



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social - SER

Erika dos Santos Laurindo

**O Programa Bolsa Família na perspectiva dos trabalhadores do CRAS de
Ceilândia Sul: uma questão de direito?**

Brasília (DF), dezembro de 2009

**Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social**

Erika dos Santos Laurindo

**O Programa Bolsa Família na perspectiva dos trabalhadores do CRAS de
Ceilândia Sul: uma questão de direito?**

**Monografia apresentada ao Departamento
de Serviço Social da Universidade de
Brasília como requisito parcial para
obtenção do diploma de graduação em
Serviço Social, sob orientação da Prof.^a
Camila Potyara Pereira.**

Brasília (DF), dezembro de 2009

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo que me concede.

Aos meus pais pelo amor e apoio incondicional.

À minha irmã, pela paciência e por dividir o que temos de mais precioso.

Aos meus familiares pelo carinho de sempre.

À minha orientadora, a Professora Camila Potyara Pereira, pela acolhida nesta reta final do curso.

À professora Rosa Helena Stein por todos os inesquecíveis momentos de alegria, ensinamento e partilha do primeiro ao último semestre da minha graduação

À todos os professores que colaboram para a minha formação acadêmica e pessoal.

Às minhas queridas amigas de curso que compartilharam tantos momentos de angústia, ensinamentos e conquistas e me ensinaram a arte de conviver na diversidade de pensamentos.

À mestrandia e amiga Kelma Jaqueline Soares e à professora Janaína Duarte pela disponibilidade em participar da banca de defesa de trabalho de conclusão de curso.

À todos os amigos pelo valiosa torcida e compreensão.

Aos trabalhadores do CRAS de Ceilândia Sul que possibilitaram a realização desta pesquisa.

Aos que direta ou indiretamente contribuíram para concretização deste sonho.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

TABELA 1-Valores dos benefícios pagos pelo PBF de acordo com a composição e renda familiar.....	33
TABELA 2 -Valores repassados pela União e pelo DF para os benefícios pactuados por família	39
TABELA 3- Valores dos benefícios Bolsa Social e Bolsa Escola de acordo com a composição familiar.....	41
TABELA 4- População urbana pobre, por escolaridade e região administrativa do Distrito Federal.....	43
TABELA 5 - População Beneficiada pelos programas sociais por escolaridade e região administrativa do Distrito Federal	44
TABELA 6 - Situação no Mercado de Trabalho por posição no domicílio dos beneficiários dos programas sociais	45
TABELA 7 - Resumo comparativo dos Programas Bolsa Família e Programa Vida Melhor.....	45
GRÁFICO 1 - Índice de Gestão Descentralizada do DF em 2008.....	41

LISTA DE SIGLAS

BM - Banco Mundial

BPC- Benefício de Prestação Continuada

CAPs- Caixa de Aposentadoria e Pensão

CRAS- Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centros de Referência Especializado da Assistência Social

DF – Distrito Federal

IAPs – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IDH- Índice de Desenvolvimento Sustentável

IFPRI - Instituto Internacional de Investigações sobre Políticas Alimentares

IGD - Índice de Gestão Descentralizada

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS- Ministério do Desenvolvimento Social

ONGs - Organizações Não Governamentais

PAIF- Programa de Atenção Integral à Família

PED/ DF – Pesquisa de Emprego e Desemprego do DF

PBF- Programa Bolsa Família

PIC- Programa de Iniciação Científica

PNAS- Política Nacional de Assistência Social

PNUD- Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento

PTR- Programa de Transferência de Renda

SEDEST- Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda

TCC- Trabalho de Conclusão de Curso

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	8
1.2 JUSTIFICATIVA	9
1.3 OBJETO DE PESQUISA	10
1.4 METODOLOGIA	10
2. A ORIGEM DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	14
2.1 A ORIGEM DA PROTEÇÃO SOCIAL NA EUROPA	14
2.2 A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	18
2.3 DIREITOS SOCIAIS E CIDADANIA	22
3. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ORIGEM E EVOLUÇÃO.....	27
3.1 CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	28
3.2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO DISTRITO FEDERAL	37
3.3 A RELAÇÃO ENTRE O PBF E A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	46
3.4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS DIREITOS DE CIDADANIA.....	48
4. A PERSPECTIVA DOS TRABALHADORES DO CRAS DE CEILANDIA SUL SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O PBF E SEUS BENEFICIADOS	50
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61
ANEXO 1.....	65
ANEXO 2.....	66

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) teve por objetivo compreender como os trabalhadores do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) de Ceilândia Sul percebem a relação entre o Programa Bolsa Família (PBF) e seus beneficiários. Para tanto buscou-se primeiramente compreender como ocorreu a origem da proteção social na Europa com a primeira Lei dos Pobres em 1388 e no Brasil com a Lei Eloy Chaves, aprovada em 1923 e considerada o marco da origem da proteção social. O direito a proteção social na forma de assistência social está historicamente relacionado à capacidade para o trabalho. No Brasil, somente na década de 1970 começou-se a vincular direitos sociais e cidadania. Apenas com a Constituição Federal de 1988, a assistência social passa a ser concebida como um dever do Estado e um direito do cidadão. Por isso, é fundamental identificar se sobressai a perspectiva de direitos na concessão dos benefícios da assistência, tais como o concedido pelo PBF. Embora haja a ciência de que o PBF não integra a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), para este estudo, compreende-se o PBF como um benefício assistencial, pois colabora para a garantia de mínimos sociais, uma vez que concede renda a famílias consideradas pobres e extremamente pobres. A presente pesquisa consiste em um estudo teórico sobre a assistência social e sobre o PBF aliado a pesquisa qualitativa na qual foi utilizada a técnica de entrevistas semi-estruturadas para a coleta de dados. Atualmente o PBF beneficia famílias em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal, na maioria das cidades os CRAS são responsáveis pelo cadastramento e monitoramento dos beneficiados. Por isso, para a realização desta pesquisa optou-se por entrevistar trabalhadores do CRAS. Desta forma, foram entrevistados 10 trabalhadores do CRAS de Ceilândia Sul, localizado no Distrito Federal. Os resultados dessa pesquisa apontam que há tanto a perspectiva assistencialista sobre o PBF quanto à perspectiva de concretização de direitos, isto porque os trabalhadores entrevistados, em sua maioria, relacionam o direito a renda ao exercício de atividade laboral. Assim, teria direito ao benefício aqueles que trabalham ou buscam inserção no mercado de trabalho e os que são incapazes de trabalhar, ou seja, a percepção dos trabalhadores do CRAS de Ceilândia Sul sobre a relação entre o PBF e seus beneficiados depende da relação do beneficiário com o mundo do trabalho.

Palavras-Chaves: Programa Bolsa Família, Política de Assistência Social, Programas de Transferência de Renda, Proteção Social, Direito Social.

1. INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) é um Programa de Transferência de Renda (PTR) do governo brasileiro criado em 2003 e gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que visa, dentre outros objetivos, combater a pobreza no Brasil. Este benefício é destinado a famílias pobres e extremamente pobres, sendo que o critério para definir a pobreza é baseado na renda. De acordo com o MDS, as famílias beneficiadas recebem entre R\$ 22,00 e R\$ 200,00 dependendo do número e idade de membros e atualmente o PBF atende a 12.486.021 famílias em quase todos os municípios do Brasil. Dentre as características do PBF, duas geram debates entre os estudiosos de política social: a focalização em famílias pobres e extremamente pobres e as condicionalidades nas áreas de educação e saúde.

Apesar de não constar na Política Nacional de Assistência Social como um programa da assistência, o PBF é em grande medida operacionalizado nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Portanto, está inserido no âmbito da política de assistência social.

Deste a promulgação da Constituição de 1988, assistência social é concebida como política pública, portanto um direito do cidadão. No entanto, as relações entre os programas e serviços da assistência social com seus beneficiados, são historicamente marcadas pela lógica da caridade e da benemerência na qual somente os pobres e os incapazes para o trabalho são merecedores da ajuda do governo. A assistência vista sob a perspectiva assistencialista estigmatiza seus beneficiários e contraria a concepção da assistência social como um direito social, o que reforçaria o status de cidadão. Assim, estabelecer a assistência social na lógica do direito e da garantia de mínimos sociais para capazes e incapazes para o trabalho é resignificá-la.

É nesse sentido que a percepção dos trabalhadores que atendem diretamente a população que busca a inclusão nos programas de assistência social, na maioria dos municípios, os que trabalham no CRAS, é relevante para a concretização do PBF como programa que confere um direito de cidadania. Por isso, pretende-se por meio de entrevistas semi-estruturadas analisar como a relação entre o PBF e seus beneficiários é percebida pelos trabalhadores do CRAS de Ceilândia Sul que a executam ou colaboram com a execução do referido programa.

Desta forma, a **pergunta desta pesquisa**, qual seja, “qual a percepção dos trabalhadores do CRAS de Ceilândia Sul sobre a relação entre o PBF e seus beneficiários?”, tem como objetivo situar, mesmo que de forma limitada, o debate sobre o PBF como direito de cidadania.

Acredita-se que a percepção dos trabalhadores do CRAS sobre o PBF e a relação entre o PBF e seus beneficiários influencia a forma como estes trabalhadores interagem com os usuários do CRAS. Pretendeu-se descobrir se sobressai uma visão assistencialista do programa, que imponha estigma aos beneficiários, ou se há concepção do PBF como concretizador de direitos de cidadania. Partiu-se da **hipótese** que prevaleceria a perspectiva assistencialista, na qual o PBF é um favor oferecido pelo Estado e não um direito do cidadão.

1.2 Justificativa

A pesquisa que baseou este TCC surgiu do interesse em aprofundar o estudo sobre Programas de Transferência de Renda (PTR) iniciado com Prática de Iniciação Científica (PIC) na qual se buscou fazer uma análise comparativa das características dos programas implementados no Brasil e na Nicarágua, respectivamente o Programa Bolsa Família (PBF) e *Red de Protección Social* (RPS). No entanto, neste estudo procurou-se aprofundar conhecimento sobre PTR brasileiro e sua implementação no Distrito Federal (DF).

Os PTRs têm sido apontados como importantes estratégias de combate a pobreza no mundo. No Brasil, o DF foi um dos protagonistas na implementação de PTR com o Programa Bolsa Escola em 1995. Desde então, os programas foram modificados, mas mantiveram a característica básica de transferir renda com condicionalidades e mantiveram a focalização na pobreza. De acordo com o MDS, em outubro de 2009, havia 12.486.021 famílias beneficiadas pelo PBF no Brasil, destas 79.370 estão no DF.

Apesar de apresentar o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹ do Brasil, o Distrito Federal apresenta grandes contradições sociais desde a sua criação, em

¹ O Índice de Desenvolvimento Humano foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano

1960, com a transferência da capital do Brasil do litoral, no estado do Rio de Janeiro para o interior do país, onde até então era o Estado do Goiás.

Considerando-se que o IDH também é composto por indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula) e renda (PIB per capita), percebe-se a relevância de conhecer este índice para tentar compreender as desigualdades sociais no Brasil e de forma mais específica no DF. Observa-se que, de acordo com o PNUD, enquanto o IDH de São Paulo e Rio de Janeiro, grandes centros econômicos do país, é 0,833 e 0,832, respectivamente.

Não foram encontrados índices específicos de cada região administrativa do DF. Mas, acredita-se que o IDH do DF camufla desigualdades intra-regionais, principalmente de renda, importantes para caracterização da pobreza nesta Unidade da Federação e, conseqüentemente, para elaboração de estratégias para superá-la. Dados da Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST) do DF apontam que 25% da população mais pobre apresenta renda familiar média de até 1,9 salários mínimos e os 25% mais ricos tem renda familiar média de 9,0 salários mínimos (DF, 2008).

Diante da expressividade do tema e da quantidade de pessoas beneficiadas pelo PBF na Ceilândia buscou-se neste TCC uma imersão na temática abordada.

1.3 Objeto de pesquisa

Este estudo não tem a pretensão de propor novos métodos de combate à pobreza no Brasil e no DF. Tem apenas a perspectiva de compreender a relação entre os trabalhadores do CRAS de Ceilândia Sul, no papel de representantes do Estado, e as pessoas que recebem benefícios monetários como forma de distribuição de renda para combate à pobreza. Para tanto se fez necessário resgatar brevemente a história da assistência provida pelo governo para os pobres e bem como a relação entre assistência e capacidade para o trabalho.

1.4 Metodologia

Ainda na fase inicial do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) foi feita revisão da bibliografia sobre a legislação que regulamenta a Política de Assistência Social no

considerado baixo; os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; países com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

Brasil e no DF e também, daquela que norteia o PBF. Além disso, buscou-se dados sobre a implementação do programa na Ceilândia.

Optou-se por fazer pesquisa qualitativa, pois segundo Creswell (2007), a técnica qualitativa tem caráter exploratório e permite estabelecer o significado de um fenômeno a partir dos pontos de vista dos participantes. Além disso, Martinelli (1999) aponta que a pesquisa qualitativa oferece recursos para capturar a subjetividade de cada sujeito de pesquisa, tornando-o singular, pois reconhece a importância de ouvi-lo, de conhecer o seu modo de vida, como valores, crenças, costumes e sentimentos.

Conhecendo as características da pesquisa qualitativa e percebendo a importância da aproximação entre entrevistado e pesquisador, o primeiro passo para elaborar esta metodologia, foi realizar visita de campo no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), unidade de Ceilândia Sul, no qual se coletou dados para o presente estudo. O objetivo desta visita foi verificar se haveria objeções da equipe do CRAS à realização da pesquisa. Destaca-se que para atender a população do DF existem 19 CRAS de pequeno, médio e grande porte. Na Ceilândia existem dois CRAS de grande porte, um localizado na Ceilândia Sul e o outro na Ceilândia Norte. O CRAS de Ceilândia Sul, criado em 2006, atende a 5.082 em média famílias e desde o primeiro momento a coordenação deste CRAS se prontificou a colaborar com a produção desta monografia. Este foi um fator relevante para a realização deste estudo no referido CRAS.

Para se alcançar os objetivos da pesquisa, a coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas individuais semi-estruturadas, pois este tipo de entrevista permite maior interação entre o pesquisador e o participante, além de possibilitar que os temas sejam abordados com maior profundidade, de acordo com o que é posto por cada entrevistado. Além disso, Gaskell (2004) destaca que “a compreensão em profundidade oferecida pela entrevista qualitativa pode fornecer informação contextual valiosa para ajudar a explicar achados específicos.” (p.66). Ainda em relação à entrevista, elucida-se que foi previamente preparado um roteiro com questões abertas que abordam as palavras-chaves da pesquisa (em anexo).

Segundo a coordenação do CRAS, 19 pessoas trabalhavam no CRAS de Ceilândia Sul. Dentre estas 10 foram selecionadas para a entrevista. Os critérios de inclusão foram: ter contato direto com os beneficiários do PBF, independentemente do vínculo empregatício com a instituição e trabalhar no CRAS de Ceilândia Sul há pelo

menos três meses, pois acredita-se que é importante que o entrevistado tivesse algum acúmulo de experiências com os usuários dos CRAS. Foram selecionados trabalhadores de setores, funções e formação profissional diferenciados, para que não houvesse predomínio de um setor ou grupo de profissionais com a mesma formação. Assim foram entrevistados tanto trabalhadores que haviam concluído o Ensino Médio e quanto o Ensino Superior com as seguintes funções: coordenador, assistente social, psicólogo, agente social, estagiário e técnico administrativo. As entrevistas foram realizadas em outubro de 2009 e agendadas conforme disponibilidade de dias e horários dos participantes. Todas foram gravadas e transcritas para análise.

Apesar de não ter sido submetida ao Conselho de Ética, esta pesquisa seguiu as orientações da Resolução 196/96 do Ministério da Saúde no que se refere aos cuidados éticos em pesquisa que envolve seres humanos. Portanto, por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), antes de cada entrevista os participantes foram esclarecidos de que a adesão à entrevista era voluntária e não remunerada, que lhes era assegurado o anonimato. Além disso, foi explicitado que a qualquer momento o entrevistado poderia se recusar a participar e que não haveria qualquer tipo de prejuízo e malefício aos participantes. (BRASIL, 1996). Após a conclusão do TCC, uma cópia será entregue a coordenação do CRAS de Ceilândia Sul a fim de que todos os que colaboram com a pesquisa tenham ciência de seus resultados.

Ao final, esta pesquisa poderá colaborar para a reflexão dos trabalhadores do CRAS sobre suas práticas profissionais, e, se for o caso, pode instigá-los para a necessidade de promover a capacitação de todos que atuam no CRAS para sanar dúvidas diversas tanto sobre a assistência social quanto sobre os programas que a compõem.

