

“QUEM PARIU MATEUS, QUE O BALANCE” - CONTRIBUIÇÕES PARA A
AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE RECIFE

Claudia Pestana Simões

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DA COORDENAÇÃO DOS
PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS
PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE
PRODUÇÃO.

Aprovada por:

Prof. Francisco José de Castro Moura Duarte, D.Sc.

Prof^a. Maria Helena Lavinias de Moraes, D.Sc.

Prof. Roberto dos Santos Bartholo Jr., D.Sc.

Prof^a. Suzana Marta Cavenaghi, D.Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL

SETEMBRO DE 2006

SIMÕES, CLAUDIA P.

“Quem pariu Mateus, que o balance” -
Contribuições para a avaliação do programa
Bolsa Família no município de Recife [Rio de
Janeiro] 2006.

VIII, 201 p. 29,7 cm (COPPE/UFRJ, M.Sc.,
Engenharia de Produção, 2006)

Dissertação – Universidade Federal do Rio
de Janeiro, COPPE

1. Renda Mínima
2. Política Social
3. Bolsa Família
4. Focalização

I. COPPE/UFRJ II. Título (série)

“QUEM PARIU MATEUS, QUE O BALANCE” * - CONTRIBUIÇÕES PARA A
AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE RECIFE

* Dito popular que faz referência à responsabilidade e ao compromisso que representantes legais devem ter para com seus entes dependentes. Sentença geralmente proferida na região Nordeste do Brasil para chamar a atenção aos cuidados e responsabilidades que os pais devem ter com as suas crias. Neste trabalho de dissertação, buscou-se fazer com a citação uma alusão ao papel que o Estado deve ter para com o seu povo, tendo em vista o conceito de Estado democrático, em que - uma vez legitimado através de eleições democráticas - este deve governar baseado nos princípios da soberania popular, isto é, em favor do bem-comum e dos interesses públicos, sendo o poder em última instância do povo de decidir sobre os destinos do país, orientando e julgando a ação dos governantes.

Agradecimentos

Agradeço a todos que passaram pela minha vida e me deixaram um ensinamento, uma palavra de alento e uma alegria.

Em especial:

aos meus pais por terem me ensinado a arte de batalhar e não esmorecer,
ao Cristiano pela relação de companheirismo e dedicação de uma década,
aos meus amigos queridos - representados aqui por Jana e Xande - por toda força e carinho,
à Profa. Lena pelo crédito depositado e sabedoria compartilhada,
aos Profs. Bartholo e Francisco pela confiança e oportunidade de aprendizado no mestrado,
ao Prof. Carlos Renato pela apresentação ao tema da Engenharia de Interesse Social,
ao pessoal da Prefeitura de Recife pela contribuição dada à pesquisa de campo,
a Deus (ou aos Deuses), sobretudo pelo presente que hoje habita o meu ventre.

Gente Humilde
(Chico Buarque de Holanda)

Tem certos dias em que eu penso em minha gente
E sinto assim todo o meu peito se apertar
Porque parece que acontece de repente
Como um desejo de eu viver sem me notar
Igual a como quando eu passo num subúrbio
Eu muito bem vindo de trem de algum lugar
E aí me dá como uma inveja dessa gente
Que vai em frente sem nem ter com quem contar
São casas simples com cadeiras na calçada
E na fachada escrito em cima que é um lar
Pela varanda flores tristes e baldias
Como a alegria que não tem onde encostar
E aí me dá uma tristeza no meu peito
Feito um despeito de eu não ter como lutar
E eu que não creio, peço a Deus por minha gente
É gente humilde, que vontade de chorar

Resumo da Dissertação apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M.Sc.)

“QUEM PARIU MATEUS, QUE O BALANCE” - CONTRIBUIÇÕES PARA A
AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE RECIFE

Claudia Pestana Simões

Setembro/2006

Orientador: Francisco José de Castro Moura Duarte

Coorientadora: Lena Lavinias

Programa: Engenharia de Produção

No bojo das transformações sócio-econômicas e à luz da conceituação teórica tecida por importantes autores, busca-se aproximar as discussões acerca do papel do Estado contemporâneo frente ao contundente quadro de pobreza instaurado nos países da América Latina. Identificando o padrão focalizador dos programas de transferência de renda, analisa-se a natureza dos seus incentivos como medidas de combate à pobreza, elegendo-se como objeto de análise quatro programas latino-americanos: Bolsa-Família, Chefes de Família Desempregados, Chile Solidário e Oportunidades. A partir do estudo de caso do município de Recife, busca-se ainda analisar as condições de implementação do Bolsa-Família e os mecanismos de focalização do seu público-alvo, com vistas a compreender o seu fluxo de processos e lógica operacional, e a identificar se esses mecanismos são ou não apropriados e quais seus principais pontos críticos.

Abstract of Dissertation presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M.Sc.)

“THE ONE WHO GIVE BIRTH TO MATHEW MUST SWING HIM” –
CONTRIBUTIONS FOR THE EVALUATION OF THE BOLSA FAMÍLIA’S
PROGRAM IN THE LOCAL MUNICIPAL OF RECIFE

Claudia Pestana Simões

September/2006

Advisor: Francisco José de Castro Moura Duarte

Coadvisor: Lena Lavinias

Department: Production Engineering

In the context of socio-economic changes and in the light of theoretical studies presented by some important authors, it intends to confront the role of contemporary Welfare State against the poverty situation in Latin America’s countries. By identifying the pattern of the cash transfers programs which are targeted at the poorest groups, it aims to analyze some incentive-based poverty reduction programs through the analyses of four Latin American social programmes: Bolsa-Família, Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Chile Solidário and Oportunidades. By the case study of the local municipal of Recife, it intends to also analyse the Bolsa Família’s implementation as well as its targeting systems, in order to understand the process flow and to identify if they are appropriated or not and also its critical points.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Capítulo 1. A ECONOMIA SOCIAL DO WELFARE STATE.....	11
1.1. Princípios Sócio-Filosóficos	12
1.2. Contexto Histórico	22
1.2.1. Primeiro veio a filantropia	22
1.2.2. Depois nasceu o Welfare-State	26
1.2.3. Até chegar a crise no sistema social	41
Capítulo 2. ESTADO E JUSTIÇA SOCIAL.....	48
2.1. Teorias da Sociedade	48
2.1.1. O Estado segundo os libertários.....	49
2.1.2. O Estado segundo os liberais	51
2.1.3. O Estado segundo os coletivistas.....	56
2.2. Desconstruindo o Processo Embrionário	64
Capítulo 3. PROGRAMAS DE ALÍVIO DA POBREZA.....	80
3.1. Orientações para a Política Social na América Latina.....	81
3.2. Programas de Garantia de Renda Mínima	93
3.2.1. Programa Chile Solidário.....	98
3.2.2. Programa Oportunidades	100
3.2.3. Programa Chefes de Família Desempregados	103
3.2.4. Programa Bolsa Família.....	105
3.3. Grau de Focalização dos Programas da América Latina	111
Capítulo 4. GESTÃO DO FLUXO DE PROCESSOS DO BOLSA-FAMÍLIA ..	125
4.1. Abordagem Metodológica na Análise do Processo de Implementação.....	128
4.2. Pontos Críticos da Focalização do Bolsa-Família em Recife	131
4.2.1. Procedimentos relativos a um sistema de focalização	133
4.2.2. Recursos administrativos no sistema de focalização	154
4.3. Observações Quantitativas dos Dados do Bolsa-Família em Recife	159
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	166
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	175
ANEXO 1: Campos do Cadastro Único	190
ANEXO 2: Exemplos de programas latino-americanos de combate à pobreza	194
ANEXO 3: Campos do Cadastro Social da Prefeitura de Recife (PPSU)	197

INTRODUÇÃO

Desde a década de 80, configura-se na América Latina um polêmico debate sobre os rumos que a política social deve tomar para fazer frente ao agravamento da sua problemática social. No bojo das argumentações que sustentam os rumos da política de proteção social coloca-se, de um lado, o seu caráter universal dentro do contexto dos direitos humanos e, de outro, o caráter seletivo dos benefícios através das chamadas *safety nets*¹, em que o beneficiário precisa comprovar sua condição de precariedade para ter o direito a mínimos sociais. Diferentemente das políticas sociais que têm como propósito ampliar e estender os benefícios e direitos sociais dentro de uma perspectiva universalista, promotora de equidade, verifica-se, ao longo dos últimos anos, uma preferência dos governos dos países em desenvolvimento por políticas sociais definidas através de diagnósticos globais e estabelecidas de forma a garantir um mínimo para estabilizar riscos e atenuar os efeitos sociais deletérios causados pelas falhas de mercado.

A preferência por programas sociais pautadas nesses moldes é resultante de um modelo macroeconômico de ajuste fiscal que acaba por reduzir o alcance das manobras políticas na direção de maiores investimentos sociais. Percebe-se que o impacto dos ajustes liberais e dos novos riscos sociais tem prevalecido na configuração do debate internacional contemporâneo, enfocando-se não mais a questão do direito social e do combate à desigualdade social, mas sim modelos que atenuem os níveis de pobreza extrema. Dessa forma, dadas as restrições macroeconômicas orçamentárias e a hegemonia do capital estrangeiro internacional sobre os países periféricos, a tônica da discussão é deslocada para a capacidade de os países fazerem políticas de cunho compensatório.

Organismos internacionais financiadores do desenvolvimento sócio-econômico mundial apontam a focalização dos investimentos como proposta de tratamento da questão social nos países pobres e em desenvolvimento. Consensuais, controvertidos ou até alheios às bases teóricas que determinam esse tipo de arranjo social em torno

¹ *Safety nets* constituem-se na provisão de serviços básicos ou em transferências de renda compensatórias que visam garantir uma rede mínima de subsistência, asseguradas mediante comprovação de situação de pobreza ou extrema pobreza (LAVINAS, 2004).

do papel do Estado e das concepções de justiça social, esses países acabam tornando-se partidários desse ideário estratégico, orientando o seu orçamento social de forma compensatória, através de uma rede mínima de proteção social que assegure um patamar mínimo de subsistência para aqueles devastados pelas mazelas da pobreza e da miséria. O aval para a implementação desse modelo é cunhado pelos interesses do capital internacional em financiar políticas sociais que privilegiem um *welfare state* residualista, em que o Estado só deve assegurar o mínimo de sobrevivência para os verdadeiramente destituídos.

Em todos esses casos, sobretudo no caso do Brasil e dos demais países da América Latina, é veemente a necessidade de se construírem políticas e metodologias adequadas à sua realidade para a análise e controle de riscos aos quais às populações mais vulneráveis estão expostas. A importação de propostas advindas de interesses hegemônicos, cujos discursos legitimam-se através de medidas (*best practices*) consideradas como sendo as mais adequadas ou até as únicas alternativas possíveis, orientam as economias dos países periféricos para a redução do peso das políticas sociais no orçamento do Estado, reduzindo o montante das transferências sociais e eliminando o caráter universalista dessas políticas (SANTOS, 2002). Tais propostas muitas vezes restringem-se a aspectos técnicos e operacionais que não contextualizam o cerne das questões sociais das realidades locais, mostrando-se limitadas no que concerne, de fato, erradicação da pobreza e inclusão social.

Tomando o mesmo rumo de diversos países, a partir dos anos 90, o Brasil promoveu Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRMs), que associam benefícios monetários a critérios econômicos de elegibilidade e ao cumprimento de condicionalidades para a permanência nos programas. Nesses moldes, o programa federal Bolsa Família – criado a partir da unificação dos programas sociais Bolsa Escola Federal, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás – O Bolsa-Família oferece uma renda fixa às famílias em situação de extrema pobreza e mais uma parcela variável às famílias com crianças e adolescentes menores de 16 anos em situação de pobreza, desde que cumpram o compromisso de manter seus filhos na escola, obedecendo à frequência mínima escolar de 75% do período total, e de estar em dia com as campanhas de vacinação das crianças.

Em termos de estratégia sócio-econômica, espera-se que os efeitos positivos de um programa social dessa natureza se façam presentes não só no viés econômico de curto prazo, mas também no de longo prazo, à medida que busca elevar o capital social² dos beneficiários para se tornarem oferta futura mais qualificada no mercado de trabalho. Se desenhada, implantada e gerida de forma adequada, esta combinação de estratégias pode ser capaz de maximizar os efeitos da implementação dos PGRMs e promover uma ruptura do círculo vicioso da pobreza. Nesse âmbito, ganha força o papel das instituições sociais, no sentido de promover o bem-estar agregado e garantir um patamar social mais redistributivo.

Todavia, é sabido que o modelo de desenvolvimento brasileiro reproduz um processo de iniquidade social, caracterizado pela alta concentração de renda, pela incipiente democracia³ e pela fragilidade das redes de proteção social (CARVALHO, J., 2004). Aliado a isso, percebe-se, por parte das instituições sociais, o seu caráter ambíguo e pouco claro no cumprimento dos seus papéis e na definição de prioridades para a tomada de decisões, sobretudo no que diz respeito ao tratamento dos problemas sociais de maior complexidade que afligem as populações mais vulneráveis.

Segundo Barr (2004), os objetivos das instituições sociais devem estar orientados para a eficiência, a promoção da equidade e a viabilidade administrativa. Nesta lógica, os critérios que definem o grau de eficiência de uma instituição social devem focar três aspectos: a macroeficiência, que discrimina a fração do PIB que é destinada para o

² Para os fins desse estudo, o termo capital social é aqui definido como o somatório de recursos que podem ser utilizados e mantidos para uso futuro, podendo trazer impactos substanciais nos modos de organização da vida social de uma população. Para Bourdieu (1980 apud MILANI, 2005, p. 14), o “capital social é o conjunto de relações e redes de ajuda mútua que podem ser mobilizadas efetivamente para beneficiar o indivíduo ou sua classe social.” Sendo encarado como propriedade do indivíduo e de um grupo, é estoque e também base de um processo de acumulação que pode permitir um maior êxito na competição social. Nesse sentido, ele pode produzir benefícios futuros e impactantes, devendo ser percebido como um elemento-chave estratégico para a implementação de projetos sociais e políticas públicas. Cf. BOURDIEU, Pierre. *Le capital social: notes provisoires*. In *Actes de la recherche en sciences sociales*, volume 31, pp. 2-3. 1980

³ Como elucidada o historiador José Murilo de Carvalho (2004), no Brasil, primeiro vieram os direitos sociais, implantados nos anos 30, em um período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis pelo Estado autoritarista de Getúlio Vargas. Segundo ele, isso em parte explicaria a origem do Estado clientelista no país, já que a falta de liberdade política sempre foi compensada com o paternalismo social. A partir da Constituição de 1988, embora os direitos políticos tenham adquirido uma amplitude nunca antes atingida, a democracia política não tratou dos problemas mais graves, como o desemprego e a desigualdade. Os problemas da área social permanecem, havendo ainda um agravamento da situação dos direitos civis, no que se refere à segurança individual (CARVALHO, 2004 apud SOUZA, V., s/d).

cumprimento das ações sociais (minimizando-se os custos administrativos relacionados); a microeficiência, que determina que as políticas sociais devem cobrir de modo eficaz as distintas demandas sociais, tanto na promoção de benefícios monetários como de serviços públicos; e os incentivos, que preconizam que a estrutura de benefícios oferecidos pelo Estado deve minimizar os efeitos adversos da cadeia de trabalho, geração de emprego e renda e da poupança.

Conforme analisa Barr, no que tange o grau de cobertura de serviços públicos, com vistas a atender diferentes tipos de demandas sociais, o aspecto da microeficiência constitui-se como estratégia que as instituições sociais podem adotar através de três formas de atuação: (i) benefícios que provêm seguro (*insurance benefits*), a fim de atenuar os riscos de uma queda abrupta de padrão de vida em decorrência de uma situação de adversidade, como, por exemplo, de desemprego; (ii) benefícios que atenuam os níveis de pobreza (*poverty relief benefits* ou *anti-poverty benefits*), com foco naqueles indivíduos ou famílias que se encontram abaixo de um padrão mínimo de subsistência, podendo ter como estratégia de ação a erradicação da pobreza ou apenas a sua atenuação; (iii) benefícios que estabilizam os ciclos de consumo (*consumption smoothing benefits* ou *life-cycle benefits*), ao prever a realocação do consumo ao longo da cadeia vital, podendo ser associados a pensões de previdência privada ou de seguridade social ou a transferências de renda a grupos em situação de vulnerabilidade social.

Tendo em vista a classificação supracitada, que define as formas de atuação das instituições sociais segundo três categorias de benefício, procurar-se-á utilizá-la nesta dissertação para efeitos de uma análise comparativa dos programas de transferência de renda condicionada que serão aqui levantados. Contudo, optou-se por trazer para este estudo programas que enfocassem somente uma dessas categorias: benefícios que atenuam os níveis de pobreza (*poverty relief benefits*), no sentido de concentrar a atenção em programas sociais que vêm sendo tomados como tendência de investimento nas agendas sociais dos países, em um contexto de globalização da

economia⁴.

Buscar-se-á trabalhar com a assertiva econômica de que, no mundo real, longe de uma economia em situação de pleno emprego, a instabilidade dos mercados gera uma variedade de imperfeições na economia, riscos e incertezas que dão ao Estado um papel-chave não somente restrito à promoção de benefícios que assegurem um padrão mínimo de subsistência àqueles que se encontram em níveis de pobreza e de indigência, mas também na provisão de seguro em idade ativa e na estabilização dos ciclos de consumo que financiem períodos de inatividade⁵.

Vale ressaltar, no entanto, que o objetivo não é trazer para a discussão aspectos relacionados à estabilização dos ciclos de consumo, à geração de poupança, ao grau de eficiência da provisão de serviços do mercado privado, nem tampouco ao sistema de seguridade social que melhor condiga com os paradigmas demográficos, sociais e financeiros de um dado país. Objetiva-se contextualizar os diferentes desenhos de Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRMs) atualmente em voga como estratégia política de governos para alívio da pobreza. Ao vincular o recebimento de benefícios monetários ao cumprimento de condicionalidades, esses programas vêm se configurando muitas vezes como o carro-chefe das políticas sociais de muitos desses governos, sem que necessariamente, contudo, outros investimentos sociais sejam realizados no sentido de cobrir outros tipos de demandas sócio-econômicas.

No que tange os diferentes desenhos e formas de implementação de políticas sociais

⁴ O contexto de globalização que tencionou-se utilizar é o mesmo expresso por Santos: “a globalização é uma fase posterior à internacionalização e à multinacionalização porque, ao contrário destas, anuncia o fim do sistema nacional enquanto núcleo central das atividades e estratégias humanas” (SANTOS, 2002).

⁵ O desenvolvimento da teoria macroeconômica a partir da elaboração crescente de fundamentos microeconômicos fez com que várias abordagens sobre o consumo agregado se consolidassem na análise econômica. Ao contrário da assertiva econômica em que esse estudo se baseia, a teoria do Consumo Intertemporal de Fischer, por exemplo, coloca a cargo do indivíduo a opção pela estabilização dos ciclos de consumo. Nesse modelo, uma pessoa pode consumir menos em um período t para poupar e poder consumir mais em um período $t+1$; similarmente, outra pessoa pode optar por consumir mais no período t (através de empréstimos financeiros) que em $t+1$ (Cf. BLANCHARD, O. Macroeconomia: teoria e política econômica. Rio de Janeiro: Campus, 1999, cap. 16). Este simples modelo prevê um comportamento racional em um mercado regido por certezas e mercados competitivos, em que o *welfare state* só se restringiria à promoção de programas para alívio da pobreza daqueles ditos pobres, uma vez que não haveria riscos – não necessitando a provisão de seguros por parte do Estado – e as pessoas teriam, voluntariamente, acumulado poupanças para serem consumidas durante os períodos de inatividade (BARR, 2004).

dessa natureza, além dos aspectos da macro e da microeficiência levantados por Barr, o aspecto da eficiência que se pretende abordar mais profundamente neste trabalho se dará no campo dos incentivos. Pretende-se refletir se os incentivos que subsistem explícita e implicitamente no programa Bolsa Família propagam-se de maneira eficiente e eficaz, desconsiderando as variações decorrentes de mudanças de Governo, isto é, para além da dimensão imediatista e eleitoreira a que um programa social pode estar atrelado.

É importante mencionar também que esse estudo não se propõe a discutir se um dado serviço deveria ser provido pelo mercado ou por organismos públicos, tendo em vista o grau de eficiência e viabilidade operacional de cada um. Dado que determinados serviços são providos pelo Estado, intenciona-se identificar as bases em que foram concebidos determinados programas sociais, e, no caso do Bolsa Família, se esse programa foi desenhado para cumprir com os seus objetivos e incentivos de maneira efetiva.

Ademais, no caso específico da análise da implementação do Bolsa-Família, o presente estudo não tem a intenção de efetuar uma avaliação de impacto deste programa social. Conforme indicado no título deste trabalho, busca-se tecer considerações e efetuar contribuições que possam ser somadas ao processo de avaliação de impacto do programa, no que se refere à sua implementação no município de Recife. Nesse sentido, a metodologia de análise *bottom-up*, ao levar em conta a observação da implementação sob a ótica da natureza e da forma de atuação local, em nível micro, permite que sejam analisados não só os efeitos dos agentes implementadores – a Prefeitura de Recife -, mas também as interações que estes tiveram e têm com os outros atores sociais envolvidos neste processo – governo federal e população beneficiária. Nesse tipo de abordagem, portanto, a implementação de um programa social é entendida de maneira mais integrativa e dinâmica, em que o eixo de ação local aliada à estrutura de interação com os atores envolvidos produzem efeitos diferenciados de transformação social.

Em termos pragmáticos, se reconhece, entretanto, a complexidade do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas sociais, entendendo que o processo de se fazer política pública distingue-se entre o que os governos pretendem

realizar e o que, de fato, realizam. Por outro lado, sabe-se ainda que esse processo constitui-se como uma ação intencional, com objetivos e metas a serem alcançados, e, embora tenha impactos no curto prazo, suas ações devem produzir efeitos de longo prazo. A política pública deve envolver processos subseqüentes após a tomada de decisão e proposição, ou seja, ela implica também implementação e avaliação (SOUZA, C., 2003).

Nesse sentido, para que os incentivos de um dado programa social sejam efetivos e funcionem dentro de uma dinâmica indireta e agregada de melhoria do bem-estar dos seus beneficiários, há que se estabelecer processos e controles que permitam gerir o seu *modus operandi* de tal forma que assegure o cumprimento da lógica esperada para o programa. No caso do Bolsa Família, o Cadastro Único do Governo Federal – que contém os dados dos beneficiários do programa – e os sistemas de apoio e controle das condicionalidades configuram-se como instrumento central de monitoramento dos controles estabelecidos no seu desenho. O aspecto da eficiência associado aos incentivos que este programa visa difundir na sua estrutura, expresso em termos dos benefícios e condicionalidades para ele instituídos, está diretamente vinculado à gestão dos fluxos de processos e dos dados dos beneficiários. A gestão do Cadastro Único e dos sistemas de controle constituem-se como questão estratégica para a efetividade do Bolsa Família e, por essa razão, serão analisados na última parte deste estudo.

Em suma, o que se pretende discutir neste trabalho é a questão do incentivo e de que maneira os métodos intrínsecos à viabilização de um dado programa social dão o suporte necessário para que ele seja eficiente, tentando identificar o formato de PGRM que melhor cumpra tais objetivos. Para tanto, será analisada a natureza dos incentivos do programa federal Bolsa Família, tomando como parâmetros de comparação os benefícios, as elegibilidades e as condicionalidades de outros programas de transferência de renda condicionada em outros três países da América Latina – Chile Solidário (Chile), Oportunidades (México) e Chefes de Família Desempregados (Argentina). Estas análises não se propõem a examinar e comparar a estrutura de financiamentos, gastos ou cotizações fiscais e sociais desses países; o intuito é qualificar os programas, segundo os seus objetivos, graus de cobertura e do

que se busca garantir com cada um, de forma a averiguar se os incentivos⁶ do Bolsa Família são ou não adequados para a atenuação dos ciclos de pobreza entre os seus beneficiários e também de identificar critérios e processos que porventura sejam mais eficazes que o nacional.

Torna-se, pois, imperativo pensar de que forma o modelo de gestão da máquina administrativa foi concebido no Brasil e como este está sendo operacionalizado para atender às demandas e controles estabelecidos para um programa de transferência de renda condicionada, no intuito de entender as estratégias adotadas e de evidenciar os critérios que devem ser subsidiados em prol de uma maior eficiência operacional.

O desafio é, portanto, colocado: como propor novos meios de gestão - que superem os modelos convencionais - para atender a fins sociais importantes? Considerando como ponto fulcral a reformulação do conceito de justiça social e a proposição de novas formas de solidariedade, essa questão poderia ainda ser transcrita da seguinte forma: de que maneira novas tecnologias sociais podem servir aos interesses das coletividades, de modo a promover a equidade e a reduzir a vulnerabilidade? Novos métodos podem ser usados para diagnosticar, identificar problemas, propor alternativas de solução e avaliar resultados; porém, isso não significa que a inovação produza efeitos benéficos reais em termos sociais ou políticos. É preciso ir além dos métodos, repensar as definições, mexer nas formas, relembrar a todo o momento os verdadeiros propósitos.

Por essa razão, o caráter interdisciplinar que esta discussão encerra perpassa os campos específicos dentro dos quais, tradicionalmente, tais questões são analisadas e alternativas de soluções são geradas, tais como nos campos das ciências humanas e sociais, sobretudo da ciência política, da economia, da sociologia e da assistência social. Nesse sentido, ganha vulto o papel da engenharia como ciência aplicada que, dentre suas variadas esferas de atuação, desenvolve métodos, técnicas e processos a serviço do ser humano, visando tratar dos mais diferentes propósitos do engenho

⁶ Como aponta Barr (2004), a teoria econômica pouco trata sobre os detalhes de como os serviços podem ser entregues, quais as estruturas de incentivo que deveriam ser promovidas e como as instituições deveriam mudar e se organizar para melhor servir aos seus propósitos.

humano⁷. O interesse da engenharia pelo social cresce, com a preocupação de atrelar a dimensão técnica com a ética, no sentido de estreitar as relações humanas e institucionais, bem como de potencializar as iniciativas de intervenção junto às situações de pobreza.

Na medida em que o tratamento das carências sociais exige um compromisso ético com respeito às formas de intervenção, assim como sua efetividade depende de aspectos técnicos, a reunião das dimensões técnica e ética nos projetos de intervenção voltados para o enfrentamento das carências sociais é um atributo intrínseco da *engenharia de interesse social*. Ou seja, a *efetividade* de toda e qualquer ação transformadora no campo social está atrelada a uma *dimensão técnica*, dada pelas competências exigidas no planejamento, na implementação, na gestão e na avaliação dos programas, projetos e ações sociais. [...] O compromisso ético exige que as nossas ações tenham resultados efetivos; que possam contribuir para a transformação positiva das condições sociais. Esta é a *dimensão ética* subjacente aos programas, projetos e ações sociais (ABEGÃO, 2002, p. 78, grifo do autor).

É importante salientar, no entanto, que este trabalho não tem a pretensão de propor meios inovadores que respondam às contundentes questões sociais contemporâneas. Sem se afastar dos seus fins, ele é fruto do esforço de desvendar a lógica subsistente no atual cenário político brasileiro, esperando poder, afortunadamente, contribuir com um olhar atípico para a questão social que aqui se apresenta.

Com base nessa proposta, o presente estudo tem por objetivo teórico central incorporar, em caráter interdisciplinar, elementos conceituais sobre o tema da vulnerabilidade social, à luz de análises sócio-filosóficas, acontecimentos históricos e também de contribuições da teoria econômica. Sob o ponto de vista metodológico, tenciona-se construir análises mediante o delineamento dos marcos institucionais legais, de diagnósticos de identificação de objetivos, atores sociais envolvidos e processos intrínsecos ao funcionamento dos programas sociais aqui reunidos, de forma a avaliar se essas iniciativas contribuem de fato para o rompimento dos ciclos

⁷ Pelas palavras de Gilberto Freyre, a engenharia social é “aquela arte-ciência que desenvolve a aplicação de conhecimentos, quer científicos quer empíricos ou intuitivos, à criação e ao aperfeiçoamento de estruturas sociais; ou de formas de convivência social, inclusive política ou econômica” (FREYRE, 1987, p.9 apud ABEGÃO, p. 73). Cf. FREYRE, Gilberto. *Homens, Engenharias e Rumos Sociais*. Rio de Janeiro: Record, 1987.

de pobreza. Em particular, pretende-se avaliar se os processos operacionais das instituições sociais são adequados aos objetivos do Bolsa Família e aos interesses do seu público-alvo.

Por conseguinte, a análise dos pontos críticos que serão levantados neste trabalho deverá pautar-se na incorporação de aspectos socioeconômicos e políticos aos técnicos, através da caracterização das condições de vulnerabilidade social e dos tipos de incentivos sociais, à luz dos estudos de autores que discutem os processos de exclusão e inclusão social existentes na sociedade capitalista contemporânea – como Robert Castel⁸, Pierre Rosanvallon⁹ e Nicholas Barr¹⁰. No que concerne à análise técnica das práticas institucionais, a gestão do Cadastro Único do governo federal e dos sistemas de controle será discutida como questão estratégica para a efetividade do principal programa de transferência de renda brasileiro em voga.

⁸ Robert Castel é professor da *École des Hautes Études en Sciences Sociales*, Paris, França. A obra do autor que será mais profundamente abordada neste estudo é “As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário” (Cf. CASTEL, 1998).

⁹ Pierre Rosanvallon é professor da *École des Hautes Études en Sciences Sociales*, Paris, França. As obras do autor que serão mais profundamente abordadas neste estudo são “A Crise do Estado-providência” (Cf. ROSANVALLON, 1997) e “A Nova Questão Social” (Cf. ROSANVALLON, 1998).

¹⁰ Nicholas Barr é professor da *London School of Economics*, Londres, Inglaterra. A obra do autor que será mais profundamente abordada neste estudo é “*Economics of the Welfare State*” (Cf. BARR, 2004).

Capítulo 1. A ECONOMIA SOCIAL DO WELFARE STATE

Interrogar os limites de atuação do Estado na sociedade ou sobre as estratégias e ações adotadas para tratar a questão social acaba por remeter às origens da formação das estruturas políticas que atualmente sustentam as decisões políticas na área social. O *Welfare State*¹¹, também chamado de Estado do Bem-Estar Social ou Estado-providência¹², configura-se como um sistema específico de transferências sociais, seja sob a forma de benefícios monetários, seja sob a forma de prestação de serviços públicos, cujo objetivo central é promover o bem-estar dos indivíduos. Conhecer os fundamentos do *Welfare State*, situando o seu desenvolvimento em um contexto histórico e, por que não, filosófico¹³, é condição necessária para remontar as bases da sua construção e compreender a dinâmica das políticas sociais em voga.

Nesse sentido, para identificar as tendências e estratégias políticas no bojo das transformações em curso, é preciso ir além da narração dos acontecimentos históricos e da repercussão de fatos econômicos. É preciso compreender as trajetórias sociológicas que subsistem nos fatos históricos, de forma a tornar plenas de sentido todas as outras contribuições que se somam.

Do ponto de vista sócio-filosófico, busca-se analisar de que maneira as relações entre indivíduo, sociedade e Estado se estabelecem, se organizam e se desfazem. Do prisma histórico, busca-se identificar as raízes históricas por onde se consolidaram as estratégias políticas e econômicas da atualidade. Pelas palavras de José Murilo de

¹¹ Embora exista certa distinção entre as expressões “*Welfare State*”, “Estado-providência” e “Estado de Bem-Estar Social”, aqui ela não é realizada. Tal como Medeiros (2001) também sinalizou em seu trabalho: “utiliza-se uma definição bastante ampla de *Welfare State*, que é entendido como a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população” (Cf. A Trajetória do *Welfare State* no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990, p. 8).

¹² Em seu livro “A crise do Estado Providência” (1997), Rosanvallon esclarece que a expressão inglesa *Welfare State* foi criada na década de 1940, ao passo que a expressão “Estado-providência” (*État-Providence*) surge, na língua francesa, na época do segundo Império. Ela foi cunhada por pensadores liberais não-partidários de um Estado com maiores atribuições, mas que tampouco eram partidários de uma filosofia puramente individualista. Rosanvallon cita que essa abordagem foi desenvolvida por Émile Ollivier, em 1864, e depois retomada por Émile Laurent, em 1865. Este último defendia o desenvolvimento de associações de previdência como alternativa política.

¹³ Essa análise dos princípios filosóficos emergiu a partir do breve contato com a sociologia e a filosofia política no contexto do curso de mestrado. Ela não tem por âmbito ser algo extenso, com a profundidade necessária que o assunto exige, mas antes uma reflexão que espera ser aprofundada no decorrer de próximos estudos.

Carvalho, em entrevista à revista eletrônica Tema Livre (2004): “a ciência social serve para melhor trabalhar o lado conceitual que vai servir para melhor costurar a narrativa histórica. A combinação, se bem usada, pode eventualmente gerar maneiras novas de abordar certos problemas, de interpretar evidências”¹⁴. Assim, no lugar de sobrevoar os acontecimentos históricos, a intenção deste capítulo reside, pois, em procurar articular várias óticas de uma realidade histórica, buscando entender a lógica do social na sociedade contemporânea.

1.1. Princípios Sócio-Filosóficos

Pensar em como o Estado-nação moderno se constitui significa desconstruir a sua arquitetura intelectual e identificar as matrizes ideológicas que o formaram. Refletir sobre o papel do Estado moderno é reconhecer que ele tem responsabilidades sobre os indivíduos de uma sociedade; é reconhecer que esses indivíduos têm direito à proteção. Em uma alusão a obra do filósofo inglês Thomas Hobbes - *Leviathan* (1651) -, o sociólogo Pierre Rosanvallon sustenta a afirmação que o nascimento do indivíduo e o do Estado moderno participam do mesmo movimento, não podendo um existir sem o outro. Nesse contexto, o direito à propriedade, ao mesmo tempo em que o sustenta, define o indivíduo; é redutor da incerteza e produtor da segurança.

É o Estado que faz o indivíduo existir como sujeito, e, portanto, com direitos, porque ele tem por objetivo proteger estes direitos: não há Estado-protetor sem indivíduo portador de direitos, não há indivíduo que realize estes direitos sem Estado-protetor. (ROSANVALLON, 1997, p.19)

Os limites desta reflexão extrapolam ainda mais, na medida em que se toma o conceito de Estado democrático, em que - uma vez legitimado através de eleições democráticas - este deve governar baseado nos princípios da soberania popular; em favor do bem-comum e dos interesses públicos, sendo o poder em última instância do povo de decidir sobre os destinos do país, orientando e julgando a ação dos seus governantes. Como discorre Giddens (2001, p.19): “numa sociedade democrática, o

¹⁴ Cf. Revista Tema Livre. Ano III - Edição nº 08 - Niterói, Rio de Janeiro, Abril/2004. Entrevista com o historiador José Murilo de Carvalho. Disponível em: <http://www.revistatemalivre.com/rtl10.html>. Acesso em 03/02/06.

poder público representa a vontade coletiva”.

Ribeiro (2004) enfatiza ainda que, em uma sociedade democrática pressupõe-se que todos discutam e decidam as grandes opções, servindo-se de alternativas diferentes e legítimas. Tanto no debate como no voto, pode-se escolher qual sociedade se prefere. Diante dessa lógica, e posto que um traço fundamental da democracia é que ela é justamente um regime de leigos, o autor indaga: escolhe-se de fato? Ora, mas como isso ocorre realmente se essa escolha não está ao alcance do leigo?

Diz-se que a civilização ocidental contemporânea traz, no bojo da sua formação, aspectos culturais advindos do processo de constituição das civilizações dos povos primitivos. No antigo Egito, a religião era o centro da vida social, entremetendo toda a organização do Estado sob uma visão religiosa. O Estado do antigo Egito se estruturava com base no prestígio dado ao faraó, uma vez que este possuía alegada ascendência, sabedoria e poderes divinos. Essa ligação do Estado com a religião era tão preeminente que o faraó não só representava a segurança da vida e do direito de propriedade, mas também assegurava a própria continuidade do Estado. Os povos que inauguraram a civilização tiveram em comum o fato de organizarem estruturas de agregação social, cuja regulação se fazia sólida pela amálgama do elemento religioso. O poder do Estado era proveniente da ação imposta pela religião e a vida social era concebida para refletir o pensamento religioso. Segundo Costa, talvez esta seja a principal contribuição desse legado primitivo para a idéia atual de Estado (COSTA, 2004a).

É na Grécia Antiga, contudo, que o Estado é pensado como uma entidade que devia legitimar-se através das leis, não mais baseada na fé, mas explicada pela razão. A idéia de que todos fazem parte de um corpo social maior - a polis¹⁵ - foi difundida dentro de um contexto em que a vida do homem identificava-se com a vida da cidade. Na polis, o homem livre¹⁶ não era servidor de outro homem, mas sim servidor da lei. A consciência de que o homem é um ser social e deve, portanto, questionar o que é a

sociedade, se dá com a consolidação do pensamento filosófico¹⁷. “Terá a lei a seu favor aquele que for capaz de convencer aos outros que tem a razão” (COSTA, 2004b, p.9)¹⁸.

Platão¹⁹ procurou confiar a política a especialistas, entregando-a aos cuidados do "filósofo-rei", daquele com sabedoria e capacidade para tomar decisões porque possui conhecimento científico. Para ele, o jogo político é permitido aos que conhecem a verdade e somente estes podem dirigir os destinos do Estado. Contudo, quase dois séculos antes, na contramão dessa tendência de pensamento, os atenienses²⁰ partilhavam da idéia de que a democracia não era técnica nem ciência; qualquer cidadão tinha o direito de se expressar publicamente e exercer o direito do voto.

¹⁵ A pólis, a cidade-estado, é o lugar onde a legitimação do Estado deixa de ser produto de uma aliança baseada na fé; a legitimação passa a se dar pelo uso da razão.

¹⁶ Os homens livres tinham disponibilidade para o estudo e podiam refletir sobre as questões filosóficas do mundo. Os escravos, porém, eram obrigados a arcar com as responsabilidades do trabalho árduo, propiciando aos gregos o tempo necessário para o aprimoramento das faculdades do pensamento (COSTA, 2004a).

¹⁷ No princípio, os primeiros filósofos gregos buscavam nos mitos respostas para compreender o todo que os cercava. Posteriormente, a visão dos mitos deu lugar ao pensamento racional, isto é, a busca de explicações racionais para alguns fenômenos, principalmente relacionados à estrutura da natureza. Essa geração de filósofos gregos, também chamados físicos, se interessou em compreender os processos da natureza por meio da observação e da reflexão. Assim, a razão, a observação e a reflexão fundamentam o início do pensamento filosófico (COSTA, 2004b).

