

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

RENDA MÍNIMA NO BRASIL: da utopia à consolidação

JULIANA PURCINA ROSSETE

TKR.
Teresa Kleba Lisboa
Chefe do Depto. de Serviço Social
CSE/UFSC

DEPTO. SERVIÇO SOCIAL
DEFENDIDO E APROVADO

EM: 04/07/05

FLORIANÓPOLIS/SC

2005/1

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

RENDA MÍNIMA NO BRASIL: da utopia à consolidação

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientadora: Prof^a Dr.^a Beatriz Augusto Paiva

JULIANA PURCINA ROSSETE

FLORIANÓPOLIS/SC

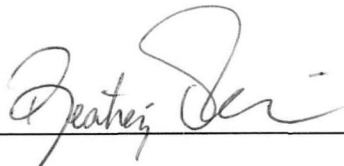
2005/1

JULIANA PURCINA ROSSETE

RENDA MÍNIMA: da utopia à consolidação

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

BANCA EXAMINADORA



Prof^a Dr.^a Beatriz Augusto Paiva
Orientadora



Prof^a Dr.^a Heloísa Maria José de Oliveira
Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina



Prof^a. Dr.^a Luziele Tapajos
Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis/SC

2005/1

“Dedico este trabalho para uma grande guerreira!

Ela me deu o maior presente

que alguém pode receber:

a Vida!

E na sua simplicidade,

me ensinou valores éticos

e me instigou a indignar-me perante as injustiças!

Essa guerreira dos tempos modernos é:

Minha MÃE!!!

AGRADECIMENTOS

Este é um momento único, de grande emoção! É preciso agradecer, afinal, não vivemos isolados, mas em contato com várias pessoas. E elas são a principal razão de nossa existência. É por elas que lutamos, consciente ou inconscientemente. São elas que estão presentes em todos os momentos de nossa vida, nos apoiando, nos aconselhando, nos ensinando a maravilhosa arte de viver, de sonhar e de acreditar que é possível realizar os nossos sonhos.

Iniciamos nossa longa jornada pela vida com nossa família, e é ela que primeiramente quero agradecer. É na família que formamos nossa primeira identidade, que conhecemos o significado do amor, do cuidado e da proteção. Quero agradecer a minha “grande” mãe, que lutou dia após dia para que eu chegasse até aqui. Meu irmão, que mesmo distante, fez parte desse processo. Minha querida avó materna, sempre demonstrando preocupação por estar longe de todos. Meus tios Maria e Alzerino, Roseli e Diorgenes, e os primos Jhordan, Suzana, Luana, Alice e Aline, por estarem sempre presentes em todos os momentos.

Aos amigos de Capinzal, que durante um precioso tempo solidificamos nossa amizade, a qual nem a distância conseguiu interferir. Foram esses amigos que nos feriados e férias nos reencontrávamos e ficávamos relembrando aulas, festas, aventuras, sonhos e planejando o futuro. Aos meus grandes companheiros de todas as horas: Márcia, Débora, Taíse, Jakson e Lucas.

Às grandes amigas encontradas aqui, “presentes iluminados que deram brilho à minha vida”, eternamente presentes na realização desse sonho: Clarice, Rose, Bianca, Dani...às companheiras de quarto Fabi (obrigado pelo empréstimo do computador!), Ledi e Mari (a mais nova integrante do quarto)... às companheiras de casa Karina, Aline, Clair, Renata V., Diane, Simone, Liliane, enfim às 32 moradoras da Casa da Estudante Universitária – CEU, por todo o apoio durante esse período.

Não poderia deixar de agradecer às amigas de sala de aula, guerreiras de todas as noites e de algumas manhãs, de trabalhos no final de semana, de discussões acirradas sobre todos os assuntos, desde temas de aula, conselhos amorosos, até o preço das frutas no Comper. A vocês, agradeço por contribuírem na minha formação: Ana Paula, Gilmara, Fabiana, Andréa Panozzo, Karise e a mais nova amiga, Giseli Comiran.

Aos mestres que durante esses quatro anos tiveram a árdua tarefa de nos abrir o caminho do conhecimento e nos ensinar como iniciar a caminhada, porque de agora em diante, nós iremos caminhar com nossas próprias pernas. Em especial à professora Iliane, pelas conversas, reflexões e momentos de descontração. Sou sua fã!

Agradeço ainda ao Programa Bolsa Família, aos técnicos Marlene (Assistente Social), Rúbia Mara e Nanci (Pedagogas), e aos estagiários, em especial à Milena (grande amiga), por todo o aprendizado e experiência, que propiciaram uma formação mais completa.

Também ao SESC do Estreito pela oportunidade de melhor qualificação e aprimoramento, de contato direto com o fazer profissional, pelas novas amizades conquistadas nos três grupos de idosos: GRUPATI, Amizade e Felicidade, e com toda a equipe de funcionários da instituição, em especial à Assistente Social Simone, por todos os momentos de troca de conhecimentos, de desabafos, de apoio e incentivo.

À Casa da Estudante Universitária – CEU por permitir concluir minha formação. Espaço de construção coletiva, de mobilização, de luta por direitos estudantis e pela garantia desse direito à todos os estudantes. Essa casa também é uma faculdade, pois prepara para a vida. Quem por aqui passa, passou ou ainda irá passar, nunca mais será a mesma pessoa!

Agradeço imensamente a minha orientadora, por quem tenho imensa admiração, Prof.a. Dra. Beatriz Augusto Paiva, por aceitar esse desafio de construir o conhecimento comigo, por confiar na minha capacidade e por me orientar no desenvolvimento desse trabalho de conclusão de curso.

À banca examinadora, Prof^a. Dr.^a Heloísa Maria José de Oliveira e Prof^a. Dr.^a Luziele Tapajós, por aceitarem o convite de contribuírem para esse momento tão importante no processo de formação acadêmica.

Não poderia deixar de agradecer ao Márcio, uma pessoa muito especial, que se fez presente nesse período tão singular, ora duvidoso e angustiante, perante o receio de não conseguir concluir, ora apaixonante e entusiástico, permitindo a certeza de estar no caminho. À essa pessoa maravilhosa, meu sincero agradecimento pela atenção, pelo cuidado, carinho, confiança e incentivo. Tudo isso foi imprescindível para que eu chegasse até aqui!!!

Enfim, quero agradecer também à Deus, essa inigualável força superior, que nos dá coragem, perseverança, fé, nos momentos de maior necessidade, quando pensamos que não há mais solução; e também nos momentos mais alegres, de grandes realizações e sucesso.

O Bicho

Vi ontem um bicho

Na imundície do pátio

Catando comida entre detritos:

Quando achava alguma coisa

Não examinava nem cheirava:

Engolia com voracidade.

O bicho não era um cão,

Não era um gato,

Nem era um rato.

O bicho, meu Deus, era um homem.

Manuel Bandeira

RESUMO

ROSSETE, Juliana Purcina. **Renda Mínima no Brasil: da utopia à consolidação**. 2005, p. 79. Trabalho de Conclusão de Curso – Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC, 2005.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso pretende desenvolver análise acerca dos programas de renda mínima e/ ou de transferência de renda nacionais. Para tanto, partimos inicialmente de um breve resgate histórico das experiências de renda mínima, incumbidas de caráter legal no século XVI, mas caracterizada como política somente no século XVII e o debate internacional, bem como a construção das políticas públicas brasileiras, iniciadas na década de 30 com os trabalhadores e respaldadas em lei, com a Constituição de 1988. Em seguida, referendamos a Assistência Social, caracterizada como política pública também na Constituição de 1988, como afiançadora do direito à renda mínima. Por fim, apresentamos a introdução do debate no cenário nacional, na década de 1970, o primeiro projeto de Lei n ° 80/91, do Senador Eduardo M. Suplicy, na década de 1990, que balizou a implantação das primeiras propostas e programas em nível municipal. Essas primeiras experiências municipais darão origem aos programas nacionais de transferência de renda: Benefício de Prestação Continuada – BPC; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e Programa Bolsa Família. Para a realização do trabalho foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica, constituída principalmente de livros e artigos científicos, mas tendo como principal fonte de pesquisa a Revista Serviço Social e Sociedade.

Palavras-chave: Renda Mínima; Política Pública de Assistência Social; Transferência de Renda.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1- CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA.....	14
1.1 Breve Histórico Mundial da Renda Mínima e o Debate Internacional.....	14
1.2 Renda Mínima e Proteção Social no Contexto Brasileiro.....	21
CAPÍTULO 2 - POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A RENDA MÍNIMA.....	35
2.1 Assistência Social como Política Pública: Constituição de 1988....	36
2.2 Assistência Social como Política Pública: garantia de renda mínima.....	44
2.3. Contrasensos.....	47
CAPÍTULO 3 –TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: NOVO CAMPO DE DIREITOS SOCIAIS.....	51
3.1 Programas de Transferência De Renda No Brasil: análise do contexto social e político.....	51
3.2 Programas de Transferência de Renda Nacionais:.....	61
3.2.1 Benefício de Prestação Continuada – BPC.....	62
3.2.2 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.....	64
3.2.3 Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano.....	67
3.2.4 Programa Bolsa Família	68
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
REFERÊNCIAS.....	76

INTRODUÇÃO

O debate sobre a garantia coletiva de mínimos em termos de provisões ou repasse monetário para satisfazer as necessidades básicas faz parte da história de todos os povos. Porém, a constituição e instituição de uma renda mínima como eixo estruturador de políticas públicas tem data recente, assim como os programas de transferência de renda, decorrentes dessa nova concepção política.

Nesse sentido, a necessidade de abordar mais cientificamente essa temática, *problematizando-a como integrante estrutural e básico da política pública*, ocorreu devido à escassez de produção acadêmica e mais ainda pela sua centralidade para o Serviço Social.

A questão da garantia de uma renda mínima é retomada com mais intensidade na conjuntura sócio-política-econômica marcada pela reestruturação produtiva, com diminuição gradativa dos empregos estáveis e da proteção decorrente da sociedade salarial. De encontro a essa problemática tem-se a ascensão do sistema neoliberal, perpetuado no Consenso de Washington¹ e adotado/imposto à todos os países, sobretudo na América Latina. Esse receituário, como se sabe, impõe o Estado mínimo e o ajuste fiscal, o que exigiu o desmonte dos sistemas de proteção social e dos direitos conquistados historicamente.

É esse contexto violento que arremessa, diariamente, milhares de indivíduos na extrema pobreza e indigência, usurpando direitos ao mínimo para a sobrevivência. Fome, exclusão, subalternidade, vulnerabilidade são as condições presentes na vida desses que não são considerados cidadãos, por não estarem inseridos no mercado de trabalho.

¹ O Consenso de Washington é considerado marco do neoliberalismo e trás em seu receituário uma série de medidas: privatizações, abertura da economia, desregulamentação e controle da inflação e do déficit público. (PEREIRA, 2002, p. 160)

Dessa forma, a instituição de programas de renda mínima e de transferência de renda, com caráter de política pública, e também aliada as demais políticas sociais, se tornam saídas, a curto prazo, para a diminuição da pobreza e emancipação do sujeito, e, a longo prazo, para a construção de uma sociedade com redistribuição de renda e participação de todos na riqueza socialmente produzida. Esta é a hipótese norteadora desse estudo.

Para tanto, a política de Assistência Social tem a capacidade, mediante aparato legal, de garantir a renda mínima, através de programas e projetos, que possibilitem inclusão social, justiça e cidadania, na manutenção de direitos básicos, como moradia digna, acesso à educação, à saúde, à alimentação, ao lazer, ao trabalho, entre outros.

As primeiras discussões referentes a programas com esta envergadura datam da década de 70. Porém, é na década de 90 que surge o primeiro Projeto de Lei do Senador Eduardo M. Suplicy, trazendo novamente o debate para o cenário nacional. O projeto de lei, após receber nove ementas, foi aprovado com unanimidade no Senado, sendo encaminhado para a Câmara, sendo aprovado somente em 2004.

Por conseguinte, é esse projeto que dará base para as primeiras iniciativas de instituição de programas de renda mínima que serão implantados, a partir de 1995, nos municípios de Campinas e Ribeirão Preto, no estado de São Paulo e no Distrito Federal. Porém, esses programas trazem uma inovação ao direcionarem-se às famílias, com filhos, matriculados no ensino regular.

E foram essas primeiras experiências que balizaram os primeiros Programas Nacionais de Renda Mínima e Transferência de Renda: Benefício de Prestação Continuada – BPC; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; e Programa Bolsa Família.

Assim, para a realização de tal estudo foi proposta uma questão de pesquisa para guiar a concretização do mesmo, sendo esta: em que contexto político e social surgem as Políticas Públicas de Transferência de Renda no Brasil? Por conseguinte, o

objeto de pesquisa foi definido como: a análise das políticas públicas de transferência de renda no contexto nacional.

Para tanto, foram propostos alguns objetivos para possibilitar o desenvolvimento do estudo, sendo estes:

- ◆ Descrever o surgimento das políticas de renda mínima em âmbito mundial e nacional;
- ◆ Situar a Assistência Social como precursora dos programas de transferência de renda;
- ◆ Identificar os programas de transferência de renda nacionais;

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. (GIL, 1999 p.65), sendo a principal fonte a Revista Serviço Social e Sociedade, a qual teve a primeira publicação sobre a temática em 1998, na revista número 58.

Tendo como rumo esses objetivos, o presente estudo foi dividido em três capítulos. No primeiro capítulo apresentamos um breve histórico mundial da renda mínima, sua instituição como política, as primeiras experiências nacionais e o debate internacional, bem como a introdução da temática no contexto de proteção social brasileiro.

No segundo capítulo buscamos situar a política de Assistência Social, *reconhecida como política pública a partir da Constituição de 1988, como alicerçadora dos programas de renda mínima, ou seja, das medidas de transferência de renda.*

No terceiro capítulo destacamos a introdução do debate no cenário nacional, o primeiro projeto de lei e o contexto sócio-político em que surgem as primeiras iniciativas de programas municipais, bem como, os programas nacionais de transferência de renda, surgimento, características, público alvo e condicionalidades, tendo em vista o interesse central em reconhecer a importância destas propostas para a garantia dos direitos básicos referentes a Assistência Social.

Por fim, apresentamos as considerações finais, fazendo uma análise desses programas sociais e a sua capacidade de efetivação, enquanto políticas projetadas para emancipação dos sujeitos, para concretização de direitos, pela busca por cidadania e equidade social.

CAPÍTULO 1- CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O presente capítulo trata da contextualização histórica da instituição da “Renda Mínima”, também abordada como “Programa Social de Transferência Monetária”, “Mínimos Sociais”, “Rendimento Mínimo Garantido”, “Renda de Cidadania”, entre outros, o debate internacional e a renda mínima no contexto de proteção social brasileiro.

1.1 Breve Histórico Mundial da Renda Mínima e o Debate Internacional

No decorrer da história, é possível identificar ações com caráter de garantia de um mínimo de existência a pessoas de categorias específicas (idosos, indigentes, órfãos, viúvas, inválidos). No século VII da nossa era, segundo Silva e Silva (1997), as sociedades islâmicas praticavam o *zakat*, contribuição voluntária em favor dos necessitados, de acordo com a religião. No século seguinte, o califa Omar criou a primeira tesouraria pública com a função de recolher fundos para os pobres. Os astecas e também os incas cultivavam a obrigação de garantir a subsistência dos idosos, deficientes e pobres. Também a Índia antiga possuía leis relacionadas aos cuidados com os necessitados.

Porém, é só a partir de 1579, na Escócia que a renda mínima passa a ter caráter legal, seguindo-se a Inglaterra, em 1601, com a Lei dos Pobres (Virgínia, lei de 1646 e Jamaica, lei de 1685).

De acordo com Scherer:

Renda mínima pode ser compreendida como um subsídio de caráter público destinado a garantir a todos os cidadãos uma cobertura dos níveis básicos de subsistência com o objetivo de lograr a sua inserção social e laboral (ESTIVILL; DE LA HOZ *apud* SCHERER, 1997, p. 89).

Segundo Pereira (2002), Silva e Silva (1997) e Faleiros (1995), a primeira iniciativa concreta de renda mínima ocorreu na Grã- Bretanha, respaldado pela Lei do

Parlamento do Condado de Speenhamland (*Speenhamland Law*)², em 1795, como abono salarial mínimo ou rendimento mínimo garantido, como forma de assistência social incondicional, livre de contrapartidas, punições e confinamentos, como anteriormente acontecia nas *workhouses*³.

No século XVIII, um outro economista, Malthus, havia defendido o corte de toda ajuda aos pobres, a fim de reduzir o crescimento da população. A proteção deveria ser algo excepcional, exclusivamente restrita aos inválidos. Aqueles que pudessem trabalhar não deveriam receber ajuda das igrejas ou do Estado; assim, não teriam interesse em aumentar o número de filhos (FALEIROS, 1991, p. 15).

No século XIX, segundo Pereira (2002), as ações da assistência social são simplificadas e passam por reformas restritivas e regressivas, tornando o indivíduo responsável por garantir sua sobrevivência, sem nenhuma proteção do Estado, em uma sociedade que começa a se estruturar em torno do trabalho assalariado e de uma economia de mercado.