*

Este TCC está dividido em quatro partes. Na primeira pretendeu-se abarcar brevemente a origem das primeiras leis de assistência social na Europa e no Brasil enfatizando a estreita relação entre assistência e trabalho, bem como discorrer sobre o papel do Estado e do mercado para concretização dos direitos sociais, baseada na ideia de cidadania e satisfação das necessidades básicas.

O segundo capítulo consiste na apresentação da revisão de literatura sobre o Programa Bolsa Família, suas características e as especificidades da implementação do

programa no DF por meio do CRAS. O capítulo aborda temas polêmicos no que se refere aos programas de transferência de renda como as condicionalidades e a focalização e, além disso, apresenta a relação entre o PBF e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Logo após, há uma breve comparação entre o PBF e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) pois, ao inserir o PBF na temática dos direitos sociais é imprescindível compará-lo com o BPC que é um PTR considerado um direito inquestionável. Por fim apresenta dados sobre os PTR do DF.

No terceiro capítulo, buscou-se apresentar e analisar os dados coletados da pesquisa de campo realizada por meio das entrevistas individuais e semi-estruturadas com 10 trabalhadores do CRAS de Ceilândia Sul. As evidências da pesquisa apontam que o direito à assistência ainda está vinculado à idéia de incapacidade para o trabalho e que os riscos da focalização são percebidos por aqueles que trabalham diretamente com os beneficiários do PBF. Há também ênfase na educação e na inserção no mercado de trabalho como meios de combate à pobreza.

Por fim, são apresentadas as considerações finais, destacando os principais achados e conclusões desta pesquisa.

2. A ORIGEM DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 A origem da proteção social na Europa

Com a transição do sistema feudal para o capitalismo percebeu-se a necessidade de estabelecer novas relações sociais entre os que possuíam os meios de produção e os que possuíam a força de trabalho. O sistema feudal, marcado pelo trabalho no campo, paulatinamente cedeu lugar ao sistema capitalista, essencialmente urbano e fabril. Com isso, a força de trabalho viu-se obrigada a se deslocar do campo para cidade, o que, acarretou a generalização da miséria na Grã-Bretanha. O governo, ao perceber que a caridade cristã era insuficiente para atender a demanda dos pobres, o que provocava o crescimento do risco de acontecer grandes revoltas, tais como a Revolução Francesa, foi obrigado a criar leis de proteção ao trabalhador e de assistência aos pobres. Assim, a assistência social deixava de ser privada para tornar-se pública.

Desde sua origem, a assistência social mantém vínculo estreito com o trabalho. Segundo Pereira (2008) a origem da assistência social é marcada pela *Poor Law Act* (Lei dos Pobres) em 1388, que além de fixar salários, como fez o anterior *Statut of Labourers* (Lei dos Trabalhadores) de 1351, vinculou os trabalhadores às suas paróquias, ou seja, a suas cidades. Aqueles que desobedecessem esta lei estavam sujeitos a receber castigos físicos, ou em caso de reincidência, eram enforcados.

Até este momento não havia a distinção entre pobres capazes e incapazes para o trabalho, mas a partir de 1601, com a *Poor Law Act* iniciou-se a classificação dos pobres em impotentes, capazes para o trabalho ou mendigos fortes e os capazes para o trabalho, mas que se recusavam a fazê-lo, estes pobres eram denominados corruptos. Desta forma, os pobres impotentes eram alojados nas *Poor-houses* ou *Almshouses*, os capazes para o trabalho nas *workhouses* e os que se recusavam a trabalhar eram encaminhados para reformatórios ou casas de correção. Em 1662, com o *Settlement Act*, lei que impedia que os “trabalhadores livres” migrassem para locais onde havia maiores remunerações, estas categorias deixaram de ter representatividade e todos os pobres eram encaminhados às *workhouses*, o trabalho tornou-se compulsório para todos fossem capazes ou incapazes (PEREIRA, 2008).

Nas *workhouses* os pobres eram obrigados a longas jornadas de trabalhos e em contrapartida recebiam moradia e alimentação, contudo as condições de vida nas

workhouses beiravam a desumanidade. Para financiamento das Lei dos Pobres e da assistência pública, um inspetor externo nomeado por juízes ou magistrados tinha o poder de cobrar tributos dos proprietários de terras e de residências, assim como dízimo de todos os habitantes (PEREIRA, 2008). O trecho seguinte ilustra, a título de exemplo, as condições de vida nas *Workhouses*:

As Casas de Trabalho (*Workhouses*) deveriam ser lugares pouco atraentes para que seus ocupantes procurassem sair de lá o mais rápido possível. Não deviam se sentir confortáveis em suas instalações, a vida em família e a boa refeição representavam privilégios, a merecida recompensa aos que ocupavam seus dias de trabalho produtivo. Mesmo a disciplina e a intensidade do trabalho lá dentro, deveriam ser sensivelmente mais rigorosas do que nas fábricas, de forma a atuarem como estímulo a busca de emprego. Trata-se, portanto, de uma instituição destinada a introduzir (ou reintroduzir) seres não moralizados à sociedade do trabalho. (BRESCIANI,2004,p.44-45)

Com o aumento da população pobre e com o advento do mercantilismo, que via no trabalho a principal fonte de riqueza, começou-se a pensar a assistência social pública como necessária para a manutenção dos trabalhadores que não conseguiam subsistência por meio da atividade laboral. Foi neste momento, em 1795, que surgiu a *Speenhamland Law* que, ao estabelecer pagamento complementar ao salário baseado no preço do pão, estendeu a assistência aos que trabalhavam. Pereira (2008) afirma que o Sistema *Speenhamland* angariou notável prestígio por dois motivos: rompeu com a estrita relação entre assistência e trabalho assalariado e imbuíu na consciência das massas daquela época a idéia de direito à assistência. Este sistema não foi fruto da conscientização de que os pobres possuíam direito a direitos sociais, mas uma tentativa de manter a ordem social diante da eminente ameaça de revoltas populares. Para Polanyi, (*apud* Boschetti,2006) a *Speenhamland* foi uma resistência ao mercado de trabalho competitivo porque assegurava uma renda mínima aos desempregados e empregados e permitia que o trabalhador negociasse o valor da sua força de trabalho.

A lei que se seguiu a *Speenhamland*, a Nova Lei dos Pobres de 1834 ou *Poor Law Amendment Act*, foi fortemente influenciada pelo liberalismo e por teóricos como Malthus. Sob a influência dos postulados liberais e malthusianos, a *Poor Law Amendment Act* representou uma ruptura com a lógica de assistência que estava sendo implementada.

Segundo a lógica liberal, as relações econômicas e sociais não devem ser reguladas pelo Estado, portanto, as ações de assistência como as Leis dos Pobres, não eram, reiteradas por esta corrente econômica. Pereira (2008) destaca que

a reforma prevista por essa Nova Lei significou um duro golpe nos tímidos avanços sociais das últimas legislações sobre pobreza, pois como era de se esperar, ela se pautou pelos ideais *laissezfairianos* e utilitarista de seus formuladores (p.75).

A Nova Lei dos Pobres adotou como medida a fixação do abono salarial parcial previsto pelo Sistema *Speenhamland* ; restabeleceu as *workhouses* como lugar destinado aos capazes para o trabalho e a assistência apenas aos incapazes; centralizou as atividades assistenciais e estabeleceu como princípio que as condições de vida dos beneficiários da assistência deveriam ser piores do que a dos trabalhadores. (PEREIRA, 2008)

Para Malthus a produção de alimentos crescia segundo uma progressão aritmética (1,2,3,4...) enquanto o crescimento da população seguia uma progressão geométrica (1,2,4,8,16...). Por isso, haveria um momento em que os alimentos seriam insuficientes para alimentar a toda população. A culpa desse crescimento populacional desordenado seria dos pobres que, mesmo não tendo condições de sustentar suas famílias, continuavam a procriar. De acordo com Malthus (1983), tanto homens quanto animais são impelidos por um poderoso instinto de multiplicar sua espécie. No entanto, diferentemente dos animais, ao homem cabe o dever de prover os meios de subsistência aos seus descendentes. Isto se deve à sua racionalidade que deveria ser um obstáculo a procriação e aos casamentos precoces entre pobres. A insuficiência de alimentos e o crescimento populacional obrigariam os pobres a trabalhar mais para ter as mesmas condições de vida.

Na perspectiva de Malthus (1983), a Lei dos Pobres interferia no valor dos salários pagos aos trabalhadores; gerava um dano à população geral porque estimulava o aumento da população beneficiária sem que houvesse o aumento dos meios de subsistência; estimulava o casamento de pobres e criava um desestímulo ao trabalho porque aquele que não trabalhava vivia melhor do que aquele que trabalhava. Além disso, para este autor, a Lei dos Pobres ameaçava o espírito de independência da população, ou seja, fazia com que seus beneficiários ficassem dependentes dos

benefícios recebidos por meio da assistência social fornecida pelo Estado. Desta forma, segundo ele, a Lei dos Pobres contribuía para o aumento da pobreza.

O liberalismo, apesar de apresentar diversos elementos negativos como a naturalização da pobreza, a crença que as necessidades humanas básicas não devem ser plenamente satisfeitas e que a intervenção do Estado deve ser mínima e, portanto, limitada a garantir a liberdade individual, propriedade privada e assegurar o livre comércio; trouxe importantes contribuições para o reconhecimento dos direitos civis norteados pela liberdade individual, pois os liberais viam o indivíduo e não a coletividade como sujeito de direito.

A classe trabalhadora que se organizava começou a reivindicar e conquistar direitos políticos no final do século XIX e início do século XX. A conquista dos direitos políticos foi essencial para a conquista dos direitos sociais. Boschetti (2006) afirma que

a generalização dos direitos políticos é resultado da luta da classe trabalhadora e, se não conseguiu instituir uma nova ordem social, contribuiu significativamente para ampliar os direitos sociais, para tencionar e questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo a partir do final do século XIX e início do século XX. (p.64)

Também no final do século XIX surgiram as primeiras ações estatais que responsabilizavam o Estado para promover a proteção social, como o seguro social compulsório para algumas categorias profissionais proposto por Otto Von Bismarck em 1883 na Alemanha. No início do século XX, com a crise de 1929 que se iniciou no sistema financeiro dos Estados Unidos e se alastrou por diversos países, os ideais liberais foram severamente atingidos, pois se percebeu que a “mão-invisível” do mercado não era capaz de regular as relações econômicas e sociais. Diante do agravamento da pobreza e das desumanas condições de trabalho, surgiram descontentamentos em relação ao modo como o Estado regia as relações de trabalho e, então, as práticas liberais foram abrandadas.

Assim, as políticas de cunho liberal perderam força e propiciaram o surgimento do chamado Welfare State que foi baseado em outro referencial de política social, oposto ao Estado Mínimo, no qual o Estado regulava a economia e as relações sociais. Neste período, houve a ampliação dos direitos sociais e dos gastos públicos. Este período também é conhecido como os “anos de ouro” do capitalismo porque houve um grande crescimento econômico e o pleno emprego foi quase alcançado. Segundo Pereira (2008) o Welfare State se guiou por três marcos orientadores. O primeiro refere-se ao receituário keynesiano de

regulação da economia, o segundo ao Plano Beveridge para a Seguridade Social e o terceiro versa sobre a teoria de cidadania exposta por T.H Marshall

O primeiro marco, o keynesianismo, porque sustentou que o mercado não é auto-regulável, ou seja, rompeu com a idéia de que há uma “mão-invisível” regulando o mercado e assim, o Estado pode e deve intervir nas relações econômicas e sociais visando garantir o pleno emprego. No entanto, vale destacar que Keynes não defendia a socialização dos meios de produção, mas sim a socialização do consumo. O segundo marco, o Plano Beveridge, previu um novo sistema de proteção social na Grã-Bretanha que aboliu os testes de meios para obtenção dos benefícios da assistência social, instituiu significativas medidas de política social como direito e estabeleceu um mínimo nacional como direito de todos. Este mínimo deveria funcionar como um estímulo ao trabalho e à autoprovisão. Por fim, o último marco, a teoria de cidadania de Marshall, que propôs que a cidadania é composta pelos direitos civis, sociais e políticos, sendo o Welfare State seria um importante meio para a efetivação dos direitos sociais.

No início dos anos 70, os “anos de ouro do capitalismo” foram interrompidos por uma nova crise que propiciou o avanço das idéias neoliberais e trouxe conseqüências para a política social. Para Boschetti & Behring (2006)

se os “anos de ouro” comportaram algumas reformas democráticas, o que inclui os direitos sociais, viabilizados pelas políticas sociais, o período que se abre é contra-reformista, desestruturando as conquistas do período anterior, em especial os direitos sociais. Estes são processos imbricados e interdependentes no seio da totalidade concreta, que é a sociedade burguesa contemporânea, e que configuram a reação burguesa à crise global do capitalismo. (p.124-125)

2.2 A proteção social no Brasil

Enquanto na Europa ocorria a transição do sistema econômico, do feudal para o capitalista, e emergiam os primeiros centros urbanos, que demandavam as primeiras leis que configuraram as políticas sociais pré-capitalistas, no Brasil a base da economia era a escravidão e a agricultura que se sustentavam no poder econômico e político uma oligarquia rural. A primeira legislação assistencial no Brasil data de 1890 e buscava proteger crianças abandonadas do trabalho infantil. Mas apesar desta ter sido uma lei no âmbito da assistência social, foram as questões ligadas à previdência que historicamente tiveram destaque no sistema de proteção social do Brasil.

As primeiras formas de regulação social do Estado brasileiro ocorreram em 1920. No entanto, a proteção social no Brasil não tinha por objetivo proteger os cidadãos, mas preservar o mundo do trabalho. Isto pode ser sustentado pelas primeiras legislações sociais que se referiam apenas a aposentadorias de funcionários dos setores mais importantes para o desenvolvimento industrial do Brasil, tais como ferroviários, portuários, etc.

Segundo Boschetti (2006) o modelo de proteção social brasileiro tem sido historicamente fundamentado na lógica da garantia de direitos derivados do exercício de trabalho assalariado. Neste modelo, a grande parcela da população que estava à margem das relações de trabalho formal estava também excluída do sistema de proteção social.

A lei que estabeleceu o molde inicial da previdência social do Brasil, a Lei Eloy Chaves, foi aprovada em 1923 em um contexto de emergência do movimento operário, no qual a classe operária era formada em sua maioria por estrangeiros, mas também de crise política das oligarquias rurais predominantes. Por meio desta lei as empresas responsáveis pela estrada de ferro foram obrigadas a instituir Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) que eram de natureza privada, organizadas por empresas, e se espalharam rápida e progressivamente.

Assim, nas primeiras CAPs, não havia interferência do governo. O financiamento era feito pelos trabalhadores, por meio de seus salários, com base na renda bruta das empresas e por parte de um imposto sobre os serviços prestados pela empresa. O sistema de CAPs, da forma como foi estabelecido, gerava desigualdade entre trabalhadores de uma mesma classe, mas que trabalhavam em empresas diferentes e não trazia qualquer benefício aos que pagavam para seu financiamento por meio dos impostos, ou seja, o cidadão que não trabalhava naquela empresa, mas comprava/usava seus serviços/produtos. O sistema de CAPs gerava também um vínculo e uma competição entre empresas e trabalhadores, uma vez que quanto maior o lucro, maior os valores depositados nas CAPs. Posteriormente, em 1953, as CAPs foram transformadas em Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) que eram institutos nacionais e públicos organizados por categorias profissionais.

Segundo Boschetti (2006)

até 1930, não se verificava uma distinção nítida entre assistência social e previdência, pelo contrário, os termos ‘seguro’ e ‘previdência’ ainda nem eram utilizados nas legislações. Era sobretudo o espírito de proteção condicionada a uma contribuição prévia e vinculada ao critério de substituição de renda (pelo menos no que concernia às aposentadorias e pensões) que definia o modelo como previdenciário. (p.18)

No período de 1937 a 1945, durante o governo Vargas, houve expansão na produção de legislação social e trabalhista, o que resultou em profundas transformações sociais e políticas. Houve uma primeira regulamentação do mercado de trabalho e a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Mas a política para os trabalhadores era de integração e controle nos sindicatos, regulamentação das profissões e da criação da carteira de trabalho. Até então, o termo assistência estava restrito a idéia de assistência médica prestada pelas CAPs e pelos IAPs.