¹⁸ No final do século V a.C., a crise social conduz os filósofos gregos a se preocuparem com as questões políticas. Protágoras, que representava a escola dos sofistas, preconizava que o homem é a medida de todas as coisas e que o filósofo deveria preocupar-se com as coisas humanas. Segundo essa escola, a sociedade é fruto da insegurança; é a representação física do pacto que os homens fazem entre si, para a sua mútua e coletiva proteção. Os sofistas tinham de ser capazes de ensinar aos seus discípulos como vencerem as controvérsias políticas (COSTA, 2004b).

¹⁹ Os sofistas se opunham à visão dominante da época de que a lei resultava de uma vontade divina ou decorria de um mandamento da natureza. Ao retirar a lei do plano mítico e a colocarem como algo útil à formação do Estado, os sofistas provocaram uma grave crise intelectual e moral na sociedade da Antiga Grécia. Os sofistas acreditavam que as leis da cidade são humanas e, portanto, eram relativas e mutáveis. Sócrates morreu por acreditar na justiça absoluta. Essa visão relativa que propunham os ideais sofistas para as regras morais e as leis da polis A desordem instaurada a partir dessa crise foi reconstruída a partir de uma nova ordem, a qual refutava as doutrinas sofistas. Na gênese desta nova filosofia política, Sócrates surge defendendo a idéia de que a vida social deve estar submetida a regras de justiça, que assumem um valor absoluto. Platão é discípulo de suas idéias, instauradas a partir do pressuposto que o homem é dotado de uma consciência que lhe permite ser o condutor do seu processo de vida, ver a natureza como um espaço de sua atuação e a cidade como o lugar da articulação organizada dessa atuação (COSTA, 2004b).

²⁰ Dos dois estados proeminentes no mundo grego - Atenas e Esparta – Esparta era o que possuía a organização social mais elaborada no período compreendido entre os séculos VI a III a.C., período da Grécia de maior brilho. Em Atenas, inicialmente, o poder estava nas mãos dos nobres, descendentes dos antigos chefes de clã. Depois, o poder dos nobres é quebrado e a cidade passa a ser governada por um conselho de 500 membros eleitos que, em seu conjunto, formam a assembléia do povo. Em Esparta, a organização social privilegiava a vida comunitária, com uma busca da igualdade entre os sexos (COSTA, 2004a).

Em tempos modernos, sob a égide do saber técnico e qualificado, Ribeiro (2004) questiona em que situação se encontra então o caráter democrático da escolha: amesquinha-se, na medida em que é eleito quem promete uma coisa e depois, no governo, faz outra? Em que bases se fundamenta o caráter da política atual ao tornar as liberdades individuais reféns da economia?

Refletindo brevemente sobre as questões éticas e morais que norteiam o modo de agir dos tomadores de decisão, pode-se situá-las à luz da teoria do *agir comunicativo* do filósofo Jürgen Habermas. Segundo Habermas (1989 apud GUAZZELLI, 1999), no que se refere aos temas éticos e morais associados ao modo de agir comunicativo, há três possíveis usos da razão prática: o uso pragmático, o uso ético e o uso moral. Tomando o conceito de razão prática de Kant²¹ como a capacidade de pensar e raciocinar voltada para o agir em termos pragmáticos, Habermas coloca que o princípio que orienta a nossa razão prática pode ser usado pelo próprio sujeito de acordo com cada um desses três usos. Ele ressalta que o que determina a ação, em cada caso, é a motivação mais fundamental ou o interesse que a impulsiona.

Assim, no primeiro caso, o uso *pragmático* da razão prática define o agir orientado por fins, em que os determinantes da ação se originam no resultado que o sujeito pretende obter, segundo interesses próprios, sem maiores questionamentos no que diz respeito ao outro. Aqui a noção das conseqüências dentro do coletivo é geralmente colocada de lado em nome da lógica racionalista, a qual toma por base o princípio da eficácia e da eficiência, sem se aprofundar nos fins. O segundo caso - o uso *ético* da razão prática - trata justamente da questão da coletividade como motivadora do agir. Assim, pautado em determinados valores ou ideais que se formam dentro de um determinado contexto social, o agente social os utiliza para reproduzir estes mesmos valores em um dado projeto. Por fim, Habermas afirma que o uso *moral* da razão prática tem como norte o princípio da justiça, em que o agente traz questionamentos

²¹ Para Kant (Cf. KANT, E. *Crítica da Razão Prática*, 1788), a moral não possui fundamentos que vão além da consciência humana, da razão. Todavia, ao se interrogar sobre o valor do conhecimento metafísico, Kant atribui os fundamentos de uma metafísica moral, ao invés de buscar os fundamentos de sua moral na metafísica. Enquanto a razão teórica tem por necessidade a experiência para não se perder no vácuo da metafísica, a razão prática - a ética-, deve ultrapassar tudo que seja sensível ou empírico. Segundo ele, a ética não necessita dos dados da sensibilidade e, portanto, não pode cair em "ilusões". Pela ótica kantiana, o indivíduo pode agir segundo um dado motivo, o qual pode vir a tornar-se lei universal (PASCAL, 2005).

apoiados em valores moralmente aceitos e julgados como corretos pela sociedade em questão. Neste último caso, a motivação está na busca da tomada de ação com senso de justiça.

De acordo com Habermas²² (1989 apud GUAZZELLI, 1999), quando a razão prática questiona os valores do mundo social no qual está inserida, não realiza apenas um ato individual. O questionamento surge em uma situação de conflito em que outros atores sociais estão envolvidos, sendo justamente em razão dessas posições conflitantes que o senso moral é despertado nas pessoas. Desse modo, a rigor, a razão prática só age do ponto de vista moral em função de uma realidade comunitária. Mas, em todos os três usos, a razão prática também é acompanhada da natureza coletiva, social, comunitária, visto que o eu individual também se remete ao caráter social da razão.

Para Guazzelli (1999), o uso moral da razão prática é despertado em razão de um problema colocado pela comunidade e somente através de um agir comunicativo pode desenvolver-se. Assim sendo, a busca de princípios morais que sejam capazes de fundamentar normas de ação só acontece no envolvimento de todos os interessados. É através dele que os princípios morais e a sua aplicabilidade vão encontrar terreno fértil para o entendimento mútuo e a transformação positiva.

Na sociedade democrática atual, o espaço público se delinea no conflito dos inúmeros discursos que o atravessam e o constituem, e também se constrói a partir de todos os que dizem algo sobre e para a sociedade. Sem que se reduzam a vozes de apenas alguns grupos, uma tomada de decisão uníssona, baseada nos preceitos da igualdade democrática, tem de passar necessariamente pela inclusão de todas as partes, pela discussão de todas as pautas, sobretudo aquelas voltadas para a promoção do bem-estar de todos os indivíduos. Tamanha preocupação se explica à medida que nem sempre o social e a sociedade se referem aos mesmos meios sociais, às mesmas pessoas, à mesma inserção no processo produtivo, no acesso aos bens, ao mercado, ao mundo dos direitos. É preciso combater a idéia de que o social diz respeito ao carente e a sociedade ao eficiente (RIBEIRO, 2000).

No que se refere à lógica do social na sociedade contemporânea, Castel²³ (1998) propõe uma nova forma de interpretação da estrutura e da inserção social, a partir do conceito de ‘desfiliação social’. O autor denomina ‘desfiliação social’ a situação de indivíduos que flutuam na estrutura social, sem que estes encontrem um lugar que lhes seja próprio. Diferentemente do conceito de ‘exclusão social’, que não exprime a idéia de pertencimento a uma causa ou gênero inerente a uma determinada situação social, a desfiliação não se caracteriza como uma ruptura, mas como uma desqualificação ou invalidação social. Para Castel, no lugar da exclusão social²⁴, a sociedade contemporânea vivencia um processo de invalidação social.

A exclusão é estanque. Designa um estado, ou melhor, estados de privação. Mas a constatação de carências não permite recuperar os processos que engendram essas situações. [...] Em contrapartida, falar de desfiliação não é ratificar uma ruptura, mas reconstruir um percurso. A noção pertence ao mesmo campo semântico que a dissociação, a desqualificação ou invalidação social. (CASTEL, 1998, p.26)

Castel²⁵ (1997a apud ARAÚJO, 2001) coloca que os processos de marginalização social²⁶ se configuram como resultado de um duplo processo de desvinculação: em relação ao trabalho e em relação à inserção relacional. Por esse motivo, ele defende que os processos de inserção (ou reinserção) devem ser analisados a partir do eixo da

²² Cf. HABERMAS, Jürgen. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

²³ Como afirma Nardi, a partir do livro *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*, Castel tornou-se referência obrigatória nas discussões do mundo do trabalho e dos suportes sociais necessários à garantia da coesão social na sociedade contemporânea. “Não se trata de uma discussão restrita às ciências humanas, mas de todo o campo do conhecimento que busca problematizar o trabalho como elemento estruturante da sociedade capitalista e como dispositivo que possibilita compreender a genealogia do indivíduo moderno” (NARDI, 2002, p. 141).

²⁴ Castel se apóia nas idéias de Durkheim (Cf. DURKHEIM, Émile; *Da Divisão do Trabalho Social*, São Paulo: Editora Martins Fontes, 1995) para explicar o conceito de ‘desfiliação social’. Durkheim percebe o trabalho como um elemento de filiação societária, em que o indivíduo se identifica com o seu trabalho e constrói uma esfera de ação própria. Castel argumenta que o processo de desfiliação social acontece quando ocorre um afastamento do indivíduo deste universo social criado pelo trabalho e se instala uma situação de vulnerabilidade decorrente deste afastamento (CASTEL, 1998 apud MIRANDA, 2005).

²⁵ Cf. CASTEL, Robert. **A dinâmica dos processos de marginalização**: da vulnerabilidade à desfiliação. In: *Caderno CRH: democracia, cidadania e pobreza*. Salvador, n.26/27, p.19-40, jan./dez. 1997a.

²⁶ Conforme salienta Castel (1997b apud ARAÚJO, 2001), na atualidade, tais processos de marginalização representam uma grande ameaça, dado que podem acarretar em exclusão propriamente dita, isto é, em um tratamento explicitamente discriminatório dessas populações desfiliaadas. Cf. CASTEL, Robert. **As armadilhas da exclusão**. In: WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lúcia; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo, EDUC, 1997b.

relação de trabalho e o da inserção relacional. Sob o prisma do eixo da relação de trabalho, deveria ser trabalhada uma gama de situações, desde aquela concernente ao emprego estável até à ausência completa de trabalho. Da mesma forma, no que se refere ao eixo da inserção relacional, dentre as várias situações conjuntas que deveriam ser tratadas, estariam a inscrição nas redes sólidas de sociabilidade e o

isolamento social total²⁷.

Ao analisar os processos de marginalização e de inserção social segundo esses dois grandes eixos, Castel estrutura o espaço social em três zonas distintas: zona de integração – onde se dispõe de garantias de trabalho estável e podem-se mobilizar sólidos suportes relacionais²⁸; zona de vulnerabilidade – onde há precariedade do trabalho e fragilidade dos apoios relacionais; zona de desfiliação – onde se conjugam simultaneamente ausência de trabalho e isolamento social, implicando uma dupla ruptura das redes de sociabilidade e participação. Castel identificava ainda uma quarta zona nessa estruturação do espaço social: a zona da assistência, onde ocorre uma dependência segurada e integrada (CASTEL, 1994²⁹ apud ARAÚJO, 2001; PORTO, M., 2001).

A partir desse modelo, o autor constata que as fronteiras entre essas zonas são tênues, à medida que a passagem de grupos de indivíduos de uma zona a outra, torna-se cada vez mais freqüente na sociedade contemporânea. Assim, por exemplo, a zona da desfiliação pode nutrir-se da de vulnerabilidade, ou a da vulnerabilidade pode absorver a da integração, ou ainda a da assistência pode reincidir em novos espaços de vulnerabilidade. Diante de todo esse dinamismo social contemporâneo, *onde o espaço social estrutura-se mais preponderantemente: na zona de integração, na zona de vulnerabilidade, na zona de desfiliação ou ainda na zona da assistência?*

É impossível separar completamente os "de dentro" e os "de fora" já que há um continuum de posições que se contaminam. O que, ao contrário, parece ser mais provável é uma circularidade entre a zona de vulnerabilidade e a zona de integração: desestabilização, precarização, desemprego, são ameaças que turvam as distinções anteriores e se fazem onipresentes para o conjunto da sociedade. (CASTEL, 1998,

²⁷ Em relação a esses eixos, Castel (1997a apud ARAÚJO, 2001; PORTO, 2001) os separa em três diferentes níveis, segundo o tipo de situação marginal. No eixo da relação de trabalho, tem-se: trabalho estável, trabalho precário e não trabalho; no da inserção relacional, tem-se: inserção relacional forte, fragilidade relacional, isolamento social.

²⁸ Seguindo a hipótese desenvolvida por Castel (2001), Rosenfield explica que o indivíduo para existir deve dispor de suportes, isto é, recursos ou capitais. Os suportes são condições de possibilidades de desenvolver estratégias individuais, no contexto de dispor de uma liberdade de escolha na condução da própria vida, uma vez que não se está na dependência do outro (ROSENFELD, 2003).

²⁹ Cf. CASTEL, Robert. **Da indigência à exclusão, a desfiliação**: precariedade do trabalho e vulnerabilidade relacional. In: LANCETTI, A. (Org.) *Saúde Loucura*, No. 4, p. 21-48. São Paulo: Hucitec, 1994.

p.17).

Outra observação que este autor faz é a possibilidade de indivíduos possuírem uma boa situação no eixo da inserção relacional e compensar, até certo ponto, uma situação ruim no eixo da relação de trabalho, ou o contrário. Ele pondera que, ainda que a dimensão econômica embora seja importante, não é determinante, uma vez que a pobreza contribui para a produção da marginalidade, o que por si só tem um peso menor que o da conjugação dos dois eixos - relação de trabalho e inserção relacional -, dado que outras condições podem estar associadas à sua origem³⁰ (ARAÚJO, 2001).

Rosenfield salienta que a abordagem do indivíduo contemporâneo, a partir das zonas de vulnerabilidade e de desfiliação, une-se à exposta por Martuccelli³¹ (2002 apud ROSENFELD, 2003), o qual afirma que a modernidade contemporânea caracteriza-se por um processo de ‘indivíduoação’, uma vez que o mundo acaba por perder as referências sólidas e a capacidade de dar suporte ao indivíduo. Sob essa ótica, a ‘indivíduoação’ impede o trabalhador em situação de vulnerabilidade ou de desfiliação de se inserir na estrutura do coletivo. O paradoxo se estabelece: a estratégia individual do recuo se apóia na negação do projeto ideológico do coletivo que antes o acolhia, como forma de romper com a dependência àquele projeto, de resistir pela condição de ser dono do seu destino.

Em vista desse cenário, uma questão se anuncia: *que processos de marginalização social configuram-se mais comumente na sociedade contemporânea?* Rosenfield (2003) aponta que as mudanças tecnológicas, as transformações sócio-econômicas decorrentes da globalização e o enfraquecimento das proteções sociais, tornam os indivíduos impotentes de intervir ativamente nestas transformações. Na impossibilidade de ser senhor do seu destino, o indivíduo em situação de desfiliação encontra-se sem suporte, jogado no mundo à sua revelia. Uma vez sem emprego e isolado socialmente, o controle sobre a própria vida esvai-se.

Questionando a função integradora do trabalho na sociedade contemporânea, Habermas evidencia a importância da solidariedade como única força capaz de se contrapor às forças do mercado e da institucionalidade, em prol da integração social. O autor atenta para o papel essencial da comunicação nesta tarefa de manutenção da coesão social, sobretudo no que concerne à expressão daqueles que mais sofrem com as conseqüências da desestabilização da sociedade salarial. Para tanto, há que se estabelecer uma arena política que não priorize o dinheiro ou o poder em detrimento do social, e sim que contribua com definições, a fim de defender a integridade e a autonomia de estilos de vida que são expressões de contracultura, que questionam o descumprimento de acordos políticos e a volubilidade do sistema produtivo. Na visão deste autor, a capacidade coletiva de auto-organização em torno de temas de interesse coletivo pode fomentar a instituição de esferas públicas autônomas, capazes de interferir na reflexão sobre as alternativas de manutenção da coesão social, fortalecendo, com isso, os ideais de um projeto de construção do Estado social (HABERMAS³², 1987 apud ABEGÃO, 2002).

A princípio, a construção de um projeto coletivo de uma rede de cooperação poderia retirar o indivíduo marginalizado da zona crítica de desfiliação e desse processo de ‘individação’. É necessário, pois, fomentar um projeto coletivo que permita a esse indivíduo desfiliado migrar para a zona de inserção, passando ou não pela zona da assistência. É preciso, porém, permitir que estratégias individuais possam ser desenvolvidas no seio de um projeto coletivo, de maneira a não coibir a sua autonomia e a dispor de uma liberdade de escolha na condução da própria vida.

Em meio a variados tipos de cultura, contexto socioeconômico, históricos de intervenções passadas e interesses políticos diversos, todo o processo de construção social deve estar orientado para a promoção do bem-estar de todos os integrantes de uma sociedade. A distância entre o que é considerado “social” e “sociedade” deve ser

³⁰ Araújo (2001) transcreve o pensamento de Castel, citando duas situações que, embora definam-se pela situação de pobreza, são qualitativamente diferentes: a *pobreza integrada*, constituída por uma pobreza trabalhadora; a *indigência integrada*, dependente das ações de assistência social; e a *indigência desfilada*, marginalizada ou excluída, que não encontra lugar nem na esfera do trabalho, nem na da assistência.

³¹ Cf. MARTUCCELLI, Danilo. **Grammaires de l'individu**. Paris: Gallimard, 2002.

³² Cf. HABERMAS, Jürgen. **A Nova Intransparência: A crise do Estado de Bem-Estar Social e o Esgotamento das Energias Utópicas**. 1987. In: Novos Estudos. São Paulo: CEBRAP. No. 18, Set./1987.

finda. O social deve ser entendido como aquilo que pode tornar-se sociedade, fazer parte, estar inclusa, exercer direitos.

1.2. Contexto Histórico

1.2.1. Primeiro veio a filantropia

Até o final da Idade Média, a pobreza era encarada na sociedade européia como um desígnio de Deus. O sofrimento alheio era minorado em parte por estratégias comunitárias, que visavam apoiar os válidos, através de ofertas de trabalho, e os inválidos, através de ações de caridade. Tal como se refletisse sobre esse cenário, Tavares (2003) destaca: em tempos vigentes, a filantropia precedeu o direito social; os pobres, os cidadãos; a ajuda individual, a solidariedade coletiva.

Sob a égide do Cristianismo, a questão da pobreza era tratada sob a forma de ajuda aos mais necessitados, como princípio cristão de caridade e amor a Deus e ao próximo, condição suprema da salvação do homem. Para o beneficiário, a caridade o afastava do sentimento de penitência como castigo pela sua situação de destituição, propiciando um sentimento de inclusão e pertencimento ao Reino de Deus. Já para o benfeitor, a solidariedade forjada através de ações de caridade assumia a forma de estratégia para a conquista do perdão, garantindo uma posição no Reino dos Céus (OLIVEIRA³³, 1996 apud COLIN, FOWLER e BATTINI, 2002).

Pela Carta de São Tiago, situada no texto bíblico do Novo Testamento e dirigida a todas as comunidades cristãs, a fé é percebida como dinamismo que produz ação e só é sólida quando expressa em atos concretos:

Meus irmãos, se alguém diz que tem fé, mas não tem obras, que adianta isso? Por acaso a fé poderá salvá-lo? 15 Por exemplo: um irmão ou irmã não têm o que vestir e lhes falta o pão de cada dia. 16 Então alguém de vocês diz para eles: «Vão em paz, se aqueçam e comam bastante»; no entanto, não lhes dá o necessário para o corpo. Que

³³ Cf. OLIVEIRA, Maria Heloísa. **Assistência social**: Do discurso do Estado à prática do serviço social. Florianópolis: Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 1996.

adianta isso? 17 Assim também é a fé: sem as obras, ela está completamente morta. 18 Alguém poderia dizer ainda: «Você tem a fé, e eu tenho as obras. Pois bem! Mostre-me a sua fé sem as obras, e eu, com as minhas obras, lhe mostrarei a minha fé.» [...] o homem é justificado pelas obras, e não somente pela fé. 25 Do mesmo modo, a prostituta Raab: ao dar hospitalidade aos mensageiros e ao fazê-los voltar por outro caminho, não foi ela justificada pelas suas obras? 26 De fato, do mesmo modo que o corpo sem o espírito é cadáver, assim também a fé: sem as obras ela é cadáver. (STORNILO e BALANCIN, 1990, p. 496-497).

Foi a Grã-Bretanha o primeiro país a organizar a assistência social de maneira sistemática. Em 1601, é instituída a Lei dos Pobres (*Old Poor Law*), que estabelece os primeiros estatutos sociais de auxílio a três classes de indigentes: os válidos, os inválidos e as crianças. Os auxílios aos indigentes eram organizados com a ajuda de uma base paroquial, que estipulava a cobrança de uma taxa especial em troca da alimentação. Os adultos aptos ao trabalho, cuja situação de indigência se devia a períodos de inatividade, eram socorridos pelas paróquias, fornecendo-lhes trabalho³⁴. Já as crianças e os inválidos recebiam ajudas monetárias. Em 1662, a Lei do Domicílio (*Act of Settlement*) estabelecia um controle territorial sobre esse sistema, obrigando os pobres a não mudar de domicílio e as paróquias de não se desvencilharem de seus pobres.

Somente no final do século seguinte, com o *Gilbert's Act de 1782* e com o *Ato do Parlamento de Speenhamland de 1795*, é que o tratamento da questão social flexibilizou-se na Grã-Bretanha. Dentre as mudanças que essas leis estabeleciam, todos os mais pobres passaram a receber auxílio em dinheiro e as *workhouses* passaram a receber também inválidos e crianças. Além disso, devido a um contexto de grande recrudescência do pauperismo, foi decretado que era direito de todos terem um mínimo de subsistência, o que era assegurado parte pela renda do seu trabalho e, caso fosse necessário, parte pela sociedade, à qual cabia prover-lhe o complemento (ROSANVALLON, 1997). Surgia a idéia de direito à subsistência, que se transformaria, pois, na idéia da garantia de rendimento mínimo.

³⁴ As chamadas “casas de trabalho” (*workhouses*) eram instituições públicas, destinadas aos pobres válidos sem trabalho, cujas atividades desenvolvidas lhes permitiam subsistir. Os pobres válidos que se recusavam a trabalhar deveriam ser punidos nas chamadas “casas de correção” (*house of correction*). (BARR, 2004)

Entretanto, conforme discorre Rosanvallon (1997), a partir do século XVIII, esse tipo de organização de assistência aos pobres ingleses foi veemente criticada, sob o ponto de vista sociológico e econômico. Adam Smith³⁵, um liberal clássico, apontou que a lei do domicílio constituía-se em um empecilho sociológico que impedia o desenvolvimento da economia de mercado. Malthus acusava as leis inglesas de proteção social de acarretarem efeitos econômicos deletérios que impediam o pleno funcionamento do mercado de trabalho. Como elucidada o autor, o debate que permeou a sociedade inglesa, do final do século XVIII ao início do século XIX, reproduzia as tensões entre dois grupos de poder: a aristocracia rural e a burguesia industrial ascendente. O primeiro grupo enxergava nas leis de assistência aos pobres, o preço a pagar para que se mantivessem no poder; em contrapartida, o segundo necessitava de uma força de trabalho disponível e móvel. Para os defensores da ordem econômica industrial, tanto a lei do domicílio quanto a lei que garantia um rendimento mínimo garantido obstruíam fortemente o ensejo de formação de um proletariado industrial.

Segundo Castel (1998), a Revolução Industrial consolidou a ruptura do modo de produção feudalista para o capitalista, assinalando o surgimento de uma sociedade de indivíduos cujos interesses não estavam voltados para o exercício de direitos iguais a todos. Esta sociedade vai ratificar o compromisso com a ordem capitalista instaurada a partir de uma visão burguesa³⁶, que prezava pelo progresso, pelo liberalismo econômico, e que estabelecia relações de trabalho absolutamente perversas, com indivíduos impedidos de negociar uma remuneração justa, tornando-se excluídos do corpo social e sem a possibilidade de exercício da cidadania (NARDI, 2003).

Após sucessivos debates, o capitalismo industrial inglês conseguiu, em 1834, através do *Poor Law Amendment Act*, modificar o sistema vigente, unificando geograficamente os auxílios e o tornando mais seletivo, de forma a tornar a situação

³⁵ Em seu livro “A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas” (1776) Adam Smith (apud MOTA, FERREIRA, DELAMARE, BARTHOLO JR., 2001) defendia que a força econômica e o dinamismo das atividades mercantil e manufatureira significavam novos e melhores padrões de vida para todos, inclusive para os trabalhadores. Para ele, a melhoria da humanidade estaria relacionada a um progressivo desenvolvimento capitalista, que, através da produção material de riqueza, poderia trazer segurança e liberdade a todos os indivíduos.

³⁶ Nardi (2003, p. 41) pontua que “a Revolução Francesa foi uma revolução burguesa baseada em princípios liberais e, portanto, era impossível pensar o Estado como regulador das relações de trabalho”.

do pobre assistido menos vantajosa que a do trabalhador assalariado. Com essa lei, o capitalismo industrial inglês ganha espaço com o desenvolvimento da economia de mercado, alavancado por intermédio do que Rosavallon (1997, p.124) chama de “uma verdadeira sociedade de mercado”, cuja força-motriz estruturava-se através de um proletariado móvel que servia como mão-de-obra barata para sobreviver.

Ao longo do século XIX, diferentes reformas foram efetuadas no campo da assistência social, sem, entretanto, que tais princípios fossem alterados. Com base neste contexto, multiplicam-se as chamadas *friendly societies*³⁷ e as organizações operárias de auxílio mútuo, com vistas a garantir um mínimo de proteção social aos trabalhadores³⁸. Somente no início do século XX, com a criação do Partido dos Trabalhadores (*Labour Party*) que tornava o movimento operário uma força atuante no plano parlamentar, é que essa situação veio a se modificar na Inglaterra (ROSANVALLON, 1997). A massa de trabalhadores marginalizados assistiu sua condição de destituição social se modificar através do acesso à propriedade social e aos serviços públicos, sob a forma de seguros sociais³⁹. Uma rede mínima de seguros ligados ao trabalho passa a ser criada para proteger o trabalhador da privação absoluta, assegurando-lhe recursos em casos de acidente de trabalho, doença e aposentadoria (CASTEL, 1998).

As primeiras reformas liberais iniciam-se a partir de 1906, com os decretos-lei de 1906, 1907 e 1908, que asseguravam uma série de proteções sociais endereçadas às crianças, determinando desde a provisão de merendas escolares para crianças em

³⁷ Na Inglaterra do século XIX e posteriormente em toda a Europa, foram criadas as sociedades cooperativas como alternativa de geração de emprego e renda e de criação de sindicatos, os quais eram proibidos nessa época. Nesse contexto, foram também criadas sociedades de auxílio mútuo ou mutualistas - *friendly societies* -, precursoras das primeiras legislações de seguridade social na Europa (TODESCHINI, 2001).

³⁸ Estudos publicados sobre as *friendly societies* da Inglaterra do século XIX revelam que se tratavam de organizações que desempenharam um importante papel no desenvolvimento da democracia e da construção de uma identidade social, além de guardar características específicas em relação ao trato com os imigrantes, ao seu impacto nas formas de provisão dos serviços de saúde, às diferenças regionais e de gênero (WEINBREN & JAMES, 2005).

³⁹ Rosanvallon (1997) conta que, no começo do século XX, a legislação social francesa se via atrasada em relação a de outros países europeus, em particular em relação à Alemanha e à Grã-Bretanha. A primeira lei de proteção social que regulamentou a questão dos acidentes de trabalho entrou em vigor na França em 1898 - quase vinte anos depois da apresentação do projeto de lei que reconhecia as insuficiências do Código Civil francês sobre a responsabilidade individual para tratar os acidentes de trabalho. Já a primeira lei francesa de seguro obrigatório só se deu em 1910, com vistas a tratar as aposentadorias de operários e camponeses. No que concerne à criação de um sistema de seguro-desemprego, a França somente implantou o seu em 1958; em contrapartida, a Grã-Bretanha já o tinha desde 1911 e a Alemanha desde 1927.

situação de vulnerabilidade social até punições aos pais que negligenciavam seus filhos. Em 1908 é regulamentada a lei de assistência aos idosos (*Pension Act*), instituindo um sistema de pensões para aqueles idosos considerados indigentes (BARR, 2004).

Em 1909, uma comissão real, formada por integrantes do movimento fabiano⁴⁰, propôs um modelo de reforma para a assistência social. Esse modelo expressava a necessidade de uma política de prevenção, assinalando o cumprimento de uma “manutenção universal de um mínimo de vida civilizada, que deve ser o objeto da responsabilidade solidária de uma sociedade indissolúvel” (ROSANVALLON, 1997, p. 125).

Como medida de tratamento relativo ao desemprego e a períodos de inatividade forçada, em 1911 é criado um sistema de seguro-doença e desemprego na Grã-Bretanha (*National Insurance Act*). Tratava-se de uma espécie de seguro obrigatório, voltado para os trabalhadores que ganhavam até certo patamar de salário mínimo anual, cobrindo também as situações de inatividade por invalidez. Mais tarde, em 1920 e 1931, esse sistema foi aperfeiçoado através de modelos de assistência-desemprego mais estruturados (ROSANVALLON, 1997).

1.2.2. Depois nasceu o Welfare-State

O período dos modernos programas de proteção social da população trabalhadora está associado ao início da construção do Estado de Bem-estar Social. Enquanto a Grã-Bretanha foi a pioneira em organizar a assistência social de modo sistemático, caberá à Alemanha do ultra-conservador Otto Bismarck, o mérito de inaugurar o *Welfare State* ou Estado-providência moderno.

Os primeiros passos do novo modelo de política social proposto por Bismarck foram dados para tratar da questão da invalidez por acidentes de trabalho. A idéia do seguro social surge inicialmente na Alemanha no ano de 1871, tendo como principal

⁴⁰ A sociedade fabiana foi um movimento inglês intelectual de base socialista, que defendia políticas de prevenção e de obrigação mútua entre a comunidade e o indivíduo (ROSANVALLON, 1997).

característica a cobertura de grupos ocupacionais por meio de uma relação contratual de trabalho. Em 1881, um projeto de lei obrigava os empregadores a criarem seguros contra os acidentes de trabalho através de uma Caixa do Império, devendo o Estado administrar esse sistema de seguro. A promulgação dos primeiros seguros sociais obrigatórios deram-se: em 1883 - cobria a doença, visando somente à classe operária assalariada; em 1884 – aplicada aos acidentes de trabalho por meio de caixas corporativas; em 1889 - a velhice e a invalidez através de um sistema obrigatório de aposentadorias (ROSANVALLON, 1997).

Conjugando valores baseados em princípios meritocráticos, pelos quais os indivíduos devem receber compensações baseadas nas contribuições de seguro que fizeram, a estrutura financeira desse modelo de seguro social estabelece uma associação entre a política social e o processo de inserção laboral, uma vez que institui contribuições obrigatórias de empregados e empregadores, às quais devem somar-se uma contribuição estatal. Esse modelo tripartite de gestão evidencia a natureza corporativa deste mecanismo de organização social, que visa preservar o padrão socioeconômico dos trabalhadores, em situações de perda da capacidade de trabalho, garantindo-lhes condições semelhantes as que possuíam quando em situação de atividade (FLEURY, & MOLINA, 2000).

O pioneirismo alemão de proteção social foi seguido, mais tarde, pela Grã-Bretanha, pelos países escandinavos com forte implantação dos partidos social-democratas - Noruega, Suécia, Dinamarca - e, somente a partir de 1936, pela França e pelos Estados Unidos, na época do Governo da Frente Popular e do *New Deal* de Roosevelt, respectivamente.

Na Grã-Bretanha do pós-segunda-guerra-mundial, Lord William Beveridge propôs, em 1942, um novo sistema de proteção social, preconizando um regime de previdência social que supera a concepção restritiva dos “seguros sociais” de outrora. Além de prever um eixo contributivo previdenciário, determinava também que o Estado deveria prover benefícios básicos mínimos, a serem financiados por meio de tributos, de modo a evitar pobreza entre os grupos sociais que tivessem uma baixa capacidade contributiva individual (SCHWARZER & QUERINO, 2002).

Nascia uma “*nova concepção do risco social e do papel do Estado*” (ROSANVALLON, 1997, p. 126, grifo do autor). A segurança na obtenção de um rendimento minimizaria o risco social decorrente de casos de acidentes de trabalho, doenças, morte, velhice, maternidade ou desemprego, sendo este último considerado por Beveridge o principal risco social. O novo sistema assegurava um grau de cobertura que as leis anteriores de proteção social não se mostraram capazes de possuir. Como esclarece Rosanvallon (1997), este novo sistema de previdência social guardava quatro características principais: era *generalizado* – extensivo a toda a população, não importando qual o valor do rendimento anual ou estatuto de emprego; era *unificado e simples* – uma única cotização cobriria o conjunto de riscos que poderiam causar privação do rendimento; era *uniforme* – não importava qual fosse o ganho dos interessados, os benefícios eram uniformes; era *centralizado* – propunha uma reforma administrativa e a criação de um serviço público unificado.

Além disso, Beveridge apresentava uma plataforma de política social estruturada em três grandes pilares: ajuda às famílias por meio de abonos familiares, melhoria da saúde pública através da criação de um Serviço Nacional de Saúde (*National Health Service*) e organização do emprego por meio de uma política de pleno emprego. O sistema proposto por Beveridge previa ainda um financiamento fiscal complementar das cotizações com vistas a cobrir os riscos de saúde e os encargos familiares (ROSANVALLON, 1997; MARCUZZO, 2005).

Delineando-se a história das conquistas sociais, é sabido que, nos países industrializados do pós-Segunda Guerra Mundial, grande parte dos conflitos sociais deste e do último século foi marcada por diferentes abordagens de como poderia se alcançar um mínimo de proteção social depois do século XIX. De um lado, pairava um ideal liberal de progresso industrial e tecnológico e, do outro, uma elevada concentração de renda nas mãos de uma minoria que se contrastava com a miséria do proletariado urbano industrial. Paulatinamente, um conjunto de direitos sociais - aposentadoria, direito de férias, seguro-desemprego, educação e saúde gratuitos, direitos trabalhistas - foi conquistado na ocasião da implantação do Estado do Bem-Estar Social naqueles países (MOTA, MEDEIROS e BARTHOLO, 2001).

É importante ressaltar, no entanto, que o Estado de Bem-Estar Social só foi consolidar

suas bases históricas e matrizes ideológicas com o fim da Segunda Grande Guerra, quando os Estados Unidos conceberam o Plano Marshall, durante o período entre 1945-1947, para que a Europa pudesse ser restaurada (SIMÕES, 2005).

[...] a Ordem do segundo após-guerra foi largamente consensual em relação ao resto do sistema. A principal potência hegemônica que a impulsionava era os Estados Unidos da América de Franklin Delano Roosevelt e da extraordinária geração de homens públicos, que haviam sofrido a Grande Depressão, reformado o capitalismo americano com o New Deal, vencido o Eixo. Mais tarde, com o apoio bipartidário assegurado pelo Senador Republicano Arthur Vandenberg, esse grupo dirigente ajudaria a reconstrução da Europa com o Plano Marshall. Era uma geração internacionalista em política externa, acreditando nas organizações multilaterais que criou, a ONU, o FMI, o Banco Mundial, o GATT. Em matéria econômica e social, não estava longe do ideário europeu da época, o keynesianismo [*sic*] favorável ao crescimento mediante o estímulo à demanda, à busca do pleno emprego, à constituição do Estado de Bem Estar Social, em moda na Europa do Labour Party, do capitalismo renano. [...] O sistema de valores e crenças do "establishment" americano era compartilhado pela Europa Ocidental e desse sistema emanaram a Carta da ONU, a Declaração dos Direitos Humanos, os princípios organizativos do sistema de Bretton Woods. (RICUPERO, 2004)

De fato, Beveridge e Keynes⁴¹ contribuíram para a dissipação da idéia de intervenção do Estado na economia, conjugando os objetivos de um melhor rendimento econômico e equilíbrio do sistema financeiro em concomitância com princípios de justiça social e liberdade individual. O plano Beveridge, lançado na Inglaterra, inspirou diversas nações desenvolvidas rumo à criação e ao desenvolvimento de um sistema de seguridade social; Keynes convidou a sociedade capitalista contemporânea a refletir de que maneira poderia se combinar harmonicamente equilíbrio econômico e equidade na distribuição de renda.

⁴¹ No final dos anos 1920, John Maynard Keynes foi assessor político (*policy adviser*) do Tesouro Britânico pela Comissão Macmillan, que reunia economistas e técnicos do governo inglês com o propósito de encontrar estratégias alternativas de política econômica para re-dinamizar a economia inglesa. No final dos anos 1930 e durante a Segunda Guerra Mundial, Keynes passou a assessorar o Tesouro Britânico nas principais ações de política econômica. Suas análises e propostas de política econômica, bem como concepções teóricas e prescrições econômicas influenciaram os rumos do capitalismo e o estudo da Economia moderna. Com artigos e livros publicados entre 1913 e 1946, Keynes focalizou suas análises no entendimento da natureza dos problemas econômicos das economias empresariais modernas e na configuração de soluções para estes problemas (FERRARI FILHO, 2005).

A essência da teoria keynesiana se baseia no princípio da demanda efetiva, que é desenvolvido a partir da idéia de não-neutralidade monetária⁴²: “existe insuficiência de demanda efetiva devido ao fato de que os indivíduos alocam renda na forma de riqueza não-reprodutível, ao invés de alocá-la para a aquisição de bens produzidos por trabalho” (FERRARI FILHO, 2005, p. 12)⁴³. No pensamento de Keynes, isso quer dizer que a insuficiência de demanda efetiva, causada pelo acúmulo de moeda como fonte de riqueza, gera crises econômicas, colocando em desequilíbrio a economia.