Ainda segundo a mesma autora, “é nesse contexto que surgem as primeiras iniciativas de organização da classe operária, por uma legislação fabril e por reconhecimento dos sindicatos” (2002, p. 109).

Porém, é no século XX que as inovadoras conquistas começam a ser alcançadas e a garantia de um mínimo social volta a ser reivindicada e até justificada por estudos, que tratou da questão da origem da pobreza.

Dessa forma, ocorre uma mudança do “velho liberalismo” para um “liberalismo mais social”, iniciado pela Inglaterra, com a Lei de Assistência aos Idosos de 1908, que não previa contrapartidas nem testes ou comprovações de pobreza. E em

² A *Speenhamland Law* introduz o reconhecimento do “direito de todos os homens á um mínimo de subsistência (Rosanvallon *apud* Pereira, 2002, p. 104), independente de seus proventos, de acordo com uma tabela que dependeria do preço do pão e o número de filhos. (Polany *apud* Pereira, 2002, p. 104). Além disso, a assistência social também é estendida aos pobres capacitados para o trabalho, porém mal pagos. Um grande avanço dentro da lógica capitalista liberal (PEREIRA, 2002, p. 104).

³ As *workhouses* – casas de trabalho – criadas em 1834, funcionavam como verdadeiras prisões, para onde os indigentes “válidos” eram encaminhados para o trabalho, bem como as crianças e inválidos também passaram a viver asilados e controlados rigidamente nessas casas. (Pereira, 2002, 105). Ver também Sposati, 1997, p. 12; Faleiros, 1995, p. 10-11

1911, cria-se um sistema de seguro-doença e seguro-desemprego, complementado mais tarde com a instituição de um sistema de pensões á viúvas e órfãos (ROSAVALLON *apud* PEREIRA, 2002, p. 110).

Essas ações abrem caminho para a concepção do *Welfare State*⁴ e de Seguridade Social, bem como para a instituição do Plano Beveridge⁵, que inspira reformas realizadas em vários países europeus após a Segunda Guerra Mundial.

O modelo beveridgiano contemplava quatro áreas consideradas principais: *seguro social* – baseado em contribuições previamente pagas; *benefícios complementares* – não contributivos e sujeitos a comprovação de pobreza (testes de meio); *subvenções às famílias* - pagas sem contrapartida e sem testes de meio a qualquer assalariado com mais de uma criança dependente, variando de acordo com a renda do beneficiário; e *isenções fiscais* - os grupos de alta renda ficavam desobrigados de pagar taxas suplementares de impostos (KINCAID *apud* PEREIRA, 2002, p. 111).

A política do modelo beveridgiano propunha ainda o comprometimento do Estado no desenvolvimento das ações. Assim, em 1945 é criada a Lei de Subvenção as Famílias; em 1946, a Lei de Seguro Nacional e de acidentes industriais; além do Serviço Nacional de Saúde gratuito para todos e em 1948 o Conselho de Assistência Nacional (BAUGH *apud* PEREIRA, 2002, p. 112).

Juntamente com esse modelo, segundo Pereira (2002), alguns Estados desenvolveram políticas de pleno emprego baseadas na teoria keynesiana.⁶ Nesse contexto, os mínimos sociais adquirem tonalidade de política e passam a fundamentar as políticas de manutenção de renda e demais políticas de proteção social.

⁴ Constituído no pós-guerra, baseado num pacto entre capital e trabalho, comprometendo-se em instituir uma sociedade de pleno emprego e de bem-estar social. (SILVA e SILVA, 1997,p. 14)

⁵ O Plano Beveridge, inaugurado na Grã-Bretanha, em 1942, trata-se de um sistema unificado, universal e garantido de proteção social pública, que apesar de privilegiar o seguro social, possuía uma vertente não contributiva identificada com a assistência social. (PEREIRA, 2002, p. 18)

⁶ Keynes argumentava que o Estado deveria intervir na economia para garantir um alto nível de demanda agregada(conjunto de gastos dos consumidores, dos investidores e do poder público) por meio de medidas macroeconômicas, que incluam o aumento da quantidade de moedas, a repartição de rendas e investimento público suplementar. (PEREIRA, 2002, p. 112)

Porém, as crises das sociedades capitalistas industrializadas colocam em cheque a proteção social universal e incondicional, bem como os direitos sociais em geral, abrindo espaço para novos avanços do novo sistema liberal conservador, o neoliberalismo.

A partir do Consenso de Washington, marco do modelo neoliberal, o que era considerado direito passou a ser visto como “custo” para o Estado e tratado como um mínimo residual e emergencial, contrapondo-se com os avanços alcançados em trinta anos de proteção social.

É nesse contexto que torna-se cada vez mais necessárias e se buscam alternativas de enfrentamento da “nova pobreza”, produto das grandes transformações econômico-sociais, impostas pelas alterações nos padrões de produção da riqueza e da sua concentração cada vez mais intensa. Assim, as possibilidades de adoção de programas de renda mínima passam a se fazer presentes no debate internacional, sendo que o número dos que defendem a renda mínima, nas suas diferentes modalidades não deixa de ser expressivo. Assim analisa Silva e Silva (1997, p. 25):

É portanto, no contexto de pressão econômico-social, de recrudescimento da pobreza, [...], de incapacidade e de inadaptação dos sistemas de proteção social à realidade de exclusão, que se amplia o debate entre governantes, partidos políticos e estudiosos, sobre renda mínima como parte das soluções às questões postas

No debate internacional nos deparamos com várias correntes, de diferentes fundamentos teóricos e influências ideológicas e econômicas, originando concepções, modalidades e propostas diferenciadas. Algumas tratam a renda mínima como “renda básica”, diretamente ligada as necessidades básicas.⁷ No entanto, todas essas correntes se firmam na crise do *welfare state* europeu e/ou nos sistemas de proteção social ainda periféricos, recém-implantados nos países latino-americanos.

Nas concepções que dão origem ao desenvolvimento de propostas e experiências de renda mínima, integrando ou não sistemas de proteção social, percebe-

se que, seja nos sistemas mais universalistas ou nos residuais, os modelos tradicionais de garantia de um mínimo de subsistência tem funcionado via seguro social (aposentadorias, pensões, etc.) e via assistência social, destinada a alocar mínimos aos pobres mediante a categorização de beneficiários (crianças, velhos, deficientes, desempregados, etc.).

Silva e Silva (1997), a partir da análise da literatura existente e dos autores Goujon, Euzéby e Milano⁸, constrói uma síntese das classificações de renda mínima demonstradas no quadro abaixo, o que pelo seu caráter explicativo justifica sua reprodução integral.

Matriz teórica e argumentação básica	Tipos ilustrativos de propostas	Características centrais	Representantes
<p>1. <i>Correntes de inspiração liberal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Busca da eficiência do capitalismo na fase atual; • Viabilização da flexibilização do trabalho; • Necessidade de transformação radical dos sistemas de proteção social, sob a justificativa de racionalidade, simplificação e funcionalidade; • Necessidade de atenuar o quadro de desemprego de longa duração e a pobreza crescente; • Argumentação central: revisão dos princípios de justiça; restauração da eficiência e racionalidade econômica; estabilização da despesa social, sob a orientação de uma lógica de substituição de programas e serviços sociais; 	<i>Imposto negativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Renda compensatória destinada a trabalhadores com rendimentos inferiores a uma linha de pobreza fixada; • Segurança material mínima aos mais necessitados; • Dirigida à pobreza absoluta; • Orientada pela lógica de substituição de programas sociais; • Baseada na justiça fiscal; • Forte preocupação em manter a motivação para o trabalho; • Utilização de rígidos critérios de acesso e acompanhamento (testes de meio); • Renda complementar, diferencial, condicional e regressiva em relação à renda do trabalho; • Duração condicionada à posição da família em relação à linha de pobreza fixada; 	<p>a) Segundo Goujon (1994):</p> <p>Milton Friedman; Rose Friedman;</p> <p>b) Segundo Euzéby (1986, 1988, 1991):</p> <p>Milton Friedman; Lionel Stoléru; Cristian Stofacs</p>
	<i>Renda mínima universal (Renda Básica, Dividendo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Família como unidade de referência par atribuição de renda. • Renda incondicional de caráter distributivo, atribuída independentemente de qualquer 	<p>(a) Segundo Goujon (1994)</p> <p>Keith Robert; Alain Minc.</p>

⁷ Ver Silva e Silva, 1997, p. 28. Pereira, 2002.

⁸ Ver Silva, 1997, p. 39-52.

	Nacional, Dividendo Social).	<p>exigência: testes de meio; trabalho presente, passado ou potencial; idade; sexo;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renda monetária mínima, idêntica para todos, para não desincentivar o trabalho; • Orientada pela lógica de substituição de programas sociais; • Duração ilimitada; • Indivíduo como unidade de referencia para atribuição da renda. 	<p>(b) Segundo Euzeby (1988; 1991)</p> <p>Ch. Douglas; C. M. Haterley; Rhys-Villins; Collectif Charles Fourier; Guy Standing; Keit Robert; H. Parker; Van Parijs; B. Nooteboom.</p>
<p>2. <i>Correntes de inspiração distributivista;</i> progressista; reformista:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de redistribuição da fração crescente da riqueza nacional, formada independentemente da participação do homem no espaço produtivo, face à automação; • Constituição de uma sociedade de tempo livre para permitir o desenvolvimento de projetos pessoais e sociais e qualificação permanente da força de trabalho para atender a demandas atuais; • Quebra da relação entre a renda e quantidade de trabalho necessário para a produção; • Complementação de programas e serviços sociais, reforçando a distribuição da proteção social; • Combate à pobreza relativa; • Argumentação central: racionalização do modo de distribuição de renda . 	<p><i>Renda mínima universal</i> (Renda de Existência de Bresson; Renda Social de Gorz; Segundo Cheque de Aznar;)</p>	<p>Renda incondicional complementar a outros benefícios e programas sociais, tendo em vista a redistribuição da produtividade crescente ao conjunto da população, servindo a propósitos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrapartida em face da diminuição do tempo de trabalho; • Mecanismo de partilha num universo de redução de emprego; • Mecanismo que permite a criação de tempo livre que seja dedicado ao trabalho social, a projetos pessoais e a qualificação permanente; • Contrapartida pelo reconhecimento de que a pessoa pertence a uma determinada comunidade(<i>partilha da produtividade social</i>); • Duração ilimitada; • O indivíduo é a unidade de referencia para atribuição da renda. 	<p>a) Segundo Goujon (1994):</p> <p>Yoland Bresson; André Gorz; Guy Aznar;</p> <p>b) Segundo Euzeby (1988, 1991):</p> <p>Edonard Bellamy; G. Adler-Karsson; André Gorz; Josef Popper-Lynkns; Jacques Duboin; Yoland Bresson; Philippe Guilhaume; Guy Aznar; Henri Guitton; René Passet.</p>
<p>3. Correntes que defendem a inserção:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articulação da renda mínima com outras rendas, programas e serviços adotados pelo atual sistema de proteção social, numa 	<p><i>Renda mínima de inserção</i> da França e Renda Mínima Social de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantia de um mínimo de recursos aos pobres através de uma renda do tipo contratual (exigência de inserção ou reinserção como contrapartida `renda mínima); • Renda complementar, condicional, diferencial e 	<p>Serge Milano é o formulador de uma proposta fundamentada na inserção (Milano, 1988b; 1989).</p>

<p>lógica de complementação;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articulação do direito a uma renda mínima ao direito de inserção social e profissional; • Combate à pobreza numa perspectiva de independência e dignidade do beneficiário; • Superação do carácter de passividade dos sistemas de proteção social; • Argumentação central: mobilização do beneficiário para inserção social e profissional. 	de Milano)	<p>regressiva em relação à renda do trabalho, portanto, sujeita à testes de meios e a rígido processo de acompanhamento do beneficiário;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articulação da renda mínima com outros programas e serviços sociais (lógica de complementação); • Duração limitada; • A família é a unidade de referencia para atribuição da renda; 	
---	------------	--	--

(SILVA E SILVA, 1997, p. 53-56)

As experiências internacionais de instituição de renda mínima, no caso europeu, assumem a perspectiva de complementação dos atuais mecanismos de proteção social, cujo objetivo é atacar a pobreza e o desemprego crescentes, agravados principalmente pela grande crise de 1930, onde destacou-se a idéia de política pública de inserção.

Alguns países foram pioneiros na instituição da renda mínima. Cita-se como exemplo a Suécia em 1932, do Reino Unido em 1948, da Alemanha em 1961, seguindo-se dos Países Baixos no final dos anos 60 e início dos anos 70, a Bélgica em 1974, a Irlanda em 1977, Luxemburgo em 1986 e a França em 1988.

O Quebec⁹, Espanha, Portugal¹⁰, Grécia e Itália, na década de 1990, instituem uma proteção mínima garantida à certas categorias da população (idosos e inválidos).¹¹

Em 1989 é adotada a “Carta Comunitária”¹² dos direitos sociais dos trabalhadores europeus, assinada pelos membros da Comunidade Européia, menos Grã-Bretanha, onde coloca-se a questão da renda mínima, abordada no art. 10, que trata da

⁹ Ver Faleiros, 1997, p. 20-23.

¹⁰ Ver Branco, 2002, p. 136-185.

¹¹ Ver Euzéby, 2002, p. 117-122.

proteção social. Como resultado, vem funcionando a Rede Européia de Renda Básica, com objetivo de acompanhar a relação entre os que defendem e estudam a proposta de renda mínima universal.

A experiência de Renda Mínima de Inserção (RMI) adotada na França¹³, em 1988, ilustra a introdução da idéia de transferência de renda mínima a uma população com o objetivo de atacar o problema da pobreza crescente, decorrente da crise econômica e das estruturas familiares, bem como apresentar um novo modelo de intervenção social (EUZEBY *apud* SILVA E SILVA, 1997 p. 96).

A RMI é uma prestação de auxílio social a cargo do Estado, oferecida em forma de uma prestação mensal monetária de 2 mil francos a uma pessoa só; 3 mil francos para um casal e mais 600 francos por dependente, destinada a pessoas sem recursos financeiros suficientes para manutenção de suas necessidades (SILVA E SILVA, 1997, p. 98).

Na França, a renda mínima é colocada como um *direito*, um direito do *necessitado* que se encontra impossibilitado de obter meios (FALEIROS 1997, p. 17).

São essas experiências internacionais, principalmente européias, que possibilitam o surgimento de programas de renda mínima nos países do Terceiro Mundo, em especial no Brasil, alvo da presente pesquisa.

1.2 Renda Mínima e Proteção Social no Contexto Brasileiro

O sistema de proteção social brasileiro¹⁴ é construído, diferentemente dos países capitalistas avançados, em um contexto de dependência e de domínio político-econômico pelos países capitalistas centrais e seus organismos multilaterais. Além disso, outra contradição, é que os avanços acontecem nos “períodos mais avessos á instituição

¹² Ver Silva e Silva, 1997, p. 95-96.

¹³ Ver Silva e Silva, 1997, p. 96-104; Faleiros, 1997, p. 15-20 e Scherer, 1997, p. 90.

¹⁴ Ver Silva e Silva, 1997, p. 105.

da cidadania”, ou seja, “nos regimes autoritários e governos conservadores” (PEREIRA, 2002, p. 126).

Decorrente desses fatores constituintes, o sistema de bem-estar brasileiro¹⁵ - se for utilizado o padrão alcançado pelo *welfare state* europeu - pode ser caracterizado como misto, por conter elementos das várias tipologias identificadas a partir dos estudos de Titmuss¹⁶ e de Esping-Andersen¹⁷. Tais elementos podem ser descritos como:

intervensões públicas tópicas e seletivas, características dos modelos liberais; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais, próprias dos modelos conservadores; e estabelecimento de esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços, característico dos regimes social-democratas (PEREIRA, 2002, p. 127).

Assim, em cada período histórico podemos reconhecer essas características combinadas de acordo com os modelos de política e de economia vigentes na época.

A política social brasileira até 1930, de economia agroexportadora, é considerada como *laissez-faire*¹⁸. Não existia planejamento social e a regulação da área social ficava por conta do mercado, da iniciativa não mercantil e da polícia - “questão social é caso de polícia”. O Estado limitava-se a ações tópicas e emergenciais.¹⁹

As políticas sociais de trabalho e a previdência foram as áreas que tiveram maior atenção, destacando-se a Criação dos Departamentos Nacionais de Trabalho e da Saúde, do Código Sanitário, da Lei Elói Chaves em 1923, além de legislação voltada para

¹⁵ Ver Silva e Silva, 1997, p. 107.

