

## 2

### **A nova conformação da política de assistência social após a Constituição de 1988 no contexto da reforma do Estado.**

Com o processo de crise da ditadura e sua substituição por um regime democrático houve, nos anos 80, grande mobilização política de amplos setores populares resultando na Constituição Federal de 1988, entendida como um avanço social à medida que visava garantir direitos sociais. “Neste momento via-se a possibilidade de se construir uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade” (Netto, 1999).

Com a promulgação da constituição, o conceito de Seguridade Social<sup>13</sup> ganhou substância e visibilidade. Segundo Pereira (1998), tal fato teve grande importância, pois a partir dele, a proteção social devida pelo Estado desvincula-se, parcialmente, do formato contratual/contributivo que caracteriza a previdência, para assumir escopo mais amplo, incluindo a saúde, como uma política universal, e a assistência social aos segurados pobres e aos não-segurados.

No entanto, este processo se deu em descompasso com a conjuntura política internacional. Enquanto no Brasil criavam-se mecanismos político-democrático de regulação da dinâmica capitalista, no espaço mundial o Estado de Bem-Estar Social era colocado em xeque e aparecia com grande legitimidade a ideologia neoliberal com suas propostas de desregulamentação, privatização e flexibilização, que vieram a se tornar elementos inerentes à mundialização do capital.

As políticas de Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência) sofrem diretamente os efeitos desse processo onde são reduzidos os investimentos e atacados seus principais fundamentos. Segundo Pereira (1998), hoje, apesar de o sistema de seguridade social, com as suas respectivas políticas, continuar funcionando em quase

---

<sup>13</sup>Seguridade Social é um termo cujo uso se tornou corrente a partir dos anos 40, no mundo desenvolvido e particularmente na Europa, para expressar a idéia de superação do conceito de seguro social no que diz respeito à garantia de segurança das pessoas em situações adversas. Significa que a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades, deixando de ser problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social pública. (Vianna,1999)

todas as partes do mundo, é evidente que ele vem sofrendo sensíveis reorientações conceituais e programáticas, guiadas pela ideologia neoliberal/neoconservadora.

No Brasil, somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que a Assistência Social adquire o status de direito social e política pública.

Paralelamente, para a garantia dos direitos constitucionalmente assegurados, havia necessidade de legislação ordinária apta a institucionalizar os avanços alcançados. Todavia, a proposta de universalização dos direitos esbarrou em forças conservadoras, que tentaram retardar ou estabelecer novos rumos na tarefa de superação das práticas tradicionais, favorecendo o poder constituído. Assim, passaram-se cinco anos até a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993.

Enquanto política pública com previsão orçamentária, a política de assistência social instala uma sistemática de garantia de direitos sociais, prevê gratuidade e universalidade no atendimento para quem dela necessitar, assegura mínimos sociais pautados num determinado patamar de sociedade, reconhece a transversalidade com as demais políticas setoriais e propõe a descentralização político-jurídico-administrativa, a participação popular e o controle social.

Todavia, é imprescindível assinalar, que a Lei Orgânica de Assistência Social é fruto do pacto possível de ser estabelecido entre Estado e sociedade civil naquele determinado momento histórico. Portanto, embora signifique um grande avanço na área, está carregada de contradições e imprecisões, como a falta de clareza nas atribuições das três esferas de governo, os critérios absurdos estabelecidos na previsão dos benefícios de prestação continuada, o suprimento de outros recursos e benefícios anteriormente assegurados, entre outros.

Ainda assim, a LOAS estabeleceu um sistema descentralizado e participativo de assistência social nas três esferas de governo, cuja estrutura engloba as instâncias de articulação política, de avaliação e proposição de diretrizes, de deliberação, de pactuação, entre outras, respeitando as diretrizes de participação popular e controle social.

No entanto \_ em que pesem razões políticas conjunturais e históricas \_ as leis não foram suficientes para garantir as profundas e necessárias alterações para que a Assistência Social seja percebida e efetivada como política pública possibilitadora de ampliação da cidadania<sup>14</sup>. Isto porque os processos históricos não se dão de maneira automática e refletem a correlação de forças e as novas determinações de diferentes protagonistas. Os avanços no plano legal são importantes e incontestes. Todavia, a instauração de uma nova ordem de assistência social encerra desafios para além da legalidade adquirida. É necessário que os grupos dirigentes legitimem os princípios e diretrizes que estruturam o novo paradigma. Por outro lado, é fundamental que os signos da nova assistência social sejam apropriados como valores significantes à construção da cidadania.

Apesar de se inscrever como questão de interesse público e objeto de lei não significa, necessariamente, que esta reconfiguração tenha promovido uma ruptura com a visão tradicional da assistência social, carimbada pelo patrimonialismo e pelas relações de tutela e de assistencialismo, tão enraizadas na formação da sociedade e do Estado brasileiro. Especialmente na área da assistência social esta tradição sustenta e reproduz a herança cultural e institucional de benemerência, em suas diversas expressões, tais como a filantropia, a caridade, o voluntarismo, o primeiro-damismo, entre outras, mediante o fornecimento de serviços e programas aleatórios, compensatórios e pontuais.