Um marco para a história da política de assistência social no Brasil foi a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, pois, a partir deste momento, a assistência social passou a ter maior visibilidade e se desprender da previdência. A LBA, criada para dar suporte às famílias dos soldados que iam para a Segunda Guerra Mundial, passou a atender também a população de baixa renda. Ainda assim, a assistência social se mesclava com a previdência porque muitos dos seus beneficiários eram os mesmos que os dos IAPs e das CAPs e o financiamento para suas ações vinham da previdência. (BOSCHETTI, 2006)

O desenvolvimento do sistema de proteção social na Europa após a Segunda Guerra Mundial propiciou o debate no Brasil sobre modelos de proteção social apresentados por Beveridge na Inglaterra e por Bismarck na Alemanha. Apesar de não ter provocado mudanças no sistema de CAPs e IAPs que fora instalado, este debate contribuiu para a reflexão sobre o papel a ser desempenhado pelo Estado para a proteção dos cidadãos, ou seja, se o Estado deveria proteger os trabalhadores contra os riscos ligados ao trabalho ou desvincular a proteção social do trabalho e oferecer um padrão mínimo de proteção a toda população. (BOSCHETTI, 2006)

A constituição de 1946 colaborou com a idéia de assistência aos trabalhadores, pois postulava a expansão dos serviços médicos e diversos tipos de auxílio aos que contribuíam com a previdência e seus descendentes e destinava a assistência social, sem o caráter obrigatório, aos desempregados. (BOSCHETTI, 2006).

Somente a partir dos anos 1970, a idéia de “direito de cidadania” começou a ser concebida, e propiciou a desvinculação entre direito e trabalho e o estabelecimento do vínculo entre direito e cidadania. Mesmo assim, a assistência social no Brasil, até o final da década de 1980, era concebida como um favor e estava vinculada à idéia de caridade e benemerência. No final desta década, em 1988, com a promulgação da nova

constituição, é que houve relevantes mudanças em sua concepção. A partir de então, a assistência social ganhou status de política e compôs em conjunto com as políticas de saúde e previdência, a Seguridade Social.

Um fato significativo para a política de assistência no Brasil foi sua regulamentação em 1993 por meio da Lei nº 8.742, também conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). O primeiro artigo da LOAS explicita características que definem assistência social no Brasil como política não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado para prover mínimos sociais e garantir atendimento às necessidades básicas. É nesta lei que estão estabelecidos os objetivos da assistência social, bem como os princípios, as diretrizes, a forma de organização e gestão, os benefícios, projetos e serviços de assistência social e a sua forma de financiamento. (BRASIL, 1993)

Ivanete Boscheti (2000) enfatiza a importância desses fatos para a assistência no Brasil:

o reconhecimento da assistência como direito pela Constituição 1998 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, significou, para a assistência o fim de uma travessia no deserto, já que tal reconhecimento, possuindo um significado político e social inquestionável, apresenta-se como a ocasião privilegiada para superar sua compreensão corrente como dever moral de ajuda, e entendê-la como dever legal de garantia de benefícios e serviços sociais. (BOSCHETTI, 2000,p.140)

Apesar do grande significado que a LOAS representa atualmente, cabe destacar que a idéia de uma política de assistência social como direito do cidadão que dela necessitar, conforme o exposto no texto constitucional (artigo 204) não foi bem aceita pelo poder executivo e legislativo. Até que fosse regulamentada pela LOAS, ocorreram grandes embates sobre como deveria ser a gestão e o financiamento da assistência, expresso pela incompreensão e desobediência à Constituição, pelo presidente da República da época, Fernando Collor de Melo, que vetou na íntegra o primeiro Projeto de Lei de regulamentação da Assistência com base em duas justificativas: uma de ordem conceitual e a outra de ordem econômica. (BOSCHETTI, 2006)

Segundo Boschetti (2006) a justificativa de ordem conceitual criticava a concessão pela assistência, de benefícios de substituição de renda às pessoas idosas ou portadoras de deficiência e às crianças e os argumentos da justificativa de ordem econômica acusavam a assistência social de absorver recursos e comprometer outras ações, bem como de engessar o orçamento da assistência social e da seguridade. Na perspectiva de Collor, a

assistência deveria ser limitada a prestação de auxílios eventuais e pontuais. (BOSCHETTI, 2006)

A Constituição brasileira prevê um salário mínimo de benefício mensal ao deficiente e ao idoso que comprove insuficiência de renda familiar para se manter e na LOAS, consta que assistência social visa, entre outros, o enfrentamento à pobreza, a garantia de mínimos sociais e a universalização de direitos sociais. Entretanto, passados 20 anos da promulgação da Constituição e 15 anos da aprovação da LOAS, a assistência social ainda enfrenta resistência à sua concepção como um direito, pois o critério mais aceito para ter acesso a assistência é a incapacidade para o trabalho e, neste sentido, há resistências aos Programas de Transferência de Renda, principalmente se forem universais e incondicionais.

2.3 Direitos sociais e cidadania

Segundo Boschetti (2006) o modelo de proteção social brasileiro tem sido historicamente fundamentado na lógica da garantia de direitos derivados do exercício de trabalho assalariado. Neste modelo, a grande parcela da população que estava à margem das relações de trabalho formal estava também excluída do sistema de proteção social. Assim, compreende-se que só seria possível assegurar este modelo de proteção social de forma universalista se todos fossem trabalhadores assalariado e inseridos na lógica de contribuição e solidariedade das CAPs e IAPs.

Mesmo com a abertura de postos de trabalho na indústria, o trabalho formal que se tornara fonte de proteção social não abarcava toda a população e, por isso, o trabalho informal, principalmente na área rural, revelou a situação não salarial no Brasil que implicava na não concretização de direitos. Como apresentado no item anterior foi a década de 1970 que iniciou a transição do direito social atrelado a condição salarial para a do direito social atrelada a idéias de cidadania. Boschetti (2006) afirma que

o trabalho assalariado, que até então era um elemento de referência na constituição da identidade de cidadania, foi sendo lenta e progressivamente destituído dessa função, seja porque não se consolidou como um elemento de integração e de constituição de uma identidade nacional, seja porque não conseguiu atrair para o centro um imenso contingente de trabalhadores, os quais permaneciam à margem da condição

salarial. Os direitos sociais passaram a ser reivindicados com base no pertencimento nacional e não com base no direito do trabalho. (p.92)

Neste sentido, faz-se necessário pensar o que é cidadania e o que faz um cidadão. Para Marshall (*apud* Stein, 2005) cidadania é a “condição de membro de pleno direito de uma comunidade”. Na perspectiva de Rego (2008) cidadania e direitos também estão estreitamente relacionados. Para esta autora as premissas indispensáveis a conceituação de cidadania são: 1) o *status* social de cidadão que remete ao complexo de condições sociais, políticas, econômicas e culturais e 2) o *status* normativo que submete a população ao ordenamento jurídico de um Estado. No entanto, o status de cidadão pode ser bloqueado conforme as características, étnicas, de gênero ou sociais de quem os pleiteiam e também conforme o exercício de direitos. “O status de cidadão iguala todos para o exercício de certos direitos e separa radicalmente ou até torna impossível a vivência de outros tantos”. (REGO,2008,p.155)

Rego (2008) destaca o papel do Estado e do mercado na garantia da cidadania. O Estado como “a agência pública que concede, reconhece e garante os direitos, desempenhou e desempenha um papel central na formação e na manutenção da cidadania contemporânea” (p.156) e o mercado como o agente que “combate” políticas fundamentadas no princípio da cidadania, “no cidadão como titular inalienável de direitos” (p.162).

Ainda segundo Rego (2008), políticas de cidadania são “destinadas a realizar políticas de solidariedade social e cultural indispensáveis à realização da justiça distributiva e de transferência de renda aos membros e componentes da nação” (p.170). Neste sentido, esta autora busca responder se o Programa Bolsa Família é uma política de cidadania. Para Draibe (*apud* Stein, 2005) “ao lado dos seguros sociais, a renda mínima expressaria uma nova forma de solidariedade social, apoiada no enfraquecimento da ligação anterior entre renda e quantidade/duração do trabalho”. (p.25)

Segundo Stein (2005), na Europa Ocidental predomina sistemas de proteção social híbridos, com combinações entre o sistema proposto por Bismark, que “relaciona-se à garantia de uma renda mínima às pessoas com vínculo com o mercado de trabalho” (p.26), e por Beveridge, “de caráter universal, orientado à garantia de um nível mínimo

de vida a toda população” (p.26). Estas transferências estão vinculadas ao direito ao trabalho, à cidadania e à solidariedade social. Sendo, o trabalho,

pólo político de uma proteção social limitada a cobrir os riscos ou acontecimentos aleatórios, com base em pensões sociais, seguros-desemprego, enfermidade, maternidade, subsídio familiar, indenizações por demissão e acidentes de trabalho; (p.26)

a cidadania

pólo político de uma proteção social redistributiva e assistencial, expressa através de prestações em efetivo de tarifa uniforme, independente de renda, emprego ou meios de vida, em diferentes formas de ajuda social especializada ou em ajuda social (p.26)

e a solidariedade social “pólo social de uma proteção de índole reguladora do equilíbrio democrático-social necessários para a reprodução social”. (p.26)

Dentre as três políticas que compõem a Seguridade Social no Brasil, a previdência é gerida segundo a ótica de seguro bismarkiana ao passo em que saúde e assistência social seguem a lógica beveridgeana. Desta forma, a assistência social foi pensada como política que integrada às políticas setoriais e visa garantir patamares mínimos de bem-estar social.

Aldaíza Sposati (1997) afirma que

propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de riscos e garantias que uma sociedade quer garantir a todos os seus cidadãos (p. 10). É fundar uma nova cultura num contexto de acidez (p.13). É resgatar a gênese do Estado providência (p.15). É não partir de ajustes de condições dadas, mas sim, construir outra referência de institucionalização de cidadania dos brasileiros (p.16).

Os posicionamentos de Sposati (1997) sobre a proposição dos mínimos sociais se dão devido à análise que ela faz do contexto em que se encontrava a política social brasileira, no qual expandiam-se as idéias neoliberais e o Estado seguia a lógica da minimização de sua intervenção, principalmente para a efetivação dos direitos constitucionais, e da individualização do enfrentamento dos riscos sociais.

Uma questão relevante levantada por esta autora, observando as considerações de Ramesh Mishra, é que o caminho para a concretização de mínimos sociais, considerando o *Welfare State* europeu como um modelo que primava pela garantia de mínimos sociais principalmente por meio do pleno emprego e de serviços sociais para satisfazer necessidades básicas, estão sendo abandonados pelos neoliberais. Ainda de acordo com esta autora, falar de mínimos sociais não é o mesmo que falar em padrão básico de vida, pois há

uma dupla interpretação de mínimos: uma minimalista, fundada na pobreza e no limiar da sobrevivência e a outra ampla e cidadã, fundada em um padrão básico de inclusão.

Uma outra abordagem sobre mínimos sociais é a de Pereira (2007) que a luz do primeiro artigo da LOAS que estabelece “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política social não contributiva, que provê mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”, inicia reflexão sobre o proposição de mínimos ou básicos para o atendimento de necessidades básicas da população.

Para esta autora, “enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimento, tal como propõe a ideologia neoliberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados”. (PEREIRA,2007,p.26). Portanto, para atender às necessidades básicas, as provisões previstas na LOAS devem deixar de ser mínimas para serem básicas.

Para tanto, a concepção sobre o que são necessidades básicas deve estar claramente estabelecida, caso contrário, esta imprecisão dificulta a elaboração de políticas sociais que tenham por objetivo o atendimento das necessidades básicas e propicia o desmonte dos direitos sociais. De acordo com Pereira (2007) há uma polarização em torno da abordagem sobre necessidades básicas, sendo que, majoritariamente, estão os que “identificam as necessidades básicas com estados subjetivos e relativos de carência” e do outro lado os que “encaram essas necessidades como um fenômeno objetivo, passível de generalização”(p.39).

Na abordagem majoritária, a dos *approaches* (enfoques) relativistas, como não há necessidades comuns, o melhor mecanismo para satisfazê-las é o mercado, pois é o mercado que “tem o interesse e a predisposição para maximizar demandas individuais, ampliando o leque de aspirações particulares, para manter-se dinâmico, promissor e lucrativo”. (PEREIRA, 2007,p.39). Dentro deste grupo estão os liberais, conservadores e progressistas. Todos rejeitam a ingerência do Estado no processo de decisão e provisão dos sociais. Os liberais e os conservadores “em nome do predomínio do mercado na regulação das necessidades sociais” e os progressistas por temer o autoritarismo e o paternalismo do Estado. (PEREIRA, 2007,p.40).

A abordagem minoritária faz uma crítica aos *approaches* relativistas, pois acredita que “há visível incompatibilidade entre o princípio da soberania do consumidor, vinculado ao mercado, e o conceito de necessidades sociais”, pois, não são as preferências individuais

que orientam o mercado, já que é o mercado que cria as preferências individuais (PEREIRA, 2007,p.51)

Ao discorrer sobre o breve histórico das políticas de satisfação de necessidades no contexto brasileiro, Pereira (2007) situa os Programas de Transferência de Renda (PRTs) no período neoliberal e destaca que “os programas de renda mínima tem raízes liberais” (p.174). Infere-se, portanto, que estão inseridos em um contexto de redução da intervenção estatal e que preconiza que as necessidades são melhor satisfeitas pelo mercado o que compromete a concretização de direitos sociais.

Tanto no Brasil quanto em países da América Latina e Europa, os PTR ganharam grande representatividade. No próximo capítulo serão descritas as características do PTR do Brasil com ênfase na implementação desde programa no Distrito Federal.

3. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ORIGEM E EVOLUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) é um Programa de Transferência de Renda condicionada destinado à família pobres e extremamente pobres, sendo que o critério de pobreza adotado é baseado na renda per capita familiar. O PBF foi criado em 2003 por meio da Medida Provisória nº 132 que em 2004 foi aprovada pelo Congresso Nacional e deu origem a lei nº 10.836. Segundo Cunha (2009) o PBF pode ser definido segundo três dimensões específicas: “alívio imediato da pobreza, por meio da transferência de renda direta, contribuição para a redução da pobreza intergeracional, por meio do cumprimento de condicionalidades e articulação com outras políticas públicas, de forma a desenvolver as capacidades das famílias beneficiárias”. (p.338) As condicionalidades das políticas de transferências de renda é um ponto polêmico que será apresentado mais adiante.

O PBF é resultado da unificação de programas de transferência de renda que estavam sendo implementados no Brasil, especialmente as ações do Plano Nacional de Renda Mínima vinculado a Educação - Bolsa Escola, do Plano Nacional de acesso à Alimentação- PNAA, do Plano Nacional de Renda Mínima vinculado a Saúde- Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio Gás e do Cadastro Único do Governo Federal. (BRASIL, 2004)

Apesar de ser uma inovação no campo da política social brasileira, Rosa Stein (2005) afirma que os Programas de Transferência de Renda, ou Programas de Renda Mínima tem sido pensados e implementados em diversos países tanto no continente europeu quanto na América Latina. Na Europa, os primeiros programas de transferência de renda começam a ser implementados da década de 1930, na América Latina no final dos anos 80 e início da década de 1990, quando os programas dos países europeus eram reformulados. No entanto, enquanto os PTR como estratégias de proteção social, se constituíram como “último recurso” nos países europeus, na América Latina eles se constituíram como primeira e única estratégia de acesso a recursos, em espécie ou em efetivo (STEIN, 2005).

De acordo com a síntese de Silva (2007), a história dos PTRs no Brasil pode ser dividida em cinco momentos. No primeiro em 1991, inicia-se o debate sobre a temática na agenda pública e é aprovado no Senado Federal projeto de lei do senador Eduardo

Suplicy que dispõe sobre Programa de Garantia de Renda Mínima aos brasileiros com mais de 25 anos sem qualquer critério de renda para o acesso. No segundo momento há a introdução da idéia de articulação entre os Programas de Renda Mínima e a educação e no terceiro, em 1995, ocorre a implementação dos primeiros programas municipais e distrital.

Silva (2007) destaca que, no quarto momento, há a expansão dos PTRs federais, além dos já criados em 1996 (Benefício de Prestação Continuada e Programas de Erradicação do Trabalho Infantil), com a transformação do Programa Nacional de Garantia de renda Mínima em Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa – Escola), a criação do Programa Bolsa Alimentação, entre outros, e a introdução de debate pelo senador Eduardo Suplicy sobre a introdução da Renda de Cidadania. Para esta autora, num quinto momento da trajetória dos PTRs brasileiro, o governo prioriza o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, a partir da implementação do programa Fome Zero.

3.1 Características do Programa Bolsa Família

a) Objetivos, gestão e cobertura

O PBF que integra as ações do Programa Fome Zero busca “promover acesso a rede de serviços públicos, em especial saúde, educação; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem na pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e promover a intersectoriedade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.” (BRASIL, Decreto 5.029, 2004)

O principal órgão executor do programa é o MDS, no entanto são os municípios que ao aderirem ao programa fazem o cadastramento das famílias beneficiadas. Por isso, apesar de ser um programa federal, a gestão do PBF é descentralizada e a participação dos Estados e Municípios é imprescindível para sua efetivação em todas as unidades da federação. Cabe aos municípios, por exemplo, inscrever as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Cadastro Único, o instrumento de cadastro do governo federal que identifica e seleciona as famílias consideradas pobres e que serão alvos de ações de combate à pobreza, e acompanhar o cumprimento das condicionalidades, enquanto a tarefa dos Estados é de subsidiar as

ações dos Municípios e complementar as ações do programa. Ao Distrito Federal (DF) cabem ações tanto dos Estados como dos Municípios.²

De acordo com Cunha (2009), há duas modalidades de descentralização: a pactuação e a adesão. Na pactuação, existente em pouco mais de 20 municípios, Estados e Municípios complementam o valor das transferências com recursos próprios. Já na adesão, estes entes da federação apenas se comprometem em apoiar a implementação do PBF em seu território. No DF, a modalidade adotada é a pactuação, as características do PBF no DF serão apresentadas mais adiante.