¹⁶ Titmuss apresenta três modelos de Sistema de Bem-estar, que podem ser encontrados simultaneamente no mesmo momento histórico e num mesmo contexto nacional:

- Residual: o mercado e a família têm primazia da oferta da proteção social;
- Industrial: o mérito é do trabalhador, avaliado seu desempenho e produtividade, constituindo o principal critério de acesso á proteção social;
- Institucional: o Estado constitui o principal agente de regulação e provisão sociais. (PEREIRA, 2002, p. 126)

¹⁷ Esping-Andersen apresenta uma tipologia que privilegia os regimes ou ideologias políticas que caracterizam os diferentes Estados de Bem-Estar:

- Estados de Bem-Estar de regimes liberais, onde o mercado tem preferência;
- Estados de Bem-Estar de regimes conservadores, onde a hierarquia social, as diferenças de classes e o *status quo* são preservados.;
- Estados de Bem-Estar de regimes social-democratas, onde o Estado é o principal agente de proteção social e de garantia de direitos. (PEREIRA, 2002, p. 126)

¹⁸ Ver Faleiros, 1995, p. 11.

¹⁹ Ver Faleiros, 1995, p. 125-132.

a regulação e provisão de contingências ligadas ao trabalho (acidentes, férias, trabalho do menor, da mulher, velhice, invalidez, maternidade, morte, doença).

A saúde foi assumida pelas autoridades locais por conta das epidemias. A educação estava a serviço da elite. A habitação foi assumida pelas empresas industriais, como mecanismo de reprodução do trabalho e rebaixamento de salários.

O período que vai de 1930 à 1964 é marcado por vários governos e sub-períodos, identificados, por Pereira (2002), como:

- 1930-1937: Governo Vargas, instituído por meio de uma revolução;
- 1937-1945: governo Vargas que institui o Estado Novo, de cunho ditatorial;
- 1945-1950: governo Dutra com a fase de redemocratização;
- 1950-1954: governo Vargas, que reassume por meio de eleições diretas;
- 1954-1956: governos provisórios que governam até o governo de Kubitschek;
- 1956-1961: governo Kubitschek com a fase desenvolvimentista;
- 1961-1964: governos de Jânio Quadros, com duração de sete meses, e João Goulart.

Nesse período (década de 1930), a economia passa de agroexportadora para urbano-industrial. A questão social deixa de ser “caso de polícia”, ou seja, ignorada enquanto compromisso público, e reprimida em suas diferentes manifestações sociais e políticas, mas ainda não é tratada como questão de política pública, essencialmente designada como responsabilidade estatal. A política social, funcionava como uma zona cinzenta, onde se operavam barganhas particularistas assim, entre o Estado e parcelas da sociedade, sobretudo segmentos rurais fortes do empresariado (beneficiados com incentivos fiscais) e parcelas da classe trabalhadora, cujo poder de pressão se mostrasse mais vigoroso.

Em decorrência disso, os aspectos sociais sempre estiveram a mercê dos interesses vigentes, como no governo Kubitschek, que incluiu a educação no seu Plano de Metas, visando a formação de recursos humanos para as indústrias.

Embora as políticas de proteção social estivessem entranhadas nessa estrutura de sociedade, algumas medidas importantes podem ser destacadas. A criação

do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Carteira do Trabalho, Legislação Trabalhista, Ministério da Educação e Saúde, Institutos de Aposentadorias e Pensões promulgação da Constituição Federal de 1934, imposição pelo Estado Novo da Constituição de 1937, criação do Conselho Nacional de Serviço Social em 1938. A criação do Conselho Nacional de Serviço Social tinha por objetivo a normalização e a fiscalização das ações de assistência social, desenvolvidas principalmente por entidades privadas.

Todas essas medidas desenvolvidas na década de 1930 estão intimamente ligadas com o mundo do trabalho, que passa a ter papel central na sociedade capitalista moderna que se implanta definitivamente. Ser cidadão nesse período, significava ter carteira assinada e pertencer a um sindicato, forjando-se uma cidadania regulada²⁰. De acordo com Faleiros (2000, p. 46), “o modelo getulista de proteção social se definia [...] como fragmentado em categorias, limitado e desigual na implementação dos benefícios, em troca de um controle social das classes trabalhadoras”. É com esses determinantes que se estrutura a década de 1940 e também as ações governamentais.

No governo Vargas, institui-se o salário mínimo²¹, promulgação e consolidação das Leis do Trabalho (CLT), criação do imposto sindical, do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), da reestruturação do Ministério da Educação e Saúde, do Departamento Nacional da Criança, da Comissão Nacional de Alimentação, do Serviço Social do Comércio (SESC), do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), do Serviço Nacional da Indústria (SESI), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), da Lei Orgânica do Ensino Comercial e da Fundação da Casa Popular.

Ainda nesse período, foi criada a Legião Brasileira de Assistência – LBA, em 1942, que era coordenada pela primeira-dama e atendia às famílias de pracinhas envolvidos na guerra. Porém, a partir de 1946, passa a dedicar-se à maternidade e à

²⁰ Ver Silva e Silva, 1997 p. 16.

infância, “implantando postos de serviço de acordo com interesses, apoios e conveniências, buscando legitimação do Estado junto aos pobres. Na distribuição de benefícios sociais predominava o assistencialismo, numa junção de obras de caridade, na maioria religiosas.” (FALEIROS, 2000, p. 46)

No governo Dutra, em 1946, tem-se a promulgação de mais uma Constituição, de 1946, defensora dos ideais liberais e da criação do Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia).

Na década de 1950, durante o segundo governo de Vargas, as ações continuaram centradas na economia. O salário mínimo foi aumentado após oito anos de congelamento. Tem-se a criação das empresas estatais: Petrobrás, Eletrobrás e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, atualmente Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Esse governo buscou resgatar o nacionalismo, e de certa forma consolidou a estrutura de direitos sociais vigentes até hoje.

Ainda nessa década, no governo Kubitschek, os interesses concentravam-se na entrada do capital estrangeiro no país. Por outro lado, cria-se a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e o Conselho Nacional de Desenvolvimento, para estudar os problemas nacionais e equalizá-los em cinqüenta anos, demonstrando uma pequena preocupação com as questões nacionais. Nesse período ainda temos a construção de Brasília, expressão do progresso no país.

Os governos de Quadros (permanência de apenas sete meses) e Goulart foram fortemente marcados pela estagnação econômica, resultado do governo anterior, e mobilizações das massas em torno de reformas sócio-econômicas. Para atender essas reivindicações, foi elaborado o Plano Trienal, contemplando as Reformas de Base Institucionais. Além disso, foram adotadas medidas no campo do trabalho, como a

²¹ O salário mínimo, segundo Silva e Silva (1997), significou a idéia de instituição de um mínimo no contexto do Estado brasileiro. (SILVA e SILVA, 1997, p. 107). Ver Sposati, 1997, p. 111.

criação do 13 salário, o salário-família para o trabalhador urbano e a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).

Na educação foi criado a Lei de Diretrizes e Bases, o Programa de Alfabetização de Adultos, baseado na doutrina de Paulo Freire e o Movimento de Educação de Base (MEB). Na saúde, o Serviço Especial de Saúde Pública transformou-se em fundação e criou-se um novo Código Sanitário, com uma visão mais orgânica da saúde.

O governo de Goulart foi o que mais apresentou proposta de política social e intenção de intervir na base das políticas e instituições. Porém, essa intenção de realizar reformas de bases reivindicadas pela sociedade, originou preocupações na burguesia industrial e na classe média que se articularam com as velhas forças agromercantis, resultando no golpe militar em 1964.

O período que vai de 1964 a 1985, sob a ditadura militar, é marcado por vários períodos e governos. Segundo Pereira (2002), de 1964 a 1966, governo Castelo Branco, que institui o modelo autoritário. De 1967 a 1969, governo Costa e Silva, que afirma o modelo autoritário, preparando a continuidade. De 1970 a 1973, governo Médici, considerado o período mais violento da ditadura. De 1974 a 1979, governo Geisel, início da abertura política. De 1980 a 1985, governo Figueiredo, que da continuidade à abertura política.

Verifica-se nesse período uma mudança no conteúdo do Estado, que de populista torna-se tecnocrático-centralista, dominado pelas elites civis e militares, sob o louvor das classes médias, que estavam assustadas com as mudanças políticas do governo anterior (PEREIRA, 2002 p. 135)

O modelo econômico, concentrador, excludente e de direção política autoritária se expressou pelo “menosprezo das massas, valorização do capital estrangeiro e a concepção de política social decorrente do desenvolvimento econômico”.(PEREIRA, 2002, p. 165). Nessa mesma linha, privilegiou-se a industrialização e a intervenção na economia e na sociedade pelo Estado, definida nas medidas de arrocho salarial; redução das inversões públicas; esvaziamento do poder de

pressão dos sindicatos e de suas funções específicas; proibição de greves e substituição de decisão dos reajustes salariais.

A partir de 1967, com o modelo econômico e político definido, a política social passou a se firmar como uma forma de acumulação de riquezas. Os programas desenvolvidos tinham como objetivos atender aos interesses da economia de empresa, mesmo integrando a ação estatal.

Esse período é considerado radicalmente violento, com enorme repressão aos direitos civis e políticos, em detrimento da defesa do sistema capitalista. A política social estava submetida à economia, negligenciando qualquer intento de necessidades básicas, resultando no aumento das desigualdades sociais e na repressão violenta aos movimentos sociais.

No governo Médici, institui-se os Planos de Metas e Bases para as ações do governo e o I Plano Nacional de Desenvolvimento, gerando o “milagre econômico”. Esses planos demonstram que o país estava voltado para a questão do crescimento econômico interno e da economia internacional, esquecendo da população que cada vez se tornava mais pobre. Para compensar esse aumento da pobreza, o governo constrói obras faraônicas, como a Transamazônica. Data desse época a criação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), os quais representavam mais um serviço de reprodução de capital.

A preocupação com a população de baixa renda, segundo Pereira(2002), surge a partir do Censo de 1970, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e das Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios (PNADs). Diante desses dados são tomadas medidas como:

a incorporação dos autônomos e dos empregados domésticos no sistema previdenciário; investimentos na saúde, habitação, nutrição; criação da Central de Medicamentos – CEME e do Programa de Assistência Social ao Trabalhador Rural, por intermédio do FUNRURAL; formação de um fundo social para atender as famílias de baixa renda sem moradia; implementação de programas semiprofissionalizantes; lançamento da Operação Escola, com o intuito de universalizar o ensino do 1 grau e atenção a pré-escola com programas de saúde e educação alimentar. (Ibid. 2002, p. 141)

Porém, essa eminente preocupação nada mais é do que a tentativa de aproximar o Estado da sociedade, com o objetivo de manter os governantes dentro do regime e simultaneamente manter seus instrumentos de exceção (Ato Institucional n.º 5 – AI5).

Pereira (2002), analisa que a crise econômica mundial repercute no país de forma violenta e para manter o controle político, as formas autoritárias são reintroduzidas, bem como as políticas sociais. Em contrapartida ao Pacote de Abril²² e suas reformas relacionadas às eleições, do governo Geisel, os movimentos sociais renascem e recriam formas de participação e mobilização em torno da bandeira da democracia: classe operária do ABC paulista, União Nacional dos Estudantes – UNE, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Associação Brasileira de Imprensa – ABI, Igreja Católica Progressista e Comunidades Eclesiais de Base - CEB.

Em decorrência dessa movimentação social, o Estado propõe novas estratégias como contrapartida à essa mobilização, criando órgãos como o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS); o Fundo de Apoio de Desenvolvimento Social (FAS) e um Sistema de Indicadores Sociais.; Ministério da Previdência e Assistência Social; Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social; além de estabelecer instrumentos de mobilização e incentivo ao setor privado para apoiar a execução das políticas sociais.

Dentro dessa nova estratégia, as principais medidas sociais foram: criação do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (CSU); Organização das ações de Vigilância Epidemiológica; Programa de Bem-estar do Menor; Sistema Nacional de Emprego; Programa Nacional de Desenvolvimento de Comunidades Rurais (PRODECOR);

Foi criada em 1974-75, a Renda Mensal Vitalícia, caracterizada como a Segunda medida de transferência de renda instituída no país. Considerada como expansão da Previdência, sendo um amparo previdenciário para maiores de 70 anos e

²² Ver Pereira, 2002, p. 143.

para inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho. Para a concessão desse benefício, havia critérios, sendo eles: não exercer atividade remunerada; não Ter outro rendimento, sob qualquer forma, superior a um salário mínimo; não ser mantido por pessoa de quem dependa obrigatoriamente; não Ter outro meio de prover o próprio sustento; Ter sido filiado à Previdência Social, em qualquer época, por, no mínimo, 01 (um) ano, consecutivo ou não; Ter exercido atividades remuneradas que se incluíssem no regime da Previdência Social urbana ou rural, mesmo sem filiação, no mínimo, por 05 anos; Ter ingressado no regime da Previdência com mais de 60 anos, sem direito aos benefícios regulamentares. No início, o benefício era uma transferência monetária igual a metade do maior salário mínimo vigente no país (regionalizado). Com a Constituição federal de 1988, o valor do benefício passa a ser de um salário mínimo.²³

Já o governo Figueiredo, de acordo com Pereira (2002), que vai de 1980 a 1985, é marcado por mudanças no contexto internacional e, conseqüentemente, a nível nacional: economia internacional recessiva; endividamento externo e déficit público; crise fiscal; resistência à mudança de regime e pressão da sociedade civil por democracia e ampliação da cidadania.

Foi através das mobilizações da sociedade civil que, em 1979, aconteceu a anistia, com restituição dos direitos civis e políticos dos cidadãos cassados pelo regime. “A ruptura com o regime militar foi lenta e gradual, com anistia, em 1979, que possibilitou o perdão aos torturados e concedeu direitos políticos e civis considerados inimigos internos do regime de segurança nacional” (FALEIROS, 2000, p. 49). Em 1982, eleições para governadores e Campanha Popular pelas Diretas Já.

Como analisa Pereira (2002, p. 149)

Até 1985, as políticas sociais funcionaram como uma “cortina de fumaça” para encobrir as verdadeiras intenções do regime. Os investimentos sociais foram, nada mais do que a tentativa de tornar os cidadãos clientes das políticas sociais, pois os direitos permaneciam cerceados, para propiciar maior crescimento econômico.

²³ Ver Silva, Yasbek e Giovanni, 2004, p. 31; Ramos e Querino, 2003, p. 163.

O período de “Transição Democrática” ou “Nova República”, caracteriza-se pela reorganização institucional – Assembléia Constituinte de 1986 – e a concepção de proteção social, onde os direitos sociais e políticos tem atenção especial. “a Constituição se colocou como liberal-democrática-universalista, expressando as contradições da sociedade brasileira e fazendo conviver as políticas estatais com as políticas de mercado nas áreas da saúde, da previdência e da assistência social”. (FALEIROS, 2000, p. 49) Pela primeira vez na história a assistência social é incluída na Constituição Federal, na condição de componente da Seguridade Social e de direito de cidadania (PEREIRA, 2002).

A Constituição Federal de 1988, considerada a “Constituição Cidadã”, incluiu também mecanismos de democracia semidireta: municipalização, plebiscito, referendo e ação popular e mecanismos de controle democrático: conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos, de caráter deliberativo e representação paritária do Estado e da sociedade na sua composição.

Em decorrência da mobilização da sociedade, as políticas sociais se tornaram centrais na agenda das reformas e culminaram com a constituição de conceitos transformadores (mínimos sociais, equidade, direitos sociais, universalização, descentralização) para o novo padrão de política social adotado no país. “Desta forma, importantes conquistas foram asseguradas na Carta Constitucional de 1988 no que se refere aos direitos de cidadania”(SILVA, 2004, p. 47)

Na área social, a Constituição previa maior responsabilidade do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais; universalização do acesso aos benefícios e serviços; ampliação do caráter distributivo da seguridade social, contrapondo-se ao seguro social, de caráter contributivo; controle democrático exercido pela sociedade sobre atos e decisões estatais; redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e adoção de concepção de mínimos sociais como direito de todos.

Foi na Assistência Social que a Constituição diferiu das demais constituições, pois transformou em “direito”, o que anteriormente era tratado como favor, e se propôs a acabar com as práticas assistencialistas e com o padrão contributivo de proteção social (PEREIRA, 2002). E é essa política que tem a incumbência de concretizar os direitos de determinados segmentos sociais (família, criança, idoso, adolescente, gestante, desempregados, pessoa com deficiência), com vistas à melhoria das suas condições de vida e cidadania.

A perspectiva da política pública supõe a identificação das demandas na perspectiva da universalidade e a construção de respostas que alcancem a todos. Tradicionalmente a Assistência Social não era operada no campo público com transparência e controle social.[...] O reconhecimento de que existem necessidades que não afloram por “fragilidades de indivíduos”, ultrapassando portanto o âmbito da manifestação da bondade, da caridade, da benemerência, é que reposiciona o campo da Assistência Social como política pública (MARTINS e PAIVA, 2003 *apud* SILVA, 2004 p. 47)

O enfrentamento da pobreza com embasamento legal, permitiu a essa política romper com o preconceito de que “ao pobre não se deve dar dinheiro, porque ele não sabe gastá-lo”, instituindo uma política de renda mínima. Dessa forma, a Constituição Federal, regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, prevê um benefício mensal – BPC²⁴ - de um salário mínimo a todos os idosos com 68²⁵ anos e a pessoas portadoras de deficiências²⁶.