A análise das políticas sociais remete ao âmbito estatal onde elas se articulam e constitui a substância do Estado de bem-estar, consolidado no pós-guerra nos países de capitalismo avançado. O Welfare State se baseou no compromisso keynesiano/fordista<sup>15</sup> tendo como características principais a luta pelo pleno emprego e uma forte rede de proteção social .

---

<sup>14</sup> Cidadania entendida como acesso regular aos bens e serviços sociais, materialização de oportunidades de trabalho e renda e possibilidades de participação política.

<sup>15</sup> A teoria econômica de John Keynes prevê que só se evitarão as crises do capitalismo pelo planejamento e investimento estatal, com vista a uma política de pleno emprego e salário justo, aumento da produtividade e do consumo e com a criação de “salários indiretos”, para evitar a descapitalização, ou seja, instalando serviços sociais. (Mestriner,2001). Esta concepção foi conjugada com o modo de produção fordista onde predominava a produção maçica de mercadorias em grandes

Pereira (1998) afirma que a literatura especializada nos indica três pilares do Estado de Bem-Estar e das políticas sociais correspondentes, no seu período de ouro (1945 à 1975): 1: o pleno emprego (se bem que masculino), respaldado na prosperidade econômica de pós guerra, na doutrina keynesiana e no esquema Beveridgeano de seguridade social; 2: a universalização dos serviços sociais, visando atingir a todos indistintamente, de forma incondicional; e 3: a assistência social como uma rede de proteção, cuja principal função seria a de impedir que segmentos socialmente vulneráveis resvassem para baixo de uma linha de pobreza legitimada pela sociedade.

No Brasil as políticas sociais tiveram rumo diferente dos países capitalistas centrais e não se chegou a efetivar um estado de bem estar social. Aqui sempre ocorreram limitações decorrentes da estrutura histórica social da sociedade brasileira, permeada pelo patrimonialismo, colonialismo, etc. “Assim, a proteção social no Brasil, não se apoiou firmemente nas pilastras do pleno emprego, dos serviços sociais universais, nem armou até hoje, uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução de estratos sociais majoritários da população na pobreza extrema”. (Pereira, 2002)

Quando nos aproximávamos de uma concepção mais avançada de seguridade social já era tarde, pois já adentravam no país as medidas neoliberais, decorrente da resposta do capital à crise econômica mundial iniciada na década de 1970. Neste período ocorreu uma forte recessão, com baixas taxas de crescimento e com altas taxas de inflação e o sistema de bem estar social foi identificado como o principal elemento de tal crise devido a um suposto aumento dos gastos públicos.

Segundo Anderson (1995) a implementação do neoliberalismo teve seu início no governo de Pinochet no Chile (1973) e sendo depois expandido pelo mundo através das experiências de Thatcher na Inglaterra (1979) e de Reagan nos Estados Unidos (1980). Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é **O caminho da Servidão**, de

---

fábricas, reunindo sob o mesmo teto, grande número de trabalhadores manuais, especializados, relativamente bem pagos e protegidos pela legislação trabalhista.

Friederich Hayek, escrito já em 1944<sup>16</sup>, onde explicita os princípios que mais tarde vieram a se tornar hegemônicos.

“Neoliberalismo pode ser definido como a hegemonia nas esferas política e econômica da maior liberdade para as forças de mercado, menor intervenção Estatal (Estado Mínimo), desregulamentação, privatização do patrimônio público, preferência pela propriedade privada, abertura para o exterior, ênfase na competitividade internacional, e redução da proteção social”. (Gonçalves e Pellegrino, 1997).

No Brasil, as práticas neoliberais só chegaram efetivamente, na década de 1990 com o governo de Fernando Collor de Melo. No entanto, já havia no país um processo de dilapidação do Estado brasileiro desde a ditadura militar e que teve prosseguimento no governo de José Sarney. Essa dilapidação pode ser também entendida com o que Atilio Bóron denominou de “*Satanização do Estado*”, onde este é visto como o responsável por todas as desgraças e infortúnios que afetam a sociedade capitalista. Por outro lado, temos uma “*Santificação do mercado*” e da iniciativa privada, onde seria o campo da eficiência, da probidade e da austeridade.

Esses fatores contribuíram para a difusão de uma ofensiva anti-social. Collor foi então idealizado como o salvador de um povo que via no Estado desperdiçador o responsável pela caótica situação da saúde, educação, todas as políticas sociais e pela má distribuição de renda. Com a eleição, Collor tratou de iniciar a implementação do ideário neoliberal de livre mercado e redução do Estado Social. Ainda em 1989, ano da eleição, em Washington foram sistematizadas as principais propostas do programa neoliberal em um seminário intitulado *Latin American Adjustemt: How Much Has Happened*, do qual participaram funcionários do governo dos Estados Unidos e de organismos financeiros internacionais ali instalados: o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. As conclusões desse encontro acadêmico, que não possuía caráter deliberativo, passaram a ser denominadas informalmente por *Consenso de Washington*. Elas ratificaram a proposta neoliberal, que o governo estadunidense vinha defendendo, como condição

---

<sup>16</sup> Nesta ocasião as idéias difundidas por Hayek e seus companheiros não tiveram forças pois o capitalismo avançado estava entrando numa fase de auge sem precedentes, apresentando um alto crescimento configurando o que se denominou “os 30 anos gloriosos”.

necessária para que qualquer país pudesse receber cooperação financeira externa bilateral ou multilateral. A partir de então as políticas econômicas e sociais brasileiras buscaram ajustar-se a esse modelo, como forma de obter financiamentos internacionais.