Segundo Keynes, em um contexto no qual a política monetária é impotente para restaurar o equilíbrio econômico – uma vez que não consegue induzir os agentes econômicos a se livrarem de riqueza monetária para reverterem suas decisões de gastos -, e no qual a flexibilidade dos salários nominais tampouco é suficiente para manter a economia em pleno emprego, a solução para o problema da insuficiência de demanda efetiva se daria por meio de intervenção do Estado, ou seja, através de políticas públicas. Assim, para solucionar a questão do desemprego, Keynes apresentou ao governo inglês um conjunto de proposições de investimentos públicos, programas sociais e políticas protecionistas, no sentido de incentivar a atividade produtiva, cobrir o nível da demanda agregada, aumentar o consumo e criar mecanismos que propiciassem um ambiente institucional favorável às tomadas de decisões dos agentes econômicos. Segundo Keynes, a sobrevivência do capitalismo dependia da “mão visível” do Estado para regular as disfunções sócio-econômicas causadas pelo mercado. (FERRARI FILHO, 2005). Esse tipo de pensamento vai, pois,

⁴² Em seu livro *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Keynes defende que a moeda é um ativo que se diferencia dos demais, posto que: por um lado, sua elasticidade de produção é zero – isto é, ela não é produzida pela quantidade de trabalho que o setor privado incorpora no processo produtivo; por outro, a elasticidade-substituição da moeda é nula – ou seja, nenhum outro ativo, não-líquido, exerce as funções de unidade de conta, meio de troca e reserva de valor desempenhadas pela moeda. Essas propriedades comprovam a importância que a moeda exerce em uma economia monetária, uma vez que, ao se estabelecer como segurança contra a incerteza, ela coordena a atividade econômica (KEYNES, 1964, cap. 17 apud FERRARI FILHO, 2005). Cf. KEYNES, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: HBJ Book, 1964.

⁴³ Analisando a relação de causalidade entre poupança e investimento, Keynes argumentava que a poupança não precede o investimento, ao contrário dos economistas clássicos, os quais atestavam ser a poupança imprescindível para a realização do investimento e, por conseguinte, para o crescimento da produção e do emprego. “Para Keynes, flutuações de demanda efetiva e no nível de emprego ocorrem porque, em um mundo no qual o futuro é incerto e desconhecido, os indivíduos preferem reter moeda e, por conseguinte, suas decisões de gastos, sejam de consumo, sejam de investimento, são postergadas.” (FERRARI FILHO, 2005, p. 12).

ao encontro da idéia de regulação do capitalismo por parte do Estado e da busca de uma nova arquitetura para a ordem econômica mundial.

Os Estados Unidos tampouco discordaram de que o sistema econômico liberal requeria intervencionismo por parte do governo. Após a crise econômica capitalista de 1929, a administração pública da economia emergiu como prioridade no governo norte-americano. Com base nas contribuições teóricas da escola econômica Keynesiana, cabia ao Estado promover investimentos públicos e garantir a seus cidadãos um certo grau de bem-estar econômico, no sentido de promover estabilidade, crescimento econômico e pleno emprego.

Dessa forma, o período pós-segunda-guerra, consolidado pelas políticas de bem-estar nos países desenvolvidos, foi considerado como o “período de ouro” do capitalismo (1945-1975). Observou-se, neste período: um grande crescimento econômico mundial; reduzidas taxas de desemprego; uma maior segurança da aquisição da renda e da estabilidade dos empregos regulares asseguradas pela legislação trabalhista; uma evolução do salário médio real associado a elevados ganhos de produtividade; um conseqüente aumento do consumo de massa; além da intensificação dos gastos públicos sociais e da universalização dos sistemas de proteção social em favor dos trabalhadores e dos cidadãos, impedindo que segmentos socialmente vulneráveis resvassem para além da linha de pobreza (PEREIRA, 1999).

Nas palavras de Medeiros (2001, p.9):

“[...] a necessidade de regulação da economia capitalista pode, por meio de políticas macroeconômicas capazes de garantir um grau razoável de coordenação entre as diversas instituições encarregadas de produzir bens e serviços, em parte, ser realizada pelo Welfare State. As diversas políticas sociais, por um lado, aumentam a capacidade de consumo das famílias dos trabalhadores e se traduzem em gastos do governo em habitação, transporte e saneamento, o que incentiva a expansão da demanda agregada e o desenvolvimento tecnológico, e, por outro, ao socializarem os custos referentes aos riscos do emprego industrial e à reprodução da força de trabalho, liberam reservas de capital privado para investimentos e garantem uma reserva de mão-de-obra em diversos níveis de qualificação. Como os gastos sociais tornam uma

parte significativa da demanda decidida por mecanismos políticos, o Welfare State funciona como um mecanismo de reação contracíclica às flutuações da demanda típico de políticas keynesianas.”

As altas taxas de crescimento econômico mundial da época promoveram uma situação de pleno emprego, assegurando uma cobertura quase que universal do sistema de proteção social. Isso permitiu que a pobreza e a distribuição de renda se mantivessem em níveis mais controlados, sem produzir grandes distorções sociais e econômicas, dado que as massas formalmente empregadas eram também acolhidas pela proteção social propiciada pela seguridade social do Estado, enquanto que, para aquela parcela não inserida no mercado de trabalho, a proteção vinha da assistência social, cabendo a esta parcela uma atuação mais residual.

Historicamente, a questão social constituiu-se, como registro da modernidade, centrada em torno do trabalho, em que, de um lado encontrava-se a capacidade do movimento operário de integrar e articular interesses mais amplos da sociedade e, de outro, encontrava-se a capacidade do Estado em regular o conflito dos interesses divergentes. [...] O direito social, introduzido através da criação de um sistema de proteção social, criou condições de intervenção crescente do Estado na prevenção de riscos que ameaçam a sociedade, consolidando o princípio de uma responsabilidade pública institucionalizada - base de cidadania da classe trabalhadora. (SIMÕES, 2005, p.46)

Sobre a ótica dos direitos sociais, Castel (1998, p. 432) elucida que “o trabalhador é também um sujeito social suscetível de participar do estoque de bens comuns, não-comerciais, disponíveis na sociedade.” É através da propriedade social que os indivíduos vão experimentar os direitos de cidadão, tendo um maior acesso a bens coletivos, tais como moradia, saúde e educação.

Além disso, outra condição que é levantada por Castel como elemento de conquista social é a mudança da regulamentação no contrato de trabalho. No lugar deste, passa a existir o registro em um direito do trabalho que legitima o trabalhador como membro de um coletivo dotado de um estatuto social, extrapolando os termos do contrato individual de trabalho. A dimensão contratual da relação salarial é substituída por uma coletiva, ampliada do direito civil para o direito social e voltada para os membros de

um mesmo grupo social⁴⁴.

Por esse motivo, Castel e Haroche ⁴⁵ (2001 apud NARDI, 2003) defendem que a forma societária em que se almeja uma distribuição praticamente universal da propriedade social só se faz possível na sociedade salarial. Essa forma de organização social permite estabelecer um compromisso entre seus membros, possibilitando que os indivíduos exerçam os seus direitos de cidadão. Portanto, as bases da sociedade salarial somente vão se consolidar com a construção do *Welfare State*; é através do acesso ao emprego e ao regime de proteções sociais que acompanham esse sistema que a sociedade salarial veio a se fortalecer. Esse fenômeno eclodiu mediante o pacto social que se firmou através dos mecanismos de proteção social assegurados pelo Estado, concedendo aos assalariados certo amparo nas suas relações contratuais de trabalho.

O período de apogeu vivido pela sociedade de bem-estar viu no Estado, portanto, o seu principal ator social, responsável pela condução de estratégias para solução dos problemas surgidos e pela melhoria das condições de vida da sociedade, caracterizando um modelo de sociedade de natureza essencialmente social-democrata. Entretanto, Castel (1998 apud MIRANDA, 2005) ressalta que este tipo de atuação social do Estado pode ocorrer em modelos de sociedade diferentes da social-democrata, como por exemplo, na sociedade liberal – mesmo sendo contra a sua vontade, mas com a idéia de prover o mínimo possível -, ou ainda na socialista - na ausência de poder para implementação de transformações mais radicais no curto prazo.

No modelo capitalista, foi a industrialização que deu origem à condição de assalariado, cujos principais elementos foram dados no que Castel chama de *condição proletária*. Dentre outros critérios, essa *condição proletária* estabelecia, em um

⁴⁴ Duguít (1920 apud Castel, 1998) ressalta que, na época, o contrato coletivo passou a ser uma categoria jurídica nova e estranha às categorias tradicionais do direito civil, à medida que se tratava de uma convenção-lei que regulava as relações de duas classes sociais, estabelecendo relações permanentes e duráveis entre eles e o regime legal segundo o qual se firmavam os contratos individuais entre os membros desses grupos. Cf., L. Duguít, *Les transformations générales du droit privé*, Paris, 1920, p. 135.

⁴⁵ Cf. CASTEL, Robert; HAROCHE, Claudine. *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi: entretiens sur la construction de l'individu moderne*. Paris: Fayard, 2001; CASTEL, Robert. **La propriété social**. In: *Qu'est-ce que la Société?* Paris, Ed. Jacobs, p. 401-412, 2000.

primeiro momento, “uma remuneração próxima de uma renda mínima que assegure apenas a reprodução do trabalhador e de sua família e que não permite investir no consumo”. A relação salarial, portanto, era determinada por uma série de critérios propostos pela escola de regulação que definia a relação salarial “fordista”⁴⁶, isto é, instituída a partir do modo de produção industrial que regulamentava o ritmo da produção e os marcos legais sobre os quais se estruturava a relação de trabalho (CASTEL, 1998, p. 418, grifo nosso).

A relação salarial “fordista” previa ainda a produção de massa⁴⁷ como condição para aumento dos salários, posto que este aumento elevaria, em consequência, o consumo de massa: “*o próprio operário se torna usuário da produção de massa*”. Castel analisa que é com o início dessa fase da industrialização de produção de massa que surge a preocupação com o desejo do bem-estar social. O aumento do consumo através da permissividade de “*novas normas de consumo operários*” é caracterizado pelo desejo do trabalhador satisfazer-se não somente com o que lhe é necessário para sobreviver mas também com o que lhe proporciona bem-estar⁴⁸ (CASTEL, 1998, p.429, grifo do autor).

Pegando carona nos ideais fordistas de progresso econômico, o Estado concebeu políticas sociais com o propósito de assegurar um mínimo de proteção social aos trabalhadores, no sentido de combater níveis extremos de pobreza. Durante as décadas de cinquenta e sessenta, a concepção da pobreza era definida, nos países industrializados, como a ausência de direitos, os quais poderiam ser supridos pela própria dinâmica do progresso econômico promovido pelo processo de industrialização. Segundo Abranches (et al, 1987), nos países centrais, o Estado assegurou o atendimento universal aos direitos sociais, no que diz respeito à perda de renda decorrente de diferentes situações: velhice, invalidez, acidentes de trabalho, viuvez, doença, maternidade, crescimento familiar e desemprego.

⁴⁶ Instituída a partir do modo de produção industrial proposto por Henry Ford.

⁴⁷ Impulsionada por meio da cadeia de montagem semi-automática.

⁴⁸ Castel (1998, p. 429) explana que Taylor já defendia um aumento substancial do salário para que os operários pudessem se submeter “às coerções da nova disciplina da indústria”. Porém, foi Henry Ford quem sistematizou a relação entre produção de massa e consumo de massa através da sua proposta de “*five dollars day*”, que, segundo o autor, não representava apenas um aumento de salário, mas um meio de o operário ter acesso como consumidor dos produtos da sociedade industrial.

De acordo com Medeiros (2001), além dos aspectos relacionados ao nível de

industrialização e ao grau de poder de barganha dos trabalhadores⁴⁹, aspectos

relacionados à cultura política e à organização da máquina do Estado⁵⁰ são destacados como relevantes para explicar os diferentes graus de desenvolvimento do Estado de Bem-estar Social em países da Europa Ocidental e da América do Norte.

Também é apontada a influência de valores culturais das sociedades na configuração das políticas sociais a partir da adesão a idéias liberais ou social-democratas. Esping-Andersen (1990) associa as variadas forças sócio-políticas com a existência de distintos regimes de *Welfare State*. O autor propõe uma classificação deste regime em três modelos, segundo o grau de organização coletiva através dos níveis de sindicalização, o grau de organização da classe operária e o grau de homogeneidade sócio-cultural e religioso: o social-democrata, o corporativista e o neoliberal.

De acordo com esta classificação, o modelo social-democrata de *Welfare State* tem como princípio-base a universalidade dos direitos sociais, no tocante ao acesso dos serviços de seguridade social e à promoção da igualdade das oportunidades. Este modelo, cujos países nórdicos são seus principais representantes, guarda uma associação entre mercado de trabalho e assistência social, uma vez que compromete-se com políticas de incentivo ao pleno emprego concomitantemente com a capacitação dos indivíduos e o financiamento do sistema de seguridade social por estes mesmos indivíduos.

No modelo corporativista, também chamado de conservador, os direitos associam-se ao status e à classe. Neste modelo, percebido em países da Europa Ocidental como França, Alemanha e Itália, há interferência do Estado quando a família não tem condições próprias de responder aos problemas sociais. Diferentemente do primeiro modelo que tem por foco o indivíduo, este modelo é concebido a partir de princípios da Igreja Católica, no sentido de valorizar o papel da família, a união matrimonial e a maternidade.

Por fim, o modelo liberal, presente nos países de origem anglo-saxônica como Inglaterra, Estados Unidos e Canadá, tem por princípio conferir assistência social somente aos comprovadamente pobres. Aqui as transferências universais e os sistemas de seguridade social têm abrangências reduzidas, assim como a visão no campo dos direitos sociais também possui um caráter mais restritivo. Para usufruírem dos

benefícios sociais, os solicitantes devem comprovar a sua condição de destituição segundo critérios de elegibilidade - sendo a insuficiência de renda o critério mais importante (*means-test*) - e cumprir com determinadas condicionalidades impostas pelo sistema de assistência social.

No Brasil e em outros países da América Latina, por outro lado, as circunstâncias do surgimento e do desenvolvimento do *Welfare State* acabam se dando de maneira diferente. Como coloca Lavinias:

A trajetória latino-americana é distinta, pois o Estado do Bem-estar, inconcluso e imperfeito, amputado da sua vocação universalista, deixou nas mãos dos pobres por muito tempo o enfrentamento da pobreza *per se*. A pobreza era regulada na esfera privada e as estratégias para combatê-la, estratégias de sobrevivência, uma criação original dos pobres. Excluídas, marginalizadas, as camadas pobres da população só recentemente se tornam beneficiárias legítimas, cidadãs com direito à proteção social, qualquer que seja sua forma de inserção social, sua participação no mercado de trabalho. Também na América Latina distintos modelos de *welfare* inacabados convivem, e muitas vezes tal convivência se dá dentro das fronteiras de um mesmo país. (LAVINAS, 2003, p.3-4)

Pochmann (2004, p.7) explica que, durante o século XX, os países que formavam a “periferia do capitalismo mundial” não realizaram os avanços na proteção social e trabalhista que obtiveram os poucos países desenvolvidos nesse período, nem mesmo quando os primeiros apresentaram taxas elevadas de crescimento econômico. O autor aponta inclusive que este foi o caso do Brasil que, por quase cinco décadas no século passado, foi um dos países que obteve uma das mais rápidas expansões de economia no mundo, sem, contudo, que esse crescimento fosse acompanhado de resultados significativos na esfera social. Assinala o autor: “Para países como o Brasil, que não pertence ao centro do capitalismo mundial, a análise a respeito da proteção social requer considerar inicialmente a condição de pertencimento à periferia econômica, prisioneira do subdesenvolvimento”. Mesmo realizando avanços consideráveis no processo de industrialização, o Brasil não conseguiu se livrar da sua situação de país subdesenvolvido, registrando produtividade setorial e regional em um contrastante quadro social, em que grande parte da população encontrava-se em condições

precárias de vida e trabalho.

Mas deve-se ressaltar que, no Brasil, o processo de industrialização constituiu-se mais tardiamente que na Europa Ocidental e América do Norte e de modo bem segmentado – setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais e com a economia agrário-exportadora. Além disso, em terras brasileiras, o Estado de Bem-estar Social não foi utilizado devidamente como instrumento de controle da demanda agregada⁵¹; ele surge através de decisões autárquicas e com conotações bastante políticas: “regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia” (MEDEIROS, 2001, p.10).

Ainda sobre o processo tardio do Brasil na configuração do seu sistema de proteção social, Pochmann (2004) destaca que a difusão tanto do trabalho assalariado como do regime democrático foram determinantes no processo de formação dos sistemas de proteção social nas economias centrais. Ora, no Brasil, todos esses dois processos se deram não somente tardiamente, como de maneira “enviesada”. Como elucida o autor, esses processos aqui foram efetivamente introduzidos somente a partir da abolição da escravatura (1888) e da implantação do regime político republicano (1889)⁵².

Além disso, como agrega ainda Arretche, no Brasil, este formato de Estado de Bem-Estar Social não se tornou possível de ser implantado em sua íntegra, uma vez que os investimentos estatais efetuados advinham de recursos financeiros internacionais, tomados por empréstimos a juros indefinidos⁵³, e foram aplicados sob um contexto de especulação. Isso impedia que se adotasse, por exemplo, uma política de pleno emprego e a instituição de serviços sociais. “O que se percebe no Brasil se aproxima do desenho de uma rede de proteção social, com serviços pontuais e desintegrados, destinados aos grupos mais vulneráveis da população” (ARRETCHE et al., 2002, p. 9).

É importante salientar que a ampliação do papel do Estado que se buscou no modelo do *Welfare State*, tanto nos países centrais como nos periféricos, foi expresso pela redistribuição dos frutos da prosperidade econômica e pelo alargamento da rede de proteção social para a promoção do bem-estar dos indivíduos. Contudo, o alargamento desse sistema também se fez presente através de outras fontes, quais sejam: (i) no

mercado de trabalho, como forma de regulação financeira através da provisão recorrente de um salário; (ii) na economia em pleno emprego em que os países então industrializados experimentavam nos anos 50 e 60, elevados níveis de produtividade eram associados a altas taxas de ocupação, determinando que as empresas se ocupassem da massa assalariada também em situações de doença, acidentes de trabalho e aposentadorias; (iii) na previdência privada, incluindo o seguro privado voluntário e a poupança individual; (iv) nas ajudas filantrópicas e doações por parte da sociedade civil; (v) na provisão de benefícios financeiros, reduções fiscais e serviços públicos (BARR, 2004).

No que concerne às formas de financiamento desse sistema, sabe-se que podem variar de acordo com o tipo de benefício proferido, o grau de cobertura pretendido, a estrutura político-administrativa existente e a lógica de mercado em voga. Assim, um Estado poderia, por exemplo, promover atendimento de saúde e medicamentos através de uma rede pública nacional de saúde estendida a todos os seus cidadãos, ou terceirizar a produção de medicamentos para serem usados gratuitamente na rede pública de saúde, ou ainda optar por prover transferências monetárias de maneira focalizada.

Seja como for, se as ações do *Welfare State* compreendem diferentes fontes ou variadas formas de financiamento que diferem de um país para outro ou até mesmo dentro de contextos divergentes de um dado país, sabe-se que os seus limites não são, portanto, tão bem definidos; por forças de influências diversas, acabam assumindo uma dinâmica própria ao longo dos tempos. Entretanto, deve-se atentar que o Estado, através de todas as suas esferas e jurisdições, constituiu-se como sendo o elemento mais importante de atuação social na maioria dos países industrializados (BARR, 2004).

Sabe-se, portanto, que o desenvolvimento dos regimes de proteção social nos países centrais e nos periféricos foi marcado por uma trajetória composta por avanços, rupturas, continuidades e muitas mudanças históricas. Conforme comenta Barr, os esforços por categorizar o *Welfare State* segundo o tipo de regime e características presentes na forma de gerir o sistema de seguridade social, podem sugerir uma extrema diferenciação que vem a recair no contra-argumento de que cada país

desenvolve o seu próprio sistema, dentro de uma lógica que lhe é inerente e, portanto, que foge de um modelo pré-concebido com características definidas. Mesmo variando as abrangências de atuação de um país para outro e o seu período de surgimento e desenvolvimento, o *Welfare State* caracterizou-se como tendência de forte presença do Estado e com grandes investimentos para a provisão de bens e serviços públicos, com elevada qualidade e ampla cobertura.

1.2.3. Até chegar a crise no sistema social

Se todo império tem o seu dia de declínio, o Estado de Bem-Estar Social também pode ter encontrado o seu. Como explica Draibe (1998), este modelo vigorou com êxito até a década de 1970; a partir desta data, entrou em colapso, à medida que a dinâmica da acumulação capitalista se confrontou com o modo de regulação estatal e com os pactos democráticos estabelecidos entre capital e trabalho. Arretche (et al., 2002) coloca que a crise do modelo é decorrente da crise fiscal capitalista e da retração da social-democracia, abalando as estruturas sociais e de poder e dificultando o tratamento das desigualdades sociais.

Para Castel (1998), o que define o Estado Social-democrata é a busca de uma solução mediada para os conflitos sociais entre capital e trabalho⁵⁴. A social-democracia entra em crise justamente em um contexto de manutenção do modelo capitalista neoliberal, que impõe um Estado forte para o capital e fraco para o social. Não se conseguindo conjugar política econômica com política social, é enfraquecido o tecido social que outrora havia sido prioridade dos governos. Somadas às transformações econômicas, sociais e tecnológicas ocorridas, o êxito das medidas advindas do *Welfare State* acabou por acarretar a sua própria crise (ARRETCHE et al., 2002).

A rede de seguros ligadas ao trabalho, criada para proteger o trabalhador da privação absoluta, se fragiliza em meio ao aumento do desemprego e ao enfraquecimento da condição salarial. Rosanvallon (1998) aponta que a crise do modelo decorreu, essencialmente, do aumento gradual dos gastos com os distintos benefícios sociais e também de uma ineficiência do aparelho redistributivo e das formas de organização e de gestão do Estado de Bem-estar Social. O autor argumenta que existem três

modelos possíveis para que o vínculo social possa se estabelecer: o mercado – onde os indivíduos estabelecem relações a partir de uma relação de trabalho e econômica; o contrato - resultante da confrontação política e que assegurava o cumprimento de uma série de direitos sociais; e o seguro – cujo princípio se baseia no Estado como promotor da igualdade e da segurança diante da eventualidade da ocorrência de diferentes riscos.

O vínculo social é ameaçado a partir das transformações sócio-econômicas e tecnológicas que assolam o mundo no início da década de 1980, emergidas de uma nova divisão internacional do trabalho: a globalização da produção promovida pelas empresas transnacionais. Protagonistas sociais da nova ordem social, as empresas transnacionais ditam os rumos que a economia mundial deve seguir: as políticas econômicas nacionais devem abrir-se ao mercado mundial e os preços domésticos devem adequar-se aos internacionais, com prioridade na economia de exportação⁵⁵; as políticas monetárias e fiscais devem ter como meta a redução da inflação e da dívida pública, bem como controlar a balança de pagamentos; os direitos de propriedade privada devem ser sempre respeitados; o Estado deve estimular a privatização da sua máquina de serviços; o mercado privado, sob enfoque da estabilidade de preços, deve estabelecer os padrões nacionais de especialização; a regulação da economia pelo Estado deve ser mínima; o gasto com as políticas sociais deve ter seu peso reduzido no orçamento do Estado, diminuindo as transferências sociais no tocante do seu padrão universalista e transformando-as em ações compensatórias, voltadas para os estratos sociais que mais se encontravam vulneráveis pelas mudanças do mercado (SANTOS, 2002).

Da mesma forma, diante do novo regime internacional, Miranda (2005, p.7) destaca:

“Além dos problemas de financiamento, gerados pelo desemprego, outros irão começar a atacar o poderio do Estado. Inicialmente a própria descentralização do poder tendo em vista o crescimento cada vez maior do poder do capital. A globalização da economia impulsionada pelo avanço das tecnologias de comunicação e transporte será outro ponto que irá pressionar a estabilidade estatal. Outro ponto será a preponderância do capital financeiro que irá pressionar a economia para a desregulamentação. Por último, a internacionalização das relações de produção irá

gerar uma prática de verdadeiro “terrorismo” pelo empresariado, que motivado pelos baixos salários pagos em outros pontos do globo, como o sudeste asiático e a América Latina, irá começar uma política de sistemática pressão sobre o Estado e o operariado para que se desregule o trabalho, o que não ocorrendo determinaria a transferência de postos de trabalho para os locais de menor segurança social”.

Como define Castel, a “desfiliação” da sociedade salarial será a principal consequência do desemprego em massa e da precarização das relações de trabalho. Uma nova faceta da modernização produtiva surge através da flexibilização dessas relações no mundo do trabalho, em que a empresa pode recorrer à subcontratação - flexibilidade externa - ou ao treinamento do seu pessoal para a polivalência de atuar em novas funções - flexibilidade interna. Nas palavras de Castel, “a flexibilidade é uma maneira de nomear essa necessidade de ajustamento do trabalhador moderno à sua tarefa. [...] exige que o operador esteja imediatamente disponível para adaptar-se às flutuações da demanda” (CASTEL, 1998, p. 518).

E, como esclarece Santos (2002), são justamente os países periféricos e semiperiféricos⁵⁶ que estão mais suscetíveis às imposições do receituário neoliberal, em razão de as agências financeiras multilaterais as usarem como moeda de troca nas renegociações de sua dívida externa, expressas por meio de políticas de ajustamento estrutural. Dada a extensão da lógica financeira sobre a economia real, o autor aponta ainda que mesmo os países centrais são reféns desse novo poder regulador, em função das negociações de suas crescentes dívidas públicas ficarem sujeitas às decisões das agências financeiras de *rating*⁵⁷.

Nesse cenário, o impacto das empresas transnacionais nas novas formações de classe e na desigualdade em nível mundial tem sido exaustivamente debatido nos últimos anos. Para o sociólogo inglês Richard Sennett, esse novo sistema, nomeado por ele de “Novo Capitalismo”, só faz aumentar a concentração de riqueza no mundo e, em consequência, a desigualdade social. Perguntado se são as pessoas mais beneficiadas economicamente que estão demandando as mudanças da nova divisão internacional do trabalho ou se são as grandes corporações transnacionais que as impõem, Sennett responde que se trata de “uma via de mão dupla”⁵⁸. Ele explica que um número cada vez mais reduzido de pessoas ganha com as transformações dos bens e dos serviços

que são oferecidos e demandados pela população mundial e que essas mesmas poucas pessoas conseguem forçar um aumento da demanda nunca antes alcançado, conseguindo concentrar esse crescimento neles mesmos. Diz ele: “o resultado é um nível de desigualdade crescente” (SENNET, 2006).

Como salienta Santos (2002), as novas desigualdades sociais produzidas por essa nova ordem econômica são amplamente reconhecidas inclusive pelas agências multilaterais que apresentam este modelo de globalização de mercados, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Pautando-se em estudos e relatórios de acompanhamento do desenvolvimento sócio-econômico dos países pobres⁵⁹ e em desenvolvimento, tais instituições apresentam os principais problemas sociais que acometem esses países, apontando ainda, com base na visão neoliberal, as ações tidas como as mais “apropriadas” – *best practices* – para a superação das questões mais contundentes.

Assim, estatísticas econômicas oficiais constataam o grau de desigualdade econômica entre os países e o nível de destituição sócio-econômica dos povos mais afligidos pela “onda globalizante” dos mercados, sem que, no entanto, a lógica intervencionista dessas instituições – consensuada através de acordos políticos e econômicos com as economias nacionais - seja sequer posta em questão. Segundo Santos (2002, p. 34): “a nova pobreza globalizada não resulta de falta de recursos humanos ou materiais, mas tão só de desemprego, da destruição das economias de subsistência e da minimização dos custos salariais à escala mundial”.

Na opinião do Instituto Internacional de Pesquisa de Política de Segurança Alimentar (*International Food Policy Research Institute* – IFPRI), a globalização e a liberalização dos mercados foram poderosas forças de transformação na economia mundial, em que a abertura da economia, tanto dos países em desenvolvimento como dos desenvolvidos, impuseram penosos desafios especialmente para a segurança alimentar, a agricultura e o gerenciamento dos recursos naturais dos países em desenvolvimento.

Na análise que o IFPRI faz a respeito da evolução das práticas de segurança alimentar, verifica-se que, nas três últimas décadas, o mundo fez importantes avanços no

aumento da produção mundial de alimentos e no combate à insegurança alimentar. Entretanto, nos anos 90, esses progressos diminuíram consideravelmente. De acordo com a FAO (apud IFPRI, 2003), no período de 1970 a 1980, a proporção de insegurança alimentar da população dos países em desenvolvimento caiu vertiginosamente de 37 para 20%, ao passo que, na década de 90, ela caiu apenas três pontos percentuais nesses países. Da mesma forma, no período entre 1970 e 1990, o número de pessoas em situação de insegurança alimentar no mundo caiu 15% - uma redução de aproximadamente 7 milhões de pessoas por ano -, enquanto que na década de 1990 esse número apresentou uma redução de apenas 2% - aproximadamente 2,5 milhões de pessoas por ano. Excluindo-se a China desse cálculo, ao invés da redução em 2,5 milhões de pessoas por ano, não haveria sequer uma redução desse número, pelo contrário: a estimativa é que o total de pessoas, em números absolutos, na situação de insegurança alimentar teria aumentado em mais de 50 milhões durante essa década⁶⁰.

Em um mundo cujo contexto político e econômico vem sofrendo inúmeras transformações, mudanças expressivas vêm se processando na estrutura da governabilidade nacional⁶¹, na economia global, na estrutura do setor agrícola, nas indústrias de alimentos mundiais e locais, e no comércio varejista. Impedindo-os de fazer uso dos benefícios da globalização, os capitais de curto prazo tornam-se ameaças para o desenvolvimento das indústrias dos países pobres e dos em desenvolvimento, uma vez que os possíveis efeitos desestabilizadores que esses capitais causam podem aumentar a exposição aos riscos de variação de preços, agravando o quadro de desigualdade existente entre esses países e os desenvolvidos. O setor público desses países é forçado a facilitar as privatizações e a ação do governo nas políticas de segurança alimentar são mais difusas, com outros atores sociais passando a se envolver nessas questões, como governos locais, indústrias e mercados, ONGs e outros segmentos da sociedade civil⁶² (IFPRI, 2003).

Em um cenário de crise do emprego e de enfraquecimento das relações sociais no mundo contemporâneo, o modelo de desenvolvimento social-democrata de proteção social se fragiliza diante do crescimento da perspectiva liberal que privilegia as regulações necessárias do mercado em detrimento da figura do Estado interventor e redistribuidor. O consenso do Estado mínimo, incentivado a partir do Consenso de

Washington⁶³, sugere uma sociedade civil forte em contraposição a um Estado fragilizado em seu papel de regulador do equilíbrio social. No entanto, como coloca Arretche (et al., 2002), se não há possibilidade de retorno à sua forma original, tampouco é inviável a extinção total e absoluta da rede de proteção social.

O princípio de justiça e solidariedade preconizado pelo Estado de Bem-Estar Social residia na idéia de que os riscos eram em grande parte de caráter aleatório e que se repartiam igualmente. Constata-se, pois, que a situação não é mais a mesma diante da nova ordem econômica. Conforme reforça Rosanvallon (1998, p.38): “o social não pode mais ser percebido em termos de risco”. Isso porque, diretamente, os fenômenos de precarização das relações trabalhistas e desemprego de longo prazo definem muitas vezes “*situações estáveis*” (grifo do autor), em que o circunstancial dá lugar a uma visão mais determinista e frágil das situações de vulnerabilidade e ruptura do tecido social.

Nesse contexto, os princípios que estruturavam o seguro social encontram seus limites em meio a diferentes categorias de riscos coletivos. Mudando a escala, o risco mais premente estabelece uma nova abordagem para o tratamento da questão social. Nela, como esclarece Rosanvallon (1998), a seguridade social não se constitui mais como o centro agregador do progresso social; ela passa a cobrir somente uma parte do campo social.

Os “desfiliados” do mundo do trabalho, expressos pelo termo de Castel (1998) em alusão àqueles que estão “seguros por um fio”, foram desligados da sociedade salarial, mas continuam dependendo das relações com o seu centro. É nesse mote que as intervenções do Estado, principalmente na área do emprego, serão redefinidas. Analisando a natureza das intervenções estatais, Castel identifica dois tipos de políticas: as integrativas e as de inserção.

Miranda (2005) explana que essa categorização de Castel pressupõe que as políticas integrativas, características da sociedade salarial, têm uma ampla abrangência, de caráter mais universal. Decorrentes da busca de equilíbrio e da homogeneização da sociedade a partir do centro, essas políticas são expressas pela equidade de oportunidades, pela consolidação salarial e pelo acesso universal aos serviços públicos

de proteção social. Já as políticas de inserção, características da nova ordem econômica, têm uma abrangência específica, de natureza seletiva. Oriundas de um processo de “discriminação positiva”, essas políticas de inserção ocorrem sobre um déficit da integração, buscando recuperar a distância em relação a uma completa integração.

À luz do modelo proposto por Castel (1998), com relação aos processos de (re)inserção social, *em qual(is) das zonas os programas de transferência de renda vêm atuando: na de vulnerabilidade, na de desfiliação ou na da assistência? Que tipos de políticas tendem a ser desenvolvidas para aqueles que se encontram nas zonas de vulnerabilidade e de desfiliação: as do tipo integrativa e/ou as de inserção?*

De acordo com Castel (1998), políticas pontuais começaram a ser empregadas para a massa de desfiliaados, que não podem ou não conseguem entrar ou se manter no universo produtivo. O autor alerta, entretanto, que estas políticas de inserção, muito embora tenham sido concebidas com um caráter provisório, começaram a se perpetuar nos últimos anos como alternativa de solução permanente para minimizar os riscos coletivos e a situação de vulnerabilidade que estes causam.

Capítulo 2. ESTADO E JUSTIÇA SOCIAL

Segundo Barr (2004), alguns importantes temas perpassam o desenvolvimento do sistema de Bem-estar Social nos países industrializados. Um deles diz respeito aos princípios que estão por trás da questão da maximização das ações do Estado, tendo em vista o seu papel como principal interventor no espaço social e segundo diferentes abordagens e estratégias de intervenções no campo da política-econômica e das políticas sociais. Por conseqüência, um outro tema se expressa nos distintos ideais de justiça social, que dirimem as implicações do tipo de intervenção e abrangência de ações por parte do Estado.

Dada a quantidade de influências que motivaram a consolidação do *Welfare State*, não é fato surpreendente que a lógica desse sistema seja questionada segundo as forças embrionárias que o formaram. Para Barr, o cerne dessa questão encontra-se na tese de que o seu fator dominante seja produto de fatores ideológicos ou simplesmente seja intrínseco à natureza do processo de industrialização dos países. Na ponta dos fatores ideológicos, teorias provenientes de correntes políticas distintas surgem para elucidar os processos adjacentes à questão do Estado e da justiça social.

2.1. Teorias da Sociedade

Contextualizando os princípios e valores presentes em uma sociedade, Barr (2004) a define como sendo uma cooperativa de interesses recíprocos entre os indivíduos que a compõem. O autor cita que as instituições criadas por uma sociedade – sua Constituição, conjunto de leis e processos sociais – têm grande influência nas oportunidades de vida dos seus indivíduos.

Em meio aos conflitos e interesses convergentes entre seus indivíduos e grupos, princípios são estabelecidos de modo a evidenciar as diferenças existentes entre diversos tipos de arranjos sociais. No que concerne o Estado de Bem-estar Social e as instituições por ele criadas, três correntes teóricas emergem para explicar os arranjos sociais formados em torno da questão do Estado e da justiça social: libertários, liberais e coletivistas.

2.1.1. O Estado segundo os libertários

Barr explica que os libertários são os descendentes do Velho Liberalismo, os liberais do *laissez-faire*⁶⁴. Os libertários podem diferir segundo duas vertentes filosóficas: os defensores dos direitos naturais e os empiristas.

A primeira vertente, retratada pelas obras de Robert Nozick, acredita que todos têm direito de usufruir dos benefícios advindos do seu próprio trabalho, ou por meio de heranças, ou através de ações do governo de redistribuição dos ativos adquiridos ilegalmente (ações retificadoras). A propriedade privada é defendida, portanto, por razões morais como justiça de aquisição por mérito ou herança. Ao Estado cabe defender os direitos de propriedade e assegurar o cumprimento da lei, mas, fora as ações retificadoras, ele não deve assumir um papel de redistribuidor. Para Nozick⁶⁵ (1974 apud BARR, 2004) a cobrança de impostos é uma espécie de roubo, uma vez que o governo extrai dinheiro da população, a qual o adquire de forma legítima; dinheiro este que poderia ser alocado de outras formas. Para ele, trabalhar para o Estado de forma voluntária remete à época da escravidão (BARR, 2004).

Já os libertários empiristas, retratados nas obras de Friedrich von Hayek e Milton Friedman - seguidores das idéias de Adam Smith, David Hume, Jeremy Bentham e John Stuart Mill -, defendem o livre mercado e a propriedade privada, considerando que a justiça decorre exclusivamente da liberdade individual e da ausência de restrições. A teoria de Hayek⁶⁶ (1960 apud Barr, 2004) parte de três elementos: a primazia pela liberdade individual; a valorização da dinâmica do mercado; e a certeza de que a busca por justiça social não somente é infrutífera, mas, sobretudo, pernicioso, uma vez que interfere na liberdade individual. Friedman⁶⁷ (1962 apud BARR, 2004) - economista da Escola de Chicago -, por sua vez, sustenta que a atuação do Estado deve estar voltada somente para assegurar a liberdade individual, seja através do cumprimento das leis e da ordem, seja através de ações que garantam o cumprimento dos contratos privados e que promovam mercados competitivos.

As formulações de Friedman sobre Estado e políticas sociais convergem estreitamente

com as de Hayek. Tanto Hayek como Friedman defendem que o Estado não deve ter um papel de redistribuidor na sociedade, a não ser para prover determinados serviços públicos considerados essenciais e para promover determinadas medidas que possam aliviar a situação de destituição. De acordo com esses autores, o mercado é o que melhor coordena o fluxo de informações⁶⁸, tornando a alocação de recursos eficiente. É por essa razão que eles preconizam um amplo papel de destaque para o mercado e um estritamente reduzido para o Estado (BARR, 2004).

Com a ascensão das políticas de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, no final da década de 1970, surge o fenômeno do neoliberalismo. O termo neoliberalismo foi dado em alusão à reemergência das idéias defendidas pelo liberalismo clássico, aqui denominado de corrente libertária. Este fenômeno emerge a partir de duas vertentes políticas: uma de base conservadora – expressa pelos movimentos da “nova direita” -, e outra de base libertária – cuja extensa flexibilidade em torno de questões de conduta e princípios morais diverge em maior grau que as tendências econômicas praticadas pela primeira vertente (GIDDENS, 2001).

Representante da corrente neoliberal, Friedman defende que o respeito, a promoção e a proteção do indivíduo, dos interesses e das relações se estabelecem individualmente e se equilibram de forma natural na sociedade. O autor defende o capitalismo competitivo - organizado por empresas privadas, em regime de livre mercado - como um sistema que exercita a liberdade econômica. Nessa filosofia, o Estado tem o papel de promover condições positivas à competitividade individual e aos contratos privados. Esses libertários defendem, pois, a iniciativa individual como base da atividade econômica, justificando o mercado como regulador da riqueza e da renda. As funções do Estado, portanto, voltam-se essencialmente para a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, principalmente, na esfera econômica da sociedade. Por essa ótica, à medida que o Estado, no sistema capitalista, não institui a propriedade privada, também não tem poder para interferir nela; deve sim arbitrar conflitos que possam emergir na sociedade civil, onde proprietários e trabalhadores estabelecem relações de classe, realizam contratos, disputam interesses etc. (HÖFLING, 2001).