Controverso a isso, as classes conservadoras (proprietárias, empresariais, intelectuais e políticos) passaram a centrar suas ações na contra-reforma e no ataque a Constituição, abrindo caminho para o neoliberalismo.

A ideologia neoliberal, de acordo com o Consenso de Washington e as reformas estruturais, baseada no desmantelamento do Estado, passou a privilegiar as

²⁴ O Benefício de Prestação Continuada – BPC- é garantido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a idosos com 70 anos ou mais (67anos, a partir de 1/1/1998, por força da lei n 9720/98) e a pessoas portadoras de deficiência, cuja renda *familiar per capita* seja de ate um quarto do salário mínimo. O valor do benefício é de um salário mínimo.(Pereira, 2002, p. 15) Ver também RAMOS E QUERINO, 2003, p. 165.

²⁵ Segundo o Estatuto do Idoso, Lei 8.842, de 04 de janeiro de 1994, art. 2, é considerado idoso a pessoa maior de sessenta anos.

²⁶ A nomenclatura usada atualmente é de pessoa com deficiência, segundo Fávero, 2004.

políticas de caráter privado, resultando na alteração da relação entre Estado e sociedade e no rebaixamento da qualidade de vida e de cidadania da maioria da população.

Esta nova configuração internacional exigiu dos países periféricos uma política de ajustes estruturais propaladas pelo Consenso de Washington (1989), que impunha disciplina fiscal, e o controle da inflação, além do discurso da redução drástica da presença do Estado na economia e na sociedade (SILVA, 2004, p. 50)

A partir de 1989, com a eleição do presidente Fernando Collor de Mello, o “amigo dos pobres”, “perseguidor das elites econômicas”, portador de um discurso social-democrata, mas com a prática de acordo como ideário neoliberal, as conquistas alcançadas pela política social, principalmente com a Constituição de 1988, foram novamente relegadas a segundo plano.

As propostas eleitorais foram umas e as colocadas em prática o oposto. Na área social houve resgate do assistencialismo, do clientelismo e do populismo, oposição à consolidação dos direitos constitucionais, demissões em massa durante a reforma administrativa, políticas públicas seletivas e focalizadas, entre tantas outras medidas.

Porém, em 1992 Collor é destituído do governo, em meio a um quadro inflacionário de persistência da inflação e de alta corrupção. No ano seguinte, seu vice, Itamar Franco assume a presidência, num cenário de estagnação e destruição do sistema de proteção social construído a 30 anos.

Data desse período a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em dezembro de 1993, que vinha sendo protelada a cinco anos. Outro avanço foi a liberação de recursos previdenciários retidos pelo governo anterior. Com a aprovação da LOAS, o Benefício de Prestação Continuada passa a caracterizar a política de renda mínima preceituada na Constituição, mas colocada em prática somente em 1996.

O próximo presidente eleito foi Fernando Henrique Cardoso – FHC, que governou de 1994 até 1998. O governo FHC da continuidade as ações definidas pelo neoliberalismo, reduzindo, primeiramente, as funções do Estado que não mais teria o papel de provedor social. O grande mentor dessas funções usurpadas do Estado foi o mercado, que passa a regular todas as relações.

Para atender a área social, criou-se o Programa Comunidade Solidária, como estratégia de combate à pobreza. Porém, esse programa acaba por reeditar ações assistencialistas da Legião Brasileira de Assistência, da era Vargas.

A obsessiva preocupação governamental com a contenção de déficit público e com o equilíbrio orçamentário, no bojo de sua conturbada política de ajuste fiscal, deteriorou qualitativa e quantitativamente o sistema de proteção social a duras penas construído no Brasil, desde os anos 30 (PEREIRA, 2002 p. 173).

Alguns municípios, diante dessa conjuntura desfavorável e na tentativa de combater à pobreza e à exclusão, criaram autonomamente programas de renda mínima, de caráter condicional, atrelados à obrigatoriedade das famílias pobres a manterem seus filhos na escola.

Com vistas a reeleição, o governo cria em 1997, seu programa de renda mínima, atrelando-o à obrigatoriedade da escola para retirar das ruas e da prática do trabalho infantil as crianças pobres (do meio urbano e rural).²⁷

O segundo governo de FHC, de 1998 a 2002, continua a agenda de reformas que destroem o legado de conquistas institucionais, econômicas e sociais. Foi um governo anti-social que não se preocupou, em nenhum momento, de garantir um mínimo de proteção social.

A “ausência de medidas e as desmedidas passam a ser a verdadeira medida” das atuais políticas sociais focalizadas brasileiras, as quais, ao reduzirem as necessidades dos pobres “à mais miserável manutenção da vida física, e sua atividade ao mais abstrato movimento mecânico”, acabam por fazer acreditar que o pobre “não tem nenhuma necessidade de atividade nem de gozo e que esta vida é também vida e modo de existência humanas (PEREIRA, 2002 p. 180).

Porém, a partir de 2003, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores – PT, vislumbra-se um novo momento para as políticas sociais no país, pautadas em propostas construídas juntamente com a sociedade e de

²⁷ Este ponto será aprofundado no Capítulo 3, item 3.1.

acordo com suas demandas. Esse governo prioriza a área social, com aumento de orçamentos e repasse de recursos, com unificação e reestruturação de programas, com aprovação de leis em benefício direto dos usuários dessas políticas, principalmente da política de Assistência, dentre várias outras ações desenvolvidas.

CAPÍTULO 2- POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A RENDA MÍNIMA

O presente capítulo trata de um breve retorno ao percurso histórico da Assistência Social no Brasil, sua constituição e regulamentação enquanto política pública garantidora de direitos e sua condição de afiançadora da renda mínima.

Em sua origem, até porque existe desde antes do Estado moderno, a Assistência Social não se constitui como política social, mas como ações assistencialistas e de caridade, destinada àqueles “desafortunados” que não estavam inseridos no mundo do trabalho, “iniciativas [...] predominantemente de caráter alienante, paternalista, excludente e secundário. Campo de ação da Igreja, de filantropia da sociedade civil e das ‘Primeiras Damas’” (OLIVEIRA, 2001, p. 38).

Na década de 1930, no governo de Getúlio Vargas, começam a surgir algumas políticas com caráter assistencial destinada aos trabalhadores. “Para os que ficavam fora da formalidade do mercado de trabalho, restava a benemerência, a filantropia, a regulação *ad hoc*, caso a caso, operada por sujeitos institucionais desarticulados e assentada na concessão” (PEREIRA, 1998 apud COUTO, 2004, p. 166).

Continuamente, nos governos subsequentes, as ações da Assistência Social permanecem subordinadas à questão do trabalho e, em contrapartida, utilizadas em benefício dos interesses dominantes, perpetuando-se a ideologia do “favor”, da “ajuda”, do “assistencialismo”.

Em 1974, cria-se o Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, em parte, fruto do aprofundamento da crise social e dos conflitos decorrentes da mesma. Desvinculada da área do trabalho formal é nesse período que a assistência passa à atender também aqueles que não estão assegurados pela Previdência.

Porém, é somente em 1985 que a Assistência passou a compor um plano nacional de desenvolvimento (I PND da Nova República – I PND- NR²⁸), recebendo, pela primeira vez, a designação de política social:

Um tipo particular de política social que se caracteriza por:

- a) Genérica na atenção e específica nos destinatários;
- b) Particularista, porque voltada prioritariamente para o atendimento das necessidades sociais básicas;
- c) Desmercadorizável; e
- d) Universalizante, porque, ao incluir segmentos sociais excluídos no circuito de políticas, serviços e direitos, reforça o conteúdo universal de várias políticas sócio-econômicas setoriais. (PEREIRA, 1996 *apud* COUTO, 2004 p. 166)

Na década de 1980, os movimentos sociais se mobilizam, organizando-se e articulando-se para a construção da nova Constituição Federal democrática. É um momento novo para o país, pois toda a sociedade em massa está participando desse processo. É justamente esse movimento que vai “desaguar na criação da Seguridade Social em 1988, e que elevou a assistência ao patamar de direito social, ao lado da previdência e da saúde” (FERREIRA, 1998b *apud* FERREIRA, 1999, p. 67).

2.1 Assistência Social como Política Pública: Constituição de 1988

Segundo Faleiros (1995, p. 71) “é no confronto, na luta, que surgem as alternativas possíveis de política social, num equilíbrio instável de compromissos entre forças presentes e os interesses em jogo.”

No Brasil, de acordo com Ramos e Querino (2003), a Assistência Social constituiu-se por relações clientelistas, paternalistas e conservadoras, repercutindo e reproduzindo noções distorcidas do seu real significado.

²⁸ Ver Oliveira, 1996 p. 33

A Assistência Social foi, até a promulgação da Constituição de 1988, caracterizada pela existência de relações clientelistas, ausência de continuidade das políticas e pela exclusão de uma grande parcela da população potencialmente beneficiária (Ibid. 2003 p. 161-162).

Com a promulgação da nova Constituição Brasileira, em 1988, a Assistência Social adquiriu *status de política social pública* e passou a integrar o sistema de proteção social, compondo o tripé as Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência.

Na Constituição Federal de 1988 é clara a tentativa de engendrar um sistema público de seguridade social – Saúde, Previdência e Assistência Social -, no qual toda a população está formalmente incluída, embora rigorosamente discriminada pelos diversos critérios de elegibilidade (PAIVA, 2001, p. 13).

Por se tratar de uma construção social, todo o processo constituinte tornou-se o marco de um novo momento sócio-político, onde a sociedade organizada, consciente de seus direitos e deveres, participou decisivamente do processo.

Durante a Assembléia constituinte, no entanto, os princípios para a política social, defendidos pelos setores de esquerda foram ouvidos e inaugurou-se um novo sistema de seguridade social, contendo direitos e obrigações públicas com o objetivo de garantir ao indivíduo um nível mínimo de proteção diante das situações de vulnerabilidade (DELGADO, 2002b *apud* RAMOS e QUERINO, 2003 p. 161-162).

Assim, a Assistência Social tornou-se um *direito social*, uma política pública afiançada na Constituição, com especificidades, com garantia de direitos, completando o sistema de proteção social.

É declarada direito social, campo da responsabilidade pública, da garantia e da certeza da provisão. É anunciada como um direito sem contrapartida, para atender a necessidades sociais, as quais têm como primazia sobre rentabilidade econômica. Para tanto, é definida como política de seguridade, estabelecendo objetivos, diretrizes, financiamento, organização da gestão, a ser composta por um conjunto de direitos (GOMES, 2002, p. 62-63).

De acordo com a Constituição Federal, art. 203, é “*direito do cidadão, dever do Estado e tem de ser prestada a quem dela necessitar*”. Esse caráter assegura a universalidade no atendimento, outro avanço para a política de Assistência Social. Além

disso, determina que o Estado deve garantir a gestão, efetivação e implementação dessa política.

Esse caráter de responsabilidade do Estado para com seus cidadãos pressupõe uma visão de proteção social que tenha como referência a universalidade de cobertura e de atendimento em oposição aos padrões restritivos e seletivos de acesso a serviços e benefícios sociais (OLIVEIRA, 2003, p. 10).

Como política de Seguridade Social, de caráter não contributivo, a Assistência Social, de acordo com a lei regulamentadora, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, no seu art. 1º, dispõe:

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

Além do caráter não contributivo, a Assistência Social, como política pública de equidade social, deve priorizar os “segmentos sociais mais vulneráveis e oferecer, em articulação com organizações da sociedade civil, meios e condições a esses segmentos para qualificar sua sobrevivência, confrontar a subalternidade e expandir o exercício da cidadania” (OLIVEIRA, 2001 p. 39-41).

Este assento formal propiciou profunda e radical ruptura, em relação à tradicional condição de assistência social que transita do campo do dever moral de ajuda, para a obrigação legal do direito, da universalidade no atendimento e no caráter não contributivo. Assim,

[...] esta ruptura formal conceitual, através do dispositivo constitucional se processa numa conjuntura de luta política e efervescência do movimento social pela restauração do Estado de direito e pela ampliação dos direitos sociais, ademais, ocorre numa conjuntura agravada pelo acúmulo de enorme dívida social, mas também num cenário de crise fiscal, requerendo a diminuição dos gastos com as políticas sociais (GOMES, 2002 p. 62-63).

A referência à Assistência Social como direito de cidadania, dada pelo seu reconhecimento como área da seguridade social e, portanto, como política social específica é estabelecido conforme o artigo 194, diz que “a seguridade social

compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e à assistência social”.

De acordo com Paiva (1999), o reconhecimento desses direitos sociais permitiu o surgimento de novos princípios políticos, com uma formulação mais estruturada, racionalizada e democrática dos recursos e serviços oferecidos através de políticas públicas. Além do que,

[...] uma das principais novidades deste modelo foi o fato de ser baseado em um conjunto de direitos sociais, ou seja, houve o reconhecimento da importância e aplicação dos princípios de universalidade de acesso, participação na gestão de políticas públicas, diversidade das bases de financiamento, irredutibilidade do valor dos benefícios, equivalência nas populações rurais e urbanas, dentre outros (DELGADO, 2002b *apud* RAMOS e QUERINO, 2003, p. 161-162).

Segundo COUTO (2004), a regulamentação tardia da Assistência Social se deve a dois fatores: preconceito com a área, falta de densidade política e de debate conceitual que alimentassem as decisões sobre a mesma (PEREIRA, 1996; YASBEK, 2001 *apud* COUTO, 2004); e rearticulação das forças conservadoras, que apontavam a crise fiscal como impecilho para a atuação do Estado. Além disso, a economia passava por um período de recessão, com aumento do desemprego e com perda significativa da massa salarial.

Foram essas condições, adicionadas ao ambiente político interno no Brasil, especialmente com a mobilização popular pelo *impeachment* de Fernando Collor, que fizeram ressurgir as condições de pressão para que o governo Itamar Franco encaminhasse ao Congresso o projeto de lei que, [...] completou o campo da seguridade social (COUTO, 2004 p. 172).

Decorrente dessa conjuntura de mobilização e articulação da sociedade civil, é aprovada em 07 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei n.º 8.742, que regulamenta a Assistência Social.

Na sua definição e objetivos, a lei enumera as condições para que esse campo passe a ser considerado como direito social. Indica a responsabilidade do estatal e aponta a noção de solidariedade social, soldando a cadeia de atendimento à população-alvo de seus programas. [...] Também em relação aos princípios e diretrizes, a lei é bastante

inovadora, e enumera-os na lógica da preservação do direito social (COUTO, 2004, p. 173)

Com o advento da LOAS ficam estabelecidos novos e importantes patamares do direito social, com uma intensa agenda e permanente estrutura de serviços a serem prestados, prioritariamente pelo poder público, englobando desde benefícios de renda mínima, como o Benefício de Prestação Continuada – BPC²⁹ - para Idosos e para Pessoa com Deficiência (já implementados), bem como programas de enfrentamento à pobreza.

Inegavelmente, a LOAS não apenas introduz novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo da assistência social no país, sob a égide da democracia e da cidadania (YASBEK, 1997 *apud* COUTO, 204, p. 175)

Além de prever serviços, programas e projetos com esse objetivo, aponta para a possibilidade de uma relação orgânica entre a política de Assistência Social e as demais políticas sócio-econômicas setoriais (OLIVEIRA, 2001), mantendo interfaces com as demais políticas setoriais, pois

Além de estarem presentes nas seções específicas, 'Ordem Social' e 'Seguridade Social', formas de assistência se insinuam também nos capítulos da Educação, da Cultura e do Desporto, da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso e, até mesmo, nos capítulos da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (PEREIRA, 1991 *apud* PAIVA, 2001 p. 24).

Essa integração com as demais políticas, permitindo um trabalho integrado com as demais políticas sociais, está prevista na LOAS, artigo 2º, parágrafo único, a saber:

A Assistência Social realiza-se de forma integrada às demais políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos

²⁹ Benefício de Prestação Continuada – BPC, que garante um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família. (Cap. I, art. 2, parágrafo V)

sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

A legislação prevê a integração na Seguridade Social com a Saúde e a Previdência, bem como com as demais políticas sociais, com a função de viabilizar e complementar as ações de Assistência Social: o acesso de populações vulneráveis a direitos, benefícios e serviços aos quais não estão tendo acesso pela sua condição de vulnerabilidade, a exemplo, as ações dos programas de transferência de renda, distribuição de alimentos e medicamentos.

la asistencia social encuentra inserción en cada una de las demás políticas públicas, comprometiendo a la vigilancia sobre la cuestión social, obligando a las políticas sectoriales a pensar más integralmente, diseñando mecanismos apropiados de inclusión y de extensión de los servicios sociales a los excluidos. (KRMPTIC e LUCUIX, 2001 p. 186)

Mesmo com todas essas garantias institucionais, a Assistência Social padece num contexto histórico marcado por distorções de seu significado, por interesses políticos e principalmente, por conflitos preconizados pelo sistema econômico dominante.