Para apoiar a gestão descentralizada foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) que avalia a qualidade das informações do CadÚnico e do monitoramento das condicionalidades por parte dos municípios. De acordo com o IGD são repassados mensalmente recursos financeiros para que os municípios apliquem na gestão dos benefícios, das condicionalidades, no acompanhamento das famílias beneficiadas, no cadastramento e atualização do CadÚnico, na implementação de programas complementares e fiscalização do PBF e do CadÚnico. Os valores repassados dependem do IGD do município, sendo que este índice varia de 0 a 1. No entanto para efeitos de repasse só são considerados IGD de valor mínimo de 0,55 e de 0,2 em cada um dos indicadores que o compõem. (BRASIL, MDS, SENARC)³

Quanto à cobertura, nota-se que o número de beneficiários vem aumentando. A título de exemplo, os dados divulgados pelo MDS revelam que em setembro de 2009 eram 11.994.309 famílias beneficiadas, em apenas 1 mês este número subiu para 12.486.021.⁴ Uma diferença significativa, ainda mais se pensarmos na quantidade de pessoas contabilizadas por famílias.

b) Critérios de seletividade

O PBF tem como público-alvo famílias pobres e extremamente pobres. Os critérios para definir o corte de renda para o qual uma pessoa é considerada pobre ou extremamente pobre variam de acordo com a concepção de pobreza adotada. Seguindo a lógica imposta por alguns organismos internacionais, o critério para definição da

² Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>

³ Data de publicação não disponibilizada. Documento disponível em http://bolsafamilia.datasus.gov.br/documentos_bfa/IGD.pdf

⁴ Fonte: <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizviewbr.asp?>

pobreza é baseado na renda *per capita* e não considera se há a satisfação das necessidades básicas. Para o Banco Mundial e o FMI, por exemplo, pobre é aquele que tem renda de até 1(um) dólar americano por dia (Hourtat,2007). Para o governo brasileiro pobre é aquele que tem renda per capita familiar inferior a ½ salário mínimo e, indigente o que tem renda per capita familiar inferior ¼ de salário mínimo. (BRASIL. PNAS, 2004) Apesar disso, Mesquita (2007) afirma que esse valor nunca foi observado como corte de renda para ingresso de famílias no PBF , pois “quando da sua implementação estabelecia um corte de R\$ 100,00 enquanto o salário mínimo da época era de R\$ 240,00”

Atualmente, de acordo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), enquanto o salário mínimo é de R\$ 465,00, o corte de renda para ter acesso aos benefícios do PBF é R\$ 140,00, sendo que

as famílias que possuem renda mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00, só ingressam no Programa se possuírem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Já as famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa, podem participar do Bolsa Família - qualquer que seja a idade dos membros da família. (BRASIL,2009)

Percebe-se que o acesso aos PTRs brasileiro ocorre de forma focalizada. A focalização das políticas públicas tem propiciado debate entre estudiosos da área. Por ser um ponto polêmico esta característica do PBF demanda maior aprofundamento.

Após estudo sobre os PTR em diversos países, Stein (2008) afirma que os critérios de seletividade podem variar, no entanto, esta é uma característica marcante nos PTRs. A focalização pode ser geográfica, em indivíduos e famílias extremamente pobres, com base no valor de renda *per capita* ou com a existência ou não de vínculo empregatício. Destaca-se, no entanto, que, nenhum dos países pesquisados por Stein (México, Honduras, Argentina, Equador e Brasil), atendem a totalidade da demanda que corresponde aos critérios estabelecidos.

Ainda de acordo com Stein (2008), pesquisadores do Banco Mundial e do Instituto Internacional de Investigações sobre Políticas Alimentares (IFPRI) consideram a focalização como método mais eficaz na identificação dos domicílios beneficiários. Entretanto, apesar de atenderem aos critérios de seleção, há domicílios que não são beneficiados pelos PTRs. Neste sentido a focalização é considerada um risco, de acordo com Stein e Pereira (2007)

há mais riscos de fracasso e irracionalidade nas políticas sociais focalizadas do que nas universais porque elas estão: a) dissociadas do objetivo de extensão da cidadania aos mais pobres; b) transformam problemas estruturais em faltas morais que estigmatizam os seus portadores; c) valem-se da ausência de poder de pressão social dos mais necessitados para oferecer-lhes benefícios e serviços de baixa qualidade; d) desqualificam as políticas sociais como meios que são de ampliação da cidadania; e) funcionam como cadeias de dependência porque não liberam os pobres da situação de privação e f) aumentam a pobreza porque, ao deixarem no desamparo grupos sociais não focalizados, mas susceptíveis ao empobrecimento, contribuem para seu empobrecimento. (PEREIRA & STEIN,2007,p.9)

Para Stein (2008), a focalização dos PTR nos mais pobres dentre os pobres gera custos administrativos, privados, de incentivo, sociais e políticos. Destes, destaca-se, para o presente estudo, o custo social que “pode surgir quando a focalização em famílias ou indivíduos pobres inclui a identificação pública desta condição, gerando uma “marca” ou estigma”. (p.14)

A focalização revela um lado perverso, apresentado pelas autoras citadas, que é suprimido pela lei que instituiu a Renda Básica de Cidadania (Lei 10.835/2004) proposta pelo senador Eduardo Suplicy e sancionada pelo presidente Lula em 2004. Suplicy (2006), caracteriza a Renda Básica de Cidadania como um benefício monetário concedido anualmente a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil há pelo menos 5 anos e maiores de 25 anos, independente de qualquer fator, inclusive de sua condição sócio-econômica. Esta lei seria implementada de forma gradual começando por famílias mais pobres, sendo que o aumento do número de famílias atendidas pelo PBF, de 8,7 milhões em 2005 para 11,2 milhões, já em 2006, pode ser considerado, de acordo com Suplicy (2006), um avanço do governo na direção da Renda Básica de Cidadania.

Para este autor a Renda Básica de Cidadania, quando integralmente implantada terá algumas vantagens, dentre elas: a inexistência de sentimento de estigma, humilhação ou vergonha de ter que comprovar a insuficiência de recursos e meios e o término do fenômeno da armadilha da pobreza e do desemprego que ocorre quando as pessoas desistem de iniciar uma atividade econômica para não sair dos critérios que permitem a inclusão como beneficiário do PTR. (SUPLICY, 2006) Neste sentido, a garantia de renda por meio de transferência do Estado é concretizada como um direito social dos cidadãos, independentemente de sua inserção no mundo do trabalho.

c) *Benefícios oferecidos e forma de entrega*

Os benefícios do PBF são mensais e pagos preferencialmente para a mulher chefe da família. Os valores variam de acordo com a renda e composição familiar, sendo que é de no mínimo R\$ 22,00 (vinte dois reais) e no máximo R\$ 200,00 (duzentos reais).

Existem três tipos de benefício: o básico, o variável e o variável vinculado ao adolescente. O benefício básico (R\$ 68,00) é pago a famílias extremamente pobres, ou seja, com renda per capita de até R\$ 70,00, e que não tenham crianças e/ou adolescentes na composição familiar. O benefício variável (R\$ 22,00) é pago as famílias com renda *per capita* de até R\$ 140,00 que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos, e o benefício variável vinculado ao adolescente (R\$ 33,00) é pago às famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos freqüentando a escola. (BRASIL. MDS, 2009). Por meio das tabelas abaixo podemos compreender como são calculados os benefícios do PBF.

TABELA 1

Valores dos benefícios pagos pelo PBF de acordo com a composição e renda familiar

Famílias com renda familiar mensal de até R\$ 70

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 68,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$90,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 112,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 134,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 101,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 123,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 145,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 167,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 134,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 156,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 178,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 200,00

Famílias com renda familiar mensal de R\$ 70 a R\$ 140 por pessoa

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 22,00
2	0	2 variáveis	R\$ 44,00
3	0	3 variáveis	R\$ 66,00
0	1	1 BVJ	R\$ 33,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 55,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 77,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 99,00
0	2	2 BVJ	R\$ 66,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 88,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 110,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 132,00

Fonte: BRASIL, MDS, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas

d) Titularidade e forma de entrega dos benefícios

O benefício do PBF, assim como de outros PTR na América Latina, é entregue preferencialmente a mulher. Esta característica do programa propicia o estabelecimento de uma nova configuração de poder no seio familiar. Rodrigues (2008) afirma que “a titularidade do PBF produz resultados inequívocos para as mulheres beneficiadas, em termos de melhoria de alimentação e acesso a recursos diversos” (p.221). Um resultado positivo apontado por esta autora é o fortalecimento das mulheres e o enfrentamento das desigualdades de gênero retratadas, por exemplo, pelos índices de pobreza e de inserção no mercado de trabalho.

No entanto, apesar dos pontos positivos, o PBF não representa mudança no status social e maior autonomia das mulheres pois, por serem as titulares dos benefícios e historicamente exercerem papel de cuidado do lar e responsável pela educação dos filhos, sobre elas recai a pressão para cumprimento das condicionalidades e a responsabilidade de utilizar o benefício em prol das crianças e do lar. (RODRIGUES, 2008)

Para entregar os benefícios do PBF, o MDS firmou convênio com a Caixa Econômica Federal (CEF). Assim, os benefícios são entregues por meio da rede

bancária. Importante notar que movimentações financeiras realizadas pela CEF também podem ser feitas por casas lotéricas. Isto permite maior capilaridade na rede de distribuição dos benefícios.

e) Condicionalidades e monitoramento

Freqüentemente os programas de transferência de renda são vinculados as condicionalidades. Na América Latina predominam as condicionalidades que buscam a inserção em serviços de saúde e educação ao passo em que em países da Europa e dos Estados Unidos, busca-se a inserção no mercado de trabalho. (Monnerat, G.L e al., 2007). No entanto, entre os estudiosos dos PTR não há consenso sobre os efeitos das condicionalidades sobre os beneficiados.

Para permanecer no PBF a família deve cumprir as condicionalidades previstas pelo programa nas áreas de saúde e educação. Relativo à educação, as famílias devem manter freqüência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de, no mínimo, 75% para adolescentes de 16 e 17 anos. Nos meses de abril e maio de 2009 havia 16,67 milhões de crianças e adolescentes beneficiados pelos PBF. Destes foram obtidos dados de freqüência escolar de 75,5%, e constatou-se que a condicionalidade de freqüência escolar tem sido cumprida com percentual superior ao exigido. Na saúde, as condicionalidades são: manter atualizado o calendário de vacinação das crianças de 0 a 6 anos, fazer o pré-natal de gestantes e realizar o acompanhamento médico de nutrizes. Há 6,1 milhões de famílias acompanhadas pela área de saúde. (BRASIL. Relatório de Condicionalidades, 2009).

O acompanhamento do cumprimento ou descumprimento das condicionalidades é feito de forma articulada pelos Ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social nas três esferas de governo. O desligamento da família por não cumprir as condicionalidades do PBF é feito de forma gradual: em um primeiro momento há advertências e suspensões. Segundo o MDS

com os efeitos gradativos é possível permitir que as famílias que não cumprem as condicionalidades sejam identificadas e acompanhadas, a fim de que os problemas que geraram o descumprimento possam ser resolvidos.(BRASIL, MDS,2009)

Para Cunha (2009), tanto as famílias quanto o governo são responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades, uma vez que, cabe às famílias manter as crianças

na escola e o cartão de vacina regularizado e, ao Estado prover serviços nas áreas de saúde e educação. Na perspectiva desta autora, as condicionalidades do PBF ampliam o acesso aos direitos sociais previstos na Constituição de 1988, no caso saúde e educação, e, portanto, “podem ser entendidas como reforço aos direitos de cidadania”(p.340). Mas ela ressalta que o alcance das condicionalidades como reforço ao direito de acesso só acontece se há articulação entre as áreas de saúde, assistência social e educação e se o acompanhamento das condicionalidades for feito pelo governo, pela sociedade e pelas famílias beneficiadas.

Porém, questiona-se que “à medida que o direito é condicionado ao cumprimento de obrigatoriedade, podem ser ameaçados os princípios da cidadania.” (Monnerat e al., 2007). Além disso, estas autoras ressaltam que as condicionalidades podem adotar mais o caráter punitivo e fiscalizador do que de inserção social. Outra questão importante é que somente frequência escolar e o acompanhamento da saúde de crianças e gestantes, por si só, não significam acesso ao direito à educação e saúde, pois há que se observar a oferta e a qualidade dos serviços de saúde e educação, que são direitos sociais básicos, em cada município. Monnerat e al. (2007) afirmam que “punir as famílias que não cumprem as condicionalidades parece incompatível com os objetivos da promoção social do programa.” (p.1461)

f) Controle social⁵

A lei que institui o PBF prevê a participação da sociedade civil na gestão do Programa. No artigo 9º desta lei consta que “o controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal”. Stein (2008) afirma que “nas instâncias da federação, o controle previsto deve ser instalado pelo setor público, e pode ser realizado tanto por conselhos criados para essa finalidade, como por conselhos já existentes”. (STEIN, 2008,p.214)

De acordo com Cunha (2009), a existência de mecanismos de controle social é uma prerrogativa para existência do PBF no município.

⁵ Neste trabalho, optou-se por utilizar o termo controle social para se referir a participação da sociedade na gestão do PBF. No entanto, alguns autores preferem utilizar o termo Controle Democrático para diferenciá-lo do conceito de Controle Social utilizado por Émile Durkeim para se referir ao controle que a sociedade exerce sobre os indivíduos.

Ao aderir ao Bolsa Família o município deve comprovar a existência de uma instância de controle, com participação. Significa que 5.560 municípios têm uma instância de controle, com a participação da sociedade, para acompanhamento do PBF. Cerca de 50% foram criadas de forma específica para o controle do Bolsa Família, e dentre as outras 50%, o maior número é de conselhos de assistência social. (CUNHA, 2009,p. 350)

Dentre as atribuições do controle social destacadas por esta autora estão: fiscalizar o processo de implementação do PBF, apoiar o trabalho de outras políticas sociais para favorecer as famílias beneficiárias, verificar se os serviços de educação e saúde são oferecidos corretamente pelos municípios e ajudar na identificação das famílias com o perfil do programa.

g) Influência dos organismos internacionais

Freqüentemente países subdesenvolvidos e em desenvolvimento recorrem a empréstimos junto a organismos internacionais como o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), para desenvolver projetos na área social. Stein (2005) afirma que é a partir da década de 1960 que o BM passa a direcionar seus recursos para países subdesenvolvidos. Até então, o BM estava voltado para a recuperação das economias européias no período pós-segunda guerra mundial.

Ao requisitar empréstimos a estes bancos, os países submetem-se às suas concepções de pobreza e às estratégias indicadas pelos primeiros para reduzi-la. Uma dessas estratégias é proporcionar o crescimento econômico por meio da privatização de empresas e serviços públicos básicos, por exemplo, educação e saúde, e garantir a diminuição de gastos e desregulamentação das relações sociais. (HOUTART, 2007). Ainda de acordo com este autor, para o BM “*individualizar el proceso de reducción de la pobreza significa liberar a los pobres de una dependência de um sistema alienante de la protección social y, em consecuencia, haberlos dueño de su próprio destino.* (HOUTART, 2007, p.102)

h) Principais resultados

Além de, de acordo com o MDS, contribuir para a redução da extrema pobreza e da desigualdade⁶, estudos apontam outros resultados positivos do PBF. Na perspectiva de Mesquita (2007), o PBF apresenta impacto econômico sobre a renda das famílias beneficiadas, sendo um importante complemento para a satisfação de necessidades básicas atendidas. Com o benefício, a faixa de renda das famílias pobres e extremamente pobres aumenta 8,85% e 61,20%, respectivamente. No centro-oeste, a renda aumenta 8,92% para pobres e 47,98% para extremamente pobres. (MESQUITA,2007). Os motivos da disparidade de aumento entre os pobres do centro-oeste se comparados com os dados do Brasil poderão ser explicados em outro estudo. Mesquita (2007) afirma que os principais gastos das famílias é com alimentação, seguido das despesas com material escolar. Pesquisa divulgada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) em 2008 corrobora com a afirmação de Mesquita (2007), pois revela que “as famílias beneficiadas pelo PBF gastam em média R\$ 200,00 mensais com alimentação, o que representa 56% da renda familiar total”. (p.5)

No entanto, o IBASE concluiu, entre outras coisas, que

do ponto de vista das políticas públicas, o programa é importante para melhorar as condições de vida da família, embora, por si só, não garanta índices satisfatórios de segurança alimentar, questão associada a um quadro de pobreza mais amplo. (IBASE,2008,p.9)

Uma outra conclusão interessante é que os beneficiários não deixam de procurar trabalho por conta do benefício do PBF, a não ser que a situação de trabalho seja extremamente precária: “grupos focais apontaram que há abandono de trabalho quando este é de extrema precariedade, o que inclui, nos relatos, situações de trabalho análogo a escravidão”. (IBASE,2008,p.14)

Além dos resultados positivos explicitados, o PBF tem impacto positivo sobre as desigualdades de gênero, como citado anteriormente.