Por conseqüência, pela ótica dos libertários, o *Welfare State* mostra-se um sistema coercitivo; um atentado à liberdade individual pela imposição de padrões de igualdade infundados. Nessa concepção, a visão do indivíduo é a que deve prevalecer e não a do grupo social. A liberdade individual é o valor primeiro e o prioritário. O Estado deve apenas zelar pela liberdade individual, em defesa do indivíduo e da propriedade privada. Para eles, a noção de risco não pode ser confundida como algo justo ou injusto; só o que é provocado pela ação do ser humano pode ser visto como injustiça (LAVINAS, 2005a).

2.1.2. O Estado segundo os liberais

Segundo Barr (2004), as teorias liberais partem de três premissas básicas: o capitalismo é o mais eficiente de todos os sistemas; o capitalismo, entretanto, gera um ônus para a sociedade que se expressa através da pobreza e da desigualdade; o governo pode agir no intuito de minimizar este ônus. Assim, para os liberais, o sistema capitalista em conjunto com ações governamentais pode ser capaz de maximizar a eficiência e a igualdade. A visão liberal pensa o Estado a partir de duas vertentes de pensamento: a utilitarista e a que prima por justiça social.

O argumento utilitarista foi construído a partir dos ideais do Novo Liberalismo do início do século XIX, cujas raízes históricas foram as mesmas dos libertários empíricos do *laissez-faire*. A proposta dos utilitaristas é distribuir bens – produtos e serviços, direitos, liberdade de escolha e poder político -, de forma a maximizar a utilidade total do conjunto dos membros da sociedade, isto é, maximizar seu bem-estar e felicidade.

Para os utilitaristas, uma sociedade é corretamente ordenada e justa, quando consegue maximizar a satisfação de seus indivíduos, independentemente da distribuição existente. A penalização e a exclusão de indivíduos são justificadas, à medida que visam obter uma maior soma dessa satisfação, cujos benefícios serão apropriados por aqueles que se encontrem em situação favorável ao aumento da utilidade marginal a ser obtida. A maximização da satisfação é fruto da liberdade dos indivíduos e dos mercados (PORTO, S.M., 1997).

Nesse sentido, um dos argumentos que se forma contra a corrente utilitarista nasce a partir da constatação de que ela, de certa forma, propõe um resultado final injusto, uma vez que as mazelas de membros mais vulneráveis da sociedade são justificadas em nome da maximização da utilidade total. Como apontou Sen⁶⁹ (1973, p. 16 apud BARR, 2004, p.47): “The trouble with [utilitarianism] is that maximizing the sum of individual utilities is supremely unconcerned with the interpersonal distribution of that sum”. Maximizando a soma das utilidades dos indivíduos, o utilitarismo acaba por não levar em consideração a distribuição individual dessa soma e, portanto, pode mascarar profundas diferenças de bem-estar entre membros de uma sociedade, propagando injustiças sociais.

A corrente liberal que prima por justiça social é representada pelo pensamento de John Rawls. Para este autor, o estabelecimento da justiça na sociedade tem um duplo propósito: em termos morais, ela é necessária para o seu próprio bem; dela depende a sobrevivência das instituições sociais, as quais devem dar-se conta da importância de serem justas. Rawls argumenta que a justiça se define tanto de forma geral, visto que não é específica a nenhuma cultura em particular, como pode derivar de um processo em que todos concordem que a sociedade deva ser justa. A distribuição de bens seria expressa por princípios de liberdade e oportunidade (BARR, 2004).

Defendendo o lema de que a justiça deve ser imparcial⁷⁰, Rawls estabelece dois princípios que devem ser perseguidos pelos tomadores de decisão quando no tratamento da questão da distribuição de “bens primários”⁷¹. O primeiro – *the liberty principle* – denota: “Each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others” (RAWLS⁷², 1972, p.60 apud BARR, 2004, p.48), ou seja, todos os membros da sociedade têm direito a mais extensa liberdade compatível com a liberdade dos demais membros. Em outras palavras, este princípio sugere que, ao colocar no mesmo patamar o direito de cada indivíduo na sociedade, deve ser descartada uma alternativa de solução que desfavoreça ou tome partido de algum indivíduo ou grupo de indivíduos, em detrimento dos demais.

O segundo princípio que Rawls estabelece – *the difference principle* - decorre da

possibilidade de que os tomadores de decisão optem por uma alternativa que promova uma distribuição igualitária de bens primários, mas que acabe gerando o aparecimento de determinadas desigualdades. Para contornar essa questão, o autor defende que as desigualdades sociais e econômicas devem ser ajustadas e adequadas: “(a) to the greatest benefit of the least advantaged and (b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity” (RAWLS, 1972, p.83 apud BARR, 2004, p. 49), isto é, devem beneficiar os menos abastados e devem promover igualdade de oportunidades para todos.

É importante salientar que Rawls faz uma distinção entre as liberdades fundamentais - os direitos civis e políticos - do valor que essas liberdades representam. Embora o arcabouço institucional de liberdades fundamentais seja o mesmo para todos, em meio ao contundente quadro de pobreza e de desigualdades, alguns indivíduos têm mais meios do que outros para se valer dessas liberdades para promover os fins que consideram valiosos. Entendendo que, no primeiro caso, as liberdades têm mais valor que no segundo, Rawls sugere que a estrutura básica da sociedade deve ser disposta de forma a maximizar o valor, para os menos favorecidos. O propósito da justiça social, portanto, consistiria em maximizar a liberdade efetiva dos menos favorecidos. Dessa forma, o valor das liberdades fundamentais para os menos favorecidos é garantido através da distribuição eqüitativa de bens primários, (RAWLS, 1971 apud VITA, 1999).

Assim sendo, enquanto o primeiro princípio de Rawls coloca como prioridade a liberdade e a igualdade entre todos os indivíduos, o segundo, que trata da forma de distribuição de bens, tem por intuito diminuir as desigualdades através de políticas que maximizem o benefício em prol dos menos favorecidos (*maximin*), ao mesmo tempo em que consente a existência da desigualdade sempre que se entenda que podem se configurar como justas. Diferentemente da visão utilitarista, os princípios de justiça social de Rawls priorizam, portanto, a questão dos mais vulneráveis sócio-economicamente, incentivando a adoção de políticas que, se não atuarem na distribuição igualitária de bens entre indivíduos, pelo menos melhorem a posição dos mais desfavorecidos.

No entanto, algumas críticas são tecidas a respeito dos princípios e critérios propostos

por Rawls. Sobre a questão da imparcialidade que os indivíduos tomadores de decisão devem assumir, expressos pelo “véu da ignorância”, Miller⁷³ (1976 apud BARR, 2004) coloca que esses indivíduos não podem se isentar de suas capacidades e preferências para poderem negociar, de modo justo, as bases que determinarão a distribuição de bens primários na sociedade. Para Miller, os tomadores de decisão precisam ter certo conhecimento da natureza da sociedade para a qual eles estão elegendo os princípios de justiça social, uma vez que devem levar em consideração as atitudes adquiridas em termos culturais pela sociedade.

Sob esse prisma, Miller defende ainda que os ideais de justiça social devem contemplar três importantes elementos: os direitos – expressos no sentido de liberdade política e igualdade perante à lei; o mérito – manifestado pelo reconhecimento das ações e qualidades de cada pessoa; e as necessidades individuais – associadas aos pré-requisitos para satisfazer os planos individuais de vida, mas restritas às limitações físicas ou psico-sociais de cada um. Ao considerar esses elementos, Miller entende que a definição de justiça social depende crucialmente do tipo de sociedade que está em jogo⁷⁴. Assim, o autor aponta que tanto os utilitaristas como Rawls não levam em conta os possíveis conflitos existentes entre as necessidades individuais, o processo de reivindicação por direitos e a regulação de uma estrutura meritocrática. A definição de justiça social, segundo Miller, no lugar de ser única e convergente como remetia Rawls, é decorrente dos conflitos existentes entre esses elementos, do peso relativo dado em função de diferentes tipos de sociedade e princípios adotados por ela (MILLER, 1976 apud BARR, 2004).

Da mesma forma, no que concerne à questão da distribuição de bens primários, Sen faz uma crítica à teoria rawlsiana alegando que a métrica dos bens primários é por demais inflexível. Na opinião de Amartya Sen, essa métrica desconsidera as variações existentes entre indivíduos, as quais prevêm que possa ser mais difícil para uns do que para outros converter bens primários em capacidades básicas. Se ao proporcionar os mesmos recursos nutricionais a uma pessoa que sofre de doenças parasitárias e a outra que está em perfeita saúde não garante a elas as mesmas chances de alcançar o estado adequado de nutrição, tampouco garantir um quinhão equitativo de bens primários para todos não significa que todos serão igualmente capazes de transformar

esses recursos a serviço do tipo de vida e dos fins que valorizam (SEN 1992 apud VITA, 1999).

Para Sen, o foco não deveria estar na igualdade de bens primários, mas sim no que as pessoas, dadas às variações interindividuais significativas, são capazes de fazer com esses bens. Nesses termos, ao invés de concentrar-se na liberdade efetiva de escolha, que varia em função de diferentes condições e estilos de vida dos indivíduos, a teoria de Rawls se fixa nos "meios para a liberdade", quando o que realmente importa é a "liberdade em si mesma" (SEN, 1992, p.86 apud VITA, 1999).

Em vista dessa última argumentação à teoria rawlsiana, torna-se, pois, importante esclarecer o pensamento de Sen. Segundo esse autor, a forma de igualdade com a qual os teóricos igualitários deveriam se ater, é a "capacidade igual de funcionar" de várias maneiras distintas. Para Sen, o cerne da questão não está nos bens e recursos em si, mas sim no que eles tornam possível de as pessoas terem acesso - no que o autor chama de *functionings*⁷⁵. As *functionings* são o que uma pessoa necessita para alcançar um bem-estar; na prática, são o que uma pessoa de fato tem acesso ou realiza para gozar efetivamente de um determinado nível de bem-estar (SEN, 1992 apud VITA, 1999).

No entanto, como explica Vita (1999), alcançar o bem-estar não é, para Sen, suficiente para a estimação da vantagem ou do benefício individual, mas sobretudo também a liberdade que um indivíduo tem de escolher entre diferentes tipos de vida. O nível de liberdade desfrutada constitui o que Sen chama de sua capacidade – *capability set*. “A capacidade representa a liberdade efetiva que uma pessoa tem de escolher entre diferentes combinações possíveis de *functionings* valiosas.” (VITA, 1999, p. 477).

A questão central é a qualidade da vida que podemos levar. A necessidade de possuir mercadorias para que se alcance um determinado patamar de condições de vida varia grandemente segundo características fisiológicas, sociais e culturais, além de outras igualmente contingentes [...] O valor do padrão de vida repousa na vida, e não na posse de mercadorias, a qual tem relevância derivada e variável.

(SEN, 1990, p. 25 apud KERSTENETZKY, 2000, p. 118)⁷⁶

Dentre outros motivos, Sen valoriza a liberdade de alcançar o bem-estar, em contraposição ao bem-estar em si ou às *functionings* realizadas, porque não considera apenas um tipo específico de vida e sim a capacidade de escolher entre tipos de vida que as pessoas têm razões para valorizar. Além disso, a liberdade de escolha entre tipos diferentes de vida tem um valor intrínseco que não é efetivamente captado quando somente as *functionings* são levadas em conta. Esse argumento se expressa, na proporção em que uma pessoa pode obter mais vantagem que outra se pode escolher uma dada combinação dentre outras possíveis (cabendo a outra somente aceitar a única opção que lhe foi apresentada), mesmo que o nível de bem-estar realizado entre elas seja exatamente o mesmo, ou seja, mesmo se ambas tiveram acesso ou realizaram uma combinação idêntica de *functionings*⁷⁷. Como coloca Sen: "A boa vida é em parte uma vida de escolha genuína, e não aquela em que a pessoa é forçada a viver uma determinada vida – por mais rica que possa ser em outros aspectos." (SEN, 1985, p. 70⁷⁸ apud VITA, 1999, p. 480).

2.1.3. O Estado segundo os coletivistas

Como explica Barr (2004), os pensadores coletivistas concordam entre si com a importância da igualdade, acreditando que o Estado deve assegurar que os recursos estejam disponíveis para uso coletivo. No entanto, historicamente, eles divergem de opinião com relação à forma pela qual essa intervenção por parte do Estado deve ser feita e, mais especificamente, se os objetivos socialistas poderiam ser de fato alcançados dentro da égide do mercado.

Duas correntes teóricas diferentes podem ser identificadas dentro do pensamento coletivista: os que defendem o socialismo democrático e os que defendem os ideais de Karl Marx. Os primeiros acreditam em uma economia mista, que combina a iniciativa privada com intervenção do Estado. Os marxistas, em contraposição, contestam essa possibilidade de combinação, alegando que o sistema capitalista é inerentemente injusto e que o socialismo é possível somente quando o Estado controla a alocação e a distribuição de recursos.

É sabido que os propósitos do socialismo variam demasiadamente, porém três são centrais e comuns às várias correntes diferentes. São eles: igualdade⁷⁹, liberdade e fraternidade. Esses princípios podem entrar em conflito ou assumir prioridades diferentes conforme o tipo de visão socialista, mas juntos eles formam a definição socialista de justiça (BARR, 2004).

Para os socialistas, o elemento crucial da justiça reside no princípio da igualdade. A igualdade de oportunidades, por si só, pode configurar-se como insuficiente, uma vez que se persista uma desigualdade de renda impactante na sociedade. Apesar de não serem logicamente equivalentes, igualdade e satisfação das necessidades são conceitos que se associam, de acordo com a ótica socialista. Weale⁸⁰ (1978 apud BARR, 2004) salienta que o argumento político em jogo de distribuir conforme as necessidades está diretamente relacionado à intenção de satisfazer as reivindicações por igualdade.

Já o conceito socialista de liberdade ganha, segundo a leitura de Barr (2004), uma certa amplitude. Ele abrange a liberdade de escolha – o qual é possível somente se não há pobreza e uma significativa desigualdade tanto de riqueza como de poder na sociedade – e se estende desde as relações políticas e legais até a questão de segurança econômica. Por esse prisma, entende-se que os indivíduos deveriam ter algum poder de decisão, no que concerne as suas condições de trabalho, não devendo se sujeitar ao poder arbitrário de determinados atores sociais. Diferentemente da visão libertária, os socialistas vêem a atuação do Governo como um componente ativo e essencial da liberdade.

As origens do socialismo remontam aos tempos do desenvolvimento da sociedade industrial, entre meados e fins do século XVIII. O socialismo teve início a partir do pensamento de oposição à concepção individualista que se formava na época; a visão crítica do socialismo ao modelo capitalista só se deu posteriormente. O pensamento socialista passa a confrontar as limitações do capitalismo de maneira a humanizá-lo ou, então, colocá-lo abaixo. A teoria econômica do socialismo entende que: “deixado por sua própria conta, o capitalismo é economicamente ineficiente, socialmente divisório e incapaz de se auto-reproduzir a longo prazo”. (GIDDENS, 2001, p.13)

Barr explica ainda que a crítica socialista que recai sobre a economia de livre mercado foi construída a partir de diferentes motivos. Um deles colide com a assertiva libertária de que os interesses individuais devem ser perseguidos prioritariamente, para que estes possam depois formar aqueles que irão privilegiar o bem comum. Um outro motivo diz respeito a como os socialistas percebem as forças de mercado. O mercado é visto, por eles, como algo não-democrático, já que decisões de grande impacto e efeito são tomadas por uma elite que é formada por poucos, enquanto a maioria esmagadora fica sujeita aos efeitos da distribuição arbitrária das forças de mercado. Além disso, o mercado é entendido como injusto porque distribui recompensas não-relacionadas a necessidades individuais ou tampouco ao mérito, e também porque os custos de mudanças econômicas acabam sendo distribuídos de forma arbitrária. Pela economia de livre mercado não ser auto-regulatória, e sim deixada por si só, ela é incapaz de manter o pleno emprego e também de exterminar a pobreza e a desigualdade (BARR, 2004).

Em termos gerais, os socialistas têm opiniões convergentes em relação aos propósitos sociais, mas divergem quanto à melhor estratégia de alcançar esses propósitos. Grosso modo, as distinções subsistentes contrastam-se entre os fundamentalistas – sobretudo os marxistas⁸¹ –, os quais rejeitam o sistema capitalista, e os socialistas democratas, que são aqueles que crêem que o mal da sociedade pode ser corrigido mesmo dentro da estrutura capitalista.

Giddens (2001) elucida que o socialismo iniciou-se no Ocidente sob a forte influência da social-democracia, através da concepção ideológica de um socialismo moderado, legislativo, baseado na consolidação do *Welfare State*. O autor explica ainda que na maioria dos países, o *Welfare State* foi fruto não somente da esquerda como da direita também, mas que, a partir do período da II Grande Guerra, os socialistas passaram a reivindicá-lo como seu, na consciente tarefa de humanizar o capitalismo.

Pela ótica social-democrata, ocorreram duas grandes mudanças no capitalismo: a primeira delas é que, atualmente, o Estado tem um papel atuante tanto na área econômica como nas outras áreas; a segunda é que a figura dos empreendedores clássicos já quase não existe mais, dado que os proprietários das modernas corporações de hoje possuem perfis distintos dos de outrora e, na maioria das vezes,

dissociam-se do encargo daqueles que de fato as administram. Fazendo uma releitura do capitalismo por esse enfoque, esse sistema pode ter se transformado em uma economia mista que dá ao Governo um papel ativo na distribuição de bens, renda e poder, compatível com os objetivos socialistas. Na opinião de Barr, a social-democracia parece ter se aproximado do liberalismo, só que com uma preocupação maior a respeito dos impactos de *trade-off* entre eficiência e objetivos redistributivos. (BARR, 2004).

Para compreender o pensamento marxista em relação ao modelo capitalista, Barr pondera que três pontos devem ser considerados: o contraste entre a abordagem marxista e o pensamento econômico convencional; a análise marxista da exploração da força de trabalho; e a sua visão do papel do Estado no apoio ao capitalismo. Acrescentando mais um ponto à análise de Barr, considerar-se-á ainda a visão marxista com relação aos processos de estratificação social, a partir das análises de outros autores.

Barr (2004) explica que a abordagem marxista difere substancialmente da economia-política clássica, expressa, por exemplo, pelas idéias de Adam Smith e Ricardo; idéias estas que ainda remanescem dominando o pensamento econômico. Assim, a teoria econômica clássica valoriza o processo de construção e de inter-relação de conceitos, a partir dos quais todos os conteúdos sociais foram extenuados (SWEEZY⁸², 1942 apud BARR, 2004). Em contrapartida, a chave do pensamento de Marx é que a estrutura econômica, política e social de uma sociedade é determinada basicamente pelo seu modo de produção dominante. A abordagem marxista, então, entende que o modo de produção capitalista constitui-se não somente como uma forma particular de organização econômica, mas também como uma estrutura de classes sociais e poder político desiguais⁸³.

A exploração da força de trabalho na sociedade capitalista é tema central na análise marxista⁸⁴. A teoria econômica convencional enxerga os indivíduos como vendedores da sua força de trabalho em uma economia de mercado livre e competitiva, em que o salário é estabelecido a partir da lei da oferta e da procura; não enxergando, assim, qualquer exploração da força de trabalho. Pela análise marxista do mercado de trabalho, esta aparente troca de serviços por salários é percebida como característica

do modo de produção capitalista, em que os trabalhadores se vêem obrigados a venderem a sua força de trabalho nesses termos por não possuírem uma poupança significativa ou não terem outros meios de subsistência (como, por exemplo, o cultivo em uma terra de propriedade coletiva) ou não terem acesso independente aos meios de produção. Por causa dessa espécie de coerção, o capitalismo pode extrair ganhos extraordinários da força produtiva (BARR, 2004).

Esse excedente financeiro sobre a força produtiva, que Marx chamou de *mais-valia*, surge em um cenário em que o capitalismo se diz obrigado a pagar salários suficientes somente para a subsistência do trabalhador e da sua família, mas que lhe extorque o máximo de rendimentos possível, submetendo-o a longas jornadas de trabalho. De acordo com Marx, a *mais-valia absoluta* – que é justamente a diferença entre o valor dos rendimentos da força de trabalho e o valor pago pelo salário do trabalhador - vem a assumir um montante muito mais elevado que o necessário para gerar uma taxa normal de lucro, traduzindo-se como “apropriação indébita do devido ao trabalho, e não como a melhor explicação do lucro funcional capitalista” (MAGALHÃES, 2004, p. 96).

Esse despropósito gerado pelo modo de produção capitalista faz com que aqueles, cuja única fonte de recursos é a venda do seu trabalho, tenham menos poder que os poucos indivíduos que detêm riqueza ou têm acesso independente aos meios de produção. Para Marx, essa desigualdade de poder é inevitável no modo de produção capitalista, causando conflitos de classes: de um lado, o proletariado – em maior quantidade e pobre, é a explorada classe trabalhadora -, e de outro, a classe dominante – em menor número, é a classe que detêm os meios de produção e/ou influência política.

A crítica marxista sobre o papel do Estado na sociedade capitalista pauta-se nas bases sobre as quais esse modelo se sustenta, já que o Estado sobrevive somente graças ao poder econômico que se concentra nas mãos de poucos. Além disso, Marx acrescenta que a classe dominante interfere nas decisões políticas, devido ao seu forte poder econômico e porque a elite econômica divide a mesma educação e pertence à mesma classe social que a elite política. Dessa forma, pelo prisma marxista, o governo na sociedade capitalista sempre favorece a elite dominante (MILIBAND⁸⁵, 1969 apud

BARR, 2004).

A visão marxista sobre o que deveria ser o Estado repousa a partir da tríade socialista: liberdade, igualdade e fraternidade. A liberdade é encarada como um conceito mais ativo que a ausência de coerção, uma vez que não pode existir onde o poder político e econômico é distribuído de forma desigual e tampouco onde as ações do Estado são oblíquas. Nessa visão, a igualdade não implica necessariamente ausência de distinção. O objetivo marxista não busca a igualdade em si, mas basicamente satisfação das necessidades e, com menos proeminência, direitos e méritos (BARR, 2004).

Com efeito, para os marxistas, liberdade e igualdade são dois conceitos que se interligam na definição de justiça social. E, por isso, o papel do Estado é essencial para o estabelecimento de uma sociedade justa. Para tanto, os métodos defendidos por essa corrente de pensamento consideram que o Estado deve ter uma forte presença de atuação, nacionalizando os meios de produção, de forma a não permitir que apenas alguns poucos sejam amplamente beneficiados, em detrimento da força de trabalho de muitos. A indústria deve atender aos interesses sociais, no lugar dos privados.

No entanto, variadas são as críticas às colocações do pensamento marxista. Gough⁸⁶ (1979 apud Barr, 2004) tece uma crítica a escritores marxistas por ignorarem todos os efeitos do conflito de classes, argumentando que, diante da pressão da classe trabalhadora, o sistema capitalista fez ampliar o *Welfare State* para aumentar o sistema de proteção social, trazendo ganhos não só para a elite dominante, mas também para a classe trabalhadora. Mas, ao contrário dos libertários (que entendem que o *Welfare* interfere na liberdade individual) e dos socialistas-democratas (que percebem no *Welfare* um meio de garantir segurança econômica e liberdade individual), os marxistas identificam que os planejamentos propostos pelo modelo do *Welfare State* estão longe de serem suficientes para garantir a liberdade individual: “far from reducing individual freedom, enhances it” (BARR, 2004, p.55).

Nos estudos de estratificação, a teoria marxista de formação de distintas classes sociais encontra respaldo também na crítica ao modelo capitalista. De acordo com Cherkaoui (1996), a estratificação existe a partir do momento em que há diferenciação, integração, hierarquização, desigualdade ou conflito entre os elementos

de um dado grupo. Ela se faz presente tanto nas sociedades primitivas, como nas mais heterogêneas, à medida que todas essas sociedades são atravessadas por divisões verticais, que podem ter por base o sexo, a idade, a estrutura de parentesco, a riqueza material, o poder ou o prestígio.

O pensamento marxista enfatiza que a sociedade moderna fundada no modo de produção capitalista constituiu-se a partir de três grandes classes: os trabalhadores assalariados - aqueles que não possuem senão sua força de trabalho -, os capitalistas - os que possuem o capital - e os proprietários fundiários - os que possuem a terra-, sendo suas fontes de rendimento, respectivamente, o salário, o lucro e a renda fundiária (MARX, 1867 apud CHERKAOUI, 1996). Marx detinha a crença de que as principais divisões em uma sociedade capitalista se formavam a partir dos possuidores dos meios de produção (capitalistas e proprietários fundiários) e dos possuidores da força de trabalho (classe trabalhadora). Muito embora tenha contemplado em sua obra a existência de outras classes sociais – a burguesia, a pequena burguesia, o campesinato e o proletariado -, ele colocava que a causa da desigualdade social no capitalismo era fruto dos conflitos entre essas duas classes principais (TURNER, 1989).

Com isso, Marx coloca no centro da discussão sobre a existência de classes distintas as diferenças de posse e fontes de rendimento, conduzindo o seu discurso para a esfera das relações econômicas, deixando de lado as desigualdades derivadas de demais questões como as de gênero ou raça, por exemplo. Para Marx, o desenvolvimento do capitalismo poderia conduzir a uma maior proletarização e empobrecimento do sistema de classe, uma vez que grupos de capitalistas e de pequenos burgueses estariam sujeitos à mobilidade social descendente, aumentando o volume da classe trabalhadora. Ele acreditava ainda que a crescente mecanização da produção acarretaria um gradual empobrecimento da classe trabalhadora.

No que se refere às possíveis dimensões que a questão da estratificação social pode assumir, além das diferenças econômicas em termos de classe, Turner chama a atenção para a existência de mais duas variáveis produtoras de desigualdade social: as diferenças político-legais em termos de relações de status e as formas de diferenciação em termos culturais traduzidas por diferentes estilos de vida e atitudes. Por essa razão,

esse autor critica a tendência marxista de se voltar mais fucralmente para os domínios das relações econômicas advindas do processo capitalista (TURNER, 1989).

Com esse enfoque, a visão marxista de divisão social baseada naqueles que detêm e os que não detêm os meios de produção, fortemente ancorada no período capitalista, é também contraposta por Turner tomando-se como exemplo o período de escravatura, onde as relações legais e de classe se fundiram para criar um sistema de estratificação com uma grande limitação em termos de mobilidade social. Da mesma forma, ele evoca o feudalismo como produtor de relações político-legais que estabeleceram ordens e relações econômicas subordinadas aos princípios jurídicos de estratificação.

Segundo Cherkaoui (1996), o problema que Marx se coloca é o da relação entre classes e ação coletiva, na medida em que vincula a passagem da classe à ação através da exposição de dois elementos: da consciência de classe e da organização política sob a forma de um partido, como forma de construir uma lógica que explicasse a transição dos interesses individuais para os coletivos, e destes para a ação coletiva. Dessa forma, a tomada de consciência do vínculo a uma classe e posteriormente a um partido, é usada por Marx como resposta aos elementos utilizados para essa transição – fato este contestado por muitos teóricos, uma vez que defendem que o interesse pessoal em si mesmo é insuficiente para explicar a ação, sendo, esta, produto de um grande número de determinantes sociais e psicológicos.

Além disso, a idéia clássica marxista da estrutura de classes e do conflito dessas como a força motriz da mudança histórica é criticada por posições teóricas que sustentam que, apesar do sistema capitalista realmente produzir diferenças de classe, as desigualdades produzidas na sociedade contemporânea não se dão exclusivamente pela ação de uma classe capitalista “superior” que comanda o fluxo da economia global e os movimentos de classes (GIDDENS, 2000). Ao desprezar a autonomia do político e ao defender que a abolição da propriedade privada conduziria à eliminação das formas de exploração do homem e do antagonismo de classes, Marx e seus seguidores tiveram seus fundamentos abalados em função das repetidas experiências fracassadas de interdição legal de propriedades produzidas ao longo da história, que fez originar novas formas de estratificação (CHERKAOUI, 1996).

No estudo da estratificação social, Max Weber tinha uma visão distinta de Marx, principalmente no que se refere à importância que este dava às questões econômicas, ao contrário de Weber, o qual enfatizava as questões da política e do poder como fator de diferenciação social (WEBER, 1971). Apesar de tanto Weber como Marx considerarem que a propriedade era a categoria fundamental da situação de classe e que o tipo de propriedade dominante variava de acordo com o sistema econômico e produzia efeitos de estratificação distintos, para Weber, uma análise mais aprofundada em relação à formação das classes deveria considerar não só o aspecto dominante da propriedade, mas também os outros tipos de bens possuídos (CHERKAOIUI, 1979).

Além de criticar que a abordagem marxista a respeito da proletarização e do empobrecimento da classe trabalhadora não podia ser sustentada empiricamente, Weber também apontou o aparecimento de uma nova classe – a classe média –, a partir do surgimento de novas funções de serviço⁸⁷ e da racionalização crescente da produção capitalista, a qual, para ele, se mostrava associada à crescente burocratização dos sistemas produtivos capitalistas. Weber⁸⁸ também teceu críticas ao modelo de Marx, o qual defendia que a transição do modelo capitalista para o socialista deveria se dar de forma revolucionária⁸⁹. Segundo Weber, o estabelecimento do socialismo resultaria em um maior domínio do Estado, em uma maior participação da população e também no declínio do individualismo diante das regras burocráticas. Dentro da mesma linha weberiana, para Turner, o conflito clássico entre a classe trabalhadora e a burguesia desaparece com o enfraquecimento da classe trabalhadora urbana industrial, com a reestruturação da posse do capital, a partir do século XX, e com a expansão dos direitos civis nas sociedades democráticas, tornando a estrutura social mais complexa e sujeita às oscilações das comunidades de status e dos blocos de status pelo acesso da segurança social (TURNER, 1989).

2.2. Desconstruindo o Processo Embrionário

Em meio às várias correntes de pensamento que subsistem nos estudos da teoria da sociedade, não é fato surpreendente que a lógica do *Welfare State* seja questionada segundo as forças embrionárias que o formaram. Na teoria política normativa contemporânea, o debate ideológico concentra-se nos motivos e conceitos que

subsistiram e subsistem na criação e no desenvolvimento de uma legislação social. Conforme coloca Vita (1999, p.471): “O exame dessa controvérsia vale a pena como parte de um esforço para aclarar as idéias normativas que empregamos ao lidar com questões de justiça, desigualdade e pobreza”.

A busca por justiça social tem sido objeto de constante preocupação, assim como a questão da equidade vem ocupando lugar de relevância na implementação das políticas públicas. Mas, dependendo da teoria de justiça em questão, o termo equidade ganha dimensão diferente para cada corrente de pensamento - como formular políticas sociais se, dentre tantas teorias de justiça social, percebe-se que não há um consenso na definição de conceitos básicos como equidade, igualdade e liberdade? O ponto fulcral que está infundido nas propostas de justiça social do pensamento contemporâneo emerge, pois, da necessidade de, primeiramente, *definir que igualdade se busca, que tipos de desigualdade são aceitáveis e quais os cenários que se deseja alcançar.*

Se os conceitos diferem entre uma teoria e outra, parece que a diferenciação entre tipos distintos de justiça é, entretanto, ponto pacífico e unânime. Segundo Aristóteles, há dois tipos de justiça: a corretiva e a distributiva. A justiça corretiva orienta-se pelo tratamento igualitário, buscando desempenhar uma função corretiva nas relações entre as pessoas; já a justiça distributiva orienta-se pela concepção de que o justo é o proporcional e o injusto aquilo que negligencia a proporcionalidade, visando distribuir funções e bens que devem ser divididos entre os cidadãos (ARISTÓTELES⁹⁰, 1992 apud PORTO, S.M., 1997, p.14). Tendo em vista a multiplicidade de fatores que permeiam o cenário político contemporâneo, ganha corpo a seguinte questão: *que concepção de justiça e de equidade está por trás do desenho das políticas de proteção social vigentes?*

Ao longo do século XX, o combate contra a pobreza nos países industrializados era atribuição do Estado, possibilitado por meio do modelo do Estado do Bem-estar Social, capaz de redistribuir – fosse ele federal ou unitário – os frutos da prosperidade econômica, oferecendo proteção nos períodos de crise e instabilidade que porventura ameaçassem a segurança, a integridade física e o bem-estar dos indivíduos (LAVINAS, 2003). Tendo em vista a sua estrutura de benefícios e direitos, *o Welfare*

State configura-se como um movimento que se fundamentou em que princípios de justiça – corretiva ou distributiva?

Se o argumento liberal utilitarista propõe um resultado final *injusto* ao justificar as mazelas de membros mais vulneráveis da sociedade em nome da maximização da utilidade total, mascarando profundas diferenças de bem-estar e propagando injustiças sociais⁹¹, o argumento liberal rawlsiano, por outro lado, respalda-se na tese de que os princípios de liberdade e oportunidade expressam-se na distribuição de bens por parte do Estado. Pela ótica liberal rawlsiana, o desenvolvimento do *Welfare State* encontra suas raízes na busca por justiça social, atribuindo os avanços históricos da seguridade social justamente ao alcance de uma sociedade mais justa, mais voltada para as demandas sociais das pessoas. O gasto social, por essa ótica, é um instrumento da política social (BARR, 2004).

A partir da análise da teoria rawlsiana de justiça, no que condiz com a sua potencialidade para minimizar desigualdades, Kerstenetzky (2002) explica que as desigualdades importam somente se elas são injustas. Segundo essa teoria, desigualdades justas são aquelas que, resultando da distribuição igual de liberdades e oportunidades, promovem a melhoria da situação dos menos favorecidos. Por essa ótica, a autora aponta que a articulação do senso de justiça das pessoas resultaria em uma ordenação única de preferências e valores que, por sua vez, do ponto de vista da distribuição de renda e riqueza, indicaria prioridade para a situação dos menos favorecidos. O resultado, pois, seria uma combinação de ações de igualdade de oportunidades com monitoramento de resultados, mas tendo por base que um subconjunto dos resultados possíveis é excluído. Tendo em vista a idéia de John Rawls de definição de desigualdades injustas como sendo as desigualdades socioeconômicas que decorrem da distribuição desigual de liberdades e oportunidades, coloca-se a seguinte questão: *como interpretar a noção de “chances iguais”?*

A interpretação sugerida pelo libertário Friedrich von Hayek⁹² – um dos maiores defensores dos livres mercados - é tomar chances iguais através da adoção do “princípio da indiferença”. Nesse sentido, toda e qualquer desigualdade gerada pelo mercado é legítima, uma vez que o mercado é um mecanismo indiferente à identidade

dos agentes econômicos e que associa os resultados dos indivíduos exclusivamente à utilidade dos seus talentos, habilidades e recursos para a sociedade. A partir dessa perspectiva, as desigualdades que porventura venham a ser geradas são, do ponto de vista dos agentes econômicos, razoavelmente imprevisíveis, aleatórias e “justas” (KERSTENETZKY, 2002).

Para Kerstenetzky, entretanto, essa interpretação libertária de igualdade de chances como liberdade econômica de escolha ignora o problema da desigualdade de risco, isto é, o fato de que os diversos atores não enfrentam situações de incerteza diante de resultados futuros com níveis iguais de vulnerabilidade; este fato varia, dentre outros fatores, em função da riqueza à disposição desses indivíduos e grupos. Além disso, a autora coloca que devem ser considerados os talentos e habilidades dos indivíduos, os quais formam-se a partir dos recursos sociais mobilizados para diminuir as vulnerabilidades (capital social e capital coletivo), dos recursos econômicos herdados, dos recursos cognitivos e simbólicos. Dado que o poder econômico é coercitivo e requer controle, a instauração da “liberdade” demanda por alguma forma de “justiça distributiva” (POPPER⁹³, 1971 apud KERSTENETZKY, 2002).

Segundo Kerstenetzky (2002), ao contrário do argumento libertário que associa justiça distributiva à ineficiência, a teoria econômica recente corrobora mais com o argumento da associação simétrica entre justiça distributiva e eficiência econômica. Nesse sentido, em oposição à tese hayekiana de aleatoriedade, a tese rawlsiana interpreta “chances iguais” como liberdade de escolha e também como igualdade substantiva de oportunidades. Dessa forma, nas sociedades em que prevalecem mercados livres, os indivíduos entram em transações econômicas conhecendo o fato de que suas chances de sucesso são substancialmente desiguais, e que os indicadores dessas chances são as posições que esses indivíduos ocupam nessas sociedades: classes, lugares de moradia, gênero, cor. As desigualdades são, do ponto de vista dos indivíduos e grupos, substancialmente previsíveis.

Em contraste com o princípio da indiferença de Hayek, o princípio da diferença de Rawls reconhece a desigualdade de risco ou de exposição ao risco, incorporando as retificações necessárias para que os indivíduos confrontem chances razoavelmente iguais⁹⁴. Em termos práticos, isso significa dizer que a justiça rawlsiana implica em:

consolidação do Estado de Direito, com várias legislações restringindo os efeitos perversos do poder econômico sobre direitos políticos; instituições clássicas do Estado de Bem-Estar Social, com especial ênfase na expansão das oportunidades educacionais financiadas pelo Estado; regulamentações que contenham o poder de mercado de grandes empresas; restrições ao direito de herança e doações; garantia de um mínimo social, etc. Portanto, na visão rawlsiana, as desigualdades injustas são efeitos esperados de instituições injustas, ou insuficientemente justas, que coíbem a ação das “escolhas individuais” na determinação dos resultados econômicos; devendo ser, pois, essas instituições sociais e econômicas corrigidas, segundo os princípios de justiça rawlsianos. A justiça rawlsiana prevê que as instituições justas devem influir tanto na oferta de qualificações, quanto nas disposições e atitudes dos indivíduos, de maneira a preservar objetivos razoavelmente consensuais como coesão social, eficiência e democracia (KERSTENETZKY, 2002).

Rawls defende que a sua proposta é a que melhor acomoda os "julgamentos ponderados de justiça" na tradição política democrática (RAWLS, 1971, p.48-51 apud VITA, 1999, p. 472). Mas a questão que perpassa sobre a sua tese de pensamento político igualitário é levantada por Vita (1999, p. 473): “com base em que deveríamos comparar os níveis relativos de vantagem ou de benefício individual?” O autor pondera que dessa resposta depende a definição dos objetivos para os quais as instituições e políticas igualitárias devem estar orientadas⁹⁵.