[...] as particularidades intrínsecas à prática histórica [...] possibilita afirmar que a assistência enfrentou muitas resistências para ser legalmente reconhecida como direito e continua sofrendo enormes resistências na sua implantação como tal, porque ela é uma **política em constante conflito com as formas capitalistas de organização social do trabalho** (FERREIRA, 1999, p. 67).

Na década de 1990, precisamente nos governos Fernando Collor de Mello³⁰ e Fernando Henrique Cardoso³¹, tem-se o início do desmonte dos sistemas de proteção social, parte substantiva dos direitos conquistados pela sociedade e garantidos na Constituição, nesse período começam a sofrer ataques constantes. Esse desmonte do Estado, transformando-o no chamado Estado mínimo, com a transferência da

³⁰ Fernando Collor de Mello, presidente da República de 1990 à 1992. Governo democrático, pautado pelas orientações neoliberais, de recorte moralizante, clientelista e assistencialista. Sofreu processo de *impeachment*. Ver Couto, 2004.

³¹ Fernando Henrique Cardoso, presidente da República por dois mandatos, de 1994 à 1998 e de 1998 à 2002.

responsabilidade pelas políticas sociais para a sociedade civil, faz parte do receituário neoliberal, adotados a partir do Consenso de Washington.

O primeiro percalço para a Assistência Social, porém, anterior, e constituído no veto do presidente Collor, ao projeto da LOAS, em 1991, por não concordar com a garantia do BPC, além de rejeição ao padrão universal da Seguridade Social, numa tentativa de desvincular benefícios previdenciários e da Assistência Social do valor do salário mínimo.

Por conseguinte, FHC segue na mesma direção, dismantando o campo institucional da Assistência Social – somente anunciada como política pública na LOAS - e promovendo ações assistencialistas, de solidariedade, num retorno a refilantropização e repasse das responsabilidades dos programas sociais para a iniciativa privada. Data desse período a criação do Programa Comunidade Solidária³²,

[...] balizado por ataques revisionistas à Constituição. As propostas de reformas constitucionais como parte do equacionamento dos efeitos da crise econômica e dos imperativos da nova ordem mundial de mercados globalizados, do capital sem fronteiras e da reestruturação produtiva, colocam a regulamentação da assistência na contracorrente do processo (PAIVA, 2001, p.30).

Essas mudanças no cenário político e econômico, ocorridas em nível mundial e, conseqüentemente, em nível nacional, repercutem principalmente nas políticas sociais que são as primeiras a sofrer cortes. Portanto, a política pública de Assistência Social, por meio de seus programas, é diretamente afetada por tal conjuntura.

[...] os programas foram vítimas das sucessivas mudanças na institucionalidade do setor, num processo de desmonte da estrutura federal sem precedentes, a partir do governo Collor, sendo descentralizados, em nenhuma gradualidade ou respeito às definições e mecanismos de controle constantes na Lei Orgânica da Assistência Social. Ao cair no vazio de recursos e literalmente desaparecer, o sistema vigente arrastou consigo a maior parte dos programas de alimentação, nutrição, e os programas assistenciais de creches, assistência aos deficientes (LESSA et. al 1997 *apud* PAIVA, 2001 p. 26).

³² Ver Couto, 2004.

De acordo com Paiva (1999), o acesso aos direitos sociais e às condições dignas de vida, afiançados pela Constituição Federal, sofrem “uma metamorfose [...], num retorno à lógica do mérito, da seletividade, em oposição à universalidade de acesso aos direitos igualitários”.

Apesar do aparato constitucional, perpetua-se novamente a noção de que a Assistência Social é mérito, é para pobre, é favor de político aos desafortunados, noções a tempo combatidas, transformando-a mais uma vez em fragmentada, paliativa e pontual.

Se constitui em ação compensatória de desigualdades, destinada apenas a neutralizar os riscos que os “miseráveis” podem trazer às liberdades individuais e à concorrência privada. Afinal, o mercado deve ser capaz de atendê-los, pois essa tarefa não é “exclusiva” do poder estatal, desarticulada e fragmentada, e seus efeitos se reduzem a ajudas e concessões pontuais e descontínuas que longe de superar a miséria, podem reproduzir uma forma de relação clientelistas entre ricos poderosos e pobres desafortunados. A estes não cabem direitos, mas restam favores de protetores e provedores privados que, muitas vezes, munidos de poderes e recursos públicos, deles podem se apropriar como forma de controlar e manter sua rede de clientela (OLIVEIRA, 2003, p. 24).

Infelizmente, a política de Assistência Social foi historicamente tratada de forma subalterna às demais políticas sociais, com orçamentos e financiamentos restritos, permanecendo à margem das ações do Estado, não conseguindo produzir nenhuma mudança estrutural na sociedade, quiçá atacar a pobreza.

[...] a assistência social historicamente vem ocupando uma posição secundária e marginal no conjunto das políticas públicas e por conseqüência suas ações têm sido tangenciais às demais políticas sociais, compensando ou complementando a precária intervenção dessas políticas (YASBEK, 1993 *apud* OLIVEIRA, 2001, p. 39).

Constata-se evidente crescimento da pobreza e da fome, “que tem jogado ou perpetuado na desnutrição milhões de brasileiros, sem sequer a provisão de programas especiais e emergenciais de cestas básicas, e muito menos do mais que recomendável benefício de renda mínima” (PAIVA, 2001, p. 28).

Porém, é preciso ter clareza que “não cabe a uma política social, e muito menos à assistência social, superar a pobreza e a desigualdade, o que exige mudanças estruturais” (SPOSATI, 2001, p. 58). E ainda nessa mesma linha,

A pobreza é um fenômeno complexo derivado do modo pelo qual uma sociedade distribui/concentra o acesso à riqueza social produzida. Colocar a assistência social como política para o pobre é considerá-la uma panacéia para assegurar a concentração da riqueza e de reduzir seu impacto negativo, manifesto em situações tangenciais da vida (Ibid. 2001 p. 58).

Portanto, é preciso integrar todas as políticas, sociais e econômicas, para realmente efetuar uma mudança na forma em que a pobreza e as desigualdades estão estruturadas, tendo em vista, a garantia de direitos sociais de todos os cidadãos, inclusive de uma renda mínima.

2.2. Assistência Social como Política Pública: Garantia de Renda Mínima

A garantia de uma Renda Mínima é uma construção recente, baseada principalmente nas experiências dos sistemas de bem estar social europeu - *welfare state*, na teoria de Beveridge e nos ideais da social democracia.

A constituição da responsabilidade pública pelas provisões sociais é uma construção do século XX, quer pelo ideário da social democracia, quer pela regulação keynesiana/beveridgiana. Antes disso o Estado assumia circunstancialmente uma ou outra forma de atenção sob a configuração de um Estado assistencial, isto é, de forma residual e meritocrático (SPOSATI, 2004, p. 36).

Assim, tanto o programa de renda mínima, como a política pública de Assistência Social devem ser apreendidos no contexto da sociedade capitalista contemporânea, como conquistas históricas do direito social e da cidadania. Direitos fundados na ética, visando à construção de um novo padrão de civilidade e humanismo, condizente com uma sociedade democrática (OLIVEIRA, 2001).

O que distingue a Assistência Social, nesse novo desenho, é o seu caráter público alicerçado de direitos sociais, e não o estigma da

benesse. Nesse modelo, ela é construída segundo a relação que estabelece com a sociedade, pautada na ética, na democracia, na solidariedade, e não no favoritismo de poucos apadrinhados. (Ibid. 2001 p. 39)

Na Constituição Federal, como já citamos, os artigos 203 e 204 que tratam especificamente da Assistência Social, dentro do Capítulo V, referente à Seguridade Social (artigos 194 à 204), estes artigos garantem a primeira medida de transferência de renda, o Benefício de Prestação Continuada – BPC.

Por conseguinte, a Assistência Social amplia-se e passa a cobrir algumas categorias e situações que não se caracterizavam pela incapacidade ao trabalho, como prestações de auxílio à moradia, prestações de auxílio funeral e à compra de material escolar e mais recentemente, programas de renda mínima.

Essa nova política é definida por alguns princípios fundadores. E são esses princípios que, segundo Paiva (1999), a renda mínima é garantida legalmente:

- a) O direito à uma renda mínima alcançará todo cidadão, independente de contribuição, que lhe garanta um padrão mínimo de bem-estar, determinado de acordo com o contexto histórico concreto e,
- b) A concessão deste benefício não estará condicionada a qualquer critério de merecimento, estabelecido pelos motivos causadores da necessidade (PAIVA, 2001).

Além desses princípios, a Assistência Social afiança a garantia de uma renda mínima ao afixar a segurança de rendimento e autonomia:

a renda mínima como política de seguridade social deve operar tal qual um mecanismo de equidade no apoio para dar ao cidadão, à família condições de superar determinada vulnerabilidade. Assim, seu caráter não é o de ser apoio de educação ou de política social específica, embora esta alternativa até possa ter sua eficiência (SPOSATI, 2001 p. 73).

A segurança de rendimentos, ainda segundo a mesma autora, não se trata de “uma compensação no valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independente de suas limitações para o trabalho ou desemprego” (Ibid, 2001 p. 74).

Em contrapartida às garantias legais, os programas de renda mínima se tornam uma ameaça para o sistema neoliberal, que se estrutura numa sociedade baseada no trabalho e no mercado.

As políticas assistenciais garantidoras de renda a trabalhadores sempre foram vistas, sob a ótica liberal, como ameaças à sociedade de mercado. E as propostas de renda mínima de natureza liberal são explicitamente comprometidas com a flexibilização das relações de trabalho para a reprodução do capitalismo e ampliação da produtividade e acumulação (FERREIRA, 1999 p.68).

Nesse sentido, “o primado liberal do trabalho ou, precisamente, do trabalho assalariado, materializou na história o princípio de que o homem deve manter a si e à sua família com ganhos de seu trabalho” (POLANY, 1980 apud FERREIRA, 1999, p. 67).

São esses princípios que fundamentam a sociedade capitalista, intensificados pelo processo de reestruturação produtiva e redução de empregos e o aumento da concentração de renda, de outro lado. Dessa forma, iniciativas de instituição de programas de renda mínima, por meio da política de Assistência Social, continuam “atadas a debates teóricos orientados por perspectivas políticas e ideológicas antagônicas e uma relação não resolvida entre o (não) trabalho e assistência como política governamental” (FERREIRA, 1999, p. 67).

De acordo com SPOSATI (2001, p. 70), “a assistência social é uma das ferramentas para ativar um novo contrato social no sentido de inclusão dos excluídos”.

Nesse sentido,

é possível e necessária uma política ativa de assistência social que ressignifique a vida, a dignidade, a resistência, o *empowerment* dos ainda estruturalmente excluídos. A auto-estima, a capacidade de decidir e pertencer ao lado da extensão da proteção social aos riscos na sociedade de violência precisam ser ativados, ainda que pareça uma luta de Davi contra Goliás nesta sociedade de mercado (Ibid. 2001, p 70).

É de acordo com esses preceitos legais, que a política pública de Assistência Social deve garantir à todos os cidadãos o direito à uma renda mínima, digna, capaz de

garantir sua sobrevivência e de sua família e de romper com o ciclo vicioso da reprodução da pobreza rumo à emancipação do sujeito.

2.3. Contrasensos

A Assistência Social, política social reconhecida e legitimada como pública somente em 1988, carrega todo legado de velhas práticas que distorcem sua real competência. Vem acrescida de um estigma histórico, que a atribui aos incapacitados. Esse estigma se traduz também pelo

[...] caráter assistencialista e se traduz pela ajuda aos necessitados, pela ação compensatória, por uma política de conveniências eleitorais e pelo clientelismo. Expande-se a esteira do favor pessoal, combinando uma atenção reduzida com a necessidade de reconhecimento por parte do receptor da ajuda que está sendo prestada. Desloca a ação para o campo privado, o interesse pessoal, exacerbando a lógica de que o caráter é o da concessão e da benesse (COUTO, 2004, p. 165).

Segundo Couto (2004), historicamente no país, os governos se valem da Assistência Social para desenvolver ações minimalistas, desqualificadas e esvaziadas das noções de cidadania, direito, justiça, igualdade.

Os governos, com suas características, sejam eles populistas, nacionalistas, desenvolvimentistas, de orientação democrática ou ditatorial, de perfil civil ou militar, que se sucederam no período de 1930 a 1999, traçaram um sistema de proteção social que, com suas particularidades[...]incidiram no campo da assistência social de forma ambivalente. Embora os discursos [...] buscassem legitimar os projetos de governos por meio do chamamento da população e aprovação, as ações governamentais basicamente se conformavam em atender aqueles que não eram considerados cidadão, mas sim clientelas [...] como carentes, descamisados (Ibid. 2004, p. 167).

Embora a Assistência Social tenha obtido um avanço significativo a partir de 1988, perpetuam-se ainda a previsão de ações complementares e seletivas. Além disso, permanece o antagonismo entre seletividade *versus* universalidade.

Por vezes, focaliza-se em segmentos considerados vulneráveis, assumindo caráter seletivo. Essa seletividade é orientada por uma perspectiva que alia a assistência à pobreza absoluta, limitando-se à ações minimalistas, em geral pontuais, assistemáticas, descontínuas e inócuas do ponto de vista da redução das desigualdades sociais (PEREIRA, 1996 *apud* FERREIRA, 2000 p. 42).

Ao focar a Assistência Social à pobreza, perde-se a noção do princípio da universalidade garantido legalmente, o qual indica que a assistência social deve ser entendida e implementada tendo como horizonte a redução das desigualdades sociais. Além disso, “o conceito de universalidade é o de articular a assistência às demais políticas sociais e econômicas, tendo como perspectiva a construção de um sistema de proteção social contínuo, sistemático, planejado”(FERREIRA, 2000, p. 42).

De acordo com Paiva (2001), é diante deste complexo, contraditório e esgarçado tecido social que a política de Assistência Social se apresenta como uma alternativa para o enfrentamento da pobreza e a supressão das formas de perpetuação da miséria.

Nessa mesma direção, Oliveira (2001), acrescenta que a Assistência, como política de Seguridade, “participa da ‘contradição entre a emergência de uma consciência cidadã, num estado sem cidadãos que eterniza desigualdades” (YASBEK et.al., 1998 *apud* OLIVEIRA, 2001, p. 41).

Contudo, a Assistência Social continua sendo uma política em processo de consolidação. Por um lado, as carências sociais da população e, em particular, das populações vulneráveis priorizadas pela LOAS são enormes e apenas parcialmente atendidas pelas políticas existentes, muitas das quais de curta duração ou de caráter instável. Por outro lado, a própria consolidação da estrutura institucional da política assistencial ainda se encontra em curso, como testemunham as constantes mudanças na estrutura de seu órgão gestor central.

Ao longo da história, de acordo com Gomes (2002), a política de assistência social, embora nasça de demandas sociais identificadas como necessidades ou

privações e objeto de intervenção social, não foi reconhecida como direito. Constituíram-se em ações concebidas como ajuda nas dificuldades e privações, atribuídas ao âmbito privado de cada necessitado, e não ao campo de responsabilidade social do Estado.

Permanece ainda o desafio de

referenciar a relação entre o Estado e organizações de assistência social, como uma relação de parceria fundada em uma política pública alicerçada de direitos sociais superando a matriz histórica da subsidiariedade que sempre ocultou (e oculta) o dever do Estado nessa política pública (SPOSATI, 2000, p. 55).

É com vistas a concretização dessa relação entre o Estado e a política de assistência social, e desta com as demais políticas, para o enfrentamento do caos social e dos alçozes do sistema neoliberal, que se faz imprescindível programas e medidas de transferência de renda unificados e integrados entre si, e destes com os demais programas e políticas.

Mediante aparato legal, a política pública de assistência social garante a renda mínima, universal e incondicional, à todos os indivíduos portadores de direitos. Ela pressupõe medidas que permitam a emancipação do sujeito, com ações pautadas na efetivação e ampliação da equidade social.

Na vertente do reconhecimento de um direito social desvinculado da cidadania salarial, a política de rendimento mínimo garantido constitui [...] o reconhecimento de direitos sociais, baseados na consideração de necessidades básicas e na condição de cidadania, operando uma refundação constitucional do sistema de proteção social [...], ao retomar e ampliar princípios básicos dos esquemas não contributivos de segurança social (BRANCO, 2002, p. 143-144).

A renda mínima como concretização do direito à garantia de mínimos sociais, referendados na Constituição Federal e na Assistência Social, e regulamentado na LOAS, se constitui em instrumento eficaz de luta contra a exclusão social e a pobreza. (BRANCO, 2002). Nesse sentido, há um aumento gradativo no padrão de cobertura da assistência social na construção de uma política orientada para a inclusão social.

A política de Assistência Social sempre foi espaço privilegiado para operar benefícios, serviços, programas, projetos de enfrentamento à pobreza. A erradicação da fome é componente fundamental nesse propósito. A experiência acumulada na área mostra que é preciso articular distribuição de renda, com complexo acompanhamento social e geração de renda para as famílias contempladas (MARTINS e PAIVA, 2003, p. 64).