3.2 O Programa Bolsa Família no Distrito Federal

⁶ Fonte: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados/

O DF foi um dos primeiros entes da federação a implementar PTR. O primeiro foi em 1995 intitulado Bolsa Escola, e atualmente está em vigor o Programa Vida Melhor (PVM), no qual, por meio de pactuação, o Governo do Distrito Federal complementa os valores repassados pelo governo federal, como consta nos parágrafos 5º e 6º do artigo 12 da Lei 4.208 de 2008

“§ 5º Em razão de pactos sociais firmados com a área federal no programa Bolsa Família, o Distrito Federal passará a considerar o valor das transferências dos programas federais como parte do valor do benefício das ações Bolsa Escola e Bolsa Social.

§ 6º Caso o valor do benefício pago pelo Governo Federal venha a exceder o valor estabelecido no art. 5º, o valor do benefício pago pelo Governo Federal será integralmente creditado ao beneficiário, não cabendo o pagamento de qualquer valor complementar.”

Em 2008, havia 76.556 famílias vinculadas ao PBF no DF. Destas famílias 33.642 recebiam o Bolsa Família puro, ou seja, apenas os valores repassados pelo governo federal e 43.183 recebiam benefícios tanto do governo federal quanto distrital, ou seja, o Bolsa Família pactuado. Nota-se que os valores repassados pelo governo federal representam, em média, 52,85% do valor recebido pelas famílias. Por meio da Tabela 2 pode-se visualizar em valores repassados a pactuação do PBF com os programas Bolsa Escola e Bolsa Social por família.

TABELA 2

Valores repassados pela União e pelo DF para os benefícios pactuados por família

MÊS DE PAGAMENTO	FAMÍLIAS ASSISTIDAS	VALORES PACTUADOS (R\$)					
		DISTRITO FEDERAL		UNIÃO		TOTAL	
		VALOR	POR FAMÍLIA	VALOR	POR FAMÍLIA	VALOR	POR FAMÍLIA
JANEIRO	39.409	2.238.691,00	56,81	2.403.446,00	60,99	4.642.137,00	117,79
FEVEREIRO	38.687	2.190.798,00	56,63	2.532.144,00	65,45	4.722.942,00	122,08
MARÇO	39.289	2.240.890,00	57,04	2.573.566,00	65,5	4.814.456,00	122,54
ABRIL	36.403	2.129.265,00	58,49	2.331.676,00	64,05	4.460.941,00	122,54
MAIO	38.688	2.280.232,00	58,94	2.502.682,00	64,69	4.782.914,00	123,63
JUNHO	39.491	2.335.673,00	59,14	2.566.302,00	64,98	4.901.975,00	124,13
JULHO	40.240	2.394.727,00	59,51	2.617.942,00	65,06	5.012.669,00	124,57
AGOSTO	40.606	2.234.164,00	55,02	2.840.014,00	69,94	5.074.178,00	124,96
SETEMBRO	40.555	2.827.789,00	69,73	2.831.634,00	69,82	5.659.423,00	139,55
OUTUBRO	42.548	2.599.922,00	61,11	2.961.960,00	69,61	5.561.882,00	130,72
NOVEMBRO	42.773	2.373.342,00	55,49	3.005.572,00	70,27	5.378.914,00	125,75
DEZEMBRO	43.183	2.867.687,00	66,41	3.024.660,00	70,04	5.892.347,00	136,45
TOTAL ACUMULADO		28.713.180,00	Participação	32.191.598,00	Participação	60.904.778,00	
MÉDIA MENSAL	40.156	2.392.765,00	47,14%	2.682.633,17	52,86%	5.075.398,17	

Fonte: Sistema Renda Minha e Cadastro único DF (*apud* SEDEST 2008,p.94)

A exemplo do PBF, o PVM também foi criado com o intuito de unificar ações e programas de segurança alimentar e transferência de renda existentes: o Renda Minha e o Pró-Família. O PVM é direcionado para famílias e indivíduos com situação de vulnerabilidade social e exclusão social, também tem por base a renda (1/2 salário Mínimo) como critério de seleção e, além disso, é voltado para famílias residentes há pelo menos 5 anos no Distrito Federal. A gestão do PVM se dá pela articulação entre as subsecretarias de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Transferência de Renda ao passo em que o PBF no DF é gerido pela Subsecretaria de Transferência de Renda.

O PVM abrange as seguintes ações: Nutrindo a Mesa, Cesta Verde, Isenção de Tarifas Públicas, Restaurante Comunitário, Bolsa Escola, Bolsa Social e Bolsa Alfabetização. (GDF, SEDEST,2008) De acordo o Decreto 29.975, que regulamentou a lei que institui o PVM, dentre os objetivos do PVM estão a promoção de políticas sociais integradas, a erradicação da miséria, a redução dos níveis de pobreza, o combate a fome e a promoção da segurança alimentar. Das ações que compõem o PVM somente o Bolsa Escola, o Bolsa Social e o Bolsa Alfabetização transferem renda de fato. As outras se destinam a distribuição de alimentos (pão, leite, produtos perecíveis e não perecíveis), oferta de refeições com preço reduzido e redução dos valores de tarifas públicas de energia, água e esgoto para famílias com a faixa de consumo mensal igual ou abaixo da estabelecida pelo programa.

Tanto o Bolsa Escola quanto o Bolsa Social e o Bolsa Alfabetização são benefícios mensais. No entanto o Bolsa Escola é destinado a famílias com filhos em idade escolar e seu valor mínimo é de R\$130,00 e máximo de R\$ 180,00 de acordo com a composição familiar, já no Bolsa Social o benefício é invariavelmente de R\$ 130,00 é destinado a famílias sem filhos na idade escolar. O Bolsa Alfabetização é no valor de R\$ 30,00 e é concedido ao adulto não-alfabetizado integrante de família beneficiada pelas ações Bolsa Escola e Bolsa Social. Para recebê-lo este adulto deve frequentar curso de alfabetização e ter frequência mínima de 75%. Enquanto no PBF, gerido pelo governo federal, os pagamentos são efetivados pela CEF, nos benefícios geridos pelo GDF eles são realizados pelo Banco de Brasília (BRB).

Outro programa de transferência de renda do DF é o Bolsa Universitária que oferece bolsas de estudo para ajudar a custear a formação superior de estudantes que tenham concluído o nível médio e tenha renda *per capita* familiar de até três salários mínimos. Em contrapartida estes estudantes dedicam 4h semanais a atividades a serem desenvolvidas pelo GDF ou 20h semanais em estágios nas escolas de tempo integral. (DF, 2008). A tabela seguinte demonstra os valores dos benefícios dos programas sociais do DF que podem ser pactuados com o PBF.

TABELA 3

Valores dos benefícios Bolsa Social e Bolsa Escola de acordo com a composição familiar

Composição da Família: número de crianças e adolescentes de 3 a 17 anos	Famílias com renda per capita de até 1/2 salário mínimo	
	Tipo de benefícios do Programa Vida Melhor	Valor do benefício
0	Bolsa Social	R\$ 130,00
1	Bolsa Escola	R\$ 130,00
2	Bolsa Escola	R\$ 150,00
3 ou +	Bolsa Escola	R\$ 180,00

Fonte: SEDEST, 2009 Disponível em: <http://www.sedest.df.gov.br/>

Quanto as condicionalidades, além daquelas previstas pelo PBF (frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de no mínimo 75% para adolescentes de 15 e 16 anos, atualização do cartão de vacina para crianças de 0 a 6 anos e acompanhamento de saúde para as gestantes e nutrízes), também são condicionalidades no PVM

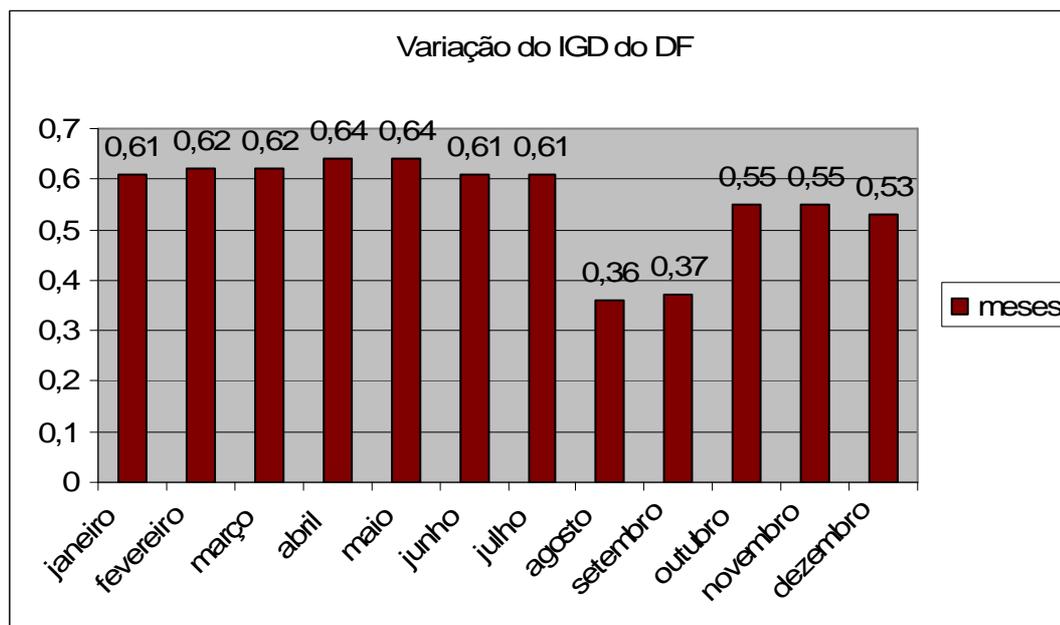
inscrição no Sistema Nacional de Emprego de todos os membros da família que estejam desempregados e aptos para o trabalho e participação nas atividades voltadas para qualificação e requalificação profissional a fim de possibilitar o ingresso dos membros da família beneficiária no mercado de trabalho, segundo as suas aptidões e qualificação pessoal (DF,2008)

e são obrigatórias “frequência dos membros das famílias beneficiadas nas atividades instituídas em favor da erradicação do analfabetismo, do aleitamento materno e do acompanhamento pré-natal.” (DF,2008). O não-cumprimento das condicionalidades gera advertência, suspensão ou cancelamento.

Em relação ao acompanhamento do cumprimento de condicionalidades, observa-se que o IGD do DF em 2008 variou de 0,33 a 0,64. Isto significa que em alguns meses,

conforme ilustra o gráfico abaixo, o índice foi inferior ao mínimo exposto pelo governo federal e por isso, não houve repasse de verbas para programas complementares e fiscalização do PBF e do CadÚnico. (DF,2009)

GRÁFICO 1
Índice de Gestão Descentralizada do DF em 2008



Elaboração própria a partir dos dados do Relatório do Pacto Social de março/2009

Em 2007, a população estimada do DF era de 2,4 milhões de pessoas distribuídas em 29 regiões administrativas. Do total de habitantes do DF 532,6 mil distribuídos em 123 mil famílias vivia em situação de pobreza, ou seja, com renda *per capita* familiar de até $\frac{1}{2}$ salários mínimos. Dados do cadastro único do DF revelam que há 103,3 mil famílias recebendo pelo menos um dos benefícios do GDF e/ou da União, isto significa que 83% das famílias pobres do DF estão incluídas em programas de transferência de renda e segurança alimentar. Dentre o total de famílias beneficiadas 97,4 mil são pobres e 61,8 mil são indigentes, ou seja, com renda per capita familiar de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (DF, SEDEST,2008). Levando em consideração que o número de indigentes está incluso no número de pobres, podemos concluir que o grande contingente de famílias beneficiadas do DF é indigente.

A região administrativa mais populosa do DF é Ceilândia. Situada a 35 km do Plano Piloto, esta cidade fundada em 1971 e formada por ex-construtores de Brasília, é

resultado da erradicação de invasões em torno do Plano Piloto. De acordo com Ammann (1991) a lógica capitalista que inspira as determinações do Estado destinava às áreas próximas ao Plano Piloto mansões de alto custo e elevado padrão de qualidade, desta forma as favelas, e conseqüentemente os pobres, não eram bem-vindos.

As favelas vinham, segundo aquela ótica [capitalista], contrariar o projeto urbanístico, quebrar a harmonia da cidade, prejudicar sua beleza arquitetônica e representar uma ameaça para a saúde da população do Plano Piloto (Ammann, 1991,p.71).

Esta cidade, que em seu início contava com 70.128 habitantes, não para de crescer e atualmente tem aproximadamente 402,2 mil habitantes. Apesar do desenvolvimento econômico da cidade, Ceilândia apresenta altos índices de pobreza e indigência. Há 101,2 mil pessoas pobres morando nesta cidade, destas 76,7 mil são beneficiadas pelos programas sociais do DF. Vale ressaltar que das famílias beneficiadas pelos programas sociais do DF e moram na Ceilândia 10,3 mil estão abaixo da linha de indigência e 16,7 mil estão abaixo da linha da pobreza. As tabelas 4 e 5 demonstram, respectivamente, a distribuição da população pobre por escolaridade e região administrativa e a distribuição dos beneficiados pelos programas sociais do GDF, também por região administrativa. (DF, 2008)

TABELA 4

População urbana pobre, por escolaridade e região administrativa do Distrito Federal

Em mil

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	ESCOLARIDADE									TOTAL
	SEM DECLARAÇÃO	ANALFABETO	SEM ESCOLARIDADE	1º GRAU INCOMPLETO	1º GRAU COMPLETO	2º GRAU INCOMPLETO	2º GRAU COMPLETO	3º GRAU INCOMPLETO	3º GRAU COMPLETO	
BRASÍLIA	0,7	0,1	0,4	0,9	0,4	0,4	1,2	0,6	1,6	6,2
GAMA	5,2	1,5	2,1	12,6	3,1	2,7	5,2	0,4	0,4	33,3
TAGUATINGA	7,7	1,7	3,5	16,6	4,2	3,5	9,4	1,5	1,6	49,7
BRAZLÂNDIA	3,1	1,0	0,9	8,1	2,0	1,2	1,5	-	0,1	17,9
SOBRADINHO	4,5	1,4	2,4	10,2	2,5	1,7	4,1	0,4	0,3	27,5
PLANALTINA	7,6	3,2	3,3	21,0	4,2	3,6	6,0	0,4	0,3	49,5
PARANOÁ	2,1	0,9	0,8	6,6	1,2	1,1	1,7	-	-	14,5
NÚCLEO BANDEIRANTE	0,5	-	0,2	1,3	0,4	0,2	1,1	0,5	0,9	5,2
CEILÂNDIA	16,4	4,5	7,3	35,8	11,0	7,6	16,0	1,5	1,2	101,2
GUARÁ	2,3	0,4	0,8	4,2	1,2	1,0	2,7	0,3	0,7	13,7
CRUZEIRO	0,4	-	0,2	0,7	0,3	0,2	0,7	0,2	0,5	3,2
SAMAMBAIA	7,7	1,6	4,0	20,9	4,6	4,0	7,9	0,6	0,2	51,7
STA MARIA	8,0	2,1	3,4	20,1	5,5	3,5	6,8	0,3	0,0	49,7
SÃO SEBASTIÃO	3,3	0,7	1,3	9,5	1,8	1,6	2,6	0,4	0,3	21,6

RECANTO DAS EMAS	10,5	2,5	5,4	25,7	4,7	4,8	5,5	0,3	0,1	59,4
LAGO SUL	0,4	-	0,2	0,7	0,3	0,1	0,4	0,4	1,6	4,0
RIACHO FUNDO	2,3	0,5	1,2	6,0	1,1	1,2	2,6	0,1	0,2	15,2
LAGO NORTE	0,4	0,2	0,3	1,1	0,3	0,3	0,4	0,1	0,5	3,6
CANDANGOLÂNDIA	0,5	0,2	0,3	1,5	0,5	0,4	0,8	0,1	-	4,4
DISTRITO FEDERAL	83,6	22,8	38,2	203,6	49,3	39,4	76,5	8,5	10,8	532,6