Dentro da corrente liberal, Rawls e Sen têm opiniões convergentes sobre o que é essencial na perspectiva da justiça social: a liberdade efetiva. No entanto, conforme exposto anteriormente, Sen discorda da visão rawlsiana de que os quinhões distributivos feitos com base em bens primários promovem liberdade efetiva. Assim como na de Sen, a perspectiva de Rawls também considera capacidades e necessidades individuais, porém a crítica à teoria rawlsiana surge à medida que prevê que são somente daquelas de tipo padrão de cidadão que se espera poder cumprir sua parte em um esquema de cooperação social bem-ordenado⁹⁶. Pois bem, mas e quanto àqueles que têm necessidades médicas especiais e àqueles que estão submetidos a situações de destituição – não sofreriam estes um tratamento injusto? É diante dessa crítica que Vita levanta o seguinte questionamento: dever-se-á abandonar uma concepção de igualdade distributiva que propõe que seja focado, dentro dos

parâmetros de justiça social, capacidades e necessidades de um tipo padrão, abstraindo-se de certas diferenças individuais⁹⁷? (VITA, 1999)

Sem querer se afastar de uma interpretação da justiça distributiva em termos de “justiça procedimental pura”, tal como sinaliza Vita, o princípio liberal pode flexibilizar a questão dos bens primários, de forma a considerar também variações interindividuais que não podem ser ignoradas. Seguindo essa lógica, pode-se supor que ninguém deva estar abaixo de um nível mínimo de "capacidade de funcionar" necessário para ser, sob a perspectiva rawlsiana, um "membro plenamente cooperativo da sociedade". Vita coloca que o enfoque normativo de Sen possa ser apropriado para especificar esse patamar mínimo que se refere à teoria liberal, dado que possa ter como referência um pequeno número de *functionings* básicas: “acesso à nutrição adequada, nível de escolarização, longevidade – que constituem um ‘complexo de capacidade’ claramente identificável e comparável”⁹⁸ (VITA, 1999, p.488). Pelo argumento liberal, a alocação e a provisão de bens e serviços poderão ser efetuadas, no entanto, tanto pelo Estado como pelo mercado, variando em função do grau de eficiência e eficácia de ambos.

No que diz respeito ao usufruto dos serviços instituídos pelo *Welfare State*, a corrente liberal parece partilhar das mesmas opiniões e interesses da corrente social-democrata. Pelo lado liberal, políticas intervencionistas “à la” Keynes e Beveridge garantem um patamar redistributivo aos membros da sociedade, sob a égide da igualdade. Beveridge e Keynes contribuíram para a dissipação da idéia de intervenção do Estado na economia, conjugando o desenvolvimento de um sistema de seguridade social e os objetivos de um melhor rendimento econômico e equilíbrio do sistema financeiro em concomitância com princípios de liberdade efetiva e justiça social.

Como explicita Giddens (2001), Keynes, cujas idéias serviram de inspiração econômica para a consecução do modelo do *Welfare State*, não era socialista, mas partilhava de determinados pensamentos socialistas e ainda marxistas. Tal como Marx, Keynes também identificava falhas no capitalismo, porém acreditava que havia saídas para superá-las, resgatando-o de si mesmo. Assim, Keynes propôs formas de estabilizar o capitalismo de mercado através da administração da demanda e da criação de uma economia mista, em que o Estado detinha o controle de setores

estratégicos para a economia nacional.

Atuado o *Welfare State* na direção de dois objetivos principais - a criação de uma sociedade mais igualitária e a proteção dos indivíduos ao longo do seu ciclo de vida⁹⁹ -, percebe-se que suas primeiras medidas, datadas do século XIX, foram adotadas tanto por governos liberais como conservadores, sendo muitas vezes combatidas pela classe operária organizada. No pós-guerra, por outro lado, o *Welfare State* acaba tendo uma forte aderência por parte da classe trabalhadora, a qual vinha sendo, até vinte anos atrás, a principal apoiadora dos partidos social-democratas (GIDDENS, 2001).

A visão social-democrata também via o movimento do *Welfare State* com “bons olhos”, mas entende que esse sistema não oferece uma solução completa e acabada para os males que afligem a sociedade; é um passo percorrido em uma longa estrada (BARR, 2004). A corrente coletivista social-democrata compartilha da idéia que a sociedade de “bem-estar” necessita de um ator social que seja responsável por conduzir estratégias para solucionar as distorções provocadas pelo capitalismo e por zelar pela melhoria das condições de vida desta sociedade. Diametralmente em oposição às correntes libertárias, este modelo de sociedade de natureza social-democrata valoriza mais o papel do Estado do que as correntes liberais.

Castel (1998) coloca que o que caracteriza o Estado Social-democrata é a busca de uma solução mediada para os conflitos sociais entre capital e trabalho. Esse é o principal ponto que o diferencia da luta proposta pelos movimentos marxistas, os quais propõem a superação das relações de produção capitalista e, por consequência, da sociedade de classes.

Os marxistas não interpretam os avanços históricos da seguridade social como um prenúncio do *Welfare State* e, muito menos, não o vêem como clamor por justiça social. O argumento marxista tem por base a criação de uma legislação social está diretamente relacionado com o propósito de proteger e preservar o regime capitalista: “*the welfare state helps to meet the needs of the capitalist industrial system for a healthy, educated workforce; and it is the ‘ransom’ paid by the ruling elite to contain social unrest.*” (BARR, 2004, p.38) Na visão de Marx, longe de estar voltado para as demandas sociais das pessoas, a elite dominante financia o aparato do *Welfare State*,

em função dos interesses do sistema capitalista industrial e como forma de conter as perturbações sociais que esse sistema gera.

Como explica Rosanvallon: “Marx descreve repetidamente o Estado como aparelho de dominação a serviço da burguesia” Alguns autores marxistas percebem o desenvolvimento do *Welfare State* intrinsecamente associado aos movimentos do capital, como um “*meio de regulação estrutural do capitalismo*”. A tese do *capitalismo monopolista de Estado* preconiza que, sem uma intervenção constante do Estado, o sistema capitalista não resistiria (ROSANVALLON, 1997, p. 144-145, grifo do autor).

Na corrente marxista contemporânea, o Estado de Bem-estar social aparece como um “desonerador” do mercado, uma vez que os imperativos econômicos do Capital determinam “a utilização do poder do Estado para modificar a reprodução da força de trabalho e manter a população não-trabalhadora no capitalismo”, fazendo com que o Estado se encarregue de parte dos custos de reprodução da força de trabalho, no lugar das empresas privadas (GOUGH¹⁰⁰, 1979 apud ROSANVALLON, 1997, p. 145).

De fato, em uma extensão da lógica marxista, alguns historiadores argumentam que o sistema de seguridade social foi instituído de forma restritiva e estrategicamente seletiva. Prova disso é o sistema de leis criado na Grã-Bretanha no início do século XX: o seguro-doença e desemprego (*National Insurance Act*), criado em 1911, limitava-se somente a algumas classes de operários; a lei de assistência aos idosos de 1908 (*Pension Act*), instituíu um sistema de pensões para aqueles idosos considerados indigentes, colocando em xeque se a sua verdadeira intenção não seria retirar do mercado de trabalho aqueles idosos cuja presença reduzia a eficiência industrial inglesa diante do competitivo mercado internacional.

Muito embora a social-democracia reconhecesse o capitalismo de livre mercado como o responsável pelos inúmeros problemas apontados por Marx, acreditava que era possível superá-los por intermédio da intervenção do Estado no mercado. A social-democracia projeta no Estado o compromisso de fornecer bens públicos que o mercado é incapaz de suprir ou só o faz pontualmente. Nesse entendimento, o envolvimento do Estado na vida familiar é de certo modo essencial, posto que

benefícios do governo tornam-se imprescindíveis em situações de vulnerabilidade, em que as famílias sejam incapazes de se defenderem por si próprias. Como a busca da igualdade sempre esteve no cerne do debate político da corrente social-democrata, propostas do *Welfare State* como, por exemplo, a tributação progressiva – que tira dos ricos para dar aos pobres - foram assentidas por essa corrente como meio de alcançar uma maior igualdade através de estratégias de nivelamento. (GIDDENS, 2001)

Mas, evidentemente, a sua práxis política difere de um país social-democrata para outro, sendo em uns mais efetiva – como no caso dos países escandinavos – que outros – como no caso dos países da Europa Ocidental. Giddens (2001) cita que, da mesma forma que os regimes social-democratas variaram substancialmente, os seus respectivos sistemas de *Welfare* também variaram de um país para outro ¹⁰¹.

Faz-se importante colocar que, no final da década de 1970, a social-democracia foi ostensivamente desafiada por pensamentos de livre mercado, em especial pela consolidação das políticas de Margaret Thatcher e de Ronald Reagan. O fenômeno que se caracterizou por neoliberalismo – de base conservadora e libertária – absorveu o movimento e as transformações da história do capitalismo, e retomou as teses do liberalismo clássico que instituía como concepção de Estado e de governo o lema: "menos Estado e mais mercado". Esse movimento criticou fundamentalmente o Keynesianismo, o Estado de Bem-Estar Social e, de um modo geral, a intervenção estatal em nome da defesa das liberdades individuais e do poder regulador do mercado. Diante da crise do capitalismo na década de 1970, essas idéias alastraram-se mundialmente, sendo apresentadas como possíveis alternativas de solução para a reversão do quadro rumo à prosperidade. Para os neoliberais, as políticas sociais são consideradas um dos maiores entraves ao desenvolvimento do capitalismo¹⁰² e, em grande parte, responsáveis pela crise que atravessa a sociedade; o próprio mercado é capaz de restabelecer o seu equilíbrio e de equalizar as relações entre os indivíduos e as oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade (HÖFLING, 2001).

Na leitura de Giddens (2001, p.21): “a tese do Estado mínimo está estreitamente ligada a uma visão peculiar da sociedade civil como um mecanismo auto-gerador de solidariedade social”. Para os neoliberais, ao intervir na sociedade, o Estado reprime essa solidariedade social, sabotando a sociedade civil, ao passo que os mercados, se

deixados por si mesmos, são capazes de lhe proporcionar um grande bem. Por isso, a oposição ao Estado de Bem-Estar Social – uma das características mais marcantes no pensamento neoliberal - é entendida como a razão mais perversa dos problemas sociais por esses libertários, semelhantemente como o capitalismo era visto pela esquerda revolucionária comunista de outrora.

Na sua visão libertária, Milton Friedman considera que os programas sociais públicos, sob a forma de provisão de renda, bens e serviços pelo Estado, introduzem uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, limitam a atividade e a concorrência privadas, além de produzir inconvenientes controles da burocracia. Para Friedman e seus seguidores, o Estado de Bem-estar social é o responsável por grande parte dos problemas que afligem a sociedade contemporânea. Como explica Draibe, os neoliberais acreditam que o financiamento do gasto público em programas sociais trouxe os seguintes impactos negativos: “a ampliação do *déficit* público, a inflação, a redução da poupança privada, o desestímulo ao trabalho e à concorrência, com a conseqüente diminuição da produtividade, [...] o desestímulo aos estudos, a formação de ‘ganges’ e a criminalização da sociedade” (DRAIBE, 1993, p.90).

Segundo Tavares, pelo discurso neoliberal, alguns avanços conquistados ao longo do século XX, como o Estado de Bem-estar Social, são hoje apontados como “questões-problemas”. O argumento neoliberal é que os gastos despendidos dos governos de Bem-estar Social acarretaram enormes déficits fiscais nos países que adotaram esse modelo, e foram esses Estados que estimularam o desemprego e inibiram uma "saudável" competitividade entre os indivíduos. Assim, para a autora, a mercantilização dos serviços sociais, mesmo os essenciais como saúde e educação, é incutida como questão lógica, deduzida a partir do argumento que as pessoas devem pagar pelos serviços por questões de eficiência operacional e para que lhes seja dado o devido valor. Nessa proposta, aquelas pessoas que não podem pagar pelos mais básicos serviços devem comprovar sua situação de pobreza para que o Estado possa intervir na prestação de serviços *focalizados* aos *comprovadamente destituídos* (TAVARES, 2003, grifo nosso).

A ortodoxia neoliberal não se verifica apenas no campo do econômico. [...] O conservadorismo no social se expressa no retorno à naturalização da desigualdade

social ou à aceitação da existência do "fenômeno" da pobreza como inevitável. Retrocedemos historicamente à noção de que o bem-estar social pertence ao âmbito do privado, ou seja, as pessoas, as famílias e as "comunidades" devem responsabilizar-se pelos seus problemas sociais, tanto pelas causas como pelas soluções. (TAVARES, 2003, p.1)

No lugar do *Welfare State* que assegurava direitos sociais universais, o sistema político encontra seus percalços na avassaladora dinâmica neoliberal do final do século XX. Conforme anuncia Rosanvallon (1997, p. 7): “o Estado-providência está doente.” À luz do seu diagnóstico, as despesas com o setor social e, em especial com a previdência e a saúde pública, crescem em uma proporção maior que as receitas do Estado, traduzindo-se em uma equação de saldos negativos de financiamento¹⁰³. Em um contexto de crescimento econômico lento, as taxas dos impostos e cotizações sociais obrigatórias crescem cada vez mais em relação ao produto interno bruto (PIB), na contramão da qualidade na prestação dos serviços públicos sociais universais.¹⁰⁴ Além disso, em um cenário de crise do emprego e do enfraquecimento das relações sociais no mundo contemporâneo, o modelo universal de proteção social se fragiliza diante do crescimento da perspectiva neoliberal que privilegia as regulações necessárias do mercado em detrimento da figura do Estado interventor e redistribuidor.

Como explica Giddens, as desigualdades econômicas geradas não têm grande importância para essa corrente política, desde que “pessoas com determinação e talento possam ascender a posições adequadas às suas capacidades”. O autor chama ainda a atenção para o fato que, ao contrário da social-democracia clássica, o neoliberalismo é uma teoria globalizante, expandindo e aplicando mundialmente a sua filosofia que preconiza que “o mundo caminhará da melhor das maneiras se os mercados puderem operar com pouca ou nenhuma interferência”. (GIDDENS, 2001, p.23-24)

O fato é que, no mundo contemporâneo, a lógica que parece ser a dominante encontra respaldo no pensamento neoliberal. O pensamento social-democracia, que há décadas atrás fincava suas bases nos conceitos e práticas do *welfare keynesiano*, hoje se encontra deslocado diante das mudanças sócio-econômicas e culturais que eclodiram

no mundo a partir do final de século XX. Se antes o mercado de trabalho em uma economia de pleno emprego era restrito ao sexo masculino, atualmente esse espaço é compartilhado entre homens e mulheres, reduzindo-se e perdendo a sua dinamicidade empregadora. Tudo isso em um cenário nacional submetido às forças desestabilizadoras do mercado globalizado e às diferentes políticas de ajustes fiscais e monetárias coordenadas segundo as necessidades das grandes agências financeiras internacionais. Antes visto no âmago das políticas sociais-democráticas, o Estado de Bem-estar social foi bombardeado e dá indícios de ter sido encolhido, senão desmantelado.

Giddens conta que os debates sobre o futuro da social-democracia nas últimas duas décadas suscitaram uma série de questões polêmicas, de cujas respostas depende o desenho das políticas públicas sociais. Alguns dos dilemas levantados por Giddens em seu livro “A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia” dizem respeito à predominância de um comportamento individualista que paira sobre as sociedades modernas, e aos conflitos existentes entre o que se configurava como esquerda e direita.

Sobre o primeiro ponto citado, Giddens (2003) discorre que a solidariedade e a igualdade desde os primórdios vêm sendo temas recorrentes na lógica coletivista. Se a ideologia libertária pregava a liberdade individual acima de tudo, a social-democrata, a marxista e ainda a liberal rawlsiana enxergavam no Estado a possibilidade de geração tanto da solidariedade como da igualdade, muito embora as diferenças de visão entre essas correntes distinguissem meios distintos entre si para a sua obtenção. No que se refere à social-democracia como corrente reinante na política de grande parte dos países da Europa e - em menor escala - na América Latina¹⁰⁵, o autor coloca que o coletivismo tornou-se um dos seus traços mais marcantes, que inclusive a diferenciava dos movimentos conservadores que primavam o individualismo como soberano.

Diante da tendência esmagadora do neoliberalismo, desde o fim da década de 1970, os social-democratas vêm tendo que lutar contra a crescente importância do individualismo e da diversidade de estilos de vida. Se as bases do socialismo foram formadas a partir da contestação da idéia do “indivíduo autônomo”, como cita

Giddens, em épocas vigentes a social-democracia esforça-se para entender esse processo de individualização da sociedade contemporânea e posicionar-se a contento a respeito: “Se a liberdade pessoal deve receber maior ênfase dos social-democratas que no passado, como deveria o antigo problema da relação entre liberdade e igualdade ser atacado?” (GIDDENS, 2003, p.45)

O sociólogo Ulrich Beck¹⁰⁶ percebe as mudanças de valores morais caracterizando um novo modelo de individualismo como um “individualismo institucionalizado”:

A maior parte dos direitos e garantias do *welfare state*, por exemplo, é atribuída a indivíduos e não a famílias. Em muitos casos eles pressupõem o emprego. O emprego por sua vez implica educação e ambos pressupõem mobilidade. Por meio de todas essas exigências as pessoas são convidadas a se constituir como indivíduos: planejar-se, compreender-se, projetar-se a si mesmas como indivíduos. (BECK, 1998 apud GIDDENS, 2001, p. 46)

É a partir daí que se chega ao dilema dos conflitos existentes entre esquerda e direita, uma vez que ambas as correntes têm se visto afligidas pelo comportamento do novo individualismo e suas pesadas conseqüências para a solidariedade e a coesão social. Na busca para encontrar novos meios para produzir solidariedade e resgatar o equilíbrio entre indivíduos e responsabilidades coletivas, parece que esquerda e direita vêm adotando mecanismos de solução não muito distintos para o tratamento dessa questão. Mas, na visão de Norberto Bobbio¹⁰⁷, a diferença esquerda-direita ultrapassa os limites da polaridade observados ao longo do século XX. Para Bobbio, essa diferença hoje se faz presente na atitude para com a igualdade, à medida que a esquerda defende uma maior igualdade, enquanto a direita percebe a sociedade como inexoravelmente hierárquica. A esquerda tenciona combater a desigualdade, mas esse propósito pode ser entendido e executado de diferentes maneiras¹⁰⁸. Sabe-se, entretanto, que a esquerda não tem por âmbito vencer todas as formas de desigualdade; tampouco a direita deseja de todo preservá-las (BOBBIO, 1996 apud GIDDENS, 2001). Novamente, portanto, é colocada uma questão que foi permeada desde o início deste trabalho: *que igualdade se busca, que tipos de desigualdade são aceitáveis e quais os cenários que se deseja alcançar?*

Esta questão será retomada no próximo capítulo. Por hora, o que se pretende concluir com essa reflexão teórica a respeito dos limites do papel do Estado diante das novas questões que se propagam no imaginário contemporâneo, beira o entendimento de que novas alternativas têm que ser propostas para o arcabouço de novas variáveis que permeiam a complexa “equação diferencial social”, cujo grau e ordem são dados em função das maiores incógnitas desse polinômio de questões: a pobreza e a desigualdade. Na proporção em que as circunstâncias não são as mesmas que as existentes no período pós-guerra, novas maneiras precisam ser vislumbradas para resolver os dilemas de valores e as contundentes questões sociais que se apresentam nos tempos modernos.

Apesar do fosso que se formou em torno da questão da lógica dominante proposta por interesses hegemônicos, cujos discursos orientam as economias dos países periféricos na direção da redução do peso das políticas sociais no orçamento do Estado, um contra-argumento aos esforços de tornar inteligível o processo de consolidação e perpetuação do *Welfare State* questiona o aspecto ideológico como fator preponderante e premissa básica para a consolidação desse sistema. O ponto de discordância apóia-se no argumento de que todos os países, quaisquer que sejam suas histórias sócio-políticas, desenvolveram estruturas industriais semelhantes e, por conseguinte, o *Welfare State* constituir-se-ia como condição circunstancial e inerente a essa estrutura. O determinismo tecnológico que subsiste por detrás dessa teoria coloca, ao contrário daquela que situa o aspecto ideológico como força dominante no processo de formação do *Welfare State*, a industrialização como responsável pela sua formação e seu desenvolvimento (BARR, 2004).

Para Barr, entretanto, não importa qual o aspecto se coloca como o mais relevante no processo de consolidação desse sistema, se ele é fruto da convergência de pressões advindas da industrialização ou se é fruto da divergência de diferentes tipos de intervenção governamental que variam segundo os fatores sócio-políticos de cada país ou grupo de países. O autor explica que a maioria dos países industrializados enfrenta, em maior ou menor grau, problemas semelhantes de desemprego e bolsões de pobreza, e, portanto, é natural que muitos adotem soluções similares. Se essa explicação do autor dá credibilidade para o argumento da lógica da industrialização, ela tampouco anula aquele que coloca o aspecto ideológico como preponderante na

consolidação do sistema de Bem-estar Social.

Barr discorre que o aspecto ideológico tem papel importante na determinação do tipo de *Welfare State* que um dado país deseja adotar: se um modelo mais residual ou um mais institucional. Sobre isso, Oliveira assinala: “Não há, portanto, um tamanho ótimo de Estado, nem máximo, nem mínimo.” Para o autor, o que a ampliação do Estado traz no bojo da sua concepção pode significar intervenção segundo a doutrina libertária, subordinação ao capital de acordo com a marxista e, acrescentando ao discurso do autor, remédio sob a forma de provisão de renda, bens e serviços públicos para a social-democrata (OLIVEIRA, F., 1993, p. 140).

Pensar de que forma intenciona-se estruturar um modelo de seguridade social constitui-se como fator estratégico para o desenvolvimento social de um país. Isso significa pensar, por exemplo, que um país de base capitalista como os Estados Unidos possui um sistema de transferências de renda e de serviços sociais que seja relativamente pequeno em relação ao tamanho da sua população e ao seu PIB. Já um país de base socialista como a Suécia, por exemplo, constrói uma rede de proteção social com um elevado grau de abrangência de serviços.

Desse modo, impõe-se como questão *sine qua non* refletir: *de que forma um país como o Brasil estrutura as bases da sua rede de proteção social? Retomar a dinâmica do Welfare State é o caminho para o alcance de uma sociedade mais justa ou é um mero dispositivo de apoio ao sistema capitalista? Ou pode ainda o Welfare State vir a se restringir a um mero sistema de transferências de renda condicionada, com a provisão de serviços sob a forma de safety nets?*

No que tange essas questões, está o fato de que, apesar do relativo sucesso do sistema de transferências de renda, a pobreza, longe de ser eliminada, tem aumentado significativamente desde o início da década de 1980. Barr (2004) elucida que parte do motivo se deve à linha da pobreza ter sido deslocada para cima, na medida em que padrões e expectativas de vida têm aumentado. Mas, segundo este autor, a questão pode não ser meramente um problema de mensuração da pobreza relativa. A desigualdade social é um problema que aflige muitos países e, para alguns governos destes países, a questão prioritária acaba por emergir da pressão para o corte de

despesas orçamentárias.

Mesmo variando todas as suas matrizes ideológicas ou razões econômicas que o formaram, *terá o Welfare se desprendido completamente de seu propósito inicial de colocar o Estado como principal articulador e agente transformador da realidade social na promoção do bem-estar dos indivíduos de uma nação? Irá esse sistema produzir mecanismos de mitigação da pobreza em larga escala, se estabelecendo como um consenso entre países que isenta os governos de tomarem para si o pesado ônus social que se desafia a cada dia?*

Diante de tantas dúvidas aqui colocadas, cabe pensar de que forma essas questões estão presentes no bojo dos programas sociais que visam tratar a questão da pobreza e da desigualdade – tema do próximo capítulo desse trabalho.

Capítulo 3. PROGRAMAS DE ALÍVIO DA POBREZA

Esse capítulo inicia-se com a colocação da questão que permeou por duas vezes o capítulo anterior: que igualdade se busca, que tipos de desigualdade são aceitáveis e quais os cenários que se deseja alcançar? Se as outras questões levantadas possuem uma denotação de extrema relevância para o tratamento da questão social, esta questão sintética parece impor-se sobre as demais no desvelamento do tema que este capítulo encerra.

Contudo, haja vista a variedade de correntes de pensamento que surgem para explicar os arranjos sociais formados em torno da questão do Estado e da justiça social, não há nitidez de opinião a respeito dos valores e diretrizes que situem esta questão no cerne do debate das políticas sociais. Como visto dantes, os termos igualdade e equidade¹⁰⁹ ganham dimensões diferentes dependendo do ponto de vista político e, da mesma forma, essa distinção de definição repercute-se também na adoção de diferentes modelos de administração de políticas públicas e de variados desenhos de programas sociais.

Se, em termos pragmáticos, torna-se inexecutável analisar programas sociais a partir da concepção política de justiça social a que estão atrelados, buscar-se-á, pois, revelá-la por meio das suas ações de combate à pobreza e dos resultados alcançados. Isto significa dizer: identificar os parâmetros de igualdade e de equidade que prevalecem em um dado país ou região, bem como as desigualdades que passam a ser aceitáveis, através da análise dos incentivos de programas sociais – expressos em termos dos benefícios e condicionalidades instituídos. Os cenários que se almeja alcançar no quadro social de cada país serão identificados pelos propósitos e metas de seus respectivos programas sociais, tendo em vista as ações implementadas junto ao público-alvo, a sua fonte orçamentária e a sua estrutura de gastos com o programa.

Faz-se importante colocar que a escolha pela análise de um ou outro programa social não define o padrão de política pública a que um país ou região se enquadra. Para tanto, seria preciso analisar toda a rede de proteção social de cada país, identificando não só o conjunto de benefícios e serviços integrados disponibilizados no espaço

público de cada território, mas também a estrutura de alocação orçamentária que o torna exequível.

Além disso, conforme agrega Lavinias, seria preciso considerar também as variadas formas de parcerias financeiras viabilizadas atualmente - firmadas entre as diferentes esferas de governo, organizações comunitárias, privadas e do Terceiro Setor -, que promovem ações coordenadas com vistas a desenvolver e fortalecer redes locais de intervenção e proteção social. Diante desse rol de possibilidades de alianças políticas estratégicas e redes sociais, Lavinias pondera: “A pluralidade de modelos que emerge dessa intensa mobilização dificulta estabelecer taxonomias sem que antes se proceda a uma investigação minuciosa.” Ainda dentro desse contexto, a autora atenta que tampouco se pode afirmar se uma dada dinâmica é generalizada ou limitada a territórios com perfis políticos ou financeiros similares; não obstante, é possível identificar eixos programáticos em torno dos quais se estruturam as redes de intervenção, desde a oferta de programas de inclusão e serviços sociais - dirigidos a públicos específicos -, até a criação de sistemas de gerenciamento de informações para monitoramento da ação local (LAVINAS, 2003, p.4).

3.1. Orientações para a Política Social na América Latina

Muito embora não se possa traçar uma dinâmica singular restrita a territórios com perfis políticos ou financeiros semelhantes, o predomínio de programas de alívio da pobreza, em países em desenvolvimento, como nos da América Latina, acusa na direção de uma estratégia política convergente que vem se primando por atingir, revelando pelo menos parte do que é tendência política no tratamento da questão social nesta região. Para entender de que forma a América Latina se posiciona no tratamento da questão social e configura o seu eixo programático de intervenção social, primeiramente é preciso situar a sua trajetória política no Estado de Bem-estar social frente aos países desenvolvidos com forte tradição de proteção social.

Como ressalta Lavinias (2003), a trajetória latino-americana é distinta, por exemplo, dos países europeus, onde o combate à pobreza era atribuição do Estado do Bem-estar social. Na América Latina, esse modelo de Estado não conseguiu ser estabelecido na

sua totalidade, sendo desvinculado da sua tradição universalista e relegando o enfrentamento da pobreza à esfera privada, senão aos próprios indivíduos e famílias por ela afetados. Tal como pontua a autora, esse quadro só veio a ser modificado em tempos recentes, quando as camadas pobres da população passam a ser vistas como cidadãs com direito à proteção social, independente da sua participação no mercado de trabalho.

Não obstante as particularidades históricas dos países que compõem a América Latina, as quais não serão discutidas aqui, a região assistiu o seu sistema de proteção social ser modelado em função dos processos de desenvolvimento econômico. Essa tese, defendida em estudos da CEPAL (FRANCO, R., 1996; CEPAL, 2000; SOJO, 2003) e do IPEA (PINHEIRO, 1995; MEDEIROS, 2001), entende que as políticas sociais na América Latina foram conduzidas como instrumento de operacionalização das engrenagens econômicas e de sustentação política do Estado:

Na América Latina, ao contrário do que ocorreu nas nações desenvolvidas, o Estado foi concebido pelo poder oligárquico e imposto ao resto da sociedade. Em um primeiro momento, sob a égide do poder da elite primário-exportadora, o Estado utiliza as políticas sociais com o intuito de afirmar a identidade nacional e propiciar condições mínimas de trabalho para os contingentes de imigrantes que chegavam para viabilizar as empresas exportadoras de bens primários. À medida que avança o desenvolvimento econômico e se estrutura a organização social, o Estado ganha feições industrialistas e populistas, procurando, por meio das políticas sociais, cooptar os trabalhadores urbanos. O modelo de substituição de importações consubstanciou-se com o apoio político desses atores, que sustentam o autoritarismo estatal, e com o fortalecimento da classe média, como pré-condição para a consolidação do mercado interno. O esgotamento do projeto desenvolvimentista, caracterizado pela estagnação econômica, inflação crônica e crise fiscal, traz consigo o Estado reformador. Tal Estado tem o papel de implementar os ajustes econômicos necessários para a estabilização monetária, a transformação produtiva e o redirecionamento das economias da região para um modelo voltado para o mercado externo.

(PINHEIRO, 1995, p. 65)¹¹⁰

Sobre o período desenvolvimentista brasileiro, na década de 40, a política social era confundida com os benefícios trabalhistas que somente os trabalhadores urbanos com

ocupação formal podiam usufruir, tais como salário-mínimo, férias remuneradas, jornada de trabalho de 48 horas semanais e acesso ao sistema previdenciário, mediante a contribuição dos empregadores, dos empregados e do Estado, com objetivo de garantir parte de sua renda ao empregado - nos casos de aposentadoria por velhice, invalidez ou tempo de serviço -, ou a seus dependentes - no caso de morte do contribuinte (PINHEIRO, 1995; MOTA, MEDEIROS e BARTHOLO, 2001). À medida que o reconhecimento social do Estado ocorria em função das categorias profissionais, os direitos dos cidadãos derivavam-se somente a partir dos direitos das profissões, as quais só existiam via regulamentação estatal. Esta situação acabou por converter-se em uma espécie de desigualdade entre os cidadãos:

A vinculação dos benefícios previdenciários à regulação profissional e à contribuição de cada um em função de seu nível de renda - regulação da cidadania - implicou, na prática, uma discriminação na distribuição dos benefícios previdenciários, na medida em que, quem mais podia contribuir, maiores e melhores benefícios podia demandar. (MOTA, MEDEIROS e BARTHOLO, 2001, p.53)

Conforme coloca Pinheiro (1995), durante as décadas de 60 e 70, as políticas públicas e econômicas passam a ser desenhadas como instrumento de cooptação de grupos corporativos de origem empresarial ou da classe trabalhadora. Na década de 80, o avanço democrático de alguns países latino-americanos expressou-se pela extensão dos benefícios das políticas sociais a toda a sociedade pelo princípio da universalização do atendimento, sobretudo em relação às políticas de educação, saúde e previdência social. Contudo, o autor ressalta que o aumento da demanda de beneficiários não foi acompanhado de um respectivo incremento na oferta de infraestrutura de distribuição de benefícios, em função dos problemas fiscais que atingiram os Estados latino-americanos na década de 80: “o envolvimento com os problemas de dívida externa e interna, que canalizavam grande parte dos recursos disponíveis, provocou o estrangulamento da capacidade de financiamento das políticas sociais”. O desequilíbrio estrutural entre demanda - determinada politicamente – e oferta de benefícios – definida pela restrição de financiamento público -, acarretou em perda da qualidade dos serviços prestados e no desenvolvimento de mecanismos ilegítimos de seletividade¹¹¹ para ter direito à oferta de benefícios. Pinheiro declara que isso

aumentou a regressividade do sistema, uma vez que as políticas sociais acabaram beneficiando mais os setores de classe média, que possuem maior poder de interferência no processo alocativo de recursos (PINHEIRO, 1995, p.75).

Por tudo isso, as mudanças nos paradigmas de ação do Estado na área social surgem em função da emergência da nova ordem econômica e política. O sistema de proteção social na América Latina é desenhado de forma compensatória, no intuito de amortecer os impactos da reorganização do sistema produtivo no tecido social, assegurando estabilidade no regime de transição. Com a extenuação da estratégia desenvolvimentista industrial, a transição para um novo padrão de desenvolvimento passa a ser orientada pelas agências internacionais que atuam na região, que incorporam a natureza compensatória e focalizada das políticas sociais (PINHEIRO, 1995).

Quadro 1 – Modelos de desenvolvimento e política social

	Modelo Primário-exportador	Modelo de Substituição de importações	Modelo Pós-ajuste
Ênfase Econômica	Mercado Externo	Mercado Interno	Mercado Externo
Produto Básico	Bens primários	Bens manufaturados	Bens competitivos, que agregam valor
Tipo de Estado	Liberal clássico (Estado mínimo)	Interventor, desenvolvimentista (Estado de Bem-estar social)	Regulador, "neo-social" (Estado Ajustador)
Ênfase Social	Políticas sociais "privadas" Mínimo de condições trabalhistas Grande contingente de imigrantes	Políticas universais Proteção ao trabalhador assalariado: foco no mercado de trabalho "Classe média": assegurar capacidade de compra de bens produzidos localmente	Políticas compensatórias Rede mínima de proteção social (<i>safety nets</i>) Focalização nos pobres: "primeiro os mais necessitados"

Fonte: Adaptado de Franco, R. (1996)

No final da década de 1990, estudos do Banco Mundial traçaram estratégias no campo da proteção social, situando-a no contexto do gerenciamento do risco social. O conceito de gerenciamento do risco social que essa instituição multilateral toma por definição passa pelo entendimento que indivíduos, famílias e comunidades estão expostos a múltiplos riscos decorrentes de diversos fatores, tanto naturais (como terremotos, inundações e epidemias) como provocados pelo homem (como desemprego, degradação do meio-ambiente e guerras). Diante dessas circunstâncias, as pessoas pobres estariam mais expostas ao risco e supostamente teriam menos acesso a instrumentos efetivos de gerenciamento dos riscos do que pessoas mais

abastadas, com melhores condições sócio-econômicas. Em situações adversas, as pessoas pobres geralmente dispõem de estratégias de enfrentamento do problema que produzem um impacto maior em suas vidas, como por exemplo, sob a forma de corte nas despesas com alimentos ou na de retirada das crianças da escola para ajudar na geração de renda¹¹². Para o Banco Mundial, dependendo da natureza do risco envolvido e da relação custo-impacto dos instrumentos disponíveis, levanta-se a necessidade de intervenção pública a partir da combinação de diferentes estratégias de gerenciamento de riscos (BANCO MUNDIAL, 2000; HOLZMANN & JØRGENSEN 2000).

A partir dessa ótica, o Banco Mundial divide as estratégias de gerenciamento do risco social em três linhas ações específicas: redução do risco, alívio do risco e enfrentamento do risco. A redução do risco é associada à intervenção na gestão macroeconômica, nas regulações político-econômicas e nas políticas de desenvolvimento institucional que contribuem para evitar o aparecimento de crises. Embora essas políticas de prevenção sejam de grande importância, na opinião do Banco Mundial, elas são demasiadamente genéricas para fazer parte dos mecanismos de proteção social, sendo necessárias, portanto, estratégias de alívio e enfrentamento do risco. Segundo esse estudo, as estratégias de alívio do risco devem ser capazes de atuar de forma a atenuar o impacto potencial das perturbações econômicas antes que estas ocorram e ainda a ajudar aos mais vulneráveis neste enfrentamento. Nessa lógica, depois que os abalos econômicos se fizeram presentes em um dado país, as redes de proteção social prescritas pelo setor público – do tipo *safety nets* – devem funcionar como mecanismos de enfrentamento dos riscos para os mais necessitados, ajudando-os no enfrentamento da crise ao mesmo tempo em que reduz ou atenua riscos futuros¹¹³. (BANCO MUNDIAL, 2000; HOLZMANN & JØRGENSEN 2000; HICKS & WODON, 2001).

Quadro 2: Classificação das medidas de gerenciamento do risco por parte do governo e do setor privado da América Latina, segundo o Banco Mundial

Tipo de Medida	Governo	Setor Privado
REDUÇÃO DO RISCO (prevenção e seguridade social) Ação Reguladora	Políticas macroeconômicas Regulamentações financeiras Investimentos em infra-estrutura Regulamentação do mercado de	Investimentos em infra-estrutura (parceria público-privada) Investimentos no capital humano

Financiada pelos contribuintes Universal	trabalho Investimentos em capital humano	Diversificação da carteira de investimentos
ALÍVIO DO RISCO (seguros) Transferências periódicas Financiados com prêmios Não-pobres e pobres	Seguro-desemprego Fundos de garantia Estatutos de proteção ao trabalhador Investimentos públicos na geração de emprego e renda	Empréstimos individuais Venda de ativos (por exemplo, terras) Participação na força de trabalho
ENFRENTAMENTO DO RISCO (assistência) Transferências dentro de um intervalo de tempo Financiada pelos contribuintes Focalizada nos pobres	Programas de obras públicas <i>Safety-nets</i> Transferências de renda condicionada Transferências em espécie	Ajudas filantrópicas Solidariedade comunitária Apoio do Terceiro Setor Projetos público-privados

Fonte: Adaptado de Gill (1999) apud Hicks & Wodon (2001)

Introduzidas *ex-ante*, as estratégias de prevenção do risco visam diminuir a probabilidade do risco de redução do bem-estar dos indivíduos. Essas medidas devem aumentar o nível de renda esperada das pessoas, reduzindo o risco da redução ou cessação da renda, principalmente proveniente da renda do trabalho. Tais estratégias vão desde o tipo de política econômica até as políticas públicas de saúde, de educação e de seguridade social. Já as estratégias de alívio do risco, propõem-se a atenuar o impacto de possíveis crises econômicas, com o objetivo de amortecer o impacto de um possível choque econômico decorrente de uma situação adversa, como o desemprego (JØRGENSEN & DOMELLEN, 1999; HOLZMANN & JØRGENSEN 2000).

No plano da assistência social, o Banco Mundial (1999 apud HICKS & WODON, 2001) sugere que, dentre as ações e programas de *safety nets* que podem fazer parte do rol de estratégias para enfrentamento dos riscos sociais decorrentes de processos covariantes¹⁴, encontram-se, por exemplo, programas de alimentação e nutrição focalizados em grupos mais vulneráveis como crianças e mulheres grávidas, podendo ser implementados por meio de distribuição de alimentos, de cupões para a compra de alimentos, de merendas escolares ou de cozinhas comunitárias. Também nesse tipo de estratégia de enfrentamento dos riscos encontram-se os programas de transferência de

renda condicionada focalizados nos mais pobres, que vinculam os benefícios monetários a condicionalidades que incentivem determinadas condutas, como permanência nas escolas e visitas a postos de saúde. Na visão do Banco Mundial (2000), esses serviços devem ser providos através das redes políticas locais que têm contato com o público-alvo beneficiado, as quais seriam responsáveis pela condução e controle dos serviços, sob supervisão, regulação e suporte financeiro advindo do governo federal.