Sendo assim, as políticas e programas sociais passam a seguir o receituário dos órgãos de financiamento e apoio internacionais. No entanto, como aponta Pastorini (2002), não podemos perder de vista que o alinhamento dos nossos governos nacionais não é incondicional, trata-se de uma opção política escolhida por nossos governantes na busca por obter “integração” internacional (de forma subordinada) em detrimento da “desintegração” a nível nacional, ou seja, excluindo um amplo contingente da população brasileira da participação e acesso à riqueza socialmente produzida, mas apropriada e monopolizada por uma pequena parte da sociedade.

Com o processo de impeachment sofrido por Fernando Collor (1992) em razão dos esquemas de corrupção, houve um momento de crise política conjuntural em que os setores da elite brasileira transferiram suas composições de força para a continuidade do mesmo projeto político hegemônico. E então, em 1994, é eleito Fernando Henrique Cardoso, ex ministro da fazenda do governo Itamar Franco \_ que ficou por dois anos na Presidência \_ formulador do Plano Real e responsável pelo pleno desenvolvimento do ideário neoliberal.

Lesbaupin (2000) nos faz recordar que:

Fernando Henrique Cardoso foi eleito em 1994 com uma campanha eleitoral baseada em promessas na área social. As prioridades eram cinco (os cinco dedos da mão): saúde, educação, emprego, agricultura, segurança. No discurso de posse, o presidente afirmara que o Brasil não é um país pobre: é um país injusto.

No entanto, seu governo teve como características marcantes: a luta pelo ajuste fiscal para conseguir estabilizar a moeda nacional; as privatizações generalizadas; a abertura radical da economia ao movimento dos capitais internacionais; etc. Aqui fica mais evidente a reforma do Estado que privilegia a idéia

de que o Estado estaria causando um mal<sup>17</sup> à sociedade e ao mercado, portanto, deveria ser mais enxuto e competitivo perante as exigências de uma economia globalizada.

Conforme Nogueira (2004)

A reforma foi concebida para promover um incremento significativo do desempenho estatal mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar as “amarras do modelo burocrático”, a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Além disso, trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato.

As reformas implementadas tendo como referência o ajuste estrutural neoliberal ganharam força no governo de Fernando Henrique Cardoso e a área social foi uma das mais afetadas. Ocorreu uma ampliação da pobreza e da exclusão social onde o crescimento do desemprego é um dos exemplos mais visíveis.

Segundo Soares (2003) ocorreu no Brasil uma superposição perversa de antigas situações de desigualdade e miséria com uma “nova pobreza” causada pelo aumento maciço e inusitado do desemprego e pela generalização de situações de precariedade e instabilidade no trabalho, aumentando o contingente daqueles que se tornaram vulneráveis do ponto de vista social pela redução e/ou ausência de mecanismos de proteção social.

---

<sup>17</sup> “O reformismo implicou, portanto, uma grave “perda” do Estado. Ajudou a que se disseminasse, na opinião pública, uma visão negativa do papel, da natureza e do sentido do Estado e de sua intervenção na vida econômica e social. O “bom” Estado deveria ser leve, ágil, reduzido quase ao mínimo, tomado pela racionalidade técnica e vazio de interesses, de “paixão”, de embates políticos. Por extensão, a política (como idéia, atividade, perspectiva) foi igualmente rebaixada, convertida em atividade pouco nobre, permeável à corrupção, à manipulação, à falta de palavra e de compromisso, reduzindo-se a reino da fraude, da força, do desperdício. Algo a ser suportado, quando muito. O imaginário coletivo parou de incluir o Estado e o sistema político em seus cálculos a respeito da felicidade presente e do futuro. A vida coletiva passou a ser pensada como se estivesse na dependência exclusiva do acaso ou do esforço pessoal – quem sabe de alguma “janela de oportunidade” aberta pelo mercado ou pelo empreendedorismo –, pouco importando se a resolução de problemas e de conflitos sociais pressuponha, pela lógica, uma dinâmica decisivamente social. (Nogueira,2004)

As ações em direção a uma reforma do Estado, especialmente no que se refere à previdência, educação e seguridade social como um todo, prejudicaram ainda mais os já excluídos e marginalizados da sociedade.

No campo específico do bem-estar social, conforme Laurell (2002), os neoliberais sustentam que ele pertence ao âmbito privado, e que as suas fontes “naturais” são a família, a comunidade e os serviços privados. Por isso, o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir, além daqueles que são, a rigor, de apropriação coletiva. Propõem uma política de beneficência pública ou assistencialista com um forte grau de imposição governamental sobre que programas instrumentar e quem incluir, para evitar que se gerem “direitos”. Além disso, para se ter acesso aos benefícios dos programas públicos, deve-se comprovar a condição de indigência. Rechaça-se o conceito dos direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los através da ação estatal. Portanto, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais. (Laurell, 2002).