Fonte: PED (apud SEDEST 2008,p.22)

TABELA 5

População Beneficiada pelos programas sociais por escolaridade e região administrativa do Distrito Federal

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	ANALFABETO	ATÉ 4ª SÉRIE		4ª SÉRIE COMP. ENS. FUNDAMENTAL	5ª a 8ª SÉRIE		ENSINO FUND. COMPLETO	2º GRAU INCOMPLETO	2º GRAU COMPLETO	3º GRAU INCOMPLETO	3º GRAU COMPLETO	Total
		INCOMP. FUND.	ENS. FUND.		INCOMP. FUND.	ENS. FUND.						
BRASILIA	0,9		0,7	0,2		0,4	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	2,6
GAMA	10,7		5,8	1,4		3,9	1,0	1,4	0,6	0,0	0,0	24,9
TAGUATINGA	4,0		3,0	0,8		2,2	0,5	0,7	0,4	0,0	0,0	11,5
BRAZLÂNDIA	8,6		5,6	1,3		4,0	0,8	1,2	0,6	0,0	0,0	22,2
SOBRADINHO	6,6		4,3	1,1		2,9	0,6	0,8	0,3	0,0	0,0	16,7
PLANALTINA	19,3		14,3	3,9		9,8	2,0	3,0	1,2	0,0	0,1	53,6
PARANOÁ	12,9		7,3	1,8		4,9	0,9	1,3	0,5	0,0	0,0	29,7
N. BANDEIRANTE	0,6		0,5	0,2		0,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	1,9
CEILÂNDIA	27,6		19,8	5,0		14,5	3,0	4,4	2,2	0,1	0,0	76,7
GUARÁ	1,3		1,0	0,2		0,6	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	3,5
CRUZEIRO	0,1		0,1	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
SAMAMBAIA	24,0		15,0	4,3		11,7	2,8	3,9	1,7	0,0	0,0	63,5
SANTA MARIA	15,3		7,7	1,8		5,5	1,4	2,2	0,8	0,0	0,0	34,7
SÃO SEBASTIÃO	8,2		4,8	1,0		2,6	0,6	0,8	0,3	0,0	0,0	18,3
RECANTO DAS EMAS	16,3		11,7	3,3		9,2	1,9	2,9	1,2	0,0	0,1	46,8
LAGO SUL	2,8		2,1	0,5		1,3	0,3	0,4	0,2	0,0	0,0	7,6
RIACHO FUNDO I	1,7		1,1	0,3		0,9	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	4,5
LAGO NORTE	1,0		0,7	0,1		0,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	2,3
CANDANGOLÂNDIA	1,1		0,6	0,1		0,5	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	2,8
ÁGUAS CLARAS	2,0		1,4	0,3		0,9	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	5,2
RIACHO FUNDO II	2,6		2,0	0,5		1,6	0,3	0,5	0,2	0,0	0,0	7,8
SUDOESTE/OCTOGONAL	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VARIÃO	1,2		0,9	0,2		0,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	2,9
PARK WAY	0,0		0,1	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
SCIA/ESTRUTURAL	7,1		4,0	0,9		2,3	0,4	0,5	0,2	0,0	0,0	15,3
SOBRADINHO II	3,3		2,2	0,5		1,5	0,3	0,6	0,2	0,0	0,0	8,6
ITAPOÃ	1,7		1,2	0,3		0,8	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	4,3
SIA	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DISTRITO FEDERAL	180,8		117,7	30,2		83,2	17,9	26,2	11,5	0,3	0,3	468,4

Fonte: Cadastro Único/DF (apud SEDEST,2008,p.22)

Tendo em vista a histórica relação entre a assistência social e trabalho, é interessante a descrição sobre a inserção das pessoas cadastradas no CadÚnico do DF no mercado de trabalho. Dados divulgados pelo GDF demonstram que quando ocorre, a inserção dos beneficiários dos programas sociais é precária, o que pode ser explicado

pelo baixo nível de escolaridade dessas pessoas. Estes dados revelam que apenas 5,2% dos beneficiados têm carteira de trabalho assinada, o que sugere que de alguma forma eles contam com uma proteção social. Em contrapartida, 77% não trabalham e 11,3% são autônomos sem previdência social. A Tabela abaixo, baseada na Pesquisa de Emprego e Desemprego do DF (PED/DF) no CadÚnico do DF mostra as características da inserção no mercado de trabalho dos beneficiários dos programas sociais do DF dos chefes da família, normalmente uma mulher (mãe, avó), e dos demais membros.

TABELA 6
Situação no Mercado de Trabalho por posição no domicílio dos beneficiários dos programas sociais.

Dados quantitativos em mil

SITUAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO	CHEFE				DEMAIS MEMBROS				TOTAL			
	PED/DF(*)	(%)	CADU/DF	(%)	PED/DF(*)	(%)	CADU/DF	(%)	PED/DF(*)	(%)	CADU/DF	(%)
Desocupados (**)	85,4	12,5	40,8	39,5	1.058,3	63,1	320,0	87,6	1.143,8	48,5	360,8	77,0
Autônomo sem previdência social	82,8	12,1	30,8	29,9	73,4	4,4	21,9	6,0	156,2	6,6	52,7	11,3
Assalariado com carteira de trabalho	164,5	24,1	11,9	11,5	207,9	12,4	12,2	3,3	372,4	15,8	24,1	5,2
Aposentado / Pensionista	109,5	16,0	6,4	6,2	51,2	3,1	4,9	1,3	160,7	6,8	11,4	2,4
Assalariado sem carteira de trabalho	28,1	4,1	7,0	6,7	66,5	4,0	3,3	0,9	94,6	4,0	10,3	2,2
Outra (***)	176,3	25,8	6,0	5,8	199,9	11,9	2,3	0,6	376,1	15,9	8,3	1,8
Trabalhador Rural			0,1	0,1			0,3	0,1		0,0	0,4	0,1
Autônomo com previdência social	8,2	1,2	0,1	0,1	3,7	0,2	0,1	0,0	11,9	0,5	0,3	0,1
Empregador	28,1	4,1	0,0	0,0	16,0	1,0	0,0	0,0	44,0	1,9	0,1	0,0
Empregador rural			0,0	0,0			0,0	0,0		0,0	0,0	0,0
DISTRITO FEDERAL	683,0	100,0	103,3	100,0	1.676,8	100,0	365,1	100,0	2.359,8	100,0	468,4	100,0

(*) Estimativa para o Distrito Federal urbano- média para o ano de 2007

(**) Inclusive crianças de 0 a 9 anos e idosos inativos

(***) Inclui assalariados do setor público, empregado doméstico, trabalhadores familiares, donos de negócio de demais ocupações não discriminadas.

Fonte: PED/DF 2007 e CadÚnico/ DF 2008. (apud SEDEST, 2008,p.13)

Um dos pré-requisitos para a implementação PBF nos municípios/Distrito Federal é a existência de um conselho ou comitê de controle social. (BRASIL,2004). No DF, existe o Conselho Gestor do Programa Vida Melhor é composto pelos secretários de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, da Educação; da Saúde; da Fazenda; do Planejamento e Gestão e por cinco representantes de instituições ou entidades da sociedade civil, escolhidos entre as entidades atuantes nas áreas de assistência social, saúde, educação, segurança alimentar e da criança e do adolescente.(DF, 2009)

Por meio da Tabela 7 apresenta uma síntese das principais características dos PBF, tanto no âmbito federal quanto no âmbito do GDF.

TABELA 7
Resumo comparativo dos Programas Bolsa Família e Programa Vida Melhor

	Brasil	Distrito Federal
Estratégia de Redução da Pobreza	Fome Zero	Programa Vida Melhor
Programa de Transferência de Renda (PTR)	Bolsa Família	Bolsa Escola Bolsa Social
Ano de criação do PTR	2003	2008
Órgão responsável	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	Secretaria de Desenvolvimento social e Transferência de Renda (SEDEST)
Âmbito de execução/gestão	Descentralizada (Municipal)	Distrital (estadual/municipal)
Principais Objetivos do Programa	Combater a fome e a pobreza, promover a inclusão social e o acesso aos direitos básicos (saúde e educação)	Combater a fome e a pobreza, promover políticas sociais integradas, a criação de mecanismos de acesso à alimentação, à educação, ao emprego e à renda,
Benefícios oferecidos pelo programa	Benefício Básico (R\$ 68,00)	Bolsa Social (R\$ 130,00)
	Benefício Variável (R\$ 22,00 a R\$ 66,00)	Bolsa Escola (R\$ 130,00 a 180,00)
	Benefício Variável Vinculado ao adolescente (R\$ 33,00 a R\$ 66,00)	
Critério de acesso	Renda <i>per capita</i> da família	Renda <i>per capita</i> da família

Principais condicionalidades	<p>Componente da educação: Frequência mínima de 85% (crianças entre 6 e 15 anos na escola); A frequência mínima de 75% (adolescentes de 16 e 17 anos).</p> <p>Componente da saúde: gestantes: acompanhamento pré-natal; acompanhamento das nutrizes; cumprimento do calendário de vacinação para crianças de até 6 anos</p>	<p>Componente da educação: Frequência mínima de 85% (crianças entre 6 e 15 anos na escola); A frequência mínima de 75% (adolescentes de 16 e 17 anos).</p> <p>Componente da saúde: gestantes: acompanhamento pré-natal; acompanhamento das nutrizes; cumprimento do calendário de vacinação para crianças de até 6 anos</p> <p>Componente do trabalho: Inscrição dos desempregados no Sistema Nacional de Emprego Participação nas atividades de qualificação e requalificação</p>
Forma de entrega	Rede bancária / Cartão eletrônico	Rede bancária / Cartão eletrônico
Controle Social	Conselho gestor interministerial e Conselhos locais	Conselho Gestor do Programa Vida Melhor

Elaboração própria a partir da Lei Federal 10.836 de 2004 e do Decreto Federal 29.975 de 2004, das Leis Distritais 4.208 de 2008 e 4.209 de 2008 e dos Decretos Distritais 29.975 de 2008 e 30.645 de agosto de 2009.

3.3 A relação entre o PBF e a Política Nacional de Assistência Social

Apesar de não constar no texto constitucional e não ser reconhecido como parte da assistência social, Jaccoud (2008) afirma que o PBF pode ser considerado integrante desta política. Este programa tem ganhado relevância na garantia de mínimos sociais e na perspectiva desta autora, é uma outra inovação no campo da garantia de renda ofertada pela assistência social, pois preconiza um desvencilhamento da relação dual entre garantia de renda e trabalho.

Luciana Jaccoud (2008) afirma que, num contexto no qual se pretende que a assistência deixe de ser caracterizada como dever moral de ajuda ofertado, prioritariamente pelo setor privado, a Constituição de 1988 representou ao menos quatro inovações: a primeira se refere a integração da assistência social a proteção social, a segunda ao direito de acesso a quem dela necessitar e a seu caráter não contributivo; a terceira inovação se refere a implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), e por último, a autora destaca a descentralização da gestão, a participação social na formulação e controle da política de assistência. Para Jaccoud (2008), o BPC

representa uma inovação no sistema de proteção social brasileiro porque se desvencilha da lógica de seguros até então adotada, ou seja, este benefício não exige prévia contribuição. É o primeiro mínimo social brasileiro garantido pela Constituição.

Vale destacar que o PBF se difere do BPC porque apesar de ambos serem programas de transferência de renda, os critérios de acesso são diferentes. Enquanto o BPC é destinado a idosos e deficientes incapacitados para o trabalho que comprovem a renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo. O PBF é destinado a famílias pobres com renda mensal de até 140,00 *per capita*. Em relação ao PBF, Jaccoud (2008) ressalta que

sua importância no campo do alargamento da proteção social diz respeito ao fato de que, pela primeira vez, a política social brasileira opera um programa de distribuição de renda à população pobre, independentemente de comprovação de incapacidade para o trabalho ou de afirmação de mérito. Efetivamente, a identificação do pobre merecedor sempre organizou as práticas de ajuda e assistência social no país, sejam elas públicas ou privadas. (p.259)

Para além da relação entre o PBF e a garantia de renda mínima, na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), por meio do Programa Atenção Integral à Família (PAIF) há uma articulação entre o PBF e a PNAS. Em consonância com a Lei Orgânica da Assistência Social e com a Constituição de 1988, a PNAS estabelece os moldes da assistência Social no Brasil. Tanto nas diretrizes quanto nos objetivos fica claro a centralidade da família nas ações de Assistência Social. Esta centralidade também é observada na lei que instituiu o PBF e que estabelece, como já foi explicitado, a renda per capita da família como critério de inclusão no programa.

De acordo com a PNAS a proteção social brasileira está organizada em proteção social básica e proteção social especial, sendo que enquanto na proteção social básica o objetivo é “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades de aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (p.33) na proteção social especial busca-se atender situações em que esses riscos foram concretizados e que a violação de direitos é fato. As ações de proteção social básica são centralizadas nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e as de proteção especial nos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).

De acordo com a PNAS elaborada em 2004, é nos CRAS que são efetivados serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização das

famílias e de indivíduos, conforme a identificação de situações de vulnerabilidade apresentadas. Um programa realizado no CRAS é o Programa de Atenção Integral a Família (PAIF) que tem como principal ação o acompanhamento sociofamiliar. Visto que “são priorizadas no PAIF as famílias inseridas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), aquelas beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC)”⁷ e que frequentemente as famílias tem acesso ao Cadastro Único, e conseqüentemente, ao PBF por meio do CRAS, conclui-se que no CRAS ocorre a articulação entre o PBF e a PNAS.

Os CRAS estão localizados em áreas de vulnerabilidade social e abrange um total de 1.000 famílias/ano. Executam serviços de proteção básica, organizam e coordenam a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social, visando à orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário das famílias e indivíduos. (BRASIL, 2004)

3.4 O Programa Bolsa Família e os direitos de cidadania

A comparação entre diferenças e semelhanças do BPC e do PBF podem indicar um caminho para se pensar se o PBF pode ser percebido como direito de cidadania ou não. Tanto o BPC quanto o PBF são programas de transferência de renda, mas enquanto o BPC é um direito indiscutível garantido pela Constituição de 1988, o PBF foi instituído por uma lei infra-constitucional e pode, por exemplo, sob a influência de correntes político-partidárias, ser mais facilmente modificado e até mesmo revogado. Mas, se direitos sociais são apenas aqueles estabelecidos pela Constituição, dentre eles o BPC, educação, saúde e lazer, provavelmente a conclusão será de que o PBF não é um direito de cidadania. Por outro lado, se o acesso a renda e alimentação for considerado um direito provavelmente a tendência será pensar neste programa como uma forma de efetivar direitos sociais.

Uma questão que pode levar a conclusão de que o PBF é um direito social é pensá-lo como um programa que pode transitar por vários governos sem, no entanto, está associado à imagem ou permanência do governante no poder. Ramos (*apud* Chaibub, 2005) destaca que um dos argumentos para justificar a implementação de PTR

⁷Fonte: <http://www.mds.gov.br/portalfederativo/asocial/pag/programas/programa-de-atencao-integral-a-familia-paif/>

no Brasil é que a transferência de renda direta do Governo para o beneficiário define uma relação entre beneficiário e Estado que dispensa intermediários e por isso, contribui para mudanças nas relações clientelistas que historicamente afetam a política brasileira, ou seja, contribuem para ruptura do que o autor classifica como “utilização pessoal ou partidária de recursos públicos como ferramenta de campanha eleitoral”(p.37). Quando

benefícios sociais não são identificados como direito de cidadania, mas troca de favores entre o político profissional- à procura de votos- e o cidadão marginalizado, econômica e socialmente, à procura de meios de sobrevivência ou ascensão social. (p.37)

Um outro ponto a analisar é a relação entre o benefício e suas fontes de financiamento. O PBF é direito garantido a todos deficientes e idosos que estejam dentro dos critérios de renda (1/4 de renda *per capita* familiar) e comprovem incapacidade para o trabalho. Observa-se que, ao contrário do que ocorre com os PTR, a legislação não aponta qualquer tipo de restrição orçamentária para a concessão ao PBF nem do PVM, conforme a Lei 10.836 e o Decreto 29.975, respectivamente.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.
Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes. (BRASIL,2004)

Art. 23. As despesas decorrentes do Programa Vida Melhor e de suas respectivas ações correrão à conta de dotações próprias, devendo a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal propor as alterações no Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual.
Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Vida Melhor com as dotações orçamentárias disponibilizadas (DF,2004)

As características do PBF, seja o federal ou o pactuado, bem como a relação entre o PBF e a PNAS e os direitos de cidadania orientaram a reflexão que resultou na análise das entrevistas realizadas com trabalhadores do CRAS de Ceilândia Sul como poderá ser observado no capítulo seguinte.

