da Entrevista

Entrevista

Identificação:

Nome: _

Idade: _____ Sexo: () Feminino () Masculino Estado civil: _____

Endereço:

CRAS de Referência: () Sede () Mangabeira () Jabuti

Local que desempenha a atividade voluntária: _

Renda Familiar (sem o benefício do Programa Renda Mínima):_

Valor recebido pelo Programa Renda Mínima: _

Data de adesão ao Programa: _

Valor recebido pelo Programa Bolsa Família: _

Recebe outro tipo de benefício (especificar):_

Experiência Profissional: _

Núcleo Familiar:

Nome	Parentesco	Idade	Escolaridade	Profissão	Remuneração

1. Como ficou sabendo sobre a existência do Programa?
2. O que é o Programa para você (definição)?
3. O que significa para você ser uma das beneficiadas?
4. Quais as mudanças você percebe na sua vida após ser incluída no Programa?
5. Quais os aspectos positivos do Programa?
6. Quais os aspectos negativos do Programa?
7. Qual o destino do valor recebido pelo Programa?
8. O valor recebido pelo Programa é suficiente para suprir com as suas necessidades básicas?
9. Quais são as suas expectativas futuras?
10. Após inclusão no Programa, você participou de algum curso de qualificação/capacitação para o mercado de trabalho?

APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido das Entrevistas



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
MESTRADO ACADÊMICO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
SOCIEDADE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
DAS ENTREVISTAS

Convidamos você a participar da pesquisa intitulada “O Programa de Renda Mínima”. Os objetivos são: descrever os direitos sociais básicos conquistados pelos beneficiários por meio da sua inserção no Programa de Renda Mínima desenvolvido no município do Eusébio; apresentar as mudanças processadas na vida dos beneficiados em decorrência da inserção no Programa de Renda Mínima; compreender os significados atribuídos pelos beneficiários ao Programa de Renda Mínima; compreender as percepções dos beneficiados sobre os direitos sociais e o Programa de Renda Mínima; verificar se existe a articulação do Programa de Renda Mínima com as Políticas Públicas Sociais existentes no município.

São entrevistas individuais com os beneficiados do Programa Renda Mínima, com perguntas sobre as percepções e os significados acerca do Programa e as mudanças processadas em sua vida/família a partir da inclusão.

Garantimos o total sigilo das informações que forem fornecidas, assim como o anonimato. Seu nome não será relacionado às respostas que você der. Você tem o direito de deixar de responder as questões que não se sentir confortável e de parar de participar a qualquer momento desta pesquisa, sem nenhuma perda ou transtornos para você.

Em caso de dúvida, você poderá procurar o Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade no telefone 3101988.

Eu, _____, compreendi o estudo e aceito participar da entrevista.

Assinatura do participante: _____

Entrevistador: Maria Maiara de Araújo Rodrigues

Assinatura do entrevistador: _____

Eusébio, _____ de _____ de 2019.

ANEXOS

ANEXO A - Lei n. 533, de 11 de janeiro de 2005



§ 1º - A inexistência de filhos ou dependentes não deverá constituir impedimento para o acesso da família ao benefício do programa

§ 2º - As compras de gêneros alimentícios deverão ser efetuadas em estabelecimento localizados na comunidade de residência do beneficiário.

Art. 4º - A família beneficiária, enquanto perdurar o benefício, deverá cumprir com os requisitos mencionados no art. 3º, e ainda participar voluntariamente de:

- I - reunião mensal com técnicos da Prefeitura Municipal de Eusébio para tratar de assuntos pertinentes ao programa;
- II - programas sociais do governo municipal, se houver necessidade de proporcionar a seus integrantes qualificação profissional e capacitação para o desenvolvimento de atividade produtiva;
- III - participar de atividades comunitárias, limitados a 100(cem) horas mensais.

§ 1º - A família poderá ser descredenciada do programa se os requisitos exigidos não forem por ela observados.

§ 2º - O responsável pela família deverá apresentar os comprovantes de pagamento de contas de água, luz e gêneros alimentícios para o recebimento do benefício.

Art. 5º - O Programa de Renda Mínima se integrará aos programas de ação social, emprego e renda, educação e saúde, que tenham objetivos parcialmente comuns aos seus, respeitadas as respectivas competências dos órgãos municipais responsáveis por esses setores.

Art. 6º - Terão prioridade no atendimento pelo Programa de Renda Mínima, as famílias beneficiadas que tenham crianças desnutridas, com idade entre zero e cinco anos, portadores de necessidades especiais e idosos.

Art. 7º - Será excluída do Programa de Renda Mínima, pelo prazo de 05(cinco) anos, ou definitivamente a família beneficiada que prestar declaração falsa, ou que usar de qualquer outro meio ilícito para obtenção das vantagens.

Parágrafo único. Serão suspensas do programa temporariamente as famílias que não comprovarem suas despesas, ou tenham utilizado o benefício para compra de bebida alcoólica, fumo, ou droga ilícita.

77

ANEXO B - Lei n. 1.053, de 30 de novembro de 2011



Lei nº 1.053, de 30 de novembro de 2011.

Altera dispositivo da Lei que indica, e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE EUSÉBIO-CE:

Faço saber que a Câmara Municipal de Eusébio-CE aprovou e eu sanciono a presente Lei:

Art. 1º. O artigo 1º da Lei nº 533, de 11 de janeiro de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º. Fica criado o Programa de Renda Mínima para benefício de famílias residentes no Município de Eusébio-CE.

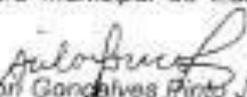
§ 1º Cada família inscrita no Programa receberá recursos financeiros do erário municipal, para complementar a renda familiar, de R\$ 600,00 (seiscentos reais).

§ 2º. A critério da Administração Municipal, poderá ser realizada complementação de renda de até R\$100,00 (cem reais) per capita.

Art. 2º Os efeitos financeiros desta Lei vigorarão a partir de primeiro de janeiro de 2012.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, mantidas as disposições da Lei Municipal nº 533, de 11 de janeiro de 2005 e da Lei Municipal nº 796, de 17 de fevereiro de 2009 que não houverem sido revogadas, modificadas ou substituídas pelos dispositivos contidos nesta Lei.

Paço da Prefeitura Municipal de Eusébio, aos 30 dias do mês de novembro de 2011.


Acilân Gonçalves Pinto Júnior
Prefeito Municipal

PREFEITURA MUNICIPAL DE EUSÉBIO
Rua: Edmilson Pinheiro, 150 - Bairro Autódromo - CEP: 61.760-000
Fone: (85) 3260.1052 - CNPJ: 23.583.067/000130
Eusébio - Ceará - Brasil