Há que se lembrar que a assistência social ainda luta contra o estigma histórico, que a caracteriza como política para o “pobre” e que dissemina um preconceito evidente contra a política, propriamente dita, e contra seus usuários. Mas cabe ressaltar também, que esse estigma vem sendo combatido e que a assistência social vem construindo uma novo momento no cenário nacional, “buscando seu lugar ao sol”, com compromisso, com gestão, implementação de projetos e programas, tendo em vista a inclusão social. Um exemplo disso é a aprovação do Sistema Único de Assistência Social³³.

A aprovação da renda mínima e dos programas de transferência de renda inauguram um novo momento para a história da assistência social e do sistema de proteção social do país, constituindo-se num “remar contra a maré”, num novo jeito de fazer política.

³³ O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, constituiu-se na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais. Pressupõe gestão compartilhada, co-financiamento da política nas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socio-assistencial. Ver Política Nacional de Assistência Social, 2004.

CAPÍTULO 3- TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: NOVO CAMPO DE DIREITOS SOCIAIS

O presente capítulo discorre sobre as primeiras discussões e iniciativas da instituição de programas de renda mínima no Brasil. Apresenta uma breve análise do contexto social que possibilita a implementação das experiências nacionais até a constituição de uma Política Pública de Transferência de Renda.

3.1. Programa de Transferência de Renda no Brasil: análise do contexto social e político

Em tempos de crise social e exclusão, as necessidades sociais transformam-se em moeda de troca para a obtenção de favores, alimentando esse ciclo hostil que inviabiliza o caráter público e afiançador de direitos da política de Assistência Social, e estimula ações efêmeras da rede privada, junto aos necessitados (OLIVEIRA, 2003, p. 25).

No Brasil, as primeiras discussões sobre a instituição de um programa de garantia de renda mínima, como forma de erradicação da pobreza, remontam a década de 1970. Segundo Fonseca (2001), em 1975 um artigo do professor Antônio Maria da Silveira, “Redistribuição de Renda”, publicado na Revista Brasileira de Economia, introduz uma proposta de política de distribuição de renda por meio do imposto negativo e, três anos depois, em 1978 Edmar Bacha e Mangabeira Unger, no livro Participação, Salário e Voto: um projeto de democracia para o Brasil, retornam ao tema.

O artigo pioneiro de Antônio Maria da Silveira argumenta que a forma básica de distribuição de renda da economia capitalista não atende necessariamente à sobrevivência de todos – nem mesmo de todos os participantes da força de trabalho – e que não é possível esperar o crescimento do “bolo” porque não há medida de suficiência de seu crescimento e não se verifica uma relação entre o crescimento e bem-estar.

Assim, para garantir o direito à existência é preciso o “estabelecimento de um programa governamental, proporcionando meios que permitam a gradativa mas efetiva extinção da pobreza” (FONSECA, 2001, p. 94).

Em sua proposta, Silveira apoia-se nas teses de Milton Friedmam. Este argumentava (*Capitalismo e Liberdade*, 1962) que se o objetivo é aliviar a pobreza, o programa deve ajudar o pobre diretamente, ou seja, deve tratar o indivíduo como indivíduo e não como membro de um grupo particular, seja este ocupacional, salarial, etário, sindical ou industrial. O programa, nesta concepção, está direcionado aos indivíduos pobres, transferindo recursos monetários (respeitando as escolhas individuais) e operando fora do mercado, através do imposto negativo.

O imposto de renda negativo é uma espécie de extensão lógica do imposto e renda progressivo. Assim como um cidadão, com renda líquida superior ao nível máximo de isenção, paga imposto de renda, o cidadão com renda líquida inferior ao nível mínimo de isenção recebe o imposto de renda negativo (FONSECA, 2001, p. 94-95).

Deste modo, Silveira introduziu o debate de uma renda mínima garantida, propondo que os *indivíduos* que não atingissem um nível de renda que lhes garantisse a sobrevivência, tivessem direito à proteção por meio de garantia de, pelo menos, um piso de renda. Na proposta do autor, esse direito seria independente de vínculos empregatícios, da renda do trabalho, do estado civil ou da descendência do cidadão.

Ainda na década de 1970, no livro de Bacha e Unger, o projeto de democratização apresentado também confere maior importância à redistribuição de renda. A tese dos autores é que “a democracia política só pode sobreviver e funcionar num quadro que limite os extremos da desigualdade e não abandone à miséria grande parte dos cidadãos” (2001, p. 97), ou seja, que a redução dos graus mais gritantes de desigualdade é condição de estabilidade política.

A alternativa de complementação de renda, apresentada pelos autores, também é baseada no Imposto de Renda Negativo. A complementação seria calculada da seguinte maneira: definido um nível mínimo de renda (relacionado com o tamanho da

família, por exemplo), o governo federal pagaria um subsídio de renda proporcional à diferença entre o nível efetivo de renda e o mínimo estabelecido.

Para financiar o Programa de Renda Mínima Garantida, Bacha e Unger propunham uma reforma fiscal apoiada em três pilares: a) revisão do Imposto de Renda; b) criação do Imposto sobre a Riqueza líquida e c) implementação do Imposto sobre Doações e Heranças. Concernente à operacionalização do programa, destacam um importante papel a ser cumprido pela Receita Federal.

Dessa forma, os autores apresentam um projeto de democracia, com propostas concretas - programa de garantia de renda mínima, reformas institucionais, instrumentos de política econômica, visando o crescimento e a estabilidade monetária e a sugestão para a formação e atuação do partido popular.

O debate, no entanto, ganhou mais visibilidade com a apresentação, pelo Senador Eduardo M. Suplicy, do projeto de lei de criação do Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM. Na discussão do projeto do Senador Suplicy, José Márcio de Camargo introduziu uma importante modificação nos termos do debate ao vincular renda mínima à família e à educação.

No início dos anos de 1990, o projeto de lei (80/91), apresentado ao Senado pelo Senador Eduardo M. Suplicy (PT/SP), propunha uma complementação de renda aos *indivíduos* maiores de 25 anos, cujos rendimentos mensais fossem inferiores a determinado patamar de renda. A complementação equivaleria a 30% da diferença entre a renda auferida e o mínimo estabelecido.

Da mesma forma que na proposta de Silveira, a implementação seria gradual, começando pelos maiores de 60 anos. O ingresso do indivíduo de determinados grupos etários seria ampliado anualmente e, ao final de oito anos a *cobertura seria universal*. A estratégia de implantação seria gradativa para que no ano de 2002, o programa estivesse universalizado.

Nesse projeto de lei, a implantação do programa seria acompanhada da extinção da maioria dos programas sociais existentes, diagnosticados como ineficientes e fonte de desperdícios, cujos recursos seriam transferidos, como estabelece o art. 9 do projeto, para o custeio do novo programa: "à medida que o PGRM for sendo implementado serão desativados as entidades de política social compensatória, no valor igual ao seu financiamento"³⁴ (FONSECA, 2001, p. 100)

Guardando muita semelhança com as propostas anteriores, o projeto aprovado no Senado previa:

- a) definição de um nível de renda abaixo do qual o indivíduo teria o direito ao complemento de renda;
- b) um nível garantido de renda mínima para os indivíduos com renda zero, doentes e incapacitados e
- c) manutenção do estímulo ao trabalho pela aplicação de uma alíquota (30%) sobre a diferença entre a renda do indivíduo e o nível de renda estabelecido.

O projeto recebeu um cuidadoso parecer do relator, Senador Maurício Corrêa, e foi aprovado por unanimidade pelo Senado. No projeto aprovado

O *indivíduo* é portador de direitos(a renda é um destes direitos) e a política social o reconhece como tal, independentemente do seu estado civil, da sua descendência e da natureza de seus vínculos com crianças e adolescentes e do tempo em que resida em algum município do seu País. O *indivíduo é cidadão* – todo cidadão brasileiro, residente no país e maior de 25 anos, que tenha uma renda menor que x terá direito a 30% da diferença entre sua renda e o mínimo estabelecido – e como tal, tem o direito a uma renda mínima e de usá-la como bem quiser, aumentando à sua maneira o seu nível de bem-estar (FONSECA, 2001, p. 101).

³⁴ Deste ponto de vista, o programa tomaria o lugar de políticas compensatórias, alargando o campo dos direitos sociais que independem da base contributiva (FONSECA, 2001).

No artigo publicado, em 1991, “Pobreza e Garantia de Renda Mínima”, o autor argumentava que a economia brasileira havia atingido um nível de *renda per capita* acima daquele característico dos países considerados pobres, ao mesmo tempo em que o país iniciava os anos de 1990 diante do desafio de resolver o problema básico da miséria de quase metade de sua população, numa dicotomia totalmente anômala e talvez única no mundo.

Para exemplificar esta dicotomia Camargo³⁵, *apud* Fonseca (2001, p. 102) afirma

Que a causa que mais impressiona é a que relaciona pobreza à pobreza de amanhã. Uma das características do mercado de trabalho brasileiro é a geração de um grande número de maus empregos, no sentido de empregos que não oferecem possibilidade de ascensão profissional, treinamento e perspectivas futuras a seus ocupantes. Empregos nos quais um trabalhador, após 35 anos, ganha um salário similar a outro que está entrando na força de trabalho uma das conseqüências é que as famílias pobres brasileiras são, em grande parte, “famílias chefiadas por homens, entre 25 e 50 anos, que trabalham mais de 40 horas por semana. Em outras palavras, famílias sem qualquer *handicap* negativo.

Deste modo, e aqui arredonda-se o argumento que mais tarde mudará os termos do debate, como a renda familiar é muito baixa o ingresso no mercado de trabalho é uma contribuição importante à renda da família. Assim, a pobreza familiar pode determinar um ingresso precoce no mercado de trabalho, e o custo de oportunidades (rendimentos que deixam de ser ganhos no mercado de trabalho, por exemplo) de manter as crianças na escola é muito alto para os pobres, no entanto,

entrando cedo no mercado, as crianças pobres saem cedo da escola, se engajam em trabalhos pouco qualificados e sem perspectivas profissionais. Sua contribuição para a renda familiar de hoje é relativamente grande, mas serão os pobres de amanhã (Ibid. 2001, p. 103).

³⁵ Ver Fonseca, 2001, p. 101-102.

Deste modo, ao aumentar a renda, o programa reduzirá o custo de oportunidade de estudar, quebrando o círculo de reprodução da pobreza.

Este é o formato que acabará servindo de referência aos primeiros programas (no anos de 1995) de renda mínima implantados no Brasil. A proposta de um programa de renda vinculado à obrigatoriedade de ingresso e permanência dos filhos em idade escolar na rede pública de ensino representou uma mudança radical em relação ao projeto original e ao debate de 1970.

Na atual versão somente podem se habilitar os “indivíduos” com filhos em idade escolar. Neste sentido, nas mudanças são promovidas discriminações - pobres sem filhos em idade escolar, adultos pobres sem filhos, idosos pobres, etc. – que relembram àquelas propostas nos anos 1930. Também neste sentido, uma renda mínima não é um direito de todos os cidadãos pobres, é uma forma de investir no futuro tornando viável, no presente, a manutenção das crianças e adolescentes na rede escolar. Houve uma mudança de objetivos, portanto.

O projeto do Senador Suplicy foi aprovado no Senado em dezembro de 1991 e encaminhado à Câmara dos Deputados³⁶, onde recebeu várias ementas³⁷, sendo aprovado somente em 09 de janeiro de 2004, tendo prevista sua implantação para janeiro de 2005.

Nos anos 90, o Brasil passava uma crise recessiva, que se impunha rapidamente desde 1930. Por outro lado, a atenção dos governos, prioritariamente, estava voltada para o combate à inflação e para os problemas decorrentes do ajuste fiscal, conforme exigia o FMI. A preocupação concentrava-se no contexto dos gastos públicos e na política de exportação, não havendo espaço para a implantação de qualquer política de enfrentamento à pobreza e de redistribuição de renda, até porque a

³⁶ Projeto de Lei n 2.661/1992, que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM

³⁷ Ver Fonseca, 2001 p. 109

superação da pobreza era percebida como decorrente da estabilidade da moeda e do futuro crescimento da economia.

Camargo³⁸ incorpora ao debate sobre Renda Mínima o critério da articulação à rede familiar e a escolarização de filhos e dependentes em idade escolar. Propõe a adoção de uma transferência monetária equivalente a um salário mínimo à toda família, independente da renda familiar, com filhos ou dependentes de 07 a 14 anos, desde que regularmente matriculados na escola pública. O vínculo com a escola pública era o termo de garantia para focalização do programa nos estratos de menor renda, dada a dificuldade de comprovação de renda entre estes.

A grande inovação desse debate foi a articulação da educação com a transferência monetária e a introdução da unidade familiar no lugar do indivíduo como beneficiário dos programas, na perspectiva de romper com o caráter meramente compensatório pela incorporação de um componente estrutural. São essas características que vão influenciar fortemente o estabelecimento dos programas implantados a partir de 1995, tendo a família como unidade beneficiária e a obrigatoriedade de ingresso e frequência de crianças, em idade escolar, na rede de ensino.

Em 1995, iniciam-se as primeiras experiências municipais em Campinas e Ribeirão Preto, em São Paulo, e em Brasília, no Distrito Federal, seguida de outras propostas e experiências em vários municípios e estados brasileiros, além de formulação de propostas nacionais, expressando respostas de governos às pressões da sociedade para enfrentamento da pobreza. “Nesse contexto, a Política de Renda Mínima ultrapassa o patamar de mera utopia, para se constituir numa alternativa concreta de política social” (SILVA E SILVA et. al., 2004, p. 90).

³⁸ Ver Silva e Silva, Yasbek e Giovani, 2004 p. 89

Entretanto, há que se considerar que, desde 1993, o país vem mergulhando numa crise econômica, cuja agenda, desde 1994, tem sido o processo de estabilização da moeda e de contenção de gastos públicos, com destinação de crescentes *superavits* fiscais para o pagamento da dívida externa e interna, com implantação do Plano Real. Esse novo contexto, colocou ao governo Fernando Henrique Cardoso, no seu primeiro mandato, em 1995, a prioridade da estabilização econômica, cuja preocupação central era assegurar um lugar para o Brasil na economia globalizada, mesmo que de forma dependente e periférica. Para tanto, esse governo assumiu uma política neoliberal imprimindo novos rumos para a questão social, conseqüentemente para a pobreza.

Nesse contexto, o desenvolvimento de experiências de programas de Renda Mínima e o surgimento de novas propostas são sustentadas por alguns fatores conjunturais, a saber:

- a) elevação dos índices de desemprego e precarização das relações de trabalho em conseqüência das políticas liberais de ajuste estrutural da economia brasileira, à competitividade da economia globalizada adotadas nos anos 1990;
- b) aumento da violência nas grandes cidades;
- c) baixa escolarização formal do trabalhador brasileiro para responder às novas demandas postas face às transformações ocorridas no mundo do trabalho e, paradoxalmente, o desemprego de trabalhadores qualificados;
- d) elevados índices de trabalho infantil, com exploração da criança e do adolescente;
- e) elevação da pobreza, sendo as crianças, os jovens e as famílias chefiadas por mulheres os grupos mais atingidos.

A partir de 2001, há a implementação dos programas de transferência de renda, de forma descentralizada nos municípios. Transforma-se o Programa de Garantia de Renda Mínima- PGRM, em Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, e criação do Programa Bolsa Alimentação. Além disso, há expansão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e do Benefício de Prestação Continuada – BPC.

No discurso do Governo Federal, esses programas, sem precedentes em termos de abrangência na Política Social Brasileira, passam a ser considerados eixo central de uma “grande rede nacional de proteção social” implantada no país (SILVA E SILVA et. al. 2004, p. 92).

Ainda nesse período, o Senador Eduardo Suplicy, apresenta novo projeto de Lei n.º 266/2001 ao Congresso Nacional, para a instituição de uma Renda de Cidadania para todos os brasileiros e mesmo estrangeiros residindo no Brasil por cinco anos ou mais.