4. A PERSPECTIVA DOS TRABALHADORES DO CRAS DE CEILÂNDIA SUL SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O PBF E SEUS BENEFICIADOS

A entrevista com os trabalhadores do CRAS de Ceilândia Sul permitiu compreender a perspectiva destes trabalhadores sobre a relação entre o PBF e seus beneficiários e além da questão da transferência de renda abarcou temas como a educação e o trabalho que, devido a grande relevância, demandam pesquisa mais detalhada e aprofundada. Para a realização deste TCC foram entrevistados 10 trabalhadores do CRAS de Ceilândia Sul, com formação acadêmica e atuação profissional diferenciadas: psicólogo, assistente social, administrador (coordenador), agente social e estagiário (responsável pelo cadastramento das famílias). Para manter o anonimato dos entrevistados eles serão identificados por números.

No discurso dos servidores do CRAS da Ceilândia Sul a tensão entre trabalho e assistência aparece com frequência. Há tanto a concepção de que a assistência deve ser concedida para os incapazes quanto, e de forma mais freqüente, a que preconiza que a assistência social, por meio de seus programas, deve viabilizar a inserção das pessoas no mercado de trabalho pela capacitação dos beneficiários. Além disso, percebe-se que os entrevistados consideram a condicionalidade na área da educação um ponto positivo do PBF, uma vez que, supostamente, é capaz de romper o ciclo intergeracional de pobreza. Neste capítulo será possível observar que há críticas às falhas do programa quanto a características de focalização das políticas e que os entrevistados descrevem situações que caracterizam as armadilhas da pobreza e do desemprego (ALCOCK, 1998; MESQUITA,2007).

Por diversas vezes o trabalho apareceu como eixo estruturante da vida das pessoas e a assistência como política que deveria ser concedida apenas aos incapazes para o trabalho. Em uma das entrevistas fica clara a oposição entre trabalho e assistência para pessoas capazes. Ao ser questionado se o PBF é um direito, o entrevistado expõe que

pode ser um direito para aquelas pessoas que você vê que não tem condições de trabalhar, tem alguma deficiência física, aí eu acho que é um direito. Agora aquelas pessoas que são pai de família e mãe de família...eles já buscam o benefício pra suprir as necessidades da casa, não das crianças para quem o programa é voltado: pra poder comprar um livro, um caderno, um sapato pra criança ter condições de ir pro colégio. Tem uns que já usam para o sustento da família. Esse é um lado que já fica a desejar. (Entrevistado 5)

Além disso, o entrevistado 5 visualiza a possibilidade de os PTR terem como condicionalidade para os adultos (pais e mães), a frequência em curso de capacitação. Como citado no capítulo anterior, esta é uma característica dos PTR europeus.

Poderia condicionar se o Pai e Mãe não trabalham teria que então se inscrever em algum curso, agora, se o Pai e Mãe não trabalham então vai receber o benefício para o aluno mais em contrapartida vai ter que entrar em algum programa de capacitação”. (Entrevistado 5)

De fato, a ausência de capacitação que gera mão de obra-qualificada, dificulta a inserção no mercado de trabalho. Ao enumerar 10 pontos relevantes para se estudar a pobreza no Brasil, Rocha (2003) faz relação ente pobreza, educação, renda e mercado de trabalho. Em síntese, a autora avalia que, quanto melhor os níveis de escolaridade, maior será a qualificação do trabalhador e, conseqüentemente, melhor será sua inserção no mercado de trabalho e maior a sua a renda. É por seguir esta lógica que a autora defende as condicionalidades na educação. Vale destacar também que para Rocha (2003), em prol da adequada alocação de recursos, as políticas antipobreza devem ser focalizadas.

Quanto à inserção no mercado de trabalho podemos destacar que esta inserção pode não significar desvencilhamento da pobreza e proteção social, visto que grande parte da população brasileira está inserida em relações de trabalho precarizadas e no mercado informal, com salários insuficientes para manter a si e à sua família. Volta-se, a ressaltar que, como demonstrado na tabela 6, dentre os beneficiários do PBF e dos demais programas, há grande contingente de pessoas que, por não estarem inseridas no mercado formalmente, não é coberto pela proteção social do trabalho. Estes configuram-se como trabalhadores pobres e, segundo a lógica de que assistência deve ser direcionada apenas aos incapazes, estariam desprotegidos socialmente. Aliás, historicamente, um grande contingente de pessoas estiveram à margem do sistema de proteção social no Brasil, pois primou-se pela proteção advinda do trabalho por meio das CAPs e IAPs, conforme exposto anteriormente.

De acordo com Valladares (1990), somente nos anos 1970 e 1980 houve a generalização da pobreza e passou-se a conceber a figura do trabalhador pobre. Ao discorrer sobre a pobreza no Brasil, esta autora cita ainda que na virada do século XIX para o XX, em virtude da escassez de trabalhadores, houve, no Brasil, a valorização do trabalho devido à necessidade da criação de um contingente de trabalhadores

assalariados para substituir os trabalhadores escravos e que existia uma contraposição entre trabalhadores e vadios. Nos anos 1950 e 1960, Valladares (1990) afirma que a oposição era entre empregados e subempregados e que nos anos 1970 e 1980 há a divisão entre trabalhadores inseridos no mercado formal e trabalhadores inseridos no mercado informal.

Em contraposição ao argumento de que os benefícios da assistência deveriam ser destinados aos incapazes, ou seja, ser um benefício mais restrito e focalizado, um outro entrevistado percebeu o PBF como uma forma do governo compensar os pobres por sua condição. Houve a relação da pobreza como uma questão histórica. Sobre o PBF como um direito dos cidadãos afirmou-se que

é um direito justamente pela falha do estado, e uma forma que o estado tem que está amenizando a situação financeira, a miséria das pessoas porque o estado contribuiu pra isso no decorrer da história” (Entrevistado 2)

Nesta perspectiva, a assistência social não está atrelada à incapacidade para o trabalho. Observou-se também o PBF como um direito por considerá-lo em uma relação de direitos e deveres entre o Estado e os cidadãos.

Sim, com certeza [é um direito] porque as pessoas dão muito dinheiro para o Estado, já tem pouco e tudo mais...Acho que, no mínimo, o governo tem que ajudar as pessoas. A gente sabe que isso é o mínimo se comparado com o que a gente gasta com o Estado, mas...com certeza é um direito e não só das pessoas que precisar, teria que ser para todos. (Entrevistado 6)

Apesar das divergências de opiniões sobre a relação entre o PBF e seus beneficiários, há um ponto em comum: quando os entrevistados foram indagados sobre qual a percepção dos beneficiários em relação ao programa, afirmaram que muitos vão ao CRAS com a concepção de que tem direito ao benefício devido sua condição de pobreza. Segundo os entrevistados o número de beneficiados que associam o programa a quem o criou/implementou tem diminuído. Além disso, eles demonstraram aprovar quando um beneficiário busca se desvincular do programa por compreender que não precisava mais do benefício porque tinha sido inserido no mercado de trabalho e, por isso, a renda da família aumentou.

Outro ponto abordado por este estudo foi a percepção dos trabalhadores do CRAS da Ceilândia Sul sobre as condicionalidades. Como visto no capítulo que

descreveu as características do PBF, o Programa tem, entre suas condicionalidades, a exigência de contrapartida referente à educação, de frequência escolar de 85% para as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.

Notou-se que, em alguns momentos, há confusão entre o que são as condicionalidades e quais são os critérios de acesso, mas isto não interferiu nas observações feitas sobre os pontos positivos e negativos que elas apresentam. Unanimemente os entrevistados demonstraram ser a favor das condicionalidades, especialmente a da educação, pois acreditam, em sintonia com as idéias de Rocha (2003), que a educação é a melhor maneira de enfrentar a pobreza. As condicionalidades na área da saúde quase não foram citadas.

Um dos pontos do debate sobre as condicionalidades do PBF é questão de que o acesso a um direito social, como a educação, não deve ser devido à uma imposição estatal, mas pela decisão livre e consciente da importância de acessá-lo. Certamente, isto demanda serviços sociais – no caso, educação e saúde –, de qualidade, tanto no atendimento, quanto no que se refere à infra-estrutura, o que frequentemente não ocorre. Vale destacar que o cumprimento dessas condicionalidades também está atrelado ao fato do Estado propiciar as condições de acesso e permanência das famílias nos serviços públicos de educação e saúde. Isto foi lembrado pelo entrevistado 2:

As famílias procuram diretamente as políticas públicas, só que as políticas públicas não têm um serviço adequado para atender essas famílias, isso é um ponto negativo, que até faz com que as pessoas se desmotivem continuar procurando as políticas públicas, elas só vão cumprir a meta ali para firmar no PBF. (Entrevistado 2)

Ao reproduzir a fala de uma mãe beneficiada pelo PBF, o entrevistado 4 apresenta o significado de obrigatoriedade e as preocupações que as condicionalidades podem resultar:

Meu filho geralmente está dentro de sala de aula, de repente ele não respondeu a chamada, eu fico preocupada, não sei o que, fica aquela preocupação de que todo dia tem que levantar cedo, independente do horário tem que levantar cedo e levar na escola, já tem aquela responsabilidade né, aquela obrigação. (Entrevistado 4)

A questão da educação é um ponto marcante na fala dos entrevistados que apontam as condicionalidades como aspecto positivo do programa: considera-se que melhores níveis de educação podem propiciar melhor inserção no mercado de trabalho e

colaborar para redução dos níveis de pobreza no Brasil, bem como, as condicionalidades na educação podem romper com o ciclo intergeracional da pobreza. Diante dos baixos valores do PBF, prevalece a crença na educação como a melhor forma de enfrentamento a pobreza.

Eu não gostaria de colocar [o PBF] como se fosse um direito, acho que seria um bom incentivo para um estudo, melhorar o estudo para população, acho que se melhorasse a educação não precisariaporque querendo ou não é uma esmola... eu não sou muito a favor do bolsa escola, seria a favor de melhorar o ensino porque todo mundo ia correr atrás do seu próprio, iria conseguir muito mais.....ia melhorar a vida dela e do Brasil. (Entrevistado 4)

Se aquelas pessoas que estão iniciando a vida tivessem uma boa educação a partir de hoje, com certeza o número de beneficiários do PBF no futuro seria mínimo. (Entrevistado 4)

Durante as entrevistas, também foram abordados os pontos positivos e negativos do PBF. Os trabalhadores do CRAS de Ceilândia Sul acreditam que o PBF é um bom programa porque contribui para a redução da pobreza e emancipação das pessoas, desde que estas estejam interessadas em participar das atividades de capacitação, ingressar no mercado de trabalho e cumprir as condicionalidades, especialmente manter a frequência escolar dos filhos. Mas também explicitam que o PBF apresenta pontos negativos que estão relacionados com a focalização das políticas sociais e com as falhas no processo de seleção dos beneficiados.

No âmbito da assistência social, uma das formas de se perceber a focalização que ocorre nas políticas sociais é por meio dos critérios de seleção. Os critérios de seleção do PBF são baseados na renda e na composição familiar. A focalização está diretamente relacionada ao contexto histórico e econômico vigente, pois é uma das características das políticas do neoliberalismo, sistema político-econômico que propõe a redução de direitos e dos gastos sociais.

Em oposição aos marcos orientadores do Welfare State (keynesianismo, universalidade dos direitos propostas pelo Plano Beveridge e expansão da cidadania, por meio da expansão dos direitos sociais), surgiram políticas focalizadas, precarização das relações de trabalho e desemprego. De acordo com Boschetti (2009)⁸, no neoliberalismo o Estado é mínimo para o social e máximo para o capital e o *Welfare*

⁸ Fala durante aula da disciplina Política Social na Universidade de Brasília em 11/11/2009

State é considerado como o responsável pelo *déficit* dos Estados. É neste contexto que os PTRs condicionados e focalizados, como o PBF ganham expressividade no Brasil.

No rastro da focalização estão as armadilhas da pobreza e do desemprego. De acordo com Mesquita (2007), a armadilha do desemprego “expressa o fato de que o salário a ser recebido pelo trabalho seja inferior ao que se tem mesmo sem o trabalho” e a armadilha da pobreza “revela o fato da oferta do benefício requerer que o beneficiário mantenha-se na indigência para ser merecedor.” (p.55) No trabalho de campo, em nenhum momento estas armadilhas foram citadas explicitamente, no entanto os entrevistados descreveram situações que as caracterizam.

...porque se a pessoa tivesse algum “trabalho” mais essa bolsa, a situação da família ficaria melhor, mais eles não vêem por esse lado, eu acho que eles vêem da seguinte forma, pra que quê eu vou trabalhar pra poder ganhar um salário mínimo se eu ganho R\$150,00 , R\$ 200,00, com pão e leite e até cesta básica? Então quando você vai transformar isto em espécie dá quase o salário da pessoa, então ela não busca, não vê a possibilidade de ter uma renda maior. (Entrevistado 4)

Um ponto negativo que eu vejo é que a população já usa isso como meio de renda, e como ele tem isso como renda ele não se preocupa em sair dessa situação. A maioria, não todos, mais a maioria que recebe o benefício não fica preocupado em arrumar emprego, e eles querem mais benefício, eu tenho um benefício de 130 R\$... Então, se eu puder pegar um benefício de R\$ 150,00 ou de R\$ 200,00,..... Mas você não vê a pessoa ficar preocupada em sair dessa situação. (Entrevistado 5)

Eu acho que as pessoas se acomodam muito com o programa, aí tem muita gente que não corre atrás de emprego porque recebe benefício, mais vem falar que o benefício está bom...Acho que deveria ter emprego para as pessoas, proporcionar isso. (Entrevistado 6)

As pessoas ficam habituadas a viver só com aquele rendimentozinho, acha que aquilo é uma obrigação do governo, mais tem famílias que se promovem, que vem entregar o cartão pra gente, e agente fica satisfeito em ver que aquela família teve um avanço. (Entrevistado 9)

Neste caso, a renda não é pensada como um direito de todos para poder escolher o que fazer e como fazer para atingir metas e objetivos, ou seja, para promover a autonomia que assim como a saúde são consideradas necessidades básicas por Gough. (LAVINAS, 2003; PEREIRA,2007). Aliás, a definição do que são necessidades básicas e de quem deve supri-las é fundamental para se estabelecer o que é ou não um direito e a quem ele está direcionado. Como explicita Pereira (2007), “a inespecificidade das

necessidades determina formas de satisfação confusas e voluntaristas que não concretizam direitos”. (p.39)

Como visto no primeiro capítulo, não há um consenso sobre quais são as necessidades básicas e nem mesmo se elas são universais ou relativas. Há também um debate se é o Estado ou o mercado que tem as melhores condições de satisfazer estas necessidades. Ao aproximarmos estes debates do PBF, percebemos que os valores repassados (mínimo de R\$ 22,00 e máximo de R\$ 200,00) são insuficientes para satisfazer necessidades básicas, o que nos leva a compreender que ele é voltado para a garantia das necessidades mínimas. Pelas características neoliberais do programa, conclui-se também que a responsabilidade pela satisfação das necessidades, sejam básicas ou mínimas, recai sobre o mercado.

A crítica de que os PTR desestimulam o trabalho é freqüente e se baseia na lógica de que se as pessoas que recebem um rendimento do Estado não se dedicam a ingressar em uma atividade laboral. Diante dessa crítica, Medeiros, Britto & Soares (2007) ressaltam que, embora o benefício tenha impacto sobre a renda das famílias, ele tem valor muito baixo para justificar um desestímulo ao trabalho e que, ao contrário, pode ser um incentivo, uma linha de crédito ao pequeno empresário pobre que pode ter maior capital de giro para investir em seu negócio. Outra análise desses autores, baseada em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aponta que as pessoas beneficiadas pelo PBF trabalham tanto quanto as que não são beneficiadas e estão na mesma faixa de renda. Dentre mulheres chefes, mulheres cônjuges, homens chefes e homens cônjuges, o único segmento que tem a oferta de trabalho afetada negativamente são as mulheres chefes.

Enquanto a taxa de participação no mercado de trabalho das pessoas em domicílios beneficiados é de 73% para o primeiro décimo mais pobre da distribuição, 74% para o segundo e 76% para o terceiro, a mesma taxa é de 67%, 68% e 71%, respectivamente, para que as pessoas que vivem em domicílios sem beneficiários. (MEDEIROS, BRITTO & SOARES, 2007, p.15)

Além das armadilhas da pobreza e do desemprego, um outro risco da focalização que foi citado pelos entrevistados e apontado como ponto negativo do PBF foi a fraude. Ou seja, quando as pessoas tentam fraudar/burlar os critérios de seletividade, neste caso, a renda *per capita*. Vale ressaltar que há também uma crítica aos critérios de seleção dos

beneficiários por apresentar falhas. A fala do entrevistado 9 representa a opinião de outros entrevistados.