No campo da Assistência Social, o governo criou o Programa Comunidade Solidária<sup>18</sup>, uma instituição de coordenação da assistência social que repete todos os velhos padrões do assistencialismo filantrópico público, que acabam por desmobilizar os avanços contidos na LOAS.

Conforme analisa Raichelis (2000):

Há no discurso governamental o reconhecimento dos níveis de pobreza e miséria no país. Contudo, é preciso discutir as estratégias que vem sendo adotadas para o seu enfrentamento. A forma como o governo procedeu ao desmanche dos órgãos

---

<sup>18</sup> O Programa Comunidade Solidária foi instituído pela medida provisória n: 813 em 01/01/95, no dia mesmo em que tomou posse, em seu primeiro mandato, o presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesta mesma medida provisória, o governo, entre outras definições, extinguiu o Ministério de Bem-Estar Social, a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), o Centro Brasileiro para a infância e a adolescência (CBIA). Segundo Yazbek, o programa Comunidade Solidária é de grande apelo simbólico, onde estão previstas ações de combate à fome e à pobreza, pela parceria sociedade/governo, uma vez que foi pensado como estratégia de coordenação e articulação da solidariedade da sociedade, como causa capaz de mobilizar adesões e apoios generalizados. No programa, não há qualquer menção a Assistência Social ou a direitos. Com este programa começam a ganhar visibilidade o discurso, a política e a socialidade engendrados no pensamento neoliberal que, reconhecendo o dever moral de prestar socorro aos pobres e “inadaptados” à vida social, não reconhece seus direitos sociais. (Yazbek, 2003)

governamentais de assistência social, como a LBA, o CBIA, o Consea, revelam as concepções orientadoras da sua intervenção social. Passando ao largo das definições da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que prevê a formulação de programas de enfrentamento à pobreza e geração de renda a partir da estruturação da política de assistência social com participação social e controle da sociedade civil por meio dos conselhos, o governo Fernando Henrique cria o Programa Comunidade Solidária, na mesma medida provisória que extingue os órgãos governamentais responsáveis pelas ações assistenciais, procedendo a um difuso remanejamento interministerial.

Com este programa cria-se uma estrutura paralela diretamente vinculada à Presidência da República e uma pulverização de órgãos e instâncias colegiadas distribuídos por diferentes ministérios fazendo com que haja uma diluição de competências e uma certa inorganicidade, com iniciativas pontuais, emergenciais e descontínuas.

Pastorini (2002) apresenta um resumo de algumas mudanças regressivas no campo da assistência social promovidas pelos programas definidos pelo governo federal como prioritários para combater a fome e a pobreza no Brasil. São elas:

- a) os programas sociais são focalizados para os não aptos para o trabalho. As causas dessa “incapacidade” para o trabalho podem ser variadas: idade (crianças/adolescentes, idosos), deficiência psíquica ou física (portadores de deficiência, doenças mentais), habilidades (instrução, qualificação etc.);
- b) define-se um conjunto de critérios de elegibilidade rígidos e perversos (idades mínima e máxima, renda familiar per capita, número de filhos, lugar de residência, frequência na escola ou nos grupos socioeducativos etc.);
- c) os programas são orientados pelo princípio de menor elegibilidade;
- d) os destinatários dos programas são pensados como necessitados desamparados e não como sujeitos portadores de direitos e deveres de cidadania;

- e) não se busca prever um risco futuro, trata-se de uma “ajuda” rápida e emergencial para atender alguma das necessidades de sobrevivência (biológica);
- f) buscam a desresponsabilização do Estado transferindo essas obrigações para a sociedade, principalmente, para a família e a comunidade local;
- g) existe um reforço da solidariedade primária e do voluntariado;
- h) os benefícios e serviços recebidos dependerão da contribuição e/ou participação nos grupos socioeducativos, frequência na escola etc. (exigência de contrapartida como condição para o acesso aos benefícios);
- i) os programas sociais são um substituto ao salário e não um complemento;
- j) a assistência carrega o estigma de ser uma ação destinada àqueles que fracassaram na sociedade;

Estas características vêm norteando os programas assistenciais na atualidade e constituem um contraponto às políticas sociais universais e aos direitos de cidadania.

O governo de Fernando Henrique Cardoso diante de muitas críticas ao pouco investimento na área social implantou no final de seu primeiro mandato e pelo decorrer do segundo, programas de transferência de renda com destaque para o “Programa Bolsa Escola” com repasse de recursos via cartão magnético, como veremos mais adiante. Os programas de transferência de renda se disseminaram pelo país e constituem hoje em um dos principais instrumentos da ação estatal frente à população de baixa renda.

Em decorrência do visível agravamento da questão social e da insatisfação da população brasileira com a conotação neoliberal do governo FHC, Luís Inácio Lula da Silva é eleito em 2003, numa perspectiva de mudanças de rumo. No entanto, seu governo vem promovendo uma continuidade de práticas orientadas pelo neoliberalismo e enfrenta uma grave crise política originada por envolvimento em

casos de corrupção de integrantes do partido e de bases aliadas. A política econômica manteve a natureza estagnacionista e concentradora, continuou com a subordinação da produção de bens públicos a serviço da dívida pública em termos favoráveis aos credores e, principalmente, manteve o confinamento das “preocupações sociais”<sup>19</sup> em papel secundário, isto é, no campo das políticas de defesa de grupos mais vulneráveis, apenas compensando os efeitos mais perversos do ajuste.