De acordo com o Banco Mundial, durante a década de 1980, a experiência de trabalho na área de estudos sobre a pobreza mostrou que os principais determinantes na redução da pobreza eram o crescimento da mão-de-obra intensiva, o investimento em capital humano e a promoção de *safety nets* para os pobres. Apesar disso, na visão do Banco Mundial, os programas do tipo *safety nets* devem ser considerados como “último recurso” de política social, à medida que são instrumentos que tratam das conseqüências da pobreza e não das causas subjacentes (HOLZMANN & JØRGENSEN 2000; BANCO MUNDIAL, 2000).

O estudo de Hicks & Wodon (2001) aponta que, atualmente, quase todos os países latino-americanos e caribenhos implantaram, em determinada medida, ações de enfrentamento dos riscos sociais propostas pelo Banco Mundial. Na avaliação desses autores, entretanto, poucos são os programas que cumprem de forma cabal todos os critérios estipulados para a existência de uma rede de seguridade considerada “ideal”, isto é, dentro dos parâmetros do Banco Mundial. Para tanto, os autores apontam que tal rede deveria possuir determinadas características, tais como: pautar-se em levantamentos que identifiquem os grupos mais afetados nos períodos de crise e os mecanismos que esse grupo utiliza para enfrentá-los; possuir um elevado grau de focalização nos pobres, com regras claras de elegibilidade e de cessação de um programa social, permitindo um acesso simples e transparente; ser anticíclica, isto é, receber mais financiamento nos momentos de crise econômica e de modo automático nas situações de aumento do desemprego ou da pobreza; ser sustentável em termos fiscais; ser complementar e não substituir os programas da rede de seguridade social e outros mecanismos de proteção social de natureza privada; reduzir-se proporcionalmente depois de passada a crise.

Ao mesmo tempo, o Banco Mundial (2000) afirma que, apesar de os países da América Latina serem bastante heterogêneos em termos tanto de estrutura econômica como de ações públicas de gerenciamento de risco social, estes países devem focar menos nos mecanismos de intervenção governamental de alívio do risco, deixando mais a cargo do mercado esse tipo de estratégia. Ainda segundo esse organismo multilateral, os mecanismos de enfrentamento do risco devem ser também mais estimulados, fortalecendo o sistema de *safety nets* como meio de prevenção em situações de crise econômica e de redução de riscos.

A focalização nos mais pobres, expressa através do corte por nível de renda, é, portanto, traduzida globalmente como fator determinante para a efetividade dos programas de alívio e enfrentamento da pobreza. Percebe-se que o impacto dos ajustes liberais e dos novos riscos sociais tem prevalecido na configuração do debate internacional contemporâneo, enfocando-se não mais a questão do direito social e do combate à desigualdade social, mas sim modelos que atenuem os níveis de pobreza.

Pinheiro (1995) corrobora com a explicação que, com a globalização dos mercados, tem-se um aumento da volatilidade do capital financeiro internacional, tornando os investimentos externos mais vulneráveis à instabilidade macroeconômica. Por essa razão, explica o autor, os Estados sujeitam-se a seguir uma linha ortodoxa de política econômica, sob pena de serem acometidos pela fuga de capitais necessários para financiar o período de transição dos novos modelos de desenvolvimento econômico. Os Estados nacionais, portanto, vêm-se perdendo autonomia na condução da política econômica e no controle do sistema financeiro e produtivo. O novo modelo de Estado já não consegue dispor da flexibilidade de regulação das políticas fiscal, monetária e cambial que tinham outrora os Estados desenvolvimentistas.

Dessa forma, dadas às restrições macroeconômicas orçamentárias e à hegemonia do capital estrangeiro internacional, a tônica da discussão é deslocada para a capacidade de os países fazerem políticas de cunho compensatório. O combate à pobreza torna-se, pois, condição necessária para a eficácia do ajuste estrutural. Como sugere Pinheiro:

[...] os elementos relacionados às condições políticas de implementação e sustentação das políticas de estabilização econômica e ajuste estrutural, e a ênfase nas políticas

sociais compensatórias, começam a ganhar relevância, principalmente nas orientações das instituições financeiras internacionais, em que o estilo tecnocrático do FMI dos anos 80 cede espaço ao estilo social e negociador do Banco Mundial da década de 90. As políticas sociais são, segundo as orientações dessas agências, direcionadas para a compensação das políticas econômicas, permitindo que o novo Estado ajustador implemente o emergente modelo de desenvolvimento. (PINHEIRO, 1995, p.79-80)

De acordo com este autor, para que os países latino-americanos possam ajustar-se ao novo cenário internacional e revigorar os seus modelos de substituição de importações no âmbito de um marco democrático, devem ser criadas condições políticas de forma que a transformação produtiva seja efetuada, dentro da perspectiva da equidade e do resgate da dívida social. Para tanto, enfatiza Pinheiro, o Estado deve ser o principal articulador dessa mudança, que, no lugar do Estado mínimo ou do Estado de Bem-estar social desenvolvimentista, surge na figura do “Estado Capaz¹¹⁵”: “o Estado Capaz é aquele que reúne as condições de governabilidade para promover os ajustes requeridos na estrutura produtiva, redirecionando a economia para um novo modelo de desenvolvimento” (PZEWORSKI, BRESSER e MARAVALL¹¹⁶, 1993 apud PINHEIRO, 1995, p. 80).

A mensagem que é passada através das instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), preconiza o corte no gasto social e a interrupção do caráter universal dos programas sociais. Draibe (1993) ressalta que, na visão da corrente libertária, a ação do Estado no plano social deve fundamentar-se, pois, em programas assistenciais de auxílio à pobreza, em situações de extrema necessidade, e ainda como uma ação complementar à filantropia privada¹¹⁷.

Essa nova visão de Estado estabelece uma configuração política que modifica os paradigmas das políticas sociais. Um estudo da CEPAL¹¹⁸ - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - compara os paradigmas do modelo antigo com as novas perspectivas que foram apresentadas como orientações das agências financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o BID, bem como tendências apontadas por instituições de pesquisa e apoio técnico, como a CEPAL.

Quadro 3: Novas orientações para a política social

	Situação Anterior	Situação Proposta
<i>Critério Alocativo</i>	Universalização com ampliação progressiva de cima para baixo	Focalização
<i>Público-alvo</i>	Classe média e grupos organizados	Pobres
<i>Financiamento</i>	Estatal Subsídio à oferta	Cofinanciamento Subsídio à demanda
<i>Institucionalidade</i>	Monopólio ou semi-monopólio estatal (financiamento, desenho, implementação e controle) Centralização	Pluralidade: Estado com setor privado, filantrópico (ONGs) e informal (famílias) Descentralização
<i>Enfoque</i>	Nos meios: infra-estrutura, gasto corrente	Nos fins: impactos sobre o público-alvo
<i>Indicador</i>	Gasto público social	Relação custo-impacto

Fonte: Adaptado de CEPAL apud Pinheiro (1995)

O que o quadro supracitado indica é que a maior mudança de paradigma entre os dois modelos reside no tipo de critério alocativo e público-alvo, que gera impactos diretos em toda a configuração das políticas públicas. O modelo, antes centralizado e calcado no princípio da universalização progressiva para a prestação de serviços e distribuição de benefícios, apresentava uma cobertura que se expandia de cima para baixo - dos setores mais organizados e corporativos para a grande massa dotada de menos representação e organização -, fazendo com que o Estado acabasse por concentrar seus esforços nas classes médias. No modelo proposto, o Estado deve ser capaz de focalizar a sua ação na camada mais pobre, descentralizando as suas ações e estimulando o cofinanciamento através de parcerias com o setor privado, o terceiro setor, institutos de pesquisa e universidades, sem contar com as demais esferas de governo. A mudança de paradigma repercute também na direção do subsídio, à medida que não mais subsidia a oferta através do financiamento de prestadores de serviços sociais de saúde ou educação, por exemplo, mas subsidia sim o lado da demanda por meio de transferências de renda ou de bens aos menos abastados. Da mesma forma, o foco da política social deixa de ser nos meios, isto é, na ampliação da cobertura e da oferta de serviços através do aumento da infra-estrutura social, com impacto direto no indicador gasto público social; passa a concentrar-se nos fins - o público-alvo-, com impacto no indicador relação custo-impacto (PINHEIRO, 1995).

No que diz respeito à relação custo-impacto ser colocada como indicador no lugar do

gasto público social¹¹⁹, a CEPAL sustenta a posição do Banco Mundial que, em geral, o gasto adicional em serviços sociais não está orientado para os mais pobres, pontuando ainda que:

Otro problema del indicador gasto social es su nivel de agregación. Difícilmente pueden introducirse modificaciones a programas concretos a partir de las fluctuaciones de dicho gasto o de las relaciones que puedan establecerse entre él e indicadores sociales de nivel macro. Esas eventuales relaciones se encuentran mediadas por infinidad de variables que no han sido consideradas. Es por ello que el paradigma emergente insiste en la necesidad de indicadores relacionados con cada programa específico. En tal sentido, recomienda utilizar la relación costo-impacto, que permite apreciar si el programa está optimizando los recursos o, dicho de otra manera, si maximiza el impacto al menor costo posible. (CEPAL, 1996)

Na análise de Pinheiro (1995) e em confluência com o presente trabalho de pesquisa, essa mudança de paradigma no padrão da política social associa-se com o papel do Estado na transição dos modelos de desenvolvimento. Se antes o Estado do Bem-estar social fazia política social para as classes organizadas, como forma de conseguir apoio político, nos dias de hoje o “Estado capaz” focaliza o gasto social para os grupos mais vulneráveis, no intuito de atenuar os efeitos das políticas de ajuste macroeconômico. Preservando o tecido social, esse novo Estado consegue operacionalizar o modelo econômico vigente, resgatando a sua capacidade de governar e consolidando uma imagem externa favorável para a atração de capitais estrangeiros. Contudo, dado que os custos dos ajustes são extremamente elevados para as camadas mais baixas – gerando processos de “desfiliação social” – o progressivo aumento da pobreza determina uma situação de compensação das políticas sociais em relação à política econômica. Por essa razão, por meio da atenuação dos níveis de pobreza, as políticas sociais acabam se propondo a agir na manutenção da governabilidade e da estruturação do sistema social e político.

Em estudos mais recentes, a CEPAL avalia que o reducionismo vigente na política social, que circunscreve a responsabilidade pública em matéria de proteção social a políticas focalizadas, acaba incentivando a seguridade individual, em detrimento do princípio de solidariedade calcado em um regime de seguridade social universal. Este

reducionismo impede que se promovam políticas sociais efetivas de inclusão social que possibilitem uma melhor inserção da América Latina e do Caribe no mundo globalizado. Para a CEPAL, restringir a política pública ao instrumento da focalização não permite encarar plenamente o risco econômico e social vigente, assim como os novos desafios do desenvolvimento sócio-econômico (SOJO, 2003).

[...] no existen soluciones universales en estos campos. No hay en realidad un único modelo de manejo macroeconómico que garantice estos resultados, ni una forma única de integrarse a la economía internacional, ni una sola forma de combinar los esfuerzos conjuntos de los sectores público y privado. En el desarrollo de la región, la diversidad de las respuestas a los temas incluidos en este consenso mínimo comienza a ser muchas veces más importante que la supuesta homogeneidad del nuevo “modelo de desarrollo”. (CEPAL, 2000, p.14-15)

A proposta dos organismos multilaterais - os quais são patrocinados basicamente pelos países centrais - apresentada aos países pobres e em desenvolvimento, coloca, portanto, no centro do debate social a necessidade de investir nos pobres como foco das políticas sociais. No entanto, a questão que se levanta é que, nos países cujo quadro de pobreza e de extrema pobreza é representado por grande parte da população e onde o déficit social é amplo e diverso, o princípio da focalização parece não ser o mais adequado; este seria o caso dos países da África Sub-Sahariana, onde, em 2001, os índices de indigência atingiam 46,9% da população, ou seja, quase metade da população vivendo com menos de 1 USD/dia (BANCO MUNDIAL, 2001 apud LAVINAS et al., 2005b).

A principal contestação aos programas focalizados nos pobres – implantados a partir de redes mínimas de proteção social – reside na sua baixa eficácia e nos seus altos custos administrativos, expressos pelos processos de identificação do público-alvo, controle dos possíveis vazamentos para os não pobres, controle da corrupção, etc. Na opinião de Lavinas, esse tipo de proposta de tais instituições multilaterais pode reduzir, aprofundar ou até perpetuar a desigualdade social (LAVINAS et al., 2005b).

Além disso, a autora coloca que a maior crítica à ação do Banco Mundial estaria nas condicionalidades impostas nas políticas de ajuste, uma vez que, no lugar de

empoderar os países menos avançados, retiram-lhes autonomia¹²⁰. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Mundial feito pelo Banco Mundial em 2004¹²¹ (apud LAVINAS et al., 2005b, p.57), essas contrapartidas exigidas aos beneficiários dos programas de transferência de renda são um meio de promover a participação cidadã a partir da definição de critérios de *performance* “onde a voz dos pobres costuma ser fraca”. Na visão do Banco Mundial, se essa participação não se sucede no plano social, as falhas não estão no desenho das políticas em si, e sim na ausência de compromisso político dos governos nacionais, que ignoram as condições necessárias para executar reformas bem sucedidas.

Enfim, como coloca Lavinias em outro trabalho seu (2004), é sabido que o sistema de proteção social latino-americano não conseguiu constituir-se verdadeiramente num *Welfare State* nos mesmos moldes dos países da Europa do pós-guerra, mas também a pobreza só veio a aparecer na região como questão social mais recentemente. Seguindo o modelo proposto pelo Banco Mundial e pelo BID, com apoio de outras instituições internacionais, os ditos programas de *safety nets* passam a ser implementados na grande maioria dos países do continente americano como alternativa de combate à pobreza. Ao contrário da natureza universalista dos sistemas de proteção social que se assumia naqueles países do pós-guerra, a América Latina dos tempos atuais parece ter de fato endossado a dimensão compensatória da proteção social sob a forma dos Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM), alinhando-se a esse tipo de intervenção focalizada e de caráter temporário e condicionado.

3.2. Programas de Garantia de Renda Mínima

As formas de concepção e implementação de um PGRM variam enormemente de um país para outro, tanto em termos de elegibilidades que definem um dado público-alvo - por meio de condições de acesso, como idade, tempo de residência e renda domiciliar *per capita* -, como em termos de condicionalidades – através de contrapartidas explícitas, como procura de trabalho e permanência na escola. Esses arranjos também variam conforme o montante do benefício, a sua base de cálculo, o tipo de cobertura - se individual ou familiar -, o prazo para permanência no programa, a forma de financiamento – podendo ser integralmente coberto pelo Estado ou

parcial/inteiramente financiado por outras esferas de governo¹²² -, ou até do seu perfil exclusivo ou complementar a outros programas sociais (LAVINAS & VARSANO, 1997).

Como aponta ainda Lavinias & Varsano, outras diferenciações se fazem presentes entre os PGRMs, como a possibilidade de um PGRM ser ou não cumulativo e complementar - agregando-se a ele um conjunto de serviços ou outros benefícios monetários ou *in natura* -, ou ser substitutivo – determinando a eliminação de todos os demais benefícios sociais que pudessem se sobrepor. Da mesma forma, um programa dessa natureza pode contemplar como unidade beneficiária a família ou o indivíduo, dado que o aporte de renda pode se dar em função de um número mínimo e máximo de membros de uma família ou em função de diferentes arranjos familiares que impediriam a determinação de uma única norma ou padrão, sugerindo a adoção de várias possibilidades de obtenção do benefício e de distintos valores e naturezas.

Embora difiram em seus desenhos e modalidades, os PGRMs funcionam como medidas compensatórias que buscam aliviar a pobreza e assegurar um patamar mínimo de satisfação das necessidades básicas. Nas democracias ocidentais, tais programas assumem a forma de uma transferência direta de renda às famílias ou aos indivíduos – seja sob a forma de auxílio à subsistência, de subsídio à moradia e de acessibilidade alimentar -, e são destinados para cobrir déficits de renda das famílias mais vulneráveis, permitindo-lhes viver com menos riscos. Como explica Lavinias: “Na sua grande maioria, não são implementadas com base na provisão gratuita de um serviço ou no fornecimento de produtos *in natura*, mas na atribuição mensal de uma renda monetária vinculada ou não à finalidade da concessão do benefício” (LAVINAS, 2000, p. 7-8).

Diferentemente dos PGRMs da América Latina, os programas da maioria dos países europeus possuem como característica básica comum o fato de constituírem-se como uma renda complementar que é inserida dentro de um contexto de todo um sistema de proteção social, em que o benefício é agregado a outros tipos de benefícios e/ou serviços públicos¹²³. Os PGRMs europeus costumam servir a dois objetivos gerais: auxiliar os indivíduos ou famílias na provisão de uma renda básica complementar e estimular o compromisso dos beneficiários em uma lógica de inserção produtiva, à

medida que a insuficiência de renda é decorrente das profundas transformações no mundo do trabalho, que conta com elevadas taxas de desemprego e que restringe o acesso ao emprego formal e vinculado a um sistema de seguridade social (LAVINAS & VARSANO, 1997).

Já na região da América Latina e Caribe, o quadro sócio-econômico assume uma outra figura. De acordo com a CEPAL (2004), no ano de 2002, 44% da população da América Latina viviam em situação de pobreza, o que corresponde a 221 milhões de pessoas¹²⁴. Desse montante, 19,4% encontravam-se em condições de extrema pobreza ou indigência. Para o ano de 2003, em razão do baixo crescimento da renda per capita na região, os índices de pobreza e de indigência permaneceram praticamente nos mesmos patamares: 44,3% e 19,6%, respectivamente.

Em vários países da região, os indicadores apontam um significativo atraso em matéria de desenvolvimento social, com pronunciadas diferenças entre si. Enquanto no Chile a esperança de vida - superior a 75 anos -, alcançou um dos maiores índices da região no período de 1995-2000, na Bolívia e no Haiti a esperança de vida atingiu valores bem mais baixos: em média 61 e 57 anos, respectivamente. Outros indicadores revelam diferenças de desenvolvimento social mais pungentes ainda: no ano 2000, a população analfabeta de 15 anos ou mais alcançou o percentual de aproximadamente 3% em Cuba e 4% no Chile, contrastando com cerca de 34% na Nicarágua e 50% no Haiti (CEPAL, 2003).

Segundo a CEPAL (2003), a pobreza por insuficiência de renda tem uma grande correlação com a maioria dos indicadores sociais. Os países com menores níveis de pobreza, como Chile, Costa Rica e Uruguai revelam, quase sem exceção, ter melhores indicadores sociais que os demais. Da mesma forma, países marcados por elevados níveis de pobreza e indigência, como Bolívia, Guatemala e Nicarágua, registram as maiores carências sociais¹²⁵.

Tabela 1 - América Latina: Evolução de alguns indicadores sociais de desenvolvimento (1990–2000)

País	Esperança de vida ao nascer		Taxa de mortalidade infantil (por 1000 nascidos vivos)		Proporção de pessoas subnutridas (% do total da população)		Taxa de analfabetismo da população maior de 14 anos (% da população de mesma idade)	
	1990-1995	1995-2000	1990-1995	1995-2000	1990-1992	1998-2000	1990	2000
Argentina	72,1	73,1	24,3	21,8	2	2	4,3	3,2
Bolívia	59,3	61,4	75,1	66,7	26	23	2,9	14,6
Brasil	66,4	67,9	47,2	42,2	13	10	18,0	13,1
Chile	74,4	75,2	14,5	11,8	8	4	6,0	4,2
Colômbia	68,6	70,7	35,2	30,0	17	13	11,6	8,4
Costa Rica	75,7	76,5	13,7	12,1	6	5	6,1	4,4
Cuba	75,3	76,0	10,0	7,5	5	13	4,9	3,3
Equador	68,8	69,9	49,7	45,6	8	5	12,4	8,4
El Salvador	67,1	69,4	40,2	32,0	12	14	27,6	21,3
Guatemala	62,6	64,2	51,1	46,0	14	25	39,0	31,5
Haiti	55,4	57,2	74,1	66,1	64	50	60,3	50,2
Honduras	67,7	69,8	43,0	35,0	23	21	31,9	25,0
México	71,5	72,4	34,0	31,0	5	5	12,7	8,8
Nicarágua	66,1	68,0	48,0	39,5	30	29	37,3	33,5
Panamá	72,9	74,0	27,0	23,7	19	18	11,0	8,1
Paraguai	68,5	69,7	43,3	39,2	18	14	9,7	6,7
Peru	66,7	68,3	55,5	42,1	40	11	14,5	10,1
República Dominicana	67,0	68,6	46,6	40,0	27	26	20,6	16,3
Uruguai	73,0	74,1	20,1	17,5	6	3,5	3,5	2,4
Venezuela	71,8	72,8	23,2	20,9	11	1	11,1	7,5

Fonte: Adaptado de CEPAL, 2003 apud CEPAL (esperança de vida ao nascer, mortalidade infantil), FAO (subnutrição) e UNESCO (analfabetismo).

Um estudo do Banco Mundial (FERRANTI et al., 2003) sobre qualidade de vida na região da América Latina e Caribe, revelou que, à exceção da África Sub-saariana, aquela região apresentou o maior índice de desigualdade em relação à quase totalidade dos indicadores estabelecidos no estudo - desde educação, saúde, renda ou gastos com consumo até a dimensão da influência e participação política. Na região da América Latina e Caribe os 10% mais ricos detêm 48% da renda total, ao passo que os 10% mais pobres usufruem de apenas 1,6%. Já a realidade nos países desenvolvidos é bem diferente: os mais abastados recebem 29,1% da renda total, enquanto que os 10% mais pobres 2,5%. Essa tendência evidencia que, nos países pobres e em desenvolvimento da América Latina e do Caribe, a transferência de altas taxas de renda para os segmentos mais ricos da população em detrimento dos pobres é mais contundente que na média dos países desenvolvidos.

Como coloca Lavinias (2003, p.5): “Na América Latina, a extrema desigualdade, de caráter estrutural, continua sendo a razão primeira da pobreza. Desigualdade de renda,

desigualdade de acesso, desigualdade de meios, desigualdade na detenção de ativos.” Por essa razão, os PGRMs latino-americanos visam ser, portanto, instrumentos de políticas de combate à pobreza e de redução da desigualdade, focalizados na parcela que mais sofre por insuficiência aguda de renda em meio a grandes distorções sócio-econômicas: uma elevada concentração de renda nas mãos de minorias privilegiadas convive com extensos bolsões de pobreza e de miséria. Ainda que possam estar comprometidos dentro de uma lógica futura de integração produtiva da força de trabalho, os PGRMs latino-americanos voltam a sua faceta assistencialista aos mais vulneráveis dentro de uma perspectiva mais emergencial, mas também mais redistributiva, mais premente às necessidades básicas.

Desse modo, no sentido de contextualizar a situação da América Latina frente ao desafio de enfrentamento da sua problemática social e de tecer algumas comparações no escopo e na estrutura de benefícios sociais, buscar-se-á a seguir analisar a lógica de alguns dos principais programas sociais de combate à pobreza existentes na América Latina: Programa Chile Solidário (Chile), Programa Oportunidades (México), Programa Chefes de Família Desempregados (Argentina) e Programa Bolsa-Família (Brasil).

É importante ressaltar, no entanto, que há uma grande variedade de PGRM's atualmente em voga na América Latina, voltados tanto para a população em idade ativa desempregada, como para famílias pobres com crianças e adolescentes em idade escolar. A partir de uma compilação de estudos da CEPAL (2006), são listados, no Anexo 2, diversos exemplos de programas latino-americanos voltados para esses dois tipos de iniciativa de combate à pobreza.

De acordo com essa categorização de estudo proposta pela CEPAL (2006), os programas emergenciais voltados para a população desempregada - *employment-related emergency programmes* - provêm transferências monetárias ou auxílios alimentícios em troca da participação dos beneficiários em projetos comunitários ou produtivos ou ainda participar de atividades de capacitação. Segundo a CEPAL, esse tipo de iniciativa promove a oferta de empregos temporários a trabalhadores menos qualificados, como é o caso do programa Chefes de Família Desempregados (*Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*), que será evidenciado a seguir.

Da mesma forma, os PGRM's voltados para famílias pobres com crianças e adolescentes em idade escolar – categorizado no relatório da CEPAL como *conditional transfer programmes* –, no intuito de romper o ciclo de transmissão da pobreza intergeracional. Através da provisão de transferências monetárias sujeitas a condicionalidades de educação, saúde e nutrição, espera-se combinar ações de alívio da pobreza de curto prazo com objetivos de longo prazo, superando o baixo nível de capital social entre as famílias pobres. Apesar de a maioria desses programas não promover transferências financeiras substanciais que causem um impacto significativo na redução dos índices de pobreza, estudos comprovam que tais ajudas financeiras têm alavancado a renda média das famílias beneficiadas, amortecendo o impacto das turbulências econômicas sobre as populações mais vulneráveis: “monetary transfers have boosted household income, although the transfers have not always been large enough to make a significant impact on the poverty rate. [...] Monetary assistance has also served to cushion the impact of economic disturbances” (CEPAL, 2006, p.160). Por esses motivos, este tipo de iniciativa será mais focado neste estudo por meio da análise dos programas Chile Solidário, Oportunidades e Bolsa-Família.

3.2.1. Programa Chile Solidário

De acordo com a CEPAL (2005), entre o ano de 2000 e 2003, o Chile se configurou como o país da América Latina que mais teve o índice de extrema pobreza reduzido: diminuiu de 1,6 para 0,9 % no período. No entanto, apesar da forte influência do alto ritmo de crescimento econômico sustentado nos índices de pobreza e de indigência, o Chile não tem registrado melhorias significativas no que se refere à distribuição de renda, revelando um elevado grau de concentração de renda.

Segundo dados do governo chileno, o Chile foi capaz de reduzir a pobreza de 38,5% em 1990, para 20,6% em 2000. As causas para tal fenômeno seriam as reformas sociais que colocaram, no centro do processo de desenvolvimento econômico, a perspectiva de equidade e inclusão social. Porém, apesar do avanço no combate à indigência - que, em 1990, era de 12,9% da população e, em 2000, 5,7% -, este percentual, a partir de 1996, não sofreu nenhuma modificação. Um estudo realizado

em 2001 revelou que, apesar da ampla oferta pública existente de programas sociais dirigidos às pessoas mais pobres, estes acabavam não sendo utilizados pelos indigentes – com alto grau de exclusão social - e sim pelos pobres não indigentes (MIDEPLAN, 2004).

Por essa razão, o programa Chile Solidário foi concebido em 2002, com base em alguns eixos estratégicos: tem como público-alvo famílias em situação de extrema pobreza que não conseguem obter qualquer tipo de proteção social por estarem totalmente desvinculadas das redes institucionais tradicionais de proteção; faz uso de redes institucionais que visam produzir um efeito complementar de assistência às famílias; conta com a participação das forças locais mediante a colaboração dos municípios. Em 2005, o programa atingiu cerca de 225.000 famílias e 15.600 pessoas acima de 65 anos que vivem na indigência (MIDEPLAN, 2004).

A seleção das famílias em situação de extrema pobreza é realizada por meio do cadastro das famílias feito com base em informações extraídas de questionários aplicados juntos aos municípios (*Ficha CAS*). Após selecionadas, as famílias são convidadas a integrar as ações do programa, que se dividem em três: apoio psicossocial intensivo familiar; subsídios monetários garantidos; e acesso preferencial a programas da rede de proteção social chilena.

Na primeira ação do programa, as famílias recebem atenção personalizada no domicílio de um agente social por 24 meses com periodicidade decrescente ao longo do tempo, no intuito de apoiar as famílias no alcance de condições mínimas de qualidade de vida em sete dimensões. Estas dimensões têm por fim proporcionar um mínimo de qualidade de vida às famílias, no sentido de: fornecer documentação legal de identidade para todos os membros da família; prover saúde, assegurando, sobretudo, que as crianças de seis anos ou menos estejam com suas vacinas em dia; prover educação, garantindo que as crianças de 12 anos ou mais já estão alfabetizadas; propiciar uma melhora na dinâmica familiar; averiguar as condições de moradia; incentivar a geração de emprego e rendimentos familiares. Além disso, o governo federal concede transferências monetárias condicionadas que se estendem também por um período de 24 meses, sendo decrescente ao longo dos semestres.

Quadro 4: Ações do Chile Solidário - Chile

1. Programa Ponte (Apoio psicossocial) e Aporte Solidário

- Famílias se comprometem a trabalhar com um profissional da área social (Apoio psicossocial), visando criar condições mínimas de desenvolvimento sócio-econômico através de cursos de capacitação e de especialização com educação presencial e à distância por um período de 24 meses.

. O governo federal oferece uma renda mensal (Aporte Solidário) – decrescente ao longo do período - às mulheres chefes de família ou ao cônjuge do chefe de família, independente do tamanho da família:

- \$ 10.500 durante os seis primeiros meses;

- \$ 8.000 entre o 7º e o 12º mês;

- \$ 5.500 entre o 13º e o 18º mês.

- cerca de \$ 3.500 (equivalente ao valor do SUF - Subsídio Único Familiar) durante os seis últimos meses.

- Depois de 24 meses no Programa Ponte, as famílias recebem durante três anos uma renda mensal (*Bono de Egreso*) - no mesmo valor do montante recebido nos últimos seis meses.

2. Acesso Preferencial a Programas Sociais

- Paralelamente ao Programa Ponte, as famílias também podem ter acesso preferencial a subsídios monetários do governo estadual:

- Subsídio Único Familiar (SUF), para gestantes ou crianças e adolescentes menores de 18 anos.

- Pensão Assistencial (PASIS), para os portadores de deficiência física e idosos maiores de 65 anos.

- Subsídio de Água Potável (SAP), que cobre 100 % da conta de água até o consumo mensal de 15 m³

- Famílias do programa obtêm acesso preferencial à rede pública e privada de proteção social em áreas como saúde, educação, trabalho, habitação e justiça.

Fonte: MIDEPLAN, 2006.

A segunda ação do programa concede ainda às famílias beneficiadas pelo programa subsídios monetários do governo estadual que cobrem os seguintes casos: Subsídio Único Familiar (SUF) para menores de 18 anos, desde que freqüentando a escola; a Pensão Assistencial (PASIS) por velhice ou invalidez¹²⁶; e o subsídio ao consumo de água potável (SAP).

A terceira ação do programa Chile Solidário prevê que estas famílias tenham prioridade a programas da rede de proteção social local, como programas de capacitação para o trabalho, de melhoria nas condições de moradia, reabilitação e prevenção das drogas e de apoio e prevenção contra a violência doméstica.

3.2.2. Programa Oportunidades

De posse de avaliações de impactos dos Programas de Ajuste Estrutural (PAEs) aplicados no México, organizações civis e sociais vêm denunciando e exigindo que o Governo dê um fim ao processo que tem assolado as condições de vida da população nos últimos 20 anos e infringindo os direitos humanos no país. Dentre os obstáculos

estruturais que dificultam o exercício pleno dos direitos no México, destacam-se: o modelo de abertura da economia ao mercado externo e a promoção do investimento estrangeiro que não favoreceram o crescimento econômico sustentado; o desmantelamento das instituições financiadoras de pequenos produtores camponeses que ocasionou a abertura às importações maciças de produtos; a ausência de uma perspectiva dos direitos humanos na condução dos programas sociais de combate à pobreza rural; a minimização do papel do Estado na gestão pública do país (TERÁN, 2004).

Os efeitos dos PAEs também repercutiram para um aumento do empobrecimento da população. De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDESOL – (apud TERÁN, 2004), em 2000, 53,7% da população mexicana eram pobres, com uma renda diária per capita inferior a 41,8 pesos mexicanos (cerca de US\$ 3,8). Tais quantias traduzem o grau de insuficiência de recursos da população para cobrir as suas necessidades básicas de alimentação, educação, saúde, vestimenta, calçado, habitação e transporte público. Neste quadro de pobreza evidente encontram-se cerca de 18 milhões de pessoas na área rural e 33 milhões na urbana.

Em vista desse quadro social, o programa mexicano Oportunidades constitui-se como um dos elementos-chaves do Programa Nacional de Desenvolvimento Social 2002-2006. Semelhantemente ao caso brasileiro, o Oportunidades foi concebido em 2001, a partir de um outro programa preexistente, o Programa de Educação, Saúde e Alimentação – PROGRESA -, implementado em 1997. O Oportunidades foi reformulado a partir da definição de quatro estratégias de atuação do Governo: ampliação das capacidades; geração de opções produtivas; garantia de proteção social; e formação de patrimônio para as famílias mais pobres (SZÉKELY, 2003; BENAVIDES, 2004).

Dentro da estratégia de ampliação das capacidades, o programa Oportunidades tem o intuito de promover ações voltadas para as comunidades pobres, as quais se ramificam em três componentes: educação através de ensino básico e médio para crianças e adolescentes, acesso à saúde básica e preventiva para toda a família, e melhoria das condições nutricionais (VILLATORO, 2004).

Como explica Villatoro (2004), o componente educacional é tratado através da concessão de transferências monetárias às mães de crianças menores de 18 anos que estejam matriculadas em escolas primárias ou secundárias. Como contrapartida ao benefício, as condicionalidades se aplicam à permanência das crianças nas escolas e aos cuidados de saúde. O programa estabelece alguns mecanismos de sanção aos beneficiários como a suspensão do pagamento do benefício, no caso da assiduidade escolar for inferior a 85%. Ele também prevê incentivos para as escolas, por meio da injeção de recursos adicionais para a regulação da oferta de vagas naquelas escolas inseridas nas comunidades em que o programa foi implementado. Como mecanismo de inovação, os valores dos benefícios monetários são ajustados a cada seis meses, tomando por base os indicadores de inflação, além de serem incrementados na medida em que aumenta a idade das crianças. O valor médio do benefício mensal é de US\$ 35, sendo que, para o ensino médio, as transferências monetárias são maiores para as meninas. Após três anos de permanência no programa, as famílias podem solicitar a renovação de sua condição de beneficiárias.

Através do componente saúde, o Oportunidades proporciona acesso aos serviços básicos de saúde para todos os membros da família dos beneficiários. Já o componente nutricional do programa se destina às crianças de 0 a 2 anos, mulheres grávidas e a nutrízes, prevendo a entrega de suplementos alimentícios, além de uma complementação monetária fixa, como forma de incentivar o valor nutritivo dos alimentos. A entrega de suplementos alimentícios também é estendida a crianças de 2 a 5 anos que se encontram desnutridas, de forma a garantir a ingestão de micronutrientes essenciais e 20% das proteínas necessárias¹²⁷. Outra ação de combate à desnutrição no México é o enriquecimento do leite com ferro, zinco, ácido fólico e vitaminas C, B2 e B12 para crianças menores de 12 anos em situação de pobreza, no intuito de melhorar o seu estado nutricional e diminuir a prevalência de anemia e as deficiências de micronutrientes. Para fazer uso dos benefícios monetários e dos suplementos alimentícios, as famílias devem fazer visitas periódicas aos centros de saúde de sua comunidade (VILLATORO, 2004; FRANCO, D. et al., 2003).

Quadro 5: Ações do Oportunidades - México

1. Educação através de ensino básico e médio para crianças e adolescentes

- Pais se comprometem a manterem seus filhos nas escolas e aos cuidados de saúde. O governo federal

oferece transferências monetárias – ajustadas a cada seis meses, tomando por base os indicadores de inflação - às mulheres chefes de família ou ao cônjuge do chefe de família:

- o valor médio do benefício mensal é de US\$ 35, sendo que, para o ensino médio, as transferências monetárias são maiores para as meninas;
- são incrementados na medida em que aumenta a idade das crianças;

- Após três anos de permanência no programa, as famílias podem solicitar a renovação de sua condição de beneficiárias.

2. Acesso à saúde básica e preventiva

- Acesso aos serviços básicos de saúde para todos os membros da família dos beneficiários.

3. Melhoria das condições nutricionais

- O auxílio nutricional prevê a entrega de suplementos alimentícios, além de uma complementação monetária fixa, como forma de incentivar o valor nutritivo dos alimentos. Destina-se às crianças de 0 a 2 anos, mulheres grávidas e a nutrízes, e também estende-se a crianças de 2 a 5 anos que se encontram desnutridas, garantindo a ingestão de micronutrientes essenciais e 20% das proteínas necessárias. O combate à desnutrição se dá ainda através do enriquecimento do leite com ferro, zinco, ácido fólico e vitaminas C, B2 e B12 para crianças menores de 12 anos em situação de pobreza, no intuito de melhorar o seu estado nutricional e diminuir a prevalência de anemia e as deficiências de micronutrientes.

- Para fazer uso dos benefícios monetários e dos suplementos alimentícios, as famílias devem fazer visitas periódicas aos centros de saúde de sua comunidade.

Fonte: VILLATORO, 2004; FRANCO, D. et al., 2003.

Conforme aponta ainda Villatoro (2004), o procedimento de focalização empregado no programa consiste, primeiramente, na seleção da área geográfica que será beneficiada, com base em um índice de marginalidade construído a partir de dados censitários. Seleccionadas as comunidades beneficiárias, determinam-se as famílias elegíveis por intermédio de pesquisas realizadas nos domicílios. O processo final de seleção das famílias beneficiárias é realizado com o envolvimento das comunidades, através da implementação de assembléias comunitárias nas localidades onde o programa é implementado.

3.2.3. Programa Chefes de Família Desempregados

Durante a última década, a Argentina conduziu políticas econômicas caracterizadas pelo ajuste ao modelo neoliberal promovido pelas instituições multilaterais de crédito e pela garantia dada pela paridade cambial com o dólar que, por sua vez, financiava-se pelo alto endividamento, sem compromissos com a estrutura produtiva do país. Nesse período, a crise econômica na Argentina fez piorar o quadro de concentração de riqueza e aumento da pobreza, elevando os índices de pobreza e de indigência a

patamares jamais vistos.

No período de 2000 a 2002, o desemprego na Argentina atingiu 17,4% da sua população urbana, ficando somente atrás da Colômbia, onde foi registrado um índice de 17,7% para o mesmo período (CEPAL, 2003). Em 2002, auge da crise de convertibilidade, dados da Pesquisa Permanente de Domicílios (PPD) feita pelo Instituto Nacional de Estatística e Censo (apud CAMPOS, GARROTE e KLETZEL, 2003; CELS, 2004) revelaram que 57,5% da população viviam abaixo da linha de pobreza, sendo que 27,5% estavam abaixo da linha de indigência – retratando um aumento de mais de 100% em relação à medição efetuada no ano anterior.