A partir de 2003, com o início do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, os programas de transferência de renda sofrem mudanças de caráter qualitativo e quantitativo, na direção da construção de uma Política Pública de Transferência de Renda, destacando-se os seguintes aspectos:

- a) indicação de prioridade no enfrentamento da fome e da pobreza. Fazendo dessa temática a agenda pública brasileira, partindo do pressuposto de que as Políticas Sociais são importantes mecanismos de enfrentamento à pobreza, desde que articuladas a Política Econômica e demais políticas;
- b) aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma Ementa Constitucional, no âmbito da Reforma Fiscal aprovada no final de 2003, que inclui um parágrafo que prevê a implantação de um programa de renda mínima para prover a subsistência a pessoa ou famílias, dando prioridade àquelas que vivem em

estado de maior necessidade, devendo ser financiado, de modo coordenado, pela União, Estados e Municípios.³⁹

- c) Iniciação de um processo de unificação de programas nacionais de transferência de renda, a partir de julho de 2003. A proposta inicial é de unificar quatro programas federais de transferência de renda – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação -, tendo sido iniciada a implementação da proposta inicial em outubro de 2003. O novo programa denomina-se Bolsa Família.⁴⁰
- d) Elevação dos recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda;
- e) Baseado no Projeto de Lei n.º 266/2001, do Senador Suplicy, foi sancionada, a Lei de Renda Básica de Cidadania, com previsão para a implantação a partir de 2005. Trata-se de um programa nacional, devendo iniciar o atendimento dos mais pobres, destinado a todos os brasileiros ou estrangeiros residentes no país por cinco anos ou mais, cujo benefício é a transferência de uma renda básica incondicional para todos, independente do trabalho ou de outra exigência qualquer;
- f) Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em janeiro de 2004, unificando os Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

O processo de desenvolvimento histórico da Política Social brasileira rumo à construção de uma Política Pública de Transferência de Renda evidencia que os programas de transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias representam elemento central na constituição do

³⁹ Essa Emenda Constitucional será votada no âmbito do Senado como parte da Reforma Fiscal em curso. (SILVA e SILVA et. al. 2004, p. 94)

⁴⁰ O Programa Bolsa Família prevê, inicialmente, o atendimento de 3,6 milhões de famílias, em 2003. A meta para 2006 é de 11,4 milhões de famílias. (SILVA e SILVA et al. 2004, p.94)

atual Sistema Brasileiro de Proteção Social, mormente da Política de Assistência Social (SILVA E SILVA et. al. 2004, p. 95).

A proposta orçamentária para o ano de 2005, segundo BOSCHETTI et. al. (2004), consolida a tendência da política de assistência social constituir-se como programa de transferência de renda. Somado os valores orçamentários, constata-se que 90,35% do total de recursos são destinados às ações e benefícios e 79,16% do MDS são destinados para os programas de transferência de renda.

Isso demonstra que o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, vem priorizando os programas de transferência de renda, ainda que para categorias ou segmentos específicos, o que impede de promover a ruptura definitiva, embora a perspectiva de construção do Sistema Único de Assistência Social⁴¹, a partir de 2006, possa contribuir para a reversão progressiva desse quadro.

3.2. Programas de Transferência de Renda Nacionais

Os Programas de Transferência de Renda nacionais compõem a Rede de Proteção Social direcionada à população pobre do país, cuja renda, fixada na Linha da Pobreza, é de meio salário mínimo de renda familiar *per capita*, exceto o Benefício de Prestação Continuada que determina uma renda *per capita* familiar inferior a um quarto do salário mínimo.

São considerados Programas de Transferência de Renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independente de prévia contribuição, à famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda *per capita* familiar (SILVA E SILVA et. al. 2004, p. 131).

⁴¹ Política Nacional de Assistência Social, resolução n.º 145, de outubro de 2004 – DOU 28/10/2004. Aprova também a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, cumprindo uma deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social.

Fazem parte dessa Rede de Proteção Social os programas: Benefício de Prestação Continuada –BPC; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; Programa Agente Jovem; e Programa Bolsa Família.

3.2.1. Benefício de Prestação Continuada – BPC

O Benefício de Prestação Continuada é a transferência monetária mensal, no valor de um salário mínimo, pago a pessoas idosas a partir de 65 anos⁴² de idade e a pessoas com deficiência, consideradas incapacitadas para o trabalho e para vida independente, ou seja, impossibilitados de prover sua manutenção ou de tê-la provida pela sua família. Para receber o benefício, o indivíduo deve se enquadrar em alguns critérios:

- a) Possuir renda familiar mensal *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo;⁴³
- b) Não estar vinculado a nenhum regime de previdência social e não receber nenhum benefício;
- c) O benefício pode ser pago a mais de um membro da família, desde que comprovadas as condições exigidas. Para o cálculo da renda familiar, o benefício concedido ao outro membro passa a compor a renda e faz parte do cálculo da renda *per capita* familiar para concessão do novo benefício;

O Benefício de Prestação Continuada é previsto pela Constituição Federal de 1988, no seu artigo 203 e assegurado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, nos artigos 21 e 22. Regulamentado ainda pelo Decreto n.º 1.744, de 11 de dezembro de 1995, passando a ser concedido em janeiro de 1996.

⁴² De acordo com o Estatuto do Idoso.

A coordenação geral do BPC é realizada pela Secretaria de Assistência Social, no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo implementado por agências locais do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. O benefício é reavaliado a cada dois anos, mediante parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social, cessando quando ocorrer recuperação da capacidade laborativa, no caso da pessoa com deficiência, com alterações das condições socioeconômicas de ambos ou no caso de morte do beneficiário, não tendo os dependentes o direito de requerer pensão por morte.

O pagamento é feito pelo INSS, por intermédio da rede bancária, com cartão magnético.

Para ter acesso ao benefício, o interessado faz requerimento numa agência do INSS, apresentando declaração de composição do grupo familiar para comprovar a condição de carência, comprovação de idade, no caso dos idosos e submissão a perícia médica, no caso das pessoas com deficiência.

Segundo análise de GOMES (2002), o BPC tem alcance restrito e rigorosa e crescente seletividade. Ao ser vinculado ao salário mínimo, para prover as necessidades familiares, torna-se questionável, pois trata-se do limite da sobrevivência. Além disso, a centralidade na família, como responsável pela manutenção de suas necessidades, restringe o acesso a mais de um benefício, pois agrega-se o benefício recebido à renda familiar, colocando o beneficiário na “armadilha da pobreza” (SILVA e SILVA e BARBOSA, 1998). “Esta situação traduz-se, no limite, na proibição de que mais de uma pessoa na família tenha o benefício[...] , quando não for atendido o critério da renda, posto que a provisão recebida tem que se somar ao cálculo de renda.”(GOMES, 2002, p. 67).

⁴³ Segundo o artigo “Os imbróglis da luta contra a pobreza”, Lena Lavinas, a renda *per capita* para a concessão do BPC, passou de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para $\frac{1}{2}$ salário mínimo, aprovada no ano de 2004, implantada em 2005 e sendo paga aos beneficiados.

Nesse sentido, outro agravante com relação ao BPC é a situação de vulnerabilidade na qual os beneficiários estão inseridos. "Tal situação de vulnerabilidade [...], acrescida de precárias condições de existência, qual seja, no limite da indigência é forçoso reconhecer por um lado que esta provisão é um direito necessário e legítimo, e por outro que seu valor é insuficiente e seu alcance limitado e excludente". (GOMES, 2002, p. 68)

O Benefício de Prestação Continuada[...] constitui-se um direito restrito e arbitrário, posto que guiado pelo critério de menor elegibilidade, e que tem sofrido consideráveis e sucessivas restrições. Todavia, ainda assim, desgarrado e desarticulado de um conjunto de programas, projetos e serviços que deveriam lhe apor substância e sentido, no valor de um salário mínimo, para aqueles que recebem é uma provisão garantida, certa, regular e é responsável pela sobrevivência dessas pessoas (GOMES, 2002,p. 79).

Diante disso, ressaltamos a necessidade de articulação entre a política pública de Assistência Social e demais políticas sociais, bem como da criação de programas que permitam a pessoa com deficiência e o idoso, bem como sua família, sair da lógica de exclusão e subalternidade. É preciso que se tracem novas estratégias de ampliação e aumento desse benefício, visando a inclusão social e a efetivação de direitos.

3.2.2. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil surge num contexto de constantes denúncias sobre o trabalho escravo a que crianças estavam sendo submetidas em vários estados, principalmente em trabalhos de corte de cana e em carvoarias.

Foi inicialmente chamado de Programa Vale Cidadania, instituído pelo Governo Federal , em 1996. Posteriormente, denominado de Programa de Erradicação

do Trabalho Infantil – PETI. Foi implantado primeiramente no Mato Grosso do Sul, na zona canavieira de Pernambuco e na região sisaleira da Bahia. Em 1998 expande-se para a região citrícola de Sergipe, para o garimpo Bom Futuro, no Município de Ariquemes, em Rondônia, e para os canaviais do litoral fluminense, no Rio de Janeiro.

Embora se tratasse ainda de uma iniciativa quantitativamente restrita, evidenciava uma alternativa de política pública, que ultrapassava os limites de municípios e estados, direcionada à criança e ao adolescente, propondo-se a estabelecer uma articulação entre transferência monetária e política social básica (SILVA E SILVA et. al. 2004, p.97).

No ano de 1999, o PETI passa a atender também os Estados do Pará, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Espírito Santo. Também foi estendido para crianças e adolescentes residentes nas áreas urbanas, principalmente, àquelas que trabalhavam em lixões. A proposta era fazer com que as crianças trocassem o trabalho penoso pela escola.

Apesar de vivenciar grande expansão em 2001 e 2002, no ano seguinte, o Programa é marcado por estagnação e atrasos no repasse dos recursos para os municípios.

O PETI é um programa implementado em parceria com estados e municípios e com a sociedade civil. Tem por objetivo erradicar as piores formas de trabalho infantil nas zonas rurais e urbanas, em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas e degradantes, possibilitando o acesso e a permanência e o bom desempenho de crianças e adolescentes na escola.

Destina-se às famílias com renda *per capita* familiar de até ½ salário mínimo, com crianças/adolescentes entre 07 e 15 anos de idade, possibilitando a estes frequentarem e permanecerem na escola, além de participarem de ações sócio-educativas, mediante complementação de renda mensal às suas famílias.

O PETI desenvolve três modalidades de atendimento:

- a) Bolsa Criança Cidadã, de caráter emergencial e temporário, cujo repasse monetário direto às famílias varia de R\$ 25,00 a R\$ 40,00 mensais, por criança/adolescente na zona rural ou urbana⁴⁴;
- b) Jornada Ampliada, que consiste no oferecimento de ações sócio-educativas em horário complementar ao da escola, tipo recreação, reforço escolar, artes, músicas, esportes, complementação alimentar. A intenção é manter as crianças e adolescentes ocupados durante todo o dia dificultando o retorno ao trabalho.
- c) Esta modalidade destina-se aos adultos e consiste no desenvolvimento de ações para garantir às famílias o acesso a programas e projetos de qualificação e requalificação profissional e de geração de trabalho e renda, ou a ações que visem a melhoria da qualidade de vida das famílias.

Para que as famílias recebam o benefício, as crianças e adolescentes devem ser retirados do trabalho e mantidos na escola e na Jornada Ampliada. Além disso, os responsáveis devem participar das atividades sócio-educativas e os adultos da família, dos programas e projetos de qualificação profissional e geração de trabalho e renda. O benefício cessa quando o adolescente completar 15 anos.

O PETI se configura como um programa de transferência de renda, que, segundo Paiva (2003, p. 104), visa “assegurar a sobrevivência material das crianças que necessitam ser protegidas da exploração do trabalho precoce”. Porém, “o desemprego dos pais e provedores, obriga-os a se dedicarem a atividades precárias, insalubres e degradantes, aliciadoras da força de trabalho das crianças, o que também requer medidas adicionais” (Ibid. 2003, p. 104).

⁴⁴ Áreas urbanas são consideradas as capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes.

Problemáticas dessa natureza[...] tem um nítido recorte de classe, ou seja, é uma realidade tipificada como contingência econômica da miséria, da pobreza extrema, a revelar a face mais opressora e exploradora do sistema capitalista nacional, que mantém, em pleno século XXI, milhões de famílias sobrevivendo nas mais degradantes condições laborais, sobretudo expondo suas crianças à violência de um trabalho precoce[...] além da perda do direito fundamental à educação e às experiências lúdicas da infância (PAIVA, 2003, p. 105-106).

Nesse sentido, ao retirar a criança da situação de trabalho e garantir-lhe o direito à educação, ao lazer, à cultura, entre outros, é preciso desenvolver ações que envolvam a família e que permitam a essa família condições de prover a sua própria manutenção.

3.2.3. Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano -Agente Jovem

O Programa Agente Jovem foi criado em 2001, direcionada a jovens de 15 a 17 anos, preferencialmente que se encontrem fora da escola, pertencentes a famílias pobres, com renda *per capita* de até meio salário mínimo, em situação de risco social e que tenham participado de outros programas sociais, como o PETI.

Para receber a bolsa, o jovem precisa ter frequência mínima na escola e nas atividades desenvolvidas no programa de 75%. Sendo o valor do benefício é de R\$ 65,00 mensais.

O projeto se destina a oferecer capacitação, não se configurando como atividade de trabalho e que possibilitem a permanência dos jovens no sistema de ensino, ao mesmo tempo que os prepare para o mercado de trabalho futuro.

Tem por objetivos criar condições para inserção, reinserção e permanência de jovens no sistema de ensino; integrar o jovem à sua família, à comunidade e à sociedade; propiciar a participação do jovem, preparando-o para atuar como agente de

transformação e desenvolvimento de sua comunidade; contribuir para a redução de índices de violência, de uso de drogas, de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs), AIDS e gravidez precoce; desenvolver ações que contribuam para a integração e interação de jovens quando do seu desligamento do Programa, a partir de 18 anos de idade inseridos no mercado de trabalho.

O programa Agente Jovem enfrenta muitos desafios ao trabalhar com adolescentes inseridos numa sociedade que não propicia perspectivas futuras, principalmente de educação e de trabalho. Infelizmente, a educação, assim como muitas políticas públicas está sendo mercantilizada e eletizada, assim como o mercado formal de trabalho esta cada vez mais restrito e seletivo, que não consegue absorver a demanda.

3.2.4. Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003, com o intuito de unificar os quatro programas federais de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás ou Auxílio Gás e Cartão Alimentação.

A unificação dos Programas de Transferência de Renda, mediante a criação do Bolsa Família, situa-se no âmbito da prioridade de combate à fome e a pobreza. Tem como propósito manter um único programa de transferência de renda, articulando programas nacionais, estaduais e municipais, além de elevar o valor do benefício, ampliar o repasse de recursos e melhorar o atendimento, numa perspectiva de construção de uma Política Nacional de Transferência de Renda.

O Bolsa Família destina-se às famílias, consideradas indigentes, com renda *per capita* familiar de até R\$ 50,00 e a famílias consideradas pobres, com renda *per capita* de até R\$ 100,00. As famílias do primeiro grupo recebem um benefício fixo de R\$ 15,00 por cada filho, mais o benefício variável que pode ser de até R\$ 95,00 mensais. As famílias do segundo grupo recebem o benefício fixo no valor de R\$ 15,00 por filho, podendo receber até R\$ 45,00 mensais.

Para receber o benefício, a família está sujeita a condicionalidades ou contrapartidas estipuladas pelo programa: renda *per capita* de até R\$ 100,00; a família pode receber por até três filhos; as crianças de 07 a 15 anos devem estar regularmente matriculadas na rede pública de ensino e ter 85% de frequência; as crianças de até 07 anos devem fazer consultas regulares e estar com a carteirinha de saúde em dia; frequência das gestantes aos exames de rotina; retorno dos adultos analfabetos à escola, devendo toda a família participar de ações de educação alimentar, além do que, a mãe é a representante preferencial do grupo familiar.

O Programa Bolsa Família beneficia prioritariamente a família e não o indivíduo. Assim, de acordo com Silva e Silva et. al. (2004), considera-se família todo grupo ligado por laços de parentesco ou afinidade, que formam um grupo vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de todos os seus membros. Essa proteção à família é considerada um grande avanço para as políticas de transferência de renda.

A inclusão das famílias no programa é realizado através do Cadastramento Único⁴⁵, de acordo com os critérios de elegibilidade pré-estabelecidos. Não há prazo para a permanência no programa, somente o cumprimento das condicionalidades e manutenção desses critérios de elegibilidade. Cabe ao ministério, aos estados e

⁴⁵ O Cadastramento Único é um sistema onde as famílias são cadastradas para receber os benefícios do Programa Bolsa Família, PETI e Agente Jovem. Trata-se de banco de dados onde se tem o registro de todas as informações da família beneficiada.

municípios acompanhem se estas condicionalidades esta sendo cumpridas, e posteriormente, de cada três meses, repassar essas informações à Secretaria Executiva.

Essas condicionalidade foram criadas sob a justificativa de fazer com que o programa seja capaz de romper com o viés assistencialista, permitindo com que as famílias se tornem emancipadas e independentes.

A execução do Bolsa Família ocorre de forma descentralizada, mediante coordenação dos três níveis de governo. O financiamento tem como fonte de recursos as dotações alocadas dos Programas de Transferência de Renda federais e do Cadastramento Único e outras dotações do Orçamento da Seguridade Social.

No Bolsa Família, por ser uma estratégia de unificação da vários Programas de Transferência de Renda, e como esses programas vêm sendo criados por municípios, Estados e União, torna-se central a proposta de articulação dos três níveis de governo, ou o que denominam de parcerias, vistas como uma inovação nas políticas sociais (SILVA E SILVA et. al. 2004, p. 14)

Além dessa interação entre os entes governamentais, o programa também pressupõe articulação entre as demais políticas e programas para que seja capaz de atender todos os indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social.

Efetiva articulação da transferência monetária com outros programas sociais e com um Política Econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida [...], necessidade de ativar programas de alfabetização, capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, acesso à educação e a serviços de saúde. (SILVA E SILVA et. al. 2004, p.137, 139)

O agente operador do Sistema do Cadastramento Único e também agente pagador é a Caixa Econômica Federal.