Na hora da distribuição não é feito uma análise criteriosa dessa família, agente sabe que tem família que não necessita daquele benefício, e que faz uso em quanto que outros não têm a oportunidade de estar sendo inserido, isso acontece acho que não é só com o Bolsa Família, com o Renda Minha, Solidariedade. Há muitas denúncias em relação a isso, o próprio usuário fala: fulano não precisa disso porque ele tem carro, ele tem casa. Então deveria ser uma coisa mais criteriosa, agente sabe que são muitas famílias que detém essa condição de depender desse benefício, mais que deveria ser mais fiscalizado, eu acho que esse é um ponto super negativo. (Entrevistado 9)

Muitas vezes a gente fala que a renda per capita é tal aí elas falam: Mas só por causa disso eu não vou conseguir? Eu já atendi uma mulher que tentou bular. Falou que tem um amigo e disse que podia pedir para ele fazer um contracheque para diminuir isso aí, e aí ficar certinho...Eu acho que a gente acaba discriminando umas e outras pessoas. Já que tem benefício, seria bom que fosse para todos, porque a gente fala que a renda para tal benefício é tal. Aí tem pessoa que passa R\$ 2,00, R\$ 3,00, R\$ 20,00, R\$ 30,00 aquela pessoa fala: “Poxa por causa disso eu não vou conseguir o benefício” E a outra ali com um pouquinho menos que ela consegue, acaba discriminando uma ou outra. (Entrevistado 9)

Outros pontos negativos abordados pelos entrevistados se referem à falta de articulação entre as políticas sociais. Eles alegaram que não sabem se as famílias estão cumprindo as condicionalidades. Provavelmente isto ocorre porque os dados da frequência escolar e do cumprimento das condicionalidades na área da saúde são repassados diretamente das escolas e dos postos de saúde para a equipe da SEDEST responsável pela coleta destes dados sem que haja um retorno para os servidores do CRAS ao qual esta família está vinculada.

Além disso, há críticas sobre o processo de cadastramento e acompanhamento das famílias no programa. Segundo os trabalhadores do CRAS após a inscrição das famílias no CadÚnico, se a família receber o PBF puro, somente com recurso da união, não é possível saber os motivos que levam famílias a ser descadastradas. Esta desarticulação entre setores da SEDEST com o governo federal, além não possibilitar que as famílias tenham informações sobre o motivo da sua não inclusão ou desligamento do programa, prejudica a atuação dos trabalhadores do CRAS. Certamente esta é uma falha na descentralização e operacionalização do programa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou compreender a perspectiva dos trabalhadores do CRAS de Ceilândia Sul sobre a relação entre o PBF e seus beneficiários, com o objetivo de identificar se predominava uma visão assistencialista do programa, que estigmatiza os beneficiários ou uma visão do PBF como concretizador de direitos de cidadania. Partindo da hipótese de que o PBF, na perspectiva dos entrevistados, não é um direito de cidadania, percorreu-se um caminho no qual foi possível resgatar alguns temas relevantes para embasar esta análise, tais como a origem da proteção social na Europa e no Brasil, bem como buscou-se identificar as principais características do PBF e sua inserção na PNAS.

Percebeu-se que há semelhanças entre a concepção da proteção social na Europa pré-capitalista e a que é mais legitimada na atualidade. As primeiras Leis dos Pobres (a Lei dos Pobres de 1388 e a de 1601 e o *Settlement Act* de 1662) eram voltadas para pobres incapazes para o trabalho, tinham o intuito de gerenciar a pobreza, estavam voltadas para a satisfação das necessidades mínimas de sobrevivência/subsistência daquela população, tais como alimentação e moradia e não eram concebidas como direito. Somente com a *Speemhanland Law* de 1795 este quadro começou a mudar e a assistência foi ampliada também para trabalhadores.

Porém, com o advento do liberalismo, houve um retrocesso, e a assistência passou novamente a ser voltada para incapazes para a atividade laboral. É também com o liberalismo que se inicia um processo de fortalecimento do mercado e enfraquecimento do Estado como provedor do bem-estar social. Com a instauração do *Welfare State*, há uma retomada da ação do Estado em prol da proteção social, mas esta retomada que ocorreu em um período entre crises (crise de 1929 e crise do início dos anos 1970) cedeu lugar ao neoliberalismo que, ao retomar ideais liberais, propõe que as necessidades básicas devem ser relativas e, portanto, o que existe de fato e deve ser satisfeitas são necessidades mínimas para a sobrevivência. Daí a semelhança com a concepção de proteção social da Europa pré-capitalista.

Uma outra semelhança é a relação entre a assistência e o trabalho pois, assim como era cobrado dos pobres que recebiam a assistência do Estado uma contrapartida na forma de trabalho nas *workhouses*, atualmente é cobrada a inserção do beneficiário no mercado de trabalho, mesmo que seja uma inserção precária e sem garantia de

direitos. Compreende-se que o trabalho é fonte importante de renda e propicia bem-estar social, principalmente em uma sociedade capitalista. Mas esta reflexão é no sentido de que a renda é um direito de todos e que distribuir renda é um meio de combater a pobreza e diminuir as desigualdades sociais. Vale destacar que a educação, bem como outros direitos sociais, também são imprescindíveis para o combate à pobreza.

Seguindo a cartilha neoliberal, o Brasil, assim como outros países, implementou PTR com condicionalidades que tem apresentado resultados positivos sobre a renda e a segurança alimentar. Dentre os pontos negativos deste programa, apresentado tanto por estudiosos desta temática⁹ quanto pelos trabalhadores do CRAS está a focalização expressada pelas armadilhas da pobreza e do desemprego.

No decorrer deste TCC, percebeu-se que, ao mesmo tempo em que os trabalhadores do CRAS consideram o PBF um direito dos cidadãos, frequentemente este direito é vinculado à incapacidade para o trabalho ou a obrigação de inserção no mercado de trabalho. No entanto, não predominou na fala dos entrevistados a perspectiva assistencialista sobre o programa. Ao mesmo tempo em que o PBF é compreendido como um direito para os incapazes para o trabalho e para os que se propõe a trabalhar é visto como um benefício que acomoda as pessoas, ou seja, tendo em vista que há uma renda garantida, os beneficiários se afastam do trabalho ou se recusam a integrar este espaço.

Logo, considera-se que coexistem neste CRAS, tanto a perspectiva assistencialista quanto a que vê os PTR como concretizadores de direitos. Neste caso, a hipótese não foi confirmada nem refutada, o que nos leva a refletir sobre a relação dual entre assistência e trabalho. A questão é que ainda não se percebe que a proteção social oferecida pela assistência pode estar atrelada à proteção social oferecida pelo trabalho, e que ambas podem ser concretizadoras de direitos de cidadania. Aliás, a articulação entre políticas sociais é um tema que demanda estudo.

Há o reconhecimento de que alguns pontos importantes que estão no âmbito da assistência social e do PBF não foram abordados neste estudo, dentre eles, destacamos a tendência a refilantropização da assistência social por meio do foco em ações das Organizações Não Governamentais (ONGs) e da pressão para que a família assuma o papel de provedora de bem-estar de seus membros.

⁹ Vide: PEREIRA & STEIN, 2007 e STEIN, 2008.

No entanto, a pesquisa ora apresentada, mesmo que ainda exploratória e suscetível de falhas, tem importância para o estudo dos PTR, pois além de valorizar a fala dos trabalhadores que atuam diretamente com os beneficiários do PBF, demonstra que a concepção de assistência social para quem dela necessitar é limitada pela idéia de que a assistência social e capacidade para o trabalho são questões opostas.

Referências Bibliográficas

AMMANN, S.B. Movimento Popular de Bairro: de frente para o Estado, em busca do Parlamento, São Paulo: Cortez, 1991, p.55-91

ALCOCK, Pete. Welfare and Self-interest. In.FIELD, Frank. *Stakeholder Welfare*. London: IEA Health and Welfare Uni, 1998.

BRASIL. Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Instituiu o Programa Bolsa Família.

_____. Decreto 5.029, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família.

_____. Caderno Informativo sobre gestão descentralizada do PBF- IGD, MDS, SENARC Disponível em: http://bolsafamilia.datasus.gov.br/documentos_bfa/IGD.pdf Acessado em: 15 de outubro de 2009

_____. Política Nacional de Assistência Social: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004

_____. Conselho Nacional de Saúde. Resolução 196/96. Trata sobre a regulamentação da pesquisa científica envolvendo seres humanos. Brasília. 1996.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007

_____. MDS, SENARC, Relatório de Condicionalidades, 2009. Disponível em: www.mds.gov.br/.../relatorio_de_condicionalidades.../view Acessado em: 15 de outubro de 2009

BEHRING, E.R & BOSCHETTI. Política Social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. As políticas brasileiras de Seguridade Social - Assistência Social. IN: Capacitação em serviço social e política social, módulo 3, Brasília, UNB CEAD, 2000, p.138-152

_____. Seguridade Social e Trabalho, paradoxo na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres, 2006a

BRESCIANI, Maria Stella M. *Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p.22-48.

CHAIBUB, J.R.W. Programa de Transferência de Renda e enfrentamento da pobreza no Brasil: inclusão via trabalho ou assistência? In: Ser Social, n.16. Direitos e política

Social.Brasília: UnB,Programa de Pós-Graduação em Política Social,Departamento de Serviço Social,2005,p.33-60

COMBESSIE; Jean-Claude. “Descobertas e Coleta dos Dados. In: O Método em Sociologia – como é, como faz. São Paulo. Ed Loyola. 2004.

CRESWELL,Jonh. Projetos de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.2ª ed.Porto Alegre: Artmed.Bookman. 2007:21-42,117-128

CUNHA, Rosani. Transferência de renda com condicionalidade: a experiência do Programa Bolsa Família. In Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, MDS,UNESCO,2009

DISTRITO FEDERAL.Diagnóstico Social. SEDEST,2008 Disponível em: Acessado em:

_____.2009. SEDEST, SUBTRAR,2009

_____. Decreto 5.029, de 17 de setembro de 2004. Regulamentou o Programa Bolsa Família.

_____. Decreto 30.645 de agosto de 2009. Criou o Conselho Gestor do Programa Vida Melhor.

_____.Lei 4.209, 25 de Setembro de 2008.Dispõe sobre a política de transferência de renda dos programas sociais do Distrito Federal e dá outras providências Instituiu o Programa Vida Melhor

_____.Lei Nº 4.208, de 25 de Setembro de 2008. Institui o Programa Vida Melhor e dá outras providências

GASKELL, George. Entrevistas Individuais e grupais.In: BAUER M.W.;GASKELL.G. (ed) Pesquisa qualitativa em texto, imagem e som. Petrópolis. RJ: Vozes,2004,p.137-155.

HOUTART,François. El sentido de “la lucha contra pobreza” para el neoliberalismo. In CARVALHO,Denise Bomtempo Birche de;DINIZ, Debora; STEIN,Rosa Helena & Souza, Perci Coelho.Política, Justiça e Direitos de Cidadania na America Latina. Brasília:UnB,Programa de Pós-Graduação em Política Social,Departamento de Serviço Social,2007.

IBASE.Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias beneficiadas. Documento Síntese, 2008. Disponível em:

www.ibase.br/userimages/liv_bf_apresentacao%5B1%5D.pdf Acessado em: 10 de outubro de 2009

JACCOUD,L. Entre a pobreza e a cidadania: a política de assistência social no Pós-1988. In: 20 anos da Constituição Cidadã: Avaliação e Desafios da Seguridade Social, ANFIP,2008,p.295-266

LAVINAS,Pobreza e Exclusão:traduções regionais de duas categorias da prática.In Revista Econômica,v.a.n.1,junho 2002,p.25-59

MALTHUS,T.R. Princípios da Economia Política: ensaios sobre a população/ Ricardo, David- Notas aos princípios da economia política de Malthus. São Paulo: Abril Cultural,1983.(Os economistas)

MARTINELLI, Maria Lúcia. Seminário sobre metodologias qualitativas de pesquisa. In: Pesquisa qualitativa um instigante desafio. São Paulo. Veras Editora. 1999: 11-39.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 79, Nov. 2007 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300001&lng=en&nrm=iso>. access on 02 Dec. 2009. doi: 10.1590/S0101-33002007000300001.

MESQUITA, C. S. O Programa Bolsa Família: uma análise de seus impactos e alcance social, 2007. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília.

MONNERAT, G.L., SENNA, M.C.,SCHOTTZ,V. & BURLANDY, L. Do direito incondicional a incondicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa família.Ciência & Saúde Coletiva, 2007

PEREIRA, P. A. & STEIN,R.H. Assistência social no contexto das políticas públicas:focalização vs universalidade na integração de programas e projetos sociais. NEPPoS/ CEAM/UNB.Ano XVII,v.9,jul.-dez/2004 (Série Política Social em Debate)

_____. P.A.Necessidades humanas:subsídios à crítica dos mínimos sociais, 4º ed.,São Paulo: Cortez,2007,p.25-36, 159-180.

_____. Potyara A.P.. Política Social: Temas e Questões: São Paulo: Cortez,2008,p.59-98

REGO, Walquiria Leão. Aspectos Teóricos sobre políticas de Cidadania: uma aproximação do Bolsa Família. Lua Nova, São Paulo, n. 73, 2008 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452008000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acessado em 12 jun. 2009.

ROCHA, Sônia. Pobreza no Brasil, afinal de que se trata? Rio de Janeiro:FGV,2003,p.173 a 193

RODRIGUES, M.T. Equidade de gênero e transferência de renda- reflexões a partir do Programa Bolsa Família. In: Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez,2008,p.220-241

SANTOS, M.J.S. Benefício de Prestação Continuada : direito assistencial como meio de efetivação da cidadania. In: Ser Social, n.16. Direitos e política Social.Brasília: UnB,Programa de Pós-Graduação em Política Social,Departamento de Serviço Social,2005,p.61-102

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. Ciênc. saúde coletiva , Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 de junho 2009.

SPOSATI,A.Mínimos Sociais e Seguridade Social: Uma revolução na consciência de cidadania. Serviço Social e Sociedade n° 55,p.9-38,1997

STEIN, Rosa Helena. Mudanças recentes nas políticas sociais: O lugar das rendas mínimas na reestruturação dos regimes de proteção social. In: As políticas de Transferência de Renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social? Tese de doutorado apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas- CEPPAC/ICS/UnB,2005.

_____. Configuração recente dos Programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidades. In: Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez,2008,p.196-219

SUPLICY, E.M. Renda Básica de Cidadania: a resposta dada pelo vento. Porto Alegre:L&PM, 2006

VALLADARES, Lícia. *Cem anos Pensando a pobreza (Urbana) no Brasil*. 1 ed.IUPERJ:Rio de Janeiro,1990, p.2-30 (mimeo)

Sítios da Internet

http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas

<http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizviewbr.asp?>

<http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizviewuf.asp?UF=DF>

www.pnud.org.br/publicacoes/emprego/Anexoestatistico.pdf

ANEXO 1

Roteiro de entrevista

1. Qual seu nível de escolaridade? Fez curso de nível superior? Qual?
2. Há quanto tempo você trabalha no CRAS e qual é a sua função?
3. O que você sabe sobre o PBF?
4. Quais os pontos positivos e negativos do PBF ?
5. Na sua opinião este programa contribui para a redução da pobreza e para a emancipação do beneficiário?
6. No Brasil, a política de Assistência Social está sendo reduzida a programas de transferência de renda condicionadas. Qual a sua opinião a respeito disso?
7. Você acha que o Bolsa Família é um direito? Por que?
8. O que você acha das condicionalidades do Bolsa Família? Elas são positivas ou negativas? Você acha que elas são eficazes?
9. Você tem conhecimento da estrutura do bolsa? Sabe como funciona a concessão, controle, avaliação e monitoramento deste programa?
10. Já teve alguma dificuldade prática no seu trabalho com o Bolsa por desconhecimento ou falta de informação sobre o funcionamento do programa?
11. Tem alguma coisa que você gostaria de falar e que não foi perguntado?
12. Você tem disponibilidade para fazer uma outra entrevista, caso seja necessário?

ANEXO 2

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Eu, _____ concordo em participar da pesquisa “O Programa Bolsa Família na percepção dos trabalhadores do CRAS de Ceilândia Sul: uma questão de direito?” que será realizada por Érika dos Santos Laurindo. Esta pesquisa é parte do Trabalho de Conclusão de Curso que é pré-requisito para graduação no curso de Serviço Social da Universidade de Brasília.

Declaro estar esclarecido (a) que minha participação é voluntária e que estou ciente que a entrevista será gravada, transcrita e analisada. Será garantido o sigilo de todas as informações que possam identificar os sujeitos da pesquisa.

Havendo dúvidas durante a pesquisa, poderei esclarecê-las. Além disso, sei que posso recusar ou retirar o acordo de participar da pesquisa, sem que haja qualquer tipo de prejuízo ou repressão.

Assinatura

Assinatura da pesquisadora

Brasília, _____ de _____ de 2009