Historicamente, até os dias de hoje, não foi formulada no país uma verdadeira política pública alimentar. Entretanto, no intuito de acometer o severo quadro de pobreza e desemprego urbano, o governo argentino implementou, no ano de 2002, o programa Chefes de Família Desempregados, seguindo a tendência emergencial de programas compensatórios latino-americanos que tenta garantir um patamar mínimo de sobrevivência aos pobres, não obstante o padrão anterior de proteção social do país¹²⁸.

O programa estabelece um benefício de 150 pesos argentinos (cerca de US\$ 40) para homens e mulheres chefes de família que estejam em situação de desemprego e que tenham filhos dependentes menores de 18 anos. Como mecanismo de contrapartida ao benefício, incita a participação dos envolvidos em atividades de capacitação, comunitárias ou produtivas. No ano de 2004, o programa alcançou 2 milhões de beneficiários em todo o país, dos quais 789 mil fazem uma contraprestação em trabalho, participando de atividades de capacitação, comunitárias ou produtivas, sem nenhuma cobertura social (CELS, 2004).

No entanto, de acordo com estudos realizados pelo CELS (2004), para o período de maio a outubro de 2002, apesar da implementação do Programa Chefes de Família, os níveis de pobreza e de indigência se mantiveram em constante aumento: em maio de 2002, 53% da população se encontravam abaixo da linha da pobreza e 24,8% abaixo da indigência. Em 2003, os dados do Instituto Nacional de Estatística e Censo (apud CAMPOS e GARROTE, 2004) acusaram uma pequena melhoria nos indicadores sociais argentinos: 54,7% da população - pouco menos de

20 milhões pessoas - viviam abaixo da linha de pobreza, e 26,3% - cerca de 9,5 milhões - estavam abaixo da linha de pobreza extrema. No entanto, a proporção de crianças e adolescentes menores de 14 anos revelou-se ser ainda maior no fim de 2003: 63,4% viviam abaixo da linha de pobreza, enquanto 30,1% estavam na pobreza extrema.

A despeito de os indicadores macroeconômicos terem começado a dar sinais de recuperação desde o primeiro trimestre de 2003, as conseqüências da aplicação das políticas neoliberais durante a década de 1990 ainda são visíveis no plano social. No mesmo período, estatísticas oficiais (apud CAMPOS e GARROTE, 2004) apontavam que os 10% mais pobres da Argentina se apropriavam de apenas 0,9% da renda, ao passo que os 10% mais ricos ficavam com 44,6% .

Esses estudos revelaram ainda que, para este mesmo período, o valor do benefício fixado em 150 pesos argentinos não conseguia cobrir o mínimo para superar a linha da pobreza e nem a de indigência, sendo insuficiente para cobrir um nível de vida adequado, até para garantir segurança alimentar. Assim sendo, longe de uma perspectiva mais universalista, o valor fixado para o benefício do programa cobriria menos da metade das necessidades básicas alimentares de uma família típica, revelando a forma paliativa assistencial que a questão da pobreza é tratada neste país¹²⁹.

Quadro 6: Ações do Chefes de Família Desempregados - Argentina

1. Atenuação dos níveis de pobreza e indigência

- O governo federal concede um benefício monetário mensal de 150 pesos argentinos (cerca de US\$ 40) para homens e mulheres chefes de família que estejam em situação de desemprego e que tenham filhos dependentes menores de 18 anos e estejam em situação de pobreza ou de indigência.

- Beneficiários do programa devem participar de atividades de capacitação, comunitárias ou produtivas; os filhos dos beneficiários em idade escolar, devem freqüentar a escola e fazer uso de serviços básicos de saúde.

Fonte: CELS, 2004.

3.2.4. Programa Bolsa Família

Entre meados da década de 1930 e fins da década de 1990, destaca-se que o caráter redistributivo das políticas sociais brasileiras foi comprometido por um modelo

econômico concentrador, pela ausência de coalizões entre trabalhadores industriais e não industriais e por uma burocracia com baixos níveis de autonomia em relação ao governo (MEDEIROS, 2001). Como explica ainda Pochmann (2002, p.32):

De um lado, a economia nacional passou, entre as décadas de 30 e 70, por um importante ciclo virtuoso de industrialização nacional, acompanhado da rápida e descontrolada urbanização, o que favoreceu a constituição de um movimento rumo à estruturação do mercado de trabalho, embora constrangido pelo enorme êxodo rural para as grandes cidades. De outro lado, contudo, as reformas clássicas do capitalismo contemporâneo não foram realizadas (agrária, tributária e social), possibilitando a consolidação de uma sociedade apartada entre os incluídos pelo mercado de trabalho organizado, com acesso às políticas sociais de garantia de uma certa cidadania regulada, e os excluídos, mais conhecidos como despossuídos do progresso econômico. Assim, o bolo cresceu sem distribuição justa da renda nacional gerada, aprofundando a herança escravista de elevadas diferenças entre ricos e pobres.

Estatísticas sociais apontam que o Brasil figura entre os 10% dos países mais desiguais no mundo: a renda média dos 20% mais ricos é 25 vezes maior do que a dos 20% mais pobres (BANCO MUNDIAL, 2001 apud BARROS e CARVALHO, 2003). Além de ser uma das maiores no mundo, a desigualdade de rendimentos no Brasil permaneceu em patamares elevados nos últimos 20 anos. Estudos econômicos do IPEA realizados para o período de 1997 a 1999 confirmam essa elevada concentração de renda no Brasil: enquanto os 50% brasileiros mais pobres detinham apenas 10% do total de rendimentos médios no período observado, os 10% mais ricos detinham 50% do total de rendimentos, e 3% destes concentravam 25% da renda nacional (MEDEIROS, 2003).

Em consonância com essa representação social, o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD, publicado em 2004 (apud IETS, 2004), analisou as condições de bem-estar social em 177 países para o ano de 1998. O estudo aponta que a desigualdade na distribuição de renda deixou o Brasil na quarta posição entre os países mais desiguais do mundo, atrás apenas de Namíbia, Lesoto e Serra Leoa, todos na África Subsaariana. Segundo esse relatório, no Brasil, os 10% mais pobres detinham apenas 0,5% da renda nacional, ao passo que os 10% mais ricos ficavam

com 46,7% da riqueza brasileira. Essa concentração de renda reflete-se diretamente nos níveis de pobreza. O relatório revela ainda que o Brasil está na 18ª posição no Índice de Pobreza Humana¹³⁰ na lista de 95 países em desenvolvimento, atrás de Paraguai, Colômbia, Chile, Venezuela e Uruguai, com 11,8% das pessoas vivendo na pobreza.

Analisando pela ótica da dimensão de insuficiência de renda, a pobreza é resultado do nível e da forma como os recursos totais de uma sociedade são distribuídos entre sua população. Desse modo, os determinantes da pobreza podem estar relacionados à escassez de recursos ou à sua má distribuição. Diante do elevado grau de concentração de riqueza, estudos econômicos revelam, assim, que a pobreza no Brasil não se deve à escassez de recursos, mas sim à desigualdade presente na forma de distribuição dos recursos (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2001).

Como mecanismo de combate à pobreza, o Brasil toma o mesmo rumo de diversos países não-desenvolvidos e passa a promover, a partir dos anos 90, Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRMs) que associam benefícios monetários a critérios econômicos de elegibilidade e ao cumprimento de condicionalidades para a permanência nos programas. Nesses moldes, o programa federal Bolsa Família – criado, em outubro de 2003, a partir da unificação dos programas sociais Bolsa Escola Federal, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás – visando estabelecer um único mecanismo de controle e monitoramento por meio da migração progressiva do registro dos beneficiários desses programas para o Cadastro Único de Programas do Governo Federal. O Bolsa-Família oferece uma renda fixa às famílias em situação de extrema pobreza e mais uma parcela variável às famílias com crianças e adolescentes menores de 16 anos em situação de pobreza, desde que cumpram o compromisso de manter seus filhos na escola, obedecendo à frequência mínima escolar de 75% do período total, e buscar os postos de saúde para acompanhamento de gestantes, nutrízes e crianças.

O Bolsa-Família é o carro-chefe do Programa Fome Zero, que, por sua vez, é o eixo condutor dos programas e das ações de desenvolvimento social do Governo Federal desde 2003, tendo sido desenvolvido a partir de três linhas estratégicas de atuação. A primeira linha de atuação do Fome Zero segue a orientação da segurança alimentar e

nutricional, em que se destaca o Programa de Aquisição da Agricultura Familiar. A segunda linha de atuação diz respeito justamente aos programas de transferência de renda condicionada. A terceira linha de atuação vislumbra promover políticas de caráter emancipatório, como programas de geração de emprego e renda, inclusão produtiva e desenvolvimento regional (MDS, 2005).

Seguindo a mesma lógica focalista dos programas de combate à pobreza, o programa Bolsa Família tem por objetivo a inclusão social das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza por meio do pagamento de um benefício mensal de R\$ 50 às famílias com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 50, adicionado de uma parcela variável de R\$ 15, R\$ 30 ou R\$ 45, conforme o número de crianças (de 0 até 15 anos), gestantes e nutrízes em cada família. As famílias situadas na faixa de renda *per capita* mensal de R\$ 51 a R\$ 100 recebem somente a parcela variável do benefício, também no limite de R\$ 45 (MDS, s/d)¹³¹.

No entanto, é importante salientar que, na prática, o valor do benefício recebido pelas famílias também varia bastante em função das políticas públicas municipais – em que pode haver uma complementação/pactuação de valores monetários ao valor pago pelo governo federal – ou ainda enquanto os beneficiários remanescentes dos programas Bolsa Escola, Vale Gás, Bolsa Alimentação, PET e Cartão Alimentação não foram migrados para o programa Bolsa Família e continuam recebendo o valor antigo de um ou outro programa antigo.

Desse modo, desde 1997 está em vigor, em Recife, o programa de transferência de renda municipal Bolsa-Escola, que fornece bolsas de estudo para crianças e adolescentes matriculadas nas escolas da rede municipal, na faixa etária dos 6 aos 15 anos, cujas respectivas famílias possuam uma renda per capita de 1/3 de salário mínimo e morem há cinco anos em Recife. Os valores das bolsas – que variam entre R\$ 150,00 (para as famílias com um filho freqüentando regularmente uma escola da rede municipal) e R\$ 300,00 (quem tem dois ou mais matriculados) - são pagos através da Caixa Econômica Federal e das casas lotéricas, mediante a apresentação do cartão do programa. Tal como o Bolsa-Família, o Bolsa-Escola Municipal também prevê condicionalidades para a permanência no programa, como a da freqüência escolar. A partir da implementação do Bolsa-Família em Recife, foi estabelecida uma

parceira orçamentária do governo municipal com o federal, que reparte os gastos com o pagamento do benefício ou complementa até um patamar máximo a renda das famílias que recebem o benefício do Bolsa-Família, cujo perfil sócio-econômico esteja de acordo com os critérios de elegibilidade do programa municipal.

Vale mencionar que nem todas as crianças das famílias beneficiárias do programa Bolsa-Família em Recife fazem uso da pactuação com o Bolsa-Escola local e vice-versa. De acordo com dados da Secretaria de Educação de Recife, em setembro de 2005, tem-se que 8.461 famílias estavam sendo contempladas com recursos do Bolsa-Escola, sendo que 732 tinham a renda do Bolsa-Família complementada - de um total de cerca de 51.000 famílias beneficiadas pelo programa federal no município, no mesmo período - e 2.992 tinham os recursos provenientes do município pactuados com o governo federal.

Quadro 7: Ações do Bolsa Família

1. Educação através de ensino básico e médio para crianças e adolescentes

- Pais se comprometem a manterem seus filhos nas escolas, obedecendo à frequência mínima escolar de 75% do período total. O governo federal oferece transferências monetárias às mulheres chefes de família ou ao cônjuge do chefe de família em situação de pobreza e extrema pobreza, nos casos em que:

- a renda mensal per capita seja inferior a R\$ 50 , recebem R\$ 50 adicionado de uma parcela variável de R\$ 15, R\$ 30 ou R\$ 45, conforme o número de crianças (de 0 até 15 anos), gestantes e nutrízes em cada família.

- a faixa de renda per capita mensal esteja entre R\$ 51 a R\$ 100, recebem somente a parcela variável do benefício, também no limite de R\$ 45 (MDS, 2005¹³²).

- Após três anos de permanência no programa, as famílias podem solicitar a renovação de sua condição de beneficiárias.

2. Acesso à saúde básica e preventiva

- As famílias devem buscar os hospitais públicos e postos de saúde para acompanhamento de gestantes, nutrízes e crianças, principalmente estando em dia com as campanhas de vacinação das crianças.

Fonte: MDS, 2005.

Quadro 8: Programas de alívio da pobreza da América Latina

	CHILE SOLIDÁRIO (Chile, 2002)	OPORTUNIDADES (México, 2001)	CHEFES DE FAMÍLIA DESEMPREGADOS (Argentina, 2002)	BOLSA FAMÍLIA (Brasil, 2003)
Público-alvo	Famílias em situação de indigência (renda <i>per capita</i> inferior a US\$ 65 por mês) com crianças em idade escolar (7-14 anos)	Famílias em situação de indigência (renda <i>per capita</i> inferior a 18.9 pesos por dia nas áreas rurais e 24.7 pesos por dia nas urbanas) com crianças em idade escolar (8-18 anos), recém-nascidos (de 4 a 24 meses), crianças subnutridas (de 2 a 5 anos), gestantes e nutrízes	Chefes de família desempregados com dependentes (de até 18 anos, ou portadores de deficiência ou mulheres grávidas)	Famílias em situação de indigência (renda <i>per capita</i> inferior a cerca de US\$ 20 por mês) e de pobreza (renda <i>per capita</i> inferior a US\$ 40 por mês) ¹³³ com crianças em idade escolar (7-14 anos)
Objetivos	Apoio no curto prazo às famílias que não têm qualquer tipo de proteção social; Inserção produtiva das famílias no médio prazo.	Redução da pobreza no curto e longo prazo, rompendo com o ciclo de transmissão da pobreza intergeracional.	Inserção profissional no curto prazo de chefes de família desempregados.	Redução da pobreza no curto e longo prazo, rompendo com o ciclo de transmissão da pobreza intergeracional.
Dimensão das ações	Educação, Saúde, Habitação, Inserção Produtiva, Dinâmica Familiar e Identificação.	Educação, Saúde e Nutrição.	Inserção Produtiva, Educação e Saúde.	Educação, Saúde e Nutrição.
Condicionalidades	Cumprimento mínimo de 53 condicionalidades em todas as dimensões das ações. Ex.: Famílias se comprometem a trabalhar com um profissional da área social por um período de 24 meses para alcançar condições mínimas de desenvolvimento sócio-econômico.	Frequência escolar mínima de 85%; Acompanhamento da saúde de gestantes, nutrízes e crianças (estando em dia com a vacinação das crianças).	Participação mínima de 6 horas por dia em atividades de capacitação, comunitárias ou produtivas; filhos devem frequentar a escola e ter acompanhamento de saúde.	Frequência escolar mínima de 75%; Acompanhamento da saúde de gestantes, nutrízes e crianças (estando em dia com a vacinação das crianças).
Benefícios	- Transferências monetárias mensais (decrecente ao longo do período) às mulheres chefes de família ou ao cônjuge do chefe de família: \$ 10.500 durante os seis primeiros meses; \$ 8.000 entre o 7º e o 12º mês; \$ 5.500 entre o 13º e o 18º mês; \$ 3.600 durante os 6 últimos meses. Depois de 24 meses no Programa Ponte, as famílias recebem por 3 anos uma renda mensal no valor do montante recebido nos últimos 6 meses. - Famílias também recebem subsídios monetários do governo estadual: Subsídio Único Familiar (cerca de \$ 3.600), para as crianças ou adolescentes menores de 18 anos; Pensão Assistencial por velhice ou invalidez, para os inválidos e idosos maiores de 65 anos; Subsídio de Água Potável (SAP), que cobre 100 % da conta de água até o consumo mensal de 15 m³.	- Transferências monetárias mensais (ajustadas pelos indicadores de inflação a cada 6 meses) às mulheres chefes de família ou ao cônjuge do chefe de família: o valor médio do benefício mensal é de US\$ 35, sendo as transferências monetárias incrementadas com a idade das crianças, e, para o ensino médio, são maiores para as meninas. - O auxílio nutricional prevê a entrega de suplementos alimentícios, além de uma complementação monetária fixa para incentivar o valor nutritivo dos alimentos. O combate à desnutrição se dá ainda através do enriquecimento do leite com ferro, zinco, ácido fólico e vitaminas C, B2 e B12 para crianças menores de 12 anos em situação de pobreza.	- Transferências monetárias mensais de 150 pesos argentinos (cerca de US\$ 40) para homens e mulheres chefes de família desempregados.	- Transferências monetárias mensais às mulheres chefes de família ou ao cônjuge do chefe de família, nos casos em que: a renda mensal per capita é inferior a linha de indigência, recebem R\$ 50 adicionado de uma parcela variável de R\$ 15, R\$ 30 ou R\$ 45, conforme o número de crianças, gestantes e nutrízes em cada família; a faixa de renda per capita mensal esteja entre a linha de indigência e a da pobreza, recebem somente a parcela variável do benefício, também no limite de R\$ 45.

Fonte: CEPAL, 2006.

3.3. Grau de Focalização dos Programas da América Latina

A questão que permeia essa sessão se insere no contexto das orientações dadas às economias da América Latina pelas agências multilaterais - como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) -, no sentido de incentivar ajustes na área social, privilegiando ações menos dispendiosas - como em políticas sociais focalizadas, em detrimento de investimentos nas políticas ditas universais - como em educação, saúde e previdência social¹³⁴. Conforme explicita Denis Gimenez, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit), as políticas sociais de "nova geração" diferenciam-se das estruturas do Estado de Bem Estar Social, que privilegiavam as áreas de seguridade social e educação, à medida que têm custos reduzidos e ainda podem ser modificadas de acordo com a disposição dos governantes, que as flexibilizam em nome de uma condução sólida para a política macroeconômica (GIMENEZ, 2006 apud GARCIA, 2006)¹³⁵.

Respaldo-se, pois, no propósito de melhorar a qualidade do gasto, a recomendação dada aos países em desenvolvimento é a de que estes direcionem melhor os seus programas de gastos públicos, focalizando-os naqueles que realmente estão em situação de maior vulnerabilidade social, no lugar de gastar recursos com programas voltados para as parcelas mais abastadas, como aposentadorias, pensões e universidades públicas.

Dessa forma, tendo em vista a direção que as políticas de combate à pobreza tomou nos países da América Latina e o contundente quadro de pobreza instaurado nestes países, indaga-se: *a focalização dos programas de transferência de renda é apropriada ou ainda subsiste um elevado grau de ineficiência?* Para vislumbrar o teor dessa questão, faz-se necessário, portanto, conhecer os resultados da focalização dos programas de transferência de renda evidenciados anteriormente - Bolsa-Família (Brasil), Chefes de Família Desempregados (Argentina), Chile Solidário (Chile) e Oportunidades (México), identificando o grau de eficiência/ineficiência que tais programas encerram. Uma análise dessa natureza permite qualificar os programas, segundo a capacidade de cumprir seus objetivos e o que se busca garantir com cada um, de forma a refletir se funcionam dentro da lógica que se propõem ou então se

devem sofrer maiores ajustes para apresentar uma maior eficiência. Além disso, pode permitir identificar ações e critérios mais eficazes adotados por um determinado país no trato com a sua questão social.

Diante desse propósito, o Banco Mundial (2006 apud GÓIS, 2006a) realizou alguns estudos que discorrem e comparam os programas nacionais de transferência de renda em sete países latino-americanos, dentre eles os programas do Brasil, México, Argentina e Chile. Tais estudos buscaram comparar o funcionamento de programas de transferência de renda em sete países latino-americanos, no que concerne a amplitude de cobertura de cada programa e o seu grau de focalização.

Segundo essa pesquisa, o Bolsa-Família é o programa que apresenta o mais eficaz grau de focalização: 73% dos reais gastos com o programa chegam aos brasileiros mais pobres, alcançando cerca de 20% da base da pirâmide social. O segundo país no *ranking* com maior grau de focalização é o Chile, cujo programa Chile Solidário apresentou 58% de alcance nas camadas mais pobres. Em seguida, aparecem Nicarágua (55%), Honduras (43%), República Dominicana (35%), México (32%) e Argentina (32%). No rol dos programas menos bem sucedidos, a pesquisa revelou ainda que, no argentino Chefes de Família, apenas 1 em cada 3 pesos gastos para atender a 1,5 milhão de famílias chega de fato nas parcelas mais pobres. Além disso, estes estudos revelaram que o Bolsa-Família era também o programa que atendia ao maior número de famílias: 8,7 milhões, em 2005. O segundo mais amplo mostrou ser o mexicano Oportunidades, com 5 milhões de famílias, em contraste com o chileno que beneficiava apenas 230 mil famílias no mesmo período.

Muito embora o objetivo desta parte do capítulo seja estudar o grau de focalização de um programa social, é importante que não se restrinja a análise da focalização de um PGRM somente dentro de uma perspectiva quantitativa, mas também no que ele pode apresentar de inovações e de medidas reais para a superação dos níveis de pobreza e de desigualdade. Por exemplo, pesquisa da Universidade Federal Fluminense em conjunto com a Universidade Federal da Bahia (apud CHAGAS, 2006), realizada em 2006 com 3.000 pessoas atendidas pelo Bolsa-Família programa nos 27 estados, revelou que 94,2% das crianças e 85% dos jovens e adultos desse universo estão fazendo pelo menos três refeições diárias. Entre as crianças, 84% fazem uma dessas

refeições na escola, indicando um bom nível de cumprimento da contrapartida de frequência escolar. Outro dado que esta pesquisa mostra é que 59,2% das famílias dos beneficiários têm a clara percepção de que a quantidade de alimentos consumidos aumentou depois que começaram a receber os recursos do programa. Também foi constatado um aumento do consumo de leite em cerca de 65% a 70% nas famílias com crianças pequenas, sendo que, no grupo dos que recebem mais de R\$ 80, houve ainda um aumento do consumo de pão, macarrão, biscoitos e frutas.

Outra pesquisa publicada em 2006, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) através de levantamentos suplementares à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, pôde inferir sobre aspectos complementares de educação, segurança alimentar e acesso a transferências de renda de programas sociais. Foram investigados, para as crianças e adolescentes, alguns fatores relativos ao aproveitamento do ensino – motivadores ou impeditivos da frequência a estabelecimentos educacionais, bem como ao acesso a alguns programas de transferência de renda, permitindo conhecer o grau de abrangência alcançado e o perfil socioeconômico da população coberta por esses programas.

Os resultados dessas pesquisas revelaram que, no campo da educação, a taxa de escolarização e de frequência à creche estavam nitidamente relacionadas com o nível do rendimento mensal domiciliar *per capita*: quanto maior o nível desse rendimento, menor era a proporção de crianças e adolescentes que não freqüentavam escola ou creche. Na faixa de rendimento mensal domiciliar *per capita* de até ¼ do salário mínimo – ou seja, até R\$ 65,00 *per capita* -, a proporção de crianças e adolescentes que não freqüentavam escola atingiu 38,5% no grupo etário de 4 a 6 anos, 5,1% no de 7 a 14 anos e 27,0% no de 15 a 17 anos. Verificou-se que tais percentuais foram declinando com o crescimento das faixas desse rendimento: na faixa que supera os dois salários mínimos, por exemplo, atingiram 9,6%, 0,6% e 4,8%, respectivamente. Esse mesmo comportamento foi observado em todas as regiões brasileiras, mas com diferenças regionais relevantes. No grupo etário de 7 a 14 anos, por exemplo, a região Norte apresentou os piores resultados em relação às demais regiões, independentemente da faixa de rendimento mensal *per capita*. No da faixa de até ¼ do salário mínimo, foi constatado que 5,0% não freqüentavam creche ou escola na região Norte, enquanto que no Nordeste, no Centro-Oeste, no Sul e no Sudeste, essas

proporções atingiram, respectivamente: 3,9%, 2,8%, 2,2% e 1,9% (IBGE, 2006a).

Tabela 2 – Percentual de pessoas de 0 a 17 anos que não freqüentavam creche ou escola, segundo grupos de idade e classes de rendimento mensal domiciliar *per capita* (2004)

Grupos de idade e classes de rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i> (1)	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
0 a 3 anos (2)	86,6	94,3	88,2	83,8	81,5	91,2
Até 1/4 salário mínimo	91,6	95,5	92,5	86,7	88,3	95,2
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	91,0	95,1	89,4	90,6	90,0	93,9
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	86,6	94,5	84,1	85,9	82,5	93,2
Mais de 1 a 2 salários mínimos	81,6	93,7	77,7	81,0	77,8	89,0
Mais de 2 salários mínimos	69,1	82,8	63,7	68,3	65,6	78,5
Sem rendimento (3)	95,0	98,1	96,1	93,0	98,1	94,5
4 a 6 anos (2)	29,5	42,1	24,3	25,2	39,8	38,3
Até 1/4 salário mínimo	38,5	52,6	32,1	38,4	59,1	57,8
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	35,0	47,8	24,5	34,1	50,1	48,1
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	27,8	35,8	14,3	25,1	42,1	40,3
Mais de 1 a 2 salários mínimos	21,1	27,4	8,4	17,7	32,4	26,1
Mais de 2 salários mínimos	9,6	16,1	4,3	7,0	17,3	9,7
Sem rendimento (3)	40,2	36,4	29,3	44,3	60,4	41,5
7 a 14 anos (2)	2,9	5,0	3,9	1,9	2,2	2,8
Até 1/4 salário mínimo	5,1	6,9	5,0	4,4	3,5	5,4
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	3,5	5,0	3,9	2,4	3,6	4,1
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	2,6	4,6	3,2	2,1	2,0	2,6
Mais de 1 a 2 salários mínimos	1,1	3,1	0,9	0,8	1,3	1,6
Mais de 2 salários mínimos	0,6	1,4	0,7	0,3	1,0	0,3
Sem rendimento (3)	7,5	16,6	8,9	6,4	3,9	4,0
15 a 17 anos (2)	18,1	21,3	21,1	14,6	18,3	20,0
Até 1/4 salário mínimo	27,0	26,7	25,6	30,9	30,1	28,1
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	23,4	24,6	23,5	21,1	27,3	24,9
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	19,1	20,4	19,0	16,9	22,4	23,5
Mais de 1 a 2 salários mínimos	12,3	15,5	8,0	11,0	14,8	17,8
Mais de 2 salários mínimos	4,8	8,4	5,0	3,8	6,2	5,6
Sem rendimento (3)	35,2	38,8	35,2	31,7	60,8	26,9

Notas do IBGE: Excluídas as pessoas cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico. (1) Excluídas os rendimentos das pessoas de menos de 10 anos de idade e das pessoas cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico. (2) Inclusive as pessoas moradoras em domicílios sem declaração de rendimento. (3) Inclusive as informações dos domicílios cujos componentes receberam somente em benefícios.

Fonte: IBGE, 2006a, p.20.

Ainda no campo educacional, esta pesquisa da PNAD-IBGE mostrou diferentes motivos que levam crianças e adolescentes a não freqüentar escola, variando estes conforme a idade em questão. Segundo o IBGE (2006a, p. 24):

O afastamento das crianças e adolescentes do processo de formação educacional pode estar associado a diversos fatores, tais como aqueles intrínsecos ao grupo familiar,

ainda que possam ser decorrentes das dificuldades da sua condição de vida (como é o caso, por exemplo, da inserção precoce no processo produtivo ou o envolvimento em afazeres domésticos) e os associados às dificuldades de acesso aos estabelecimentos de ensino (como é o caso, por exemplo, da inexistência de escola ou creche localizada próxima à moradia).

Tabela 3 – Distribuição das pessoas de 0 a 17 anos que não freqüentavam creche ou escola, segundo grupos de idade e motivo de não freqüentarem (2004)

Grupos de idade e motivo de não freqüentarem creche ou escola	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
0 a 6 anos (1)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ajudar nos afazeres domésticos, trabalhar ou procurar trabalho	0,0	0,0	--	--	0,0	--
Não existia escola ou creche perto de casa, faltava vaga na escola ou creche ou faltava transporte escolar	17,2	14,2	17,0	17,4	21,1	15,3
Faltava dinheiro para as despesas para se manter na escola ou creche	2,5	1,3	2,4	3,0	2,5	1,9
Por vontade própria ou dos responsáveis ou concluiu a série ou curso desejado	32,1	17,7	20,0	43,7	44,4	28,8
Outro motivo	48,3	66,7	60,6	35,8	32,0	54,1
7 a 14 anos (1)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ajudar nos afazeres domésticos, trabalhar ou procurar trabalho	5,1	3,2	6,2	3,4	6,8	6,8
Não existia escola ou creche perto de casa, faltava vaga na escola ou creche ou faltava transporte escolar	14,7	20,9	12,9	15,1	8,4	19,0
Faltava dinheiro para as despesas para se manter na escola ou creche	3,2	1,4	4,9	2,6	2,4	---
Por vontade própria ou dos responsáveis ou concluiu a série ou curso desejado	32,4	28,2	34,8	28,6	39,1	31,8
Outro motivo	44,7	46,3	41,2	50,2	43,4	42,4
15 a 17 anos (1)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ajudar nos afazeres domésticos, trabalhar ou procurar trabalho	20,1	15,0	18,0	21,3	26,7	20,0
Não existia escola ou creche perto de casa, faltava vaga na escola ou creche ou faltava transporte escolar	5,3	6,7	5,3	4,4	6,1	5,8
Faltava dinheiro para as despesas para se manter na escola ou creche	2,3	1,5	1,8	2,9	3,2	1,5
Por vontade própria ou dos responsáveis ou concluiu a série ou curso desejado	45,6	43,9	47,8	46,0	41,1	43,8
Outro motivo	26,6	31,8	27,3	25,1	22,9	28,9

Nota do IBGE: (1) Inclusive as pessoas sem declaração do motivo de não freqüentarem escola.

Fonte: IBGE, 2006a, p.25.

Assim, na faixa etária de 15 a 17 anos, a proporção dos que não freqüentavam escola para ajudar nos afazeres domésticos, trabalhar ou procurar trabalho atingiu 20,1%, ao passo que, no de 7 a 14 anos, esse número baixou para 5,1% e foi desprezível para as crianças menores de 7 anos de idade. Em compensação, a falta de assiduidade escolar em decorrência de problemas de acesso, seja por inexistência de escola ou creche perto de casa, falta de vaga ou de transporte escolar decresceu em função do aumento

da idade: 5,3% no grupo de 15 a 17 anos de idade, 14,7% no de 7 a 14 anos de idade e 17,2% do grupo de menos de 7 anos de idade (IBGE, 2006a).

No que concerne à questão do acesso a transferências de renda advindos de programas sociais, o suplemento da PNAD 2004 revelou que, em todas as regiões brasileiras, a proporção de domicílios em que algum morador recebeu benefício monetário de programa social do governo foi decrescente com o aumento da faixa de rendimento mensal domiciliar per capita. A análise da média nacional mostrou que, na faixa de até ¼ do salário mínimo, esse percentual atingiu 50,3%, enquanto que na de mais de dois salários mínimos ficou em 0,7%. Naqueles em que nenhum morador recebeu transferência monetária de programa social do governo, a parcela dos sem rendimento ou com rendimento mensal domiciliar *per capita* de até 1 salário mínimo representou 43,0% e a dos que tinham mais de 2 salários mínimos, 27,2% (IBGE, 2006a).

Tabela 4 – Percentual de domicílios que receberam dinheiro de programa social do governo no mês de referência, segundo classes de rendimento mensal domiciliar *per capita* (2004)

Classes de rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i> (1)	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	15,6	18,2	32,0	7,9	10,5	14,0
Até 1/4 salário mínimo	50,3	38,9	56,8	39,2	46,2	36,4
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	37,2	31,7	47,1	27,0	37,3	30,5
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	17,0	16,6	25,7	10,9	17,0	19,8
Mais de 1 a 2 salários mínimos	4,2	6,6	8,8	2,5	3,4	7,4
Mais de 2 salários mínimos	0,7	1,1	1,5	0,5	0,6	1,4

(1) Exclui as informações das pessoas de menos de 10 anos de idade e das pessoas cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

Fonte: IBGE, 2006a, p.27

Vale ressaltar que, no entanto, dentre os programas de transferência pesquisados pelos suplementos da PNAD 2004, estavam desde o Auxílio-Gás, que era de R\$ 7,50 - pago bimestralmente -, até o Benefício Assistencial de Prestação Continuada (BPC), no valor de um salário mínimo mensal¹³⁶. No caso do Bolsa-Família, criado a partir da unificação dos programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás, a identificação do programa por parte dos beneficiários também se deu em função desses programas anteriores. Sabe-se que, por isso, os valores do Bolsa-Família por família beneficiada acabam variando não apenas de acordo com o número de crianças elegíveis na família, mas também de acordo com os tipos e valores dos benefícios aos quais ela havia se inscrito antes do processo de unificação.

Outro aspecto que faz-se importante ressaltar é que, para o cálculo da previsão do número de beneficiários, o programa tomou como base a Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio de 2001 do IBGE, que revelou que no Brasil havia cerca de 11,2 milhões de famílias com renda *per capita* mensal inferior a R\$ 100. Desde então, essa linha de pobreza oficial não foi ajustada pela inflação nem pela indexação do salário mínimo¹³⁷; portanto, tal linha de pobreza vem reduzindo o seu público-alvo, subestimando o número real de pessoas pobres. O Bolsa Família carece, pois, de um sistema de transferências monetárias que sejam ajustadas periodicamente com base nos indicadores de inflação, como ocorre no programa Oportunidades do México. Outro diferencial do programa mexicano em relação aos demais programas analisados é que o Oportunidades provê ainda benefícios mensais que são incrementados na proporção em que aumenta a idade das crianças, sendo que, para o ensino médio, as transferências monetárias são maiores para as meninas, como mecanismo de política afirmativa para incentivar uma maior igualdade de gênero.

No que se refere à área de segurança alimentar, a pesquisa da PNAD de 2004 revelou que, dos 8 milhões de domicílios em que algum morador recebeu dinheiro advindo de programa social do governo, 52,1% situavam-se na Região Nordeste, 22,7% no Sudeste, 10,7% no Sul, 8,0% no Norte e 6,5% no Centro-Oeste. Entre os domicílios em que havia pelo menos um morador beneficiário, 34,0% estavam em condição de segurança alimentar (SA), 25,1% em insegurança alimentar leve (IA leve), 26,0% em insegurança alimentar moderada (IA moderada) e 14,9% em insegurança alimentar grave (IA grave)¹³⁸. Observou-se ainda uma considerável diferença no nível de SA entre os domicílios em que algum morador era beneficiário de algum programa social do governo de transferência de renda e naqueles em que nenhum morador era beneficiário: no primeiro grupo a prevalência de SA ficou em 34%, enquanto que no segundo ficou em 7,2%. Em todas as regiões brasileiras, a prevalência de IA em todos os níveis é maior entre os domicílios em que algum morador era beneficiário de um programa social, mostrando-se essa diferença ser ainda maior em algumas regiões brasileiras, como no Nordeste, cuja diferença superou os 50% (IBGE, 2006b).

Tabela 5 – Prevalência de situação de segurança alimentar (SA) em domicílios particulares, por situação de SA e recebimento de dinheiro de programa social do governo no mês de referência, segundo as Grandes Regiões (2004)

Grandes Regiões	Prevalência de situação de SA em domicílios particulares (%)							
	Com SA		Com IA leve		Com IA moderada		Com IA grave	
	Não recebia	Recebia	Não recebia	Recebia	Não recebia	Recebia	Não recebia	Recebia
Brasil	71,2	34,0	14,3	25,1	9,7	26,0	4,8	14,9
Norte	59,6	27,0	16,6	25,9	14,6	28,1	9,1	19,0
Nordeste	55,6	27,4	17,6	23,5	17,2	30,7	9,5	18,4
Sudeste	75,9	41,8	13,6	28,4	7,3	20,0	3,2	9,8
Sul	80,3	47,7	11,1	24,5	5,8	18,7	2,8	9,1
Centro-Oeste	72,8	45,2	14,6	26,0	8,7	19,2	3,9	9,6

Fonte: IBGE, 2006b, p.46

Mas, se, em termos quantitativos, conforme concluiu o estudo do Banco Mundial, o Bolsa-Família está entre os mais bem focalizados PGRMs da América Latina, em termos qualitativos, entretanto, ele não se destaca em matéria de desenvolvimento social no médio ou longo prazo. A política social no Chile, por exemplo, foi capaz de criar um programa que, além de dar um suporte financeiro mensal às famílias beneficiárias, as ajuda também a alcançar condições mínimas de desenvolvimento sócio-econômico para inserção no mercado de trabalho.

Na avaliação do BID, o Chile é o país latino mais avançado nesse tipo de política social emancipatória, com vistas a inserir as famílias beneficiadas no mercado de trabalho. Wanda Engel, chefe da divisão de Desenvolvimento Social do BID, afirma que quase todos os programas de transferência de renda na América Latina estão chegando a um limite de expansão. Segundo ela, na região podem ser identificados quatro gerações desses programas: a primeira é a que transfere dinheiro para a família em situação de vulnerabilidade, somente para garantir a sobrevivência; a segunda transfere renda, fazendo uso de condicionalidades, objetivando não somente a sobrevivência da família, mas também o rompimento do ciclo da pobreza no longo prazo através da frequência escolar das crianças; a terceira geração prevê a transferência condicionada, mas estabelecendo um prazo para que a família saia daquela situação de vulnerabilidade, auxiliando de acordo com as necessidades de cada família e capacitando-a para que ela deixe de precisar da ajuda do Estado; e a quarta prevê a transição do caráter compensatório para o emancipatório (GÓIS, 2006b).

Assim, enquanto o brasileiro Bolsa Família encontra-se na fase da segunda geração de programas de transferência de renda, o programa social chileno vivencia a transição da terceira para a quarta geração. Além de capacitar as famílias para a auto-sustentabilidade, o Chile lucubrou que era necessário ainda investir em um programa de desenvolvimento de economia local. Assim, a família beneficiada pelo programa de transferência de renda chileno tem também prioridade no acesso a outros serviços da rede de proteção social do Estado, como acesso a creche, por exemplo, ao mesmo tempo que se busca desenvolver a economia local para ajudar a inserir essa família no mercado de trabalho. Os resultados de impacto dessa iniciativa no Chile ainda são desconhecidos, mas a idéia da quarta geração de políticas de transferência de renda que subsiste, ainda embrionária na América Latina, é que a família assistida só terá sustentabilidade se conseguir de fato se inserir na economia (GÓIS, 2006b).