A opção do governo Lula pela continuidade da política macro-econômica do governo anterior, a baixa expressividade dos programas sociais e as denúncias de corrupção vem acarretando a crescente frustração de parcelas cada vez mais expressivas dos seus eleitores, e em particular dos movimentos sociais e de setores da sociedade civil organizada.

A área social do governo Lula, não vem correspondendo às expectativas e também vêm sendo alvo de críticas. A prioridade em se realizar a Reforma da Previdência é um caso emblemático, pois ao contrário dos argumentos de sua necessidade e que teria por finalidade promover a justiça social, tal reforma vem se mostrando como uma das estratégias de diminuição dos direitos dos trabalhadores e funcional aos interesses do capital, principalmente o capital financeiro. Segundo Sara Granerman<sup>20</sup>, a reforma da previdência tem como medida fim estimular as aposentadorias privadas, complementares, no âmbito do serviço público à medida que os direitos e benefícios vêm sendo reduzidos.

A reforma atende aos interesses do FMI, Banco Mundial e capital financeiro e se restringiu a propor modificações nas condições de acesso e dos valores dos benefícios dos servidores públicos. Não foi objeto da proposta, portanto, estratégias de inclusão do amplo contingente de trabalhadores hoje não cobertos por nenhum tipo de proteção ao risco velhice. Tal reforma foi aprovada rapidamente e não levou em

---

<sup>19</sup> “Não é que não tenha havido preocupação com o social. Houve, e de modo sistemático. Mas ela se manteve num patamar mais simbólico que efetivo: muita excitação e muitos discursos, mas poucos resultados práticos. Poder-se-ia dizer que não houve nenhuma iniciativa forte, que a criatividade ficou em estado de espera, que se permaneceu girando em círculos, à procura de uma idéia, de um projeto para a área social. O pensamento do governo a esse respeito permaneceu subordinado às diretrizes seguidas na gestão econômica e financeira”. (Nogueira,2004)

<sup>20</sup> Em palestra realizada pelo departamento de Serviço Social da PUC-RJ em 05 de novembro de 2003.

conta a resistência dos servidores públicos, da intelectualidade, de militantes e de representantes do PT no Congresso Nacional<sup>21</sup>.

O Partido dos Trabalhadores sempre foi referência na área social com várias experiências bem sucedidas em governos municipais. No entanto, na esfera federal, os programas sociais como o Programa Fome Zero, seu carro-chefe na campanha e no início do governo, não vem demonstrando resultados. Este programa contém em sua redação propostas de combate a problemas estruturais, no entanto, se percebe uma ênfase nas ações mais emergenciais, o que o torna identificável como assistencialista. Tal programa teve um grande apelo na mídia, mas falta clareza quanto às suas ações, aplicabilidade dos recursos, eficácia.

Uma tendência recente observada seria a transferência dos esforços e investimentos do governo federal para o Programa Bolsa Família. Este programa de transferência de renda a famílias que vivem na pobreza e extrema pobreza tem como meta atingir 11,4 milhões de famílias até 2006. O programa apresenta aspectos positivos, tais como: unificação e cadastro único dos programas sociais; parceria com estados e municípios, quantidade de beneficiários atingidos. No entanto, o valor do benefício que varia de R\$ 15,00 à R\$ 95,00 ainda é baixo e insuficiente para garantir qualidade de vida autônoma às famílias. Além disso, falta clareza e/ou propostas e ações que tenham por finalidade trabalhar uma posterior autonomia e emancipação dos beneficiários. O próprio acompanhamento das condicionalidades (frequência escolar e cartela de vacinação e pré-natal em dia) se dão de maneira precária, insuficiente, de acordo com a capacidade administrativa e intencionalidade política de cada município.

Para o campo específico da Assistência Social, merece destaque positivo o movimento de construção da Política Nacional de Assistência Social e direcionamento para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) aprovado por unanimidade em 22 de setembro de 2004 em reunião do Conselho Nacional de Assistência Social. O SUAS é um modelo de gestão que visa materializar o conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social, concretizando os

---

<sup>21</sup> Dois deputados e a senadora Heloisa Helena foram expulsos do Partido por terem votado contra a reforma da previdência.

princípios no que se refere ao sistema unificado padronizando serviços, nomenclaturas, conteúdo e padrão de funcionamento. Define competências das esferas, propõe a integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos. Institui sistemas de proteção básica e especial respeitando a oferta de serviços com base na proximidade territorial e necessidades locais.

A proposta do SUAS apresenta os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) como a ponta de lança do sistema. A meta ideal é instalar uma unidade para cada 1000 famílias. Tais centros terão como referência a família e o atendimento será organizado em bases territoriais. Os municípios divididos em cinco grupos, segundo o porte determinado pelo quantitativo de habitantes receberão recursos de fundo a fundo de assistência social, em conformidade com os planos previamente aprovados pelo controle social. O Sistema prevê ainda, valores de referência para definir os critérios de repasse e um monitoramento constante de indicadores para avaliação de resultados. A nova Norma Operacional Básica está sendo construída e detalhará as normas de funcionamento e financiamento.

A concepção, os princípios e objetivos da Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social têm sido considerados por diversos segmentos ligados à área como avançado e necessário, porém não será de fácil implementação. A execução dessa política demanda um grau acentuado de integração entre setores e esferas de governo, participação social, transparência e volume de recursos incompatível com as prioridades e restrições da política fiscal vigente. Soma-se a esses fatores a cultura política de resistência ao avanço da política de Assistência Social.

## 2.1

### **Os programas de renda mínima no contexto das políticas de combate à pobreza**

Os programas de transferência de renda estão na pauta do debate das políticas sociais principalmente no Brasil que possui um elevado grau de desigualdade de renda.

Políticas assistencialistas e pontuais, tais como, distribuição de cestas básicas, auxílios financeiros temporários, vale-gás, vale-leite, existem há décadas no país como forma de suavizar os efeitos perversos da pobreza. Mas parece que a necessidade de combater o problema requer mais do que isso. A urgência e importância da distribuição de renda tornaram-se um debate público e sua defesa parte de diferentes princípios. Seja por uma ótica humanitária de retirar pessoas de condições inadmissíveis de pobreza, seja como direito inerente a todo cidadão de ter o mínimo para sobrevivência e partilhar da riqueza produzida em seu território, ou ainda pela necessidade de ampliação do mercado consumidor interno, condição indispensável para o crescimento econômico do país.

No mundo, a idéia de se prover uma renda mínima à parcela pobre da população data de muitos séculos atrás, mas no Brasil essa questão foi delineada somente nos anos 90, com o projeto de lei do Senador Eduardo Suplicy que propõe o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Apesar de nunca ter entrado em vigor, tal projeto abriu espaço para formulação de diversas outras propostas de programas de transferência de renda, sendo a maioria condicionada à frequência escolar infantil.

O PGRM beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, todos os brasileiros adultos (maiores de 25 anos) com renda familiar per capita mensal correspondente a um patamar estabelecido na própria lei – na época eram CR\$ 45.000,00 – o equivalente a 2,5 vezes o salário mínimo. O benefício proposto constituía uma renda complementar equivalente a 30% da diferença entre o total dos rendimentos brutos do indivíduo e o valor acima. O projeto previa ainda que o programa fosse implementado gradativamente ao longo de oito anos, começando pelos idosos (60 anos ou mais) até alcançar toda população adulta. Apesar de

aprovado pelo Senado essa proposta nunca entrou em votação na Câmara dos Deputados Federais<sup>22</sup>.

O projeto do Senador Eduardo Suplicy configura-se como uma política de distribuição de renda de caráter universal, seguindo sua tese de que é um direito de cada cidadão ter o mínimo para garantir sua sobrevivência, nesse sentido não pressupõe nenhuma contrapartida. Para Suplicy (2002) isto possibilita uma série de vantagens, como eliminar uma enorme e cara burocracia para levantar os rendimento de cada pessoa, pois todos receberiam o benefício. Como não exige contrapartida, não seria preciso a identificação de quais seriam mais eficientes em longo prazo, e como não teria limite de tempo para usufruir o benefício, não seria necessário elaborar mecanismos de desligamento dos beneficiários.

Algumas questões mais subjetivas também fazem parte da defesa desse modelo, como a garantia da liberdade individual de decidir o que fazer com a quantia recebida e a eliminação do sentimento de vergonha e estigma de precisar ser classificado como “pobre” para receber um auxílio monetário. O principal é que dessa forma eliminaria o viés clientelista que ronda os programas de transferência de renda, pois cada pessoa saberia que é um direito seu receber uma determinada quantia mensalmente e não um favor de algum governante. “Esta proposta, encerra uma postura radical, de transformar os excluídos sociais em credores de uma enorme dívida social pública, e não em devedores manipuláveis e oprimidos ou, quando não, reféns dos caprichos e da arrogância da ajuda institucional”. (Pereira, 2002)

Esta proposta, porém, encontra resistências, visto que necessitaria de um grande volume de recursos podendo também ocasionar desperdícios com pessoas que não precisariam do benefício. E isso em tempos de ajustes fiscais é muito importante. Além do mais, a não imposição de condicionalidades, segundo seus defensores, “atenta contra a ética do trabalho e incentiva o assistencialismo. Assim, em vez de a contrapartida do beneficiário ser encarada como um mecanismo negativo de controle

---

<sup>22</sup> O Senador Eduardo Suplicy (PT/SP) é um grande defensor da implantação da Renda Mínima no Brasil. Em seu último livro “Renda de Cidadania: a saída é pela porta” (2002) conta a trajetória dessa idéia desde os grandes filósofos e economistas da história antiga até os dias atuais mostrando evidências da preocupação com a distribuição de renda e a justiça social. Neste mesmo livro, em seu capítulo VII é possível ler o projeto na íntegra.

institucional, deve ser vista como uma forma de valorizar o trabalho e a integração social.” (Pereira,2002)

Sendo assim, a proposta do Senador Eduardo Suplicy, inflou o debate e foi alvo de elogios e críticas. A falta de uma contrapartida por parte dos beneficiários, a idéia que só atuava paliativamente no combate à pobreza e ao possível desincentivo ao trabalho, fez com que algumas alterações fossem propostas. A mais relevante foi feita pelo economista José Márcio Camargo, quando sugeriu que o programa fosse dirigido à família e não ao indivíduo e tivesse vínculo com a educação de suas crianças. O argumento em favor dessa modalidade focalizada de transferência de renda apóia-se na compreensão de que o fator com maior poder explicativo na reprodução do ciclo vicioso da pobreza é a baixa escolaridade. Portanto, trabalha-se duas perspectivas, uma emergencial voltada para a melhoria das condições de vida das famílias assistidas, possibilitada pelo rendimento mensal adicional à receita familiar, e outra de longo prazo, cujo objetivo é romper com o ciclo de reprodução da pobreza através do acesso dos filhos dessas famílias carentes à educação.

Nessa direção, foram implementadas as primeiras experiências de programas de renda mínima no Brasil, de caráter regionais. Em 1995, o governador do Distrito Federal Cristóvão Buarque (PT) implanta o Programa Bolsa Familiar para Educação, também conhecido como Bolsa Escola, e os prefeitos de Campinas e Ribeirão Preto em São Paulo implantam programas similares. Os programas têm como objetivo articular renda mínima e educação, atuando por consequência na questão do trabalho infantil, já que é obrigatória a frequência escolar dos filhos das famílias atendidas.

O Programa implantado no Distrito Federal merece destaque dado à abrangência e popularização alcançadas. O programa destinava um salário mínimo a todas as famílias com renda mensal per capita igual ou inferior a meio salário mínimo, que tivesse todos os filhos de 7 à 14 anos matriculados em escola pública e residindo no Distrito Federal há pelo menos cinco anos. As exigências do programa incluíam a frequência escolar mensal superior a 90%, de todas as crianças (caso contrário o auxílio seria interrompido) e o cadastro no SINE (Sistema Nacional de Emprego), dos adultos desempregados das famílias beneficiadas.

A reprovação do aluno não significava exclusão do programa, já que a idéia era manter as crianças na escola. Mas para incentivar os bolsistas, o governo do Distrito Federal criou o Programa Poupança-Escola que recompensava o bom rendimento com o crédito de um salário mínimo, ao final de cada ano letivo, em uma poupança no nome do aluno. Quando da conclusão da 4ª e da 8ª séries do ensino fundamental o bolsista podia retirar metade do saldo existente na sua caderneta e ao final do ensino médio todo o saldo restante. O bolsista só perdia esse direito caso abandonasse a escola antes de encerrar um dos ciclos ou ainda obtivesse duas reprovações consecutivas.

Um dos pontos interessantes da metodologia adotada no Programa Bolsa Escola do Distrito federal foi o detalhado sistema de pontuação criado para orientar o processo de seleção das famílias. A idéia era utilizar outros indicadores sócio-econômicos, além da renda, para verificar o nível de carência das famílias.

Conforme Sabóia e Rocha (1998):

São privilegiadas na pontuação famílias com dependentes em situação de risco, com maior número de dependentes até 14 anos, requerentes sem cônjuge, requerentes e cônjuge com baixo grau de escolaridade, com pior inserção no mercado de trabalho, famílias com piores condições de moradia, com poucos bens duráveis e patrimoniais e com menor nível de rendimento.

Como foi sinalizado, o Programa do Distrito Federal destaca-se pela sua abrangência alcançada, uma vez que ao final do governo Cristóvão Buarque em 1998 o programa chegou a contemplar 26.000 famílias, perto de 80% do público alvo potencial. O benefício mensal no valor de um salário mínimo também pode ser considerado elevado para os padrões das políticas assistenciais brasileiras e seu impacto para a redução da taxa de evasão escolar e da taxa de repetência entre os alunos bolsistas foram apontados por algumas avaliações realizadas sobre o programa<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Para mais detalhes sobre avaliação desse programa, ver Sabóia e Rocha (1998).

Em clima de consenso e uma certa unanimidade<sup>24</sup> em torno dos programas de renda mínima, a Câmara dos Deputados aprova o projeto de autoria do deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS) em 03 de dezembro de 1996 que é sancionado pelo Presidente da República em 10 de dezembro de 1997. Tal projeto é bem mais restrito que a proposta do Senador Eduardo Suplicy. “O projeto autoriza a União a apoiar os municípios que instituírem programas de renda mínima associados a ações sócio-educacionais, financiando 50% dos seus custos; mas beneficia somente aqueles cuja renda e arrecadação per capita forem menores do que a média do estado”. (Telles,1998)

Posteriormente, esta iniciativa foi substituída pelo Programa Bolsa Escola do Governo Federal – oficialmente denominado Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - criado no dia 11/04/2001, através da lei 10.219. Com essa alteração, o governo federal assumiu o pagamento integral dos benefícios, repassados diretamente às famílias através de cartões magnéticos, ficando os municípios responsáveis pela administração do programa. Podiam reivindicar o benefício, famílias com crianças de 6 a 15 anos que estivessem freqüentando a escola e a renda per capita familiar fosse de até meio salário mínimo. O valor do benefício era de R\$ 15,00 por criança, com limite máximo de R\$ 45,00 por família. Outros programas similares foram implementados pelo governo federal como Vale-alimentação e Vale-Gás.

Uma das críticas realizadas por Suplicy (2002) ao Projeto Bolsa Escola Federal está na oferta de benefícios tão modestos que não produzirão impactos significativos na condição de pobreza das famílias. Outro problema apontado se refere à falta de articulação com outros programas similares já executados pelos estados e municípios para que juntos pudessem ofertar benefícios maiores e evitar a superposição de clientelas.

---

<sup>24</sup> Os programas de renda mínima acabam sendo tidos como saída para a integração social e ampliação da capacidade de consumo numa conjuntura onde desemprego e exclusão social estão cada vez mais sendo considerados como inevitáveis. “Os programas de renda mínima transferem uma dada quantia de remuneração para que seja transformada pelo cidadão, através do mercado, em resolução de uma necessidade. Não se trata de transferência de um bem como uma cesta básica, ou pagamento de um aluguel ou qualquer benefício, mas de ampliar a capacidade de consumo e acesso do cidadão a cobertura de uma necessidade através de aquisição ou compra. Este caráter faz com que propostas de renda mínima sejam combinadas quer com políticas liberais, quer com políticas de caráter social-democrático, já que no limite não rompem com os interesses do mercado”. (Sposati, 1996)

Em 08/01/2004, o Presidente Luis Inácio Lula da Silva sancionou a lei de nº 10835 que institui a Renda Básica de Cidadania.

Art 1º É instituída a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no país e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

A referida lei também estabelece que a abrangência mencionada no artigo acima deverá ser alcançada em etapas, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população. O pagamento deverá ser de igual valor para todos e poderá ser pago mensalmente. O valor do benefício será definido pelo Poder Executivo de acordo com a disponibilidade orçamentária, tendo como base nas despesas mínimas de uma pessoa com alimentação, educação e saúde.

Como primeira ação efetiva, o governo federal sancionou logo a seguir a Lei nº 10.836 em 09/01/2004, que estabelece a unificação dos seus programas de transferência de renda com condicionalidades, criando o Programa Bolsa Família. Este programa tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações federais dessa natureza, especialmente o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação (Bolsa Escola), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação), o Programa Auxílio-Gás e o Cadastramento Único do Governo Federal.

De acordo com a ex Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e da Segurança Alimentar, Ana Fonseca, o Programa Bolsa Família (PBF) é o ponto de partida para a implantação do Programa Renda Básica de Cidadania<sup>25</sup>.

Mesmo assim, a Renda Básica de Cidadania, parece ainda estar distante de ser instituída, principalmente por seu alto custo financeiro, dificuldades burocráticas na unificação de recursos estaduais e municipais em prol de um único programa e vontade política. Enquanto isso, vários programas de transferência de renda

---

<sup>25</sup> Em entrevista no Jornal O Globo de 01/06/2004.

continuam sendo executados em estados e municípios e seus resultados pouco conhecidos.

Cada vez mais propostas de renda mínima são formuladas e programas são implantados nessa direção, mas falta coordenação entre as três esferas do governo e mesmo internamente. Recursos públicos são pulverizados em diversos programas que possuem objetivos similares, famílias são beneficiadas por mais de um programa enquanto outras não recebem nada, o custo administrativo da gestão torna-se mais alto. E quais são os impactos reais desses programas? Qual o desenho mais eficiente e efetivo?

Pereira (2001) coloca que os programas existentes guiam-se, em regra pelos seguintes critérios: focalização na pobreza; subjetividade do direito (deve ser demandado pelo interessado); condicionalidade (admite prerrogativas e contrapartidas); subsidiariedade (é renda complementar); e sujeição do interessado a teste de meios ou comprovações de pobreza. Em vistas disso, eles não se configuram como programas redistributivos (que retirariam de quem tem para dar a quem não tem) e não estão livres do estigma – um efeito abominável das práticas assistenciais do capitalismo liberal, hoje recuperada.

Um exemplo é o Programa Cheque Cidadão implantado em 1999 pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo central de oferecer um complemento de renda que possibilitasse as famílias mais pobres do estado suprirem suas necessidades básicas de alimentação. Sendo uma política direcionada à alimentação, o programa distribui cupons no valor de R\$ 100,00 por família onde só é permitida a compra de alimentos e produtos de higiene pessoal. Os critérios de seleção são: renda familiar per capita igual ou inferior a 1/3 do salário mínimo vigente no estado, as crianças em idade escolar tem que estar matriculadas na escola e os menores de 10 anos com a cartela de vacinação em dia.

Este programa destaca-se tanto pela sua significativa dimensão, como pelo fato de instituições religiosas serem responsáveis pela seleção das famílias e distribuição dos cheques.

No capítulo seguinte, sem a pretensão de realizarmos uma avaliação nos limites dessa dissertação, estaremos conhecendo e analisando alguns aspectos do programa cheque cidadão, principalmente quanto ao seu formato, os atores envolvidos, as condicionalidades e contrapartidas e seus significados para a política de assistência social. Tal programa faz parte de um governo que operacionaliza diversos programas considerados pontuais, assistencialistas o que acaba contribuindo para o processo de refilantropização e enfraquecendo a efetivação da Assistência Social como política pública.