Até o ano de 2006, as metas do Bolsa Família são de que devem ser atendidas 11,4 milhões de famílias, o que representa, quase 50 milhões de pessoas, significando 100% das pessoas em situação de pobreza (SILVA E SILVA et. al. 2004).

O Programa Bolsa Família, de acordo com seus objetivos, tem como prioridade a família, no intuito de reverter o quadro de pobreza e exclusão em que encontram-se grande parte da população. Porém, ao focar famílias com filhos até os 15 anos de idade, exclui àquelas famílias que não possuem filhos. Além disso, não permite que as famílias que participam de outros programas de transferência de renda, façam parte do Bolsa Família. Esses critérios de elegibilidade, ao invés de ampliar, restringe o direito das famílias de estarem integradas em outros programas.

Nesse sentido, segundo Martins e Paiva (2003, p.64), "o trabalho socioeducativo pode, assim, estruturar-se a partir do diálogo com as famílias, definindo eixos temáticos e estratégicos de ação que venham contribuir para o processo emancipatório e de transformação da realidade social excludente.

Como viemos frisando no decorrer deste trabalho, é preciso que construam mecanismos de inclusão social e não de mais critérios de exclusão. As medidas de transferência de renda, ao mesmo tempo que são focalistas e seletivas, por ter recorte específico e critérios de elegibilidade rigorosos, representam um grande avanço em termos de políticas públicas de proteção social. São inovações no campo da garantia do direito a uma renda mínima.

Cabe nesse momento à política pública de Assistência Social, em parceria com as demais políticas, romper com esse caráter compensatório, de estigma e inferioridade dos beneficiados pelos programas de transferência de renda, e construir uma nova realidade, com sujeitos emancipados, conscientes e edificadores de suas próprias vidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Programas de Renda Mínima e de Transferência de Renda surgem num momento específico de reestruturação produtiva, de desmonte do estado dos sistemas de proteção social, já bastante residuais nos países latino-americanos, acentuando a fragilização e minimalização das políticas sociais. Essa conjuntura é mareada pela noção de Estado mínimo, desresponsabilizando-o pela implementação de políticas públicas, com prioridade para as questões econômicos-financeiros. Além disso, inicia-se um processo de privatização dessas políticas sociais e de transferência para a sociedade civil e instituições privadas, da responsabilidade de realizá-las.

Todas essas mudanças políticas e econômicas, que influenciam diretamente no social, são resultado da ascensão da ideologia neoliberal, iniciada no Consenso de Washington e disseminada para todo o mundo. É a chamada “era da globalização”. Porém, essa nova era de expansão, de avanços tecnológicos e científicos nunca imaginados ou vistos antes, de informações rápidas (internet, telefone, televisão) vem acompanhada do aumento violento da pobreza, da fome, das desigualdades sociais entre continentes, entre países, entre estados e municípios, do global para o local.

É nessa dicotomia entre inovações e exclusões que tenta sobreviver a grande maioria da população, que não tem acesso às “maravilhas do mundo moderno”, mas que moram em barracos, em periferias e favelas ou até mesmo na rua; que não tem acesso à terra, à educação ou à creches para seus filhos; que não tem acesso à proteção social, apesar dela ser um direito universal.

É essa grande massa que vive de trabalhos degradantes, aviltantes, sendo explorados diariamente em trabalhos informais, sazonais, temporários - os chamados “bicos”, sem a possibilidade de uma renda fixa que garanta, pelo menos, a alimentação. Dessa situação, não escapam nem as crianças, que para auxiliar nas despesas da casa começam a trabalhar desde cedo, reproduzindo o ciclo de subalternização da família.

Diante desse pandemônio instaurado, surgem as primeiras propostas de instituição de programas de renda mínima, como medida de enfrentamento à pobreza e à fome, tendo como guia o reconhecimento de que todos são cidadãos portadores de direitos, e que esses direitos garantem condições dignas de vida, de justiça e equidade social.

Há alguns séculos que os povos desenvolvem ações para garantir um mínimo de existência para determinadas categorias. Essas ações sempre tiveram caráter compensatório e de caridade, sendo realizadas principalmente pela Igreja e entidades beneficentes. Porém, em dado momento histórico, mais precisamente no século XVI, que a instituição de uma renda mínima passa a ter caráter legal.

Essa primeira experiência permitiu que a renda mínima fosse instituída em diversos países europeus e também nos Estados Unidos, cada uma com um recorte específico e de acordo com a realidade de cada país, constituindo-se no embrião da Assistência Social como política pública que deve ser afiançada pelo Estado.

No Brasil, o debate sobre renda mínima inicia na década de 70, mas só vai se tornar parte da agenda pública na década de 90, quando o Senador Eduardo M. Suplicy apresenta o projeto de Lei n.º 80/91, que instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima- PGRM ao Senado. O projeto, após receber nove ementas, é aprovado por unanimidade no Senado, sendo encaminhado para a Câmara, onde permanece até janeiro de 2004, quando finalmente é aprovado. A Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004, institui a Renda Básica de Cidadania, representando um grande avanço no campo da proteção social.

Ao longo de sua permanência no Congresso, o projeto do Senador Suplicy vai inspirar as primeiras propostas municipais de programas de renda mínima e transferência de renda. Cabe ressaltar, que a proposta do Senador tinha como foco o indivíduo como portador do direito a uma renda mínima. Os primeiros programas implantados, trazem uma diferenciação ao articular a renda mínima à educação e ao focalizar unidade familiar

ao invés do indivíduo, na perspectiva de romper com o caráter compensatório da transferência monetária.

Balizado nessas experiências municipais, surgem os programas nacionais de renda mínima e de transferência de renda: Benefício de Prestação Continuada – BPC; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; e o Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família, o mais novo dos programas com esta envergadura, resulta da unificação de quatro programas de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Antes da unificação, cada um desses programas eram administrados por ministérios diferentes, de forma fragmentada, com público alvo específico.

Apesar da junção desses programas, perpetua-se as características de seletividade e de focalização, além de muitos impasses do ponto de vista da gestão e do controle social. Tal característica é reforçada pela divisão realizada a nível federal, quando se cria uma Secretaria de Renda e Cidadania, que trata do Programa Bolsa Família; e outra de Assistência Social, que trata dos demais programas de transferência de renda, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Tendo como guia a política de Assistência Social e sua condição de alicerçadora da renda mínima, essa repartição é a continuação de uma prática política combatida durante décadas, da superposição de ações e estruturas que contribuem para não alcançar os objetivos a que se propõe, ou seja, combate à pobreza e à fome.

Além disso, por tratar de segmentos específicos - crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência – e não desenvolver um trabalho em parceria com as demais políticas sociais, tais ações, implementadas isoladamente, não contribuem para a emancipação do indivíduo e sua família, que reproduz a dependência ao Estado, ou o que é pior, menos apoiado na sua luta pela sua dignidade, no seu direito a vida, na sua liberdade.

Para que esses programas deixem de ser meros repasses monetários às famílias e realmente alcancem os objetivos propostos de emancipação do sujeito, onde estes sejam senhores dos seus destinos e construtores uma nova sociedade, com equidade social, é imprescindível que se organize um forte sistema público de proteção social, com parcerias entre todas as políticas públicas: saúde, educação, habitação, geração de emprego e renda, esporte e lazer, cultura, meio ambiente, transporte, entre outros, a nível nacional, estadual e por fim, municipal. Em contra partida, os municípios, que conhecem a realidade de sua população, devem integrar todos os programas desenvolvidos a nível local, fortalecendo a rede de atendimento.

Somente com políticas públicas gestadas e implementadas de forma integrada é que será possível romper com esta lógica posta na sociedade, que massacra os cidadãos, como se eles fossem responsáveis pela condição miserável em que vivem.

Cabe a política de Assistência Social, que prima pela universalidade no atendimento, pela garantia de mínimos sociais, pela garantia de direitos e sua condição de permear todas as políticas, e também aos profissionais que trabalham nessa área, edificar um novo momento para a política de renda mínima. Um momento onde a omissão e o desrespeito pelo ser humano seja banido, onde os princípios da Constituição Federal sejam honrados e onde as políticas públicas atendam as demandas apresentadas.

Vale ressaltar que o debate sobre essa temática é muito recente e está posto na sociedade e na agenda pública, sendo permeado por várias posições políticas-ideológicas, propiciando uma imprecisão conceitual e não permitindo que haja uma definição única para contemplar todos que estão inseridos nessa discussão.

Por fim, por acreditarmos que este tema possui extrema relevância para o Serviço Social, bem como para as demais ciências sociais, sugerimos a continuidade desse estudo com uma pesquisa empírica, objetivando verificar como se efetuou a implantação dos programas de transferência de renda nos municípios, de que forma eles vem sendo gerenciados pela administração municipal e qual a visão dos beneficiados.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. COIMBRA, Antonio Marcos. *Política Social e Combate à Pobreza*. 4 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.
- ARAÚJO, Odília Souza de. *O Direito à Segurança Social*. Política Social Preventiva: desafios para o Brasil. DIETER, Benenecke W. NASCIMENTO, Renata. (orgs). Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.
- ARAÚJO, Tarcisio Patricio de . LIMA, Roberto Alves de. *Políticas Públicas e Redução da Pobreza*. Política Social Preventiva: desafios para o Brasil. DIETER, Benenecke W. NASCIMENTO, Renata. (orgs). Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.
- BARBOSA, Maria Madalena Martins. SILVA e SILVA, Maria Ozanira. *O Benefício de Prestação Continuada – BPC: desvendando suas contradições e significados*. Ser Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social – v 1, n ° 1. Brasília: Ser Social, UnB, 1998.
- BRASIL. Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Lei n ° 8.742. 2ª edição. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Estado de Assistência Social. Brasília – DF: 2001.
- _____. Lei n ° 10.835, de 08/01/2004. DOU n ° 6. Renda Básica de Cidadania.
- BOSCHETTI, Ivanete. TEIXEIRA, Sandra Oliveira. DIAS, Adriane Tomazelli. *Programas de Transferência de Renda: a “nova” face da política de Assistência Social no Governo Lula*. Análise do PLOA do Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome para 2005. INFOGESST, Brasília: UnB, 2004.
- BRANCO, Francisco. *O rendimento Mínimo Garantido como Direito de Cidadania em Portugal: Virtualidade e Limites*. Seminário Internacional: Mínimos de Cidadania e Benefícios a Idosos e Pessoas Deficientes: Brasil, França e Portugal. NEPSAS/ PUC/SP, 2002.
- _____. *Serviço Social, Rendimento Mínimo e Inserção*. Seminário Novos Desafios ao Serviço Social: experiências europeias, rendimento mínimo e inserção. Instituto Superior de Serviço Social – ISSS. Departamento Editorial: Actas, 1996.
- Cartilha Brasil: um país de todos. *O Brasil na Era do Desenvolvimento Sustentável - crescimento, emprego, inclusão social e democracia: este é o novo Brasil*. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República. Governo Federal. Ano 2, n ° 4. Brasília, 2004.
- COUTO, Berenice Rojas. *O Direito e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.
- EUZÉBY, Alain. *Proteção Social, Pilar da Justiça Social*. Seminário Internacional: Mínimos de Cidadania e Benefícios a Idosos e Pessoas Deficientes: Brasil, França e Portugal. NEPSAS/ PUC/SP, 2002.

EUZÉBY, Chantal. *A Inclusão Social: o maior desafio para os sistemas de proteção social*. Seminário Internacional: Mínimos de Cidadania e Benefícios a Idosos e Pessoas Deficientes: Brasil, França e Portugal. NEPSAS/ PUC/SP, 2002.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A Política Social do Estado Capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. *O Que é Política Social?* 5 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

_____. *A Natureza e Desenvolvimento das Políticas Sociais no Brasil*. Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 3. – Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga. *Direitos das Pessoas com Deficiência: garantia de igualdade na diversidade*. Rio de Janeiro: WVA – Ed., 2004.

FERREIRA, Ivanete Boschetti. *As Políticas de Seguridade Social: Assistência Social*. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

_____. *Assistência Social: os limites à efetivação do direito*. Revista Katalysis. UFSC/CSE/DSS. n 4. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

_____. *Saídas para a “Crise”: o debate teórico em torno do programa de renda mínima francês*. Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento? (org.) São Paulo: Cortez, 1997.

_____. *O Trabalho e a Assistência: as hesitações e os paradoxos do programa de renda mínima na França*. Revista Serviço Social e Sociedade, n ° 52. São Paulo: Cortez, 1996.

FLEURY, Sonia. *Novas Bases para a Retomada da Seguridade Social*. Praia Vermelha. Estudos de Política e Teoria Social. Pós-graduação em Serviço Social. UFRJ, n ° 9. Rio de Janeiro, 2003.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GILAIN, Bruno. PARIJS, Philippe Van. *Um panorama a curto prazo e seu impacto distributivo*. Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento? (org.) São Paulo: Cortez, 1997.

GOMES, Ana Lígia. *O Benefício de Prestação Continuada: uma trajetória de retrocessos e limites- construindo possibilidades de avanços?* Seminário Internacional: Mínimos de Cidadania e Benefícios a Idosos e Pessoas Deficientes: Brasil, França e Portugal. NEPSAS/ PUC/SP, 2002.

HOVEN, Rudy Van den. *O sistema de segurança social holandês e a renda mínima. Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?* (org.) São Paulo: Cortez, 1997.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. *Políticas Sociais; acompanhamento e análise*. N° 07. Agosto, 2003.

KRMPOTIC, Caludia Sandra. LUCUIX, María Beatriz. *La Reforma de la Asistencia social en Argentina y Brasil: institucionalidad social y marco jurídico-normativo en una perspectiva comparada*. Revista Serviço Social e Sociedade, n° 68. São Paulo: Cortez, 2001.

LAVINAS, Lena. *Os Imbróglis da Luta Contra a Pobreza*. Artigo Folha de São Paulo.

MARTINS, Valdete de Barros. PAIVA, Beatriz Augusto. *A Implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: uma nova agenda de lutas para a cidadania no governos Lula*. Revista Serviço Social e Sociedade, n° 73. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. *Controle Social e Assistência Social: o desafio (im)possível*. Revista Katalysis. UFSC/CSE/DSS. n 4. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001.

_____. *Cultura Política e Assistência Social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social*. Ser Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social / UnB / DSS – v.1, n° 1. Brasília, Ser Social UnB, 2003.

_____. *Assistência Social: do discurso do Estado à prática do serviço social*. 2° ed. Florianópolis, Editora da UFSC, 1996.

PAIVA, Beatriz Augusto. *Assistência Social e Políticas Sociais no Brasil – configuração histórica, contradições e perspectivas*. Revista Katalysis. UFSC/CSE/DSS. n° 4. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001.

_____. *A Política de Financiamento da Assistência Social: a imprecisa tradução da LOAS*. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. São Paulo, 2003.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

Política Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: 2004.

RAMOS, Daniela Peixoto. QUERINO, Ana Carolina. *O Impacto do Benefícios não Contributivos sobre a Pobreza no Brasil*. Política Social Preventiva: desafio para o Brasil. Dieter W. Benecke, Renata Nascimento (orgs). Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

SANTOS, Rúbia dos. *A Caracterização das Famílias Beneficiárias do Programa de Transferência de Renda: PETI/São José*. Dissertação de Mestrado. Pós-graduação em Serviço Social. UFSC, 2003.

SCHERER, Elenise. *Renda mínima de inserção: inclusão e exclusão*. Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento? (org.) São Paulo: Cortez, 1997.

Seminário Europeu. *Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Européia: a garantia de um rendimento mínimo*. Almancil, 01 e 02 fevereiro de 2000. Portugal, 2000.

SILVA, Carmem Lúcia da. *A Experiência das Famílias com Pessoas com Necessidades Especiais em Processo de Envelhecimento: uma nova dimensão da desproteção social*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PGSS/UFSC, 2004.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*(org.). São Paulo: Cortez, 1997.

_____. YASBEK, Maria Carmelita. GIOVANNI, Geraldo di. *A política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas e transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. *Desafios para Fazer Avançar a Política de Assistência Social no Brasil*. Assistência e Proteção Social. Revista Serviço Social e Sociedade. Ano XXIII, n 68. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. *Sobre os Programas Brasileiros de Garantia de Renda Mínima – PGRM*. Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento? (org.) São Paulo: Cortez, 1997.

_____. *Especificidade e Intersectorialidade da Política de Assistência Social*. Revista Serviço Social e Sociedade, n 77. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. *A Inclusão Social e o Programa de Renda Mínima*. Revista Serviço Social e Sociedade, n 66. São Paulo: Cortez, 2001.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília, 1992.

_____. *A Eficiência da Renda Básica*. Disponível em www.senado.gov.br/eduardosuplicy. Acesso em 29/06/2005.

ZEM, Carlos Alberto. *(Des)Equilíbrio Distributivos de Renda no Brasil e o Processo de sua Repercussão na Integração Nacional: uma abordagem estrutural de um país subdesenvolvido num cenário global*. Brasília: Gráfica e Editora Positiva, 1999.