“The best way to guarantee people’s economic and social rights is, undoubtedly, to provide them with decent work” (ILO, 1999 apud CEPAL, 2006, p.43). À medida que a busca pelo desenvolvimento da economia local é vislumbrada como complemento da política social para a construção de alternativas que permitam inserir a família em situação de vulnerabilidade no mercado de trabalho, dando-lhe sustentabilidade, tal ponto de vista acaba por deslocar o foco da discussão para a necessidade de a economia crescer e poder gerar empregos. O crescimento econômico permite, dessa forma, que os “desfiliados” tenham a oportunidade de desenvolver plenamente suas potencialidades, gozando também de proteção social.

Para Kathy Lindert, coordenadora setorial do departamento de desenvolvimento humano do Banco Mundial, no âmbito da inserção no mercado de trabalho, os programas sociais que visam integrar os beneficiários dos programas de transferência de renda a serviços de intermediação para emprego, ajudam a tornar esses beneficiários independentes, e não simplesmente assistidos socialmente. Luis Mora, consultor do Fundo das Nações Unidas para a População no México, aponta que a dificuldade que os países latino-americanos apresentam para criar incentivos de inserção no mercado de trabalho está relacionada a mudança de foco do "alívio da pobreza" para a "erradicação da pobreza" (GÓIS, 2006a).

Na visão da CEPAL (2006, p.143), as políticas públicas precisam atuar tanto junto aos fatores determinantes da pobreza e às causas da sua perpetuação de uma geração para outra, como também junto às conseqüências sócio-econômicas que o processo de pobreza gera:

When poverty is analyzed more as a process than as a state, the need becomes clear for public policies to act on the factors driving its reproduction, or the causes of its perpetuation from one generation to another, including education and training opportunities, geographic location, access to property and social and symbolic capital. Policies also need to tackle the consequences of poverty, measured by the loss of productive opportunities, of individual welfare, of social cohesion, access to goods and services markets and by the perpetuation of inequity. They also need to be geared towards changing the structural conditions that determine both the incidence of poverty and its manifestations, including macroeconomic stability, financial flows, productive heterogeneity, employment dynamics and distributive mechanisms.

Segundo Francisco Ferreira, do departamento de Pesquisas do Banco Mundial, ampliar a porta de entrada dos beneficiados até agora foi a maior preocupação do governo federal brasileiro com o Bolsa Família, mas é preciso também que seja vislumbrado um mecanismo de saída que dê, de fato, condição para que o beneficiário saia da condição de miséria e de pobreza (AWI, 2006). Tal como o Bolsa-Família, o programa argentino Chefes de Família Desempregados parece se propor também a apaziguar situações de conflito social, não se atendo a promover um sistema de redistribuição de ingressos no mercado de trabalho que permita o direito de vida digno da população em situação de risco social.

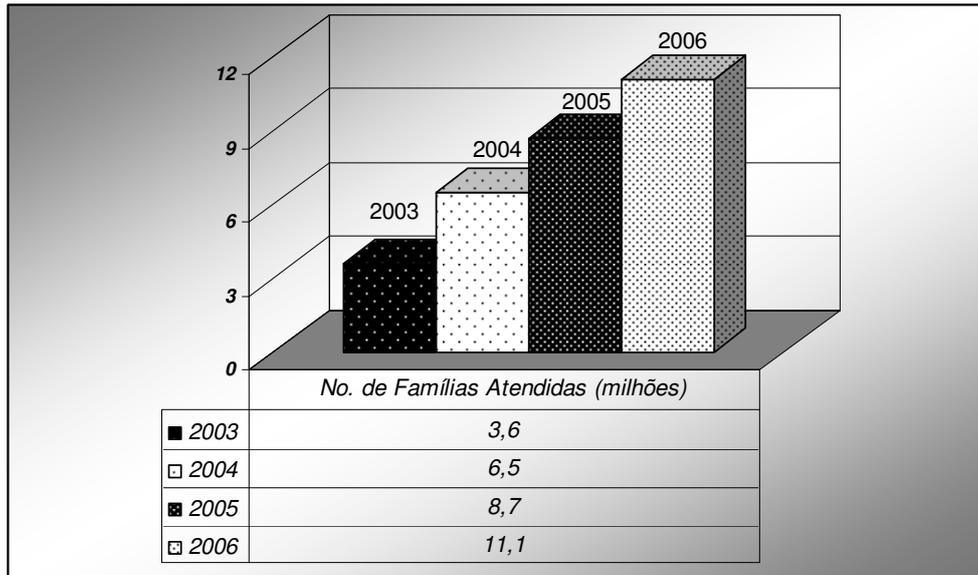
Conforme pondera ainda a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL, 2006), o crescimento econômico é essencial para criar uma maior dinâmica no mercado de trabalho e aumentar a capacidade de contribuição dos trabalhadores, mas não se constitui-se como elemento suficiente para a inclusão social. Para tanto, políticas de geração de emprego e renda, capacitação profissional e estímulo ao emprego formal devem ser desenvolvidas como forma de promover proteção social.

Além da questão do incentivo ao ingresso no mercado de trabalho, a priorização das famílias monoparentais é também valorizada nos dispositivos de ajuda social em muitos programas de transferência de renda, como no caso do programa francês Renda Mínima de Inserção (RMI), que, além de conceder uma renda mensal, traz ainda o diferencial de conceder outros abonos sociais, como auxílio-moradia e assistência médica integral gratuita para as famílias beneficiárias (LAVINAS & VARSANO, 1997).

De acordo com dados da PNAD 2004 (apud LAVINAS, 2006, p.10), nos 10 % mais pobres da população brasileira, 37% das famílias são monoparentais com filhos, cuja renda familiar *per capita* média, computando-se apenas os rendimentos do trabalho e aposentadorias, é metade da estimada nos arranjos biparentais. Tais estudos revelaram ainda que 2/3 dessas famílias monoparentais não eram contempladas por nenhum tipo de programa de transferência de renda; nos casos em que havia transferência de benefício, este não compensava o diferencial de renda familiar deste tipo de arranjos de família para o tipo biparental. “Isso só faz reproduzir desvantagens entre crianças pobres, comprometendo ainda mais seu futuro em razão do tipo de família onde vivem.”

Outro ponto fulcral dos programas compensatórios diz respeito à provisão de serviços públicos essenciais. Na opinião de Pochmann (2006 apud LOUVEN, 2006), apesar de o Bolsa-Família ter conseguido cumprir as metas estipuladas de amplitude de cobertura pelo número de famílias atendidas - beneficiando, em 2006, 11,1 milhões de famílias -, não foi efetuada a devida convergência com os programas estaduais e municipais. Segundo ele, alcançado o êxito com ações emergenciais que o desenho do programa se propõe, o desafio do governo passa a ser o de encontrar as saídas reais para o problema da pobreza. Pochmann sinaliza, para tanto, que a população precisa ter acesso a emprego, educação e saúde – elementos que só o desenvolvimento da economia pode trazer.

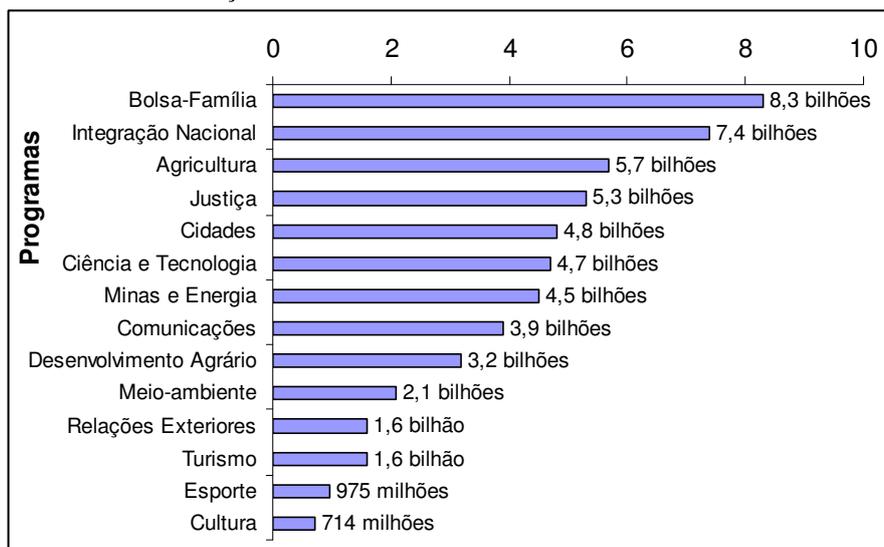
Gráfico 1: Orçamento Federal 2006 - Bolsa-Família X 13 Ministérios



Fonte: O GLOBO (12/08/06)

O alívio da pobreza através dessas ações emergenciais configura-se como estratégia política de baixo porte de investimento, uma vez que não necessita de grandes divisas orçamentárias e tampouco de um projeto de desenvolvimento nacional. O orçamento do Bolsa-Família em 2006 foi de R\$ 8,3 bilhões, contabilizando um orçamento individual superior a de 13 ministérios do governo federal brasileiro, como mostra o gráfico a seguir. Investir no desenvolvimento de um país, por outro lado, demanda um nível de investimento e um conjunto de estratégias de ações coordenadas do governo com distintas áreas de atuação e setores governamentais.

Gráfico 2: Orçamento Federal 2006 - Bolsa-Família X 13 Ministérios



Fonte: O GLOBO (12/08/06)

Indiscutível é o fato de que os gastos sociais são insuficientes para atender à população. De acordo com levantamento feito por Márcio Pochmann (apud GARCIA, 2006), enquanto no Chile 85% dos jovens estão no ensino médio, no Brasil apenas 35% dos jovens de 15 a 17 anos estão matriculados no mesmo nível. Para que o Brasil chegasse à situação do Chile, seria necessário incluir 5,7 milhões de jovens no ensino médio, contratar 510 mil professores e abrir 140 mil turmas e 47 mil salas de aula, somente para o ensino médio. Na saúde, segundo o pesquisador, faltariam 2,6 milhões de leitos hospitalares e 845 mil médicos no Brasil, se o país tratasse dignamente de sua população. Na habitação, o déficit é de quase 11 milhões de moradias.

Analisando a evolução dos gastos sociais das instâncias federal e sub-nacionais na provisão de serviços públicos indispensáveis à população de baixa renda, para o período 2002-2004, Lavinias (2006) alerta para a redução do gasto social em algumas funções imprescindíveis para a redução efetiva da desigualdade, como habitação, saneamento e educação. Apesar da maior cobertura dos programas de transferência de renda assistenciais, a alocação do gasto em funções de primeira necessidade vem decrescendo ou se mantém estagnada, constatando-se que não houve um esforço coordenado dessas instâncias para a redução das desigualdades e o aumento do bem-estar. Assim, à exceção da área de saúde e da rubrica direitos de cidadania, verificou-se que tal como na municipal, houve uma forte retração do gasto social em determinadas funções da esfera estadual, como por exemplo os gastos com o ensino médio, que é de competência estadual.

Para a autora, outro aspecto não contemplado nos programas assistenciais sujeitos à comprovação de renda diz respeito ao grau de ineficiência horizontal que esses programas apresentam. À medida que a ampliação dos gastos, em termos de público-alvo potencial, depende primeiramente de quanto se pretende gastar com um dado programa e, a partir disso, os demais parâmetros são ajustados em função do gasto orçado, percebe-se que os programas focalizados sujeitos à comprovação de insuficiência de renda são desenvolvidos para restringir a demanda, através da sua definição *ex-ante* como mecanismo regulatório para tornar o acesso mais difícil. Como explica Lavinias (2006, p.7): “Se essa demanda vier a variar para mais, a tendência é haver déficit de cobertura, ou seja nem todos os elegíveis serão atendidos.

E esse déficit será tanto maior quanto maior a variação positiva do público-alvo potencial”.

Estudos da Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL, 2006) revelam que a rede de proteção social tem também uma função econômica. Países que têm uma rede de proteção social são inelásticos aos choques porque mantêm um nível mínimo de consumo e produção de sua população mais pobre, e são elásticos ao crescimento, porque, tão logo ele ocorra, as famílias mais vulneráveis sofrem uma recuperação mais rápida. Por outro lado, os países sem rede de proteção social são elásticos ao choque, com perda de capital humano, e inelásticos ao crescimento, dado que essas famílias tardam a se recuperar. Se a economia afeta o social, o social também interfere na economia. Além de mudanças no modelo macroeconômico, ações sob o ponto de vista microeconômico ajudam principalmente os mais pobres a se desenvolverem e a gerar riquezas que contribuam para o crescimento econômico do país.

Capítulo 4. GESTÃO DO FLUXO DE PROCESSOS DO BOLSA-FAMÍLIA

Em meio aos incessantes processos de transformações econômico-produtiva e sócio-política por que veio passando o Estado capitalista, a crise de legitimidade do *Welfare State* e as restrições orçamentárias dos governos centrais conduziram, em muitos países, a transferência da gestão e do financiamento de serviços e políticas para os governos locais. A descentralização das políticas públicas assume-se como tendência de reformulação da estrutura do Estado no âmbito organizacional, político-institucional e financeiro, sendo estabelecida no intuito de se obter ações mais direcionadas às demandas específicas de cada região e uma maior adequação das políticas aos distintos contextos sociais. Como pontua Arretche (1996, p. 48): “faz sentido supor que instituições de âmbito local, dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à participação política, dado que podem possibilitar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações do governo.”

Em se tratando do caso brasileiro, a Constituição de 1988 redistribuiu as competências entre os entes constitutivos, optando pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, sobretudo os sociais, é comum às três esferas de governo – federal, estadual e municipal, indicando que o federalismo brasileiro usufrua de um caráter mais cooperativo, no lugar de dual ou competitivo (SOUZA C., 2005).

No entanto, a complexidade dos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no Brasil se mostra evidente, na proporção em que se distingue entre o que os governos pretendem realizar e o que, de fato, realizam. Na prática, ao envolver vários níveis de governo, tais processos lidam com estruturas organizacionais administrativas heterogêneas e, muitas vezes, até competitivas (SOUZA, C., 2003). Cooperativas ou não, os processos devem envolver a orquestração de todas as instâncias governamentais para a provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, devendo constituir-se como uma ação intencional, com objetivos e metas a serem alcançados.

Via de regra, a gestão administrativa e a implementação dos PGRMs são, geralmente,

de responsabilidade das coletividades locais, isto é, dos municípios e esferas subnacionais equivalentes (LAVINAS & VARSANO, 1997). Nesse contexto de descentralização e de uma maior autonomia local para obter otimização de recursos, com maior adequação às demandas sociais e foco nos resultados, faz-se necessário, pois, investir e aprimorar os controles, auditorias e processos de responsabilização (BOORSMA, 1997).

Como resposta à necessidade de responsabilização dos implementadores de programas sociais, verifica-se que os sistemas de informação tornam-se fundamentais para a tomada de decisão, a prestação de contas e a melhoria da qualidade dos serviços prestados, no sentido de mensurar dados, monitorar processos e avaliar resultados. Na gestão das políticas sociais, tais instrumentos tornam-se grandes aliados no controle dos processos operacionais e na regulação dos dados dos beneficiários dos programas, auxiliando no cumprimento da lógica esperada de um programa. Em vista disso, sistemas de informação integrados são desenvolvidos para gerar dados cadastrais, processar informações dos beneficiários, estabelecendo rotinas e procedimentos que assegurem a acuracidade da informação e o compartilhamento dos dados com outras instâncias de governo.

Entende-se aqui como sistemas de informação o conjunto de bancos de dados e rotinas operacionais que armazenem, manipulem e gerenciem dados e processos eletronicamente, em conformidade com padrões técnicos pré-especificados. Logo, o conjunto de sistemas públicos de informação deve ser capaz de armazenar os dados cadastrais em meio magnético de forma acurada, estabelecer regras consistentes de checagem de informações e desenvolver rotinas periódicas de atualização e remoção de dados, além de poder integrar eletronicamente distintas bases de dados das agências e órgãos públicos.

Por se dirigir a clientela específica que devem se sujeitar à comprovação de insuficiência de renda e idade, e ainda cumprir as contrapartidas estabelecidas - como assiduidade escolar e acompanhamento de saúde -, um programa de transferência de renda condicionada requer que sejam utilizados sistemas de informação como mecanismos de controle e monitoramento para a provisão dos benefícios e a verificação das suas elegibilidades e condicionalidades.

No caso do Bolsa-Família, no tocante à transferência ou ao compartilhamento dos processos de responsabilização para outras esferas de governo que não só a federal, a máquina governamental responsável pela sua implementação e administração ficou a cargo dos municípios. Na sua concepção está previsto que as prefeituras implementem o programa localmente, fazendo uso de uma abordagem intersetorial e integrada de diferentes áreas e secretarias – como assistência social, educação e saúde. Ademais, esse tipo de estrutura prevê uma forte interação entre as secretarias municipais e as áreas competentes do governos federal – como as secretarias dos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação e da Saúde, além de outras entidades federais responsáveis pela provisão dos pagamentos aos beneficiários e pela regulação dos dados e dos processos operacionais com os municípios.

Nesta estrutura, as prefeituras devem prover informações pertinentes e atualizadas dos beneficiários para alimentar os cadastros públicos do governo federal. Da mesma forma, o governo federal deve dispor de meios apropriados para a efetiva operacionalização e coordenação do programa nos diferentes municípios, com base nos seus objetivos, escopo e metas estipulados para ele, mas levando em conta as condições de operacionalização dos organismos municipais.

O último capítulo deste estudo tem por objetivo, portanto, analisar as condições de implementação do Bolsa-Família e os mecanismos de focalização do seu público-alvo, pretendendo-se identificar se esses mecanismos são ou não apropriados e quais seus principais pontos críticos. Para tanto, tomar-se-á o município de Recife como estudo de caso na análise do processo de implementação do programa.

Vale ressaltar que a opção por utilizar o município de Recife como estudo de caso dessa dissertação de mestrado se deu pela oportunidade de participação no projeto de pesquisa « Impactos do Bolsa Família e do Benefício da Prestação Continuada (BPC) na Reconfiguração dos Arranjos Familiares, das Assimetrias de Gênero e na Individuação das Mulheres », firmado no âmbito da parceria entre o Instituto de Economia da UFRJ (IE/UFRJ) e a Escola Nacional de Ciência Estatística do IBGE (ENCE/IBGE). O referido projeto – ainda não finalizado até o momento da produção deste último capítulo da dissertação - teve como propósito avaliar os diferentes

impactos dos programas sociais Bolsa Família e BPC no município de Recife, com vistas a estudar, através da análise de seis efeitos-renda, o impacto de tais programas na modificação das relações intra-familiares, conjugais e intergeracionais na reconfiguração dos arranjos familiares e das assimetrias de gênero. Não obstante, para fins dos objetivos desta dissertação de mestrado, serão utilizadas apenas as informações do projeto pertinentes ao estudo do sistema de focalização do Bolsa-Família utilizado em Recife, como forma de evidenciar as condições, problemas e soluções que determinadas prefeituras vêm se deparando na trajetória de implementação deste programa federal no seu município¹³⁹.

4.1. Abordagem Metodológica na Análise do Processo de Implementação

De um modo geral, os estudos sobre políticas públicas concentram a sua atenção em um dos seguintes processos: formulação, implementação ou avaliação. Sem que se perca de vista a importância do processo de formulação de uma política, projeto ou programa social, a necessidade por gerir programas sociais eficientes e eficazes fez rogar o interesse dos pesquisadores do espaço público nos processos de implementação e avaliação de políticas públicas (FARIA, 2003).

Entendendo que as variáveis do mundo real são muito mais complexas que aquelas contempladas no modelo do formulador, resultados de baixo êxito podem levantar questões e pontos críticos que devem ser analisados e trabalhados, a fim de que os objetivos e metas de um programa social surtam o efeito desejado. Da mesma forma, resultados eficazes podem sugerir ações de implementação que orientem novas experiências de implementação ou ajudem aquelas mal-sucedidas no atingimento dos seus objetivos.

No sentido de entender e aclarar o processo de implementação das políticas públicas, do ponto de vista teórico-metodológico, Souza defende que a análise da implementação de políticas públicas deve fazer uso de modelos ou tipologias de políticas públicas que ajudem a superar o que a literatura chama de primeira geração de estudos nessa área, isto é, excessivamente focada nos fracassos e assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são

processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos. Segundo a autora, é preciso que se avance para a chamada segunda geração que privilegia o desenvolvimento de tipologias analíticas, no intuito de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas (SOUZA, C., 2003).

Dentro disso, a autora coloca que a metodologia de análise *bottom-up*, cuja importância cresceu a partir dos anos 80 através dos estudos de Michael Lipsky¹⁴⁰, permite analisar a política pública a partir de três premissas: *a)* da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, tomadores de decisão e atores que se encontram na esfera “central”; *b)* da natureza do problema que a política pública busca responder; e *c)* do mapeamento das redes de implementação.

Ao estudar o processo de implementação de um programa, a metodologia de análise *bottom-up*¹⁴¹ (de baixo para cima) oferece uma abordagem em nível micro, que, diferentemente da análise *top-down* (de cima para baixo) – que trabalha em nível macro -, não analisa a implementação da política somente sob a ótica do formulador. A análise de baixo para cima leva em consideração aqueles que estão mais próximos das ações resultantes das políticas no fluxo do processo de planejamento (OLIVEIRA, J., 2006). A abordagem em nível micro, portanto, traz para o foco do debate a atuação dos implementadores e das suas redes de relação com todos os atores sociais envolvidos no processo de implementação de um dado programa ou política pública.

Dado que o Bolsa-Família foi concebido centrado no aparelho municipal, isto é, com a maior parte das ações de implementação sendo realizadas pelos governos municipais¹⁴², vislumbra-se uma variação considerável na maneira de implementar o programa localmente, principalmente em decorrência da existência de diferentes estruturas municipais, em que se verificam formas diversas de práticas de administração operacional, instrumentos de monitoramento dos dados e controle das condicionalidades variando de um município para outro (JANVRY et al., 2005). Tal característica parece produzir efeitos diversos nos resultados da implementação do programa, de acordo com o agente implementador.

Pelo modelo brasileiro de gestão descentralizada, as prefeituras são, pois, os principais gestores do Bolsa-Família junto às famílias, atuando na ponta. No que concerne o papel dos municípios na operacionalização do programa, o desenho do programa prevê que a sua implementação se dê por meio de uma unidade de coordenação que é responsável por: articular os diversos órgãos e entidades locais relacionados ao programa; interagir com as instâncias competentes da esfera federal (Secretaria Executiva e Caixa Econômica Federal) e estadual; e atender diretamente aos beneficiários potenciais e atuais do programa. Suas principais atribuições são: estruturar uma equipe multisetorial de coordenação do programa no município; assegurar a oferta de serviços essenciais de saúde, educação, acompanhamento alimentar e nutricional para tornar viável o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias; coordenar o processo de cadastramento, seleção, renovação, suspensão e desligamento das famílias beneficiárias¹⁴³; capacitar os profissionais envolvidos; incentivar a criação de conselhos municipais para assegurar o controle social do programa; informar periodicamente à Secretaria Executiva do Programa e aos Ministérios Setoriais os dados sobre o cumprimento das condicionalidades previstas no programa (MDS, s/d).

Não obstante o estudo da implementação do Bolsa-Família tenha como figura de atuação os municípios, vale ressaltar aqui o papel que os governos estaduais tem na lógica desse programa. De acordo com o MDS (s/d), a participação dos estados pode envolver desde o apoio técnico e logístico para a implementação do programa nos municípios até a efetiva coordenação do programa no respectivo estado, dependendo dos interesses e da disponibilidade de recursos de cada estado. Assim, os governos estaduais podem agir, por exemplo, indicando um interlocutor para iniciar o processo de negociação e articulação com o governo federal ou viabilizando a oferta de serviços da rede de proteção social nas áreas relacionadas ao programa. Além disso, os estados podem dar um suporte os municípios no processo de cadastramento dos beneficiários de cada localidade e ainda incentivar a criação de conselhos estaduais e municipais para permitir o controle social do programa.

Aplicando a abordagem metodológica *bottom-up* na análise de implementação do Bolsa-Família, considerar-se-á neste estudo, portanto, a ação das prefeituras e suas secretarias municipais, enquanto implementadores do programa em nível local. Por

isso, no intuito de evidenciar a natureza do problema que o programa busca responder, interessa-se aqui mapear as suas redes implementação, no tocante à sua efetividade em âmbito local.

Para tanto, ao tomar Recife como estudo de caso, serão mapeados os processos intrínsecos à implementação do programa no município, os quais puderam ser levantados através de publicações oficiais e das pesquisas de campo realizadas na Prefeitura de Recife. Pretende-se, com isso, identificar os procedimentos do sistema de focalização adotado, a partir das condições de trabalho das secretarias da Prefeitura, dos arranjos institucionais que se fizeram necessários formar e das interações recíprocas entre a Prefeitura, governo federal e público-alvo do programa. Além disso, espera-se identificar algumas das barreiras encontradas durante as etapas de implementação do programa localmente e as soluções que porventura foram encontradas para a operacionalização das atividades no cotidiano da Prefeitura.

4.2. Pontos Críticos da Focalização do Bolsa-Família em Recife

Conforme evidenciado no capítulo anterior, estudos do Banco Mundial publicados em 2006 revelaram que, em termos quantitativos, o Brasil possui o mais amplo e bem focalizado programa de transferência de renda da América Latina. Não obstante, mesmo conseguindo atingir uma parcela maior dos 40% brasileiros mais pobres, a focalização do Bolsa-Família apresenta aspectos de ineficiência que necessitam ser identificados para o correto cumprimento da sua lógica e operacionalidade: de acordo com a PNAD 2004 do IBGE, 43,0% dos domicílios mais pobres no Brasil – sem rendimento ou com rendimento mensal domiciliar *per capita* de até 1 salário mínimo - ainda não estava incluída, em 2004, em programas de transferência de renda do governo (IBGE, 2006a). Apesar de os números atuais demonstrarem um maior aumento do número de beneficiados do Bolsa-Família, *por que é tão difícil chegar a essas famílias pobres?*

Um estudo de Coady, Grosh and Haddinnott (2003 apud JANVRY et al., 2005) analisou um banco de dados com mais de 120 ações de combate à pobreza de 48 países distintos e encontrou uma forte associação entre os mecanismos de

implementação de programas e o seu grau de focalização¹⁴⁴. À medida que resultados diferentes ocorrem a partir das condições, da capacidade de quem implementa e mesmo à revelia do que se busca como objetivo, percebe-se que a implementação de um programa de transferência de renda constitui-se como um processo interativo e continuado de tomada de decisões de diferentes atores sociais, cujas diferentes formas de atuação estratégica produzem efeitos e resultados distintos.

No caso específico do Bolsa-Família, observa-se que o processo de descentralização das políticas públicas brasileiras conduziu as suas ações de implementação para cargo dos governos municipais. Em virtude da diversidade de interesses políticos, práticas e sistemas de administração operacional existente entre os municípios brasileiros, acabou havendo uma variação considerável de modelos de implementação do programa localmente.

Estudos avaliativos do Bolsa-Família e do antecessor Bolsa-Escola Federal, realizados pelo Banco Mundial, revelaram que há uma significativa heterogeneidade em relação às estratégias adotadas no processo de implementação de cada município e à qualidade deste processo¹⁴⁵ (JANVRY et al., 2005). Por essa razão, verifica-se que o grau de focalização do Bolsa-Família e o alcance dos seus objetivos pode diferir enormemente de um município para outro, dependendo, sobretudo, das condições de trabalho e interesses do implementador.

Se os objetivos de uma instituição social devem estar orientados para a eficiência, a promoção da equidade e a viabilidade administrativa, como defende Barr (2004), o aspecto da eficiência associado aos incentivos de um programa de transferência renda condicionada, por esse raciocínio, está diretamente associado aos mecanismos de focalização que o implementador faz uso, expressos em termos da estrutura de benefícios e condicionalidades para ele instituídos e dos procedimentos do sistema de focalização que utiliza. No caso do Bolsa-Família, o êxito da sua implementação em um dado município depende fundamentalmente de como se dá a gestão dos fluxos de processos e dos dados dos beneficiários, constituindo-se, pois, como questão estratégica para a efetividade do programa.

Assim, no intuito de compreender o fluxo de processos e a lógica operacional que subsiste na implementação do Bolsa-Família, objetiva-se levantar os principais pontos críticos do sistema de focalização do programa e identificar onde eles estão mais concentrados, se: *I)* nos procedimentos para a focalização do programa de transferência de renda ou *II)* no perfil do pessoal administrativo responsável pela aplicação dos mecanismos de focalização.¹⁴⁶

4.2.1. Procedimentos relativos a um sistema de focalização

O principal objetivo da focalização é assegurar que os recursos financeiros disponíveis para um dado programa social atinjam os mais pobres da pirâmide social. Na visão do Banco Mundial:

Central to the success of any social program aimed at poverty reduction is the ability to effectively reach and engage the poor. This has led several countries to experiment with a variety of implementation mechanisms in order to improve the effectiveness of these programs in reducing poverty. And while some evidence exists suggesting that differences in program implementation can have important consequences for program impact, the policy implications of these results remain unclear because the choice of implementation procedures is endogenous. Why a service provider adopts a particular approach to targeting and accountability depends not only on the rules and budgets under which it operates, but also on its own socioeconomic and political settings, institutional arrangements, and administrative capacities. Understanding this choice is particularly important when program implementation is delegated to local governments to act as service providers. Identifying what factors influence local governments' decisions to adopt a particular approach allows us to understand why they may adopt technically sub-optimal implementation strategies from the perspective of program objectives. In addition, understanding these factors heightens our comprehension of the implications of particular implementation strategies for the poor. These insights can help national policy makers better design programs so as to align incentives for service providers with program objectives.

(JANVRY et al., 2005, p.9)

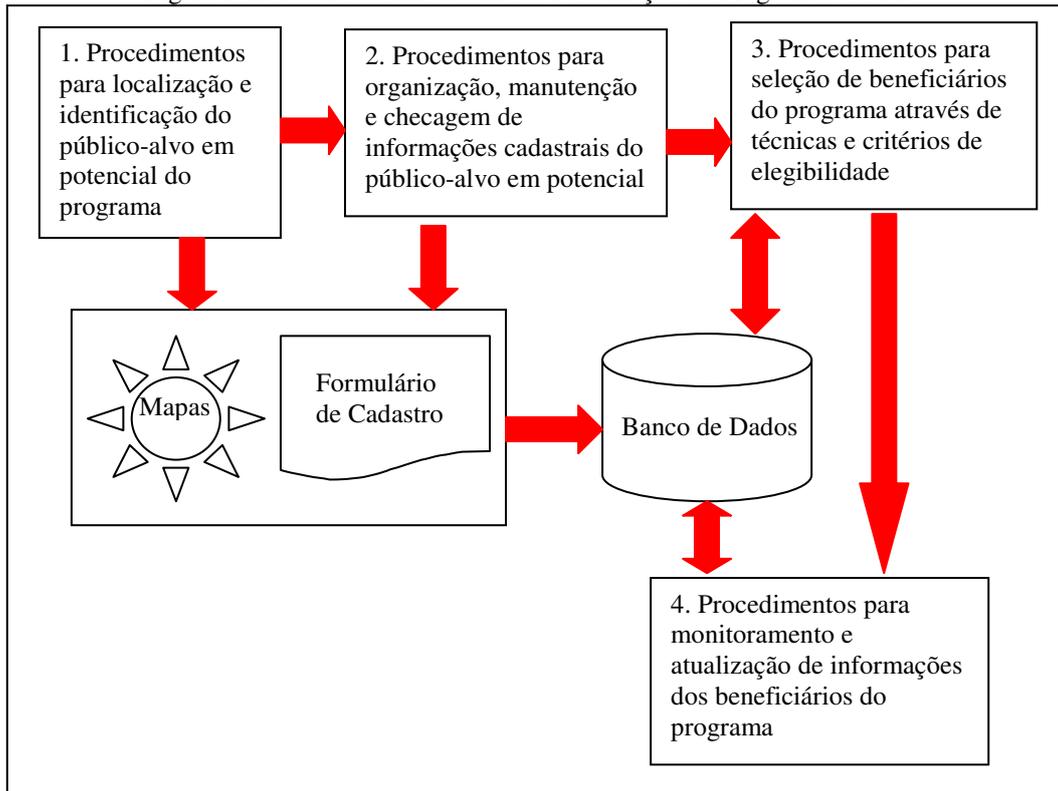
Assim, focalizando nos pobres, muitos países vêm fazendo uso de variados mecanismos de implementação para aumentar a efetividade dos seus programas de

redução da pobreza, produzindo um rol de experiências e efeitos diversos. A partir do aparato institucional governamental do país, sua dinâmica sócio-político-econômica, capacidade administrativa e ainda do porte do orçamento disponível, estabelecem-se os procedimentos e mecanismos que irão definir a estrutura do sistema de focalização de um dado programa de transferência de renda. A forma de concepção desse sistema, bem como a sua rede de componentes e fluxo de processos operacionais determinam a estratégia de implementação do programa e se ele apresentará um maior ou menor grau de focalização. O entendimento desses fatores permite que se possa desenhar e implementar melhores programas, ajustando seus incentivos explícitos e implícitos em função dos seus objetivos e aperfeiçoando novas estratégias de operacionalização.

Além disso, a realização de pesquisas estatísticas aliada à análise de diferentes possibilidades de estruturas e perfis de programas de transferência de renda permite inferir se um dado programa propaga bons ou maus incentivos para o seu público-alvo e se o modo como está sendo conduzido pode ou não ser otimizado. Pode-se identificar, assim, se o programa efetivamente contribui para o afastamento do seu público-alvo dos níveis de pobreza e de indigência, ou se ele acaba por funcionar como um desincentivo à superação do quadro de pobreza, estimulando a sua reprodução ao invés de combatê-la.

Por conseguinte, refletindo de forma sistematizada sobre aspectos metodológicos e estratégias de implementação, uma compilação de trabalhos de pesquisa elaborados por técnicos e consultores do Banco Mundial¹⁴⁷ (apud JANNUZZI, 2005) apontou que um sistema de focalização de programas para população de baixa renda se estrutura a partir de quatro conjuntos de procedimentos: *(i)* para localização e identificação do público-alvo; *(ii)* para organização, manutenção e verificação de informações cadastrais do público-alvo; *(iii)* para seleção de beneficiários dos programas segundo critérios de elegibilidade; *(iv)* para atualização e monitoramento das informações dos beneficiários.

Figura 1: Estrutura de um Sistema de Focalização de Programas Sociais



Fonte: Adaptado de Jannuzzi (2005)

Nesse sentido, Castañeda e Lindert (2005) esclarecem que, nas últimas décadas, os países têm aplicado diversos instrumentos de focalização para programas de transferência de renda, o que inclui o uso de mecanismos de avaliação de elegibilidade do público-alvo em potencial – como teste de renda, teste de elegibilidade multidimensional -, de elegibilidade ampla por categoria - como a focalização geográfica -, de auto-focalização, ou ainda uma combinação desses mecanismos. Como informam esses autores, embora o desenho e a implementação dos sistemas de focalização familiar variem significativamente de país para país, a maioria dos sistemas envolve os seguintes passos básicos: coleta de dados sobre as famílias potencialmente elegíveis; inserção desses dados em um registro unificado de informações sobre famílias; comparação de características familiares com critérios de elegibilidade pré-estabelecidos; e estabelecimento de listas de beneficiários específicas do programa para fins da implementação do programa e do pagamento dos benefícios.

O Banco Mundial (2004 apud JANNUZZI, 2005) analisou os sistemas de focalização

de programas de transferência de renda condicionada existentes na América Latina e nos Estados Unidos e os categorizou em três modelos distintos, segundo as suas estratégias de focalização: o de Teste de Renda Verificada (TRV) ou *Verified Means Testing (VMT)*; o de Teste de Elegibilidade Multidimensional (TEM) ou *Proxy Means Testing (PMT)*; e o de Teste de Renda Não-Verificada (TRNV) ou *Unverified Means Testing (UMT)*. A escolha do tipo de modelo de elegibilidade no nível das famílias depende de diversos fatores, tais como: viabilidade administrativa e orçamentária; viabilidade técnica, dado o grau de informalidade na economia; e aceitação política (CASTAÑEDA & LINDERT, 2005).

Quadro 9: Modelos de sistemas de focalização

Modelo	Principais características
<i>TRV ou VMT</i>	Bons mecanismos de checagem e atualização das informações cadastrais.
<i>TEM ou PMT</i>	Procedimentos objetivos e otimizadores de seleção <i>ex-ante</i> e <i>ex-post</i> de público-alvo em potencial.
<i>TRNV ou UMT</i>	Inexistência de verificações mais sofisticadas das informações prestadas pelas famílias, cadastradas e selecionadas segundo critérios não otimizadores.

Fonte: Adaptado de JANNUZZI (2005)

Assim, os Estados Unidos, por exemplo, utilizam o modelo de Teste de Renda Verificada (TRV), em que a elegibilidade dos programas é determinada por uma avaliação rigorosa de rendas e de bens da família através de procedimentos formais e efetivos para verificação da informação prestada pelo requerente do benefício. Nesse tipo de modelo, em geral, a população dispõe de documentos comprobatórios de sua condição de precariedade e o governo faz uso de processos e sistemas de informação mais estruturados¹⁴⁸.

Já o Chile e o México fazem uso do modelo de Testes de Elegibilidade Multidimensional (TEM) para focalizar uma ampla gama de programas sociais para os mais vulneráveis. Nesses países, as decisões de elegibilidade são baseadas em dados de um índice de variáveis socioeconômicas que são usadas para identificar o grau de bem-estar das famílias. O modelo de TEM é mais usado onde o mercado de trabalho informal é grande e os sistemas de informação são fracos, em que não são possíveis verificações extensivas de renda e bem-estar, e o cruzamento entre diferentes bancos de dados. Por essa razão, são utilizadas ferramentas como Mapas de

Pobreza e indicadores sociais nas etapas de identificação do público-alvo, cadastramento e seleção das famílias, de forma a potencializar a focalização nos pobres, evitando-se, assim, operações de campo dispendiosas e demoradas (CASTAÑEDA & LINDERT, 2005; JANNUZZI, 2005).

Ao contrário desses países, o Brasil utiliza o Teste de Renda Não-Verificada (TRNV), em que a elegibilidade dos seus programas de transferência de renda é baseada na renda auto-declarada - com pouca ou nenhuma verificação de informação – e os dados sobre as famílias são coletados e consolidados pelos municípios, segundo as condições locais de implementação. Segundo o Banco Mundial (apud JANNUZZI, 2005), devido principalmente à fragilidade dos mecanismos de identificação do público-alvo e de verificação das informações declaradas pelas famílias, esse tipo de modelo acaba trazendo alguns problemas na operacionalização do programa, como poderá ser visto a seguir, na análise dos procedimentos do sistema de focalização do Bolsa-Família.

(i) *Procedimentos para localização e identificação do público-alvo*

Estando a maior parte das ações de implementação do Bolsa-Família a cargo das próprias prefeituras – o que incluiu não só as ações de identificação e cadastramento dos beneficiários, como também o monitoramento, a regulação do cumprimento das condicionalidades e o gