



Lílian Teixeira Ribeiro

**Tensão entre direito e filantropia na política de Assistência
Social: um estudo sobre o Programa Cheque Cidadão**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito à
obtenção do título de Mestre pelo Programa de
pós-graduação em Serviço Social do
Departamento de Serviço Social da PUC - Rio.

Orientadora: Prof. Myrtes de Aguiar Macedo

Rio de Janeiro
Dezembro de 2005



Lílian Teixeira Ribeiro

Tensão entre direito e filantropia na política de assistência social: um estudo sobre o Programa Cheque Cidadão

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Myrtes de Aguiar Macedo

Orientadora

Departamento de Serviço Social – Puc-Rio

Prof. Yves do Amaral Lesbaupin

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Rosemere Santos Maia

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. João Pontes Nogueira

Coordenador Setorial de Pós-graduação e pesquisa – Puc-Rio

Rio de Janeiro, 22 de dezembro de 2005.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Lílian Teixeira Ribeiro

Graduou-se em Serviço Social na UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro) em 2002. Durante a graduação participou como bolsista de pesquisa científica onde desenvolveu trabalho intitulado: “Poder Local X Exclusão Social: a experiência da política de assistência social no município de Niterói, RJ”. Atua como Assistente Social na SMAS (Secretaria Municipal de Assistência Social) da prefeitura do Rio de Janeiro.

Ficha Catalográfica

Ribeiro, Lílian Teixeira

Tensão entre direito e filantropia na política de assistência social: um estudo sobre o Programa Cheque Cidadão / Lílian Teixeira Ribeiro ; orientadora: Myrtes de Aguiar Macedo. – Rio de Janeiro : PUC, Departamento de Serviço Social, 2005.

127 f; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social.

Inclui bibliografia.

1. Serviço Social – Teses. 2. Assistência social. 3. Direitos. 4. Clientelismo. 5. Populismo. 6. Programa cheque cidadão. I. Macedo, Myrtes de Aguiar. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD:361

Agradecimentos

Enfim, mais uma etapa importantíssima de minha vida e trajetória profissional se conclui. As pedras no caminho foram muitas, mas com dedicação, persistência, colaboração e incentivo de muitas pessoas, consegui ultrapassá-las.

De tal forma, não poderia deixar de registrar algumas “participações especiais”. Espero que este trabalho seja digno de vocês.

À Prof. Myrtes de Aguiar Macedo, orientadora desta dissertação, pela dedicação, apoio e incentivo que me foram essenciais.

Aos professores da banca, Yves do Amaral Lesbaupin e Rosemere Santos Maia pela disponibilidade, atenção e contribuição. É bom estar entre amigos em momentos tensos e decisivos.

À Puc - Rio pelos auxílios concedidos, todos seus professores e funcionários que contribuíram e viabilizaram a conclusão deste estudo. Em especial, Prof. Sueli Bulhões, coordenadora da Pós que me estendeu a mão em diversos momentos delicados. E Joana, sempre disponível, paciente. Tais profissionais convivendo com alunos sempre com pressa, tensos e pressionados, demonstraram-se altamente prestimosos e dispostos a tornar nossa vida a mais tranqüila possível.

Aos colegas de turma pela amizade, troca de experiências, aprendizado e solidariedade nos momentos mais stressantes.

À equipe do Programa Cheque Cidadão da Secretaria de Estado da Família e Assistência Social (SEFAS) pela atenção e disponibilidade em participar das entrevistas e me fornecer os dados necessários à pesquisa.

Aos voluntários das entidades religiosas e aos beneficiários entrevistados pela atenção e boa vontade. Vocês foram fundamentais na análise do programa cheque cidadão.

À Luísa, minha filha querida, pela motivação de vida e alegria.

A Celso, companheiro de todas as horas, sempre me incentivando, apoiando e criando condições favoráveis para minha dedicação à esta dissertação. À você, meu amor e minha gratidão.

Aos meus pais e minha irmã Vivian que contribuíram muito ao “substituir” o carinho e atenção à minha filha nas muitas horas em que estive ausente.

Às minhas companheiras de trabalho na SMAS que sempre me incentivaram e me ajudaram em diversos momentos. Em especial, Ingrid, Márcia Alves, Márcia Matias e Valéria.

À minha amiga e comadre Michele pelo estímulo à participar da seleção do mestrado e por todas as colaborações e incentivo nos momentos mais difíceis nesta trajetória.

A todos que contribuíram direta e indiretamente para essa história. Foi muito bom contar com vocês. Muito obrigada!

Resumo

Ribeiro, Lílian Teixeira. **Tensão entre direito e filantropia na política de assistência social: um estudo sobre o programa cheque cidadão.** Rio de Janeiro, 2005. 127p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Este estudo pretendeu conhecer e analisar alguns aspectos do programa cheque cidadão, principalmente quanto ao seu formato, os atores envolvidos, as condicionalidades, contrapartidas e seus significados para a política de assistência social. Este programa de transferência de renda implementado pelo governo do estado do Rio de Janeiro destaca-se tanto pela sua significativa abrangência como pelo fato de instituições religiosas serem responsáveis pela seleção das famílias e distribuição do benefício. A pesquisa demonstrou que as ações desenvolvidas na execução do programa cheque cidadão reatualizam práticas clientelistas, populistas, de tutela e favor que reforçam a subalternidade dos beneficiários e nega sua condição de cidadania.

Palavras chave

Assistência Social, direitos, clientelismo, populismo, programa cheque cidadão.

Abstract

Ribeiro, LÍlian Teixeira. **Tension between right and filantropia in the politics of social assistance: a study on the citizen check program.** Rio de Janeiro, 2005. 127p. MSc. Dissertation – Departamento de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Summary This study has intended to understand and analyze some aspects of the Citizen Check program, mainly regarding its format, actors, the conditioning rules, counterparts and its meanings for the social assistance policy. This program of income transference implemented by the Rio De Janeiro State Government in 1999 is distinguished in such a way for its significant compliance and for the fact that religious institutions are responsible for the election of the families and distribution of the benefit. The research has demonstrated that the actions developed in the execution of the Citizen Check program, update clientelistas, populists, and guardianship and favor policies that strengthen the subordination of the beneficiaries and deny its condition of citizens.

Keywords

Social assistance, rights, clientelismo, Populism, Citizen Check program.

Sumário

Introdução	10
1. A trajetória brasileira no campo dos direitos e da assistência social até a década de 1980	13
1.1. Direitos e assistência até 1930	13
1.2. As primeiras intervenções estatais em resposta à questão social. De 1930 ao golpe de Estado de 1964	17
1.3. Da ditadura ao processo de redemocratização no Brasil	24
2. A conformação da política de Assistência Social após a Constituição de 1988 no contexto da reforma do Estado	31
2.1. Os programas de renda mínima no contexto das políticas de enfrentamento à pobreza na década de 90	44
3. O Programa Cheque Cidadão nas gestões de Anthony Garotinho (1998/2002) e de Rosângela Matheus (2002/2005)	52
3.1. Revisitando a história: Clientelismo e populismo na política fluminense e suas repercussões para a política de assistência social	52
3.2. A política de Assistência Social no governo do estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado da Família e Assistência Social (SEFAS) e seus programas	62
3.3. O Programa Cheque Cidadão em foco	80
3.3.1. Como funciona o programa cheque cidadão	86
3.3.2 Os beneficiários do programa: O que pensam? O que sonham?	92
3.3.3. Momentos constitutivos do processo de operacionalização do programa cheque cidadão	103
Considerações Finais	118
Referências Bibliográficas	123

Deve-se recordar que o mais forte argumento adotado pelos reacionários de todos os países, contra os direitos do homem, particularmente contra os direitos sociais, não é a sua falta de fundamento, mas a sua inexigibilidade. Quando se trata de enunciá-los, o acordo é obtido com relativa facilidade, independentemente do maior ou menor poder de convicção do seu fundamento absoluto; quando se trata de passar à ação, ainda que o fundamento seja inquestionável, começam as reservas e as oposições. O problema fundamental em relação aos direitos do Homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza ou seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro, para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

Norberto Bobbio, A Era dos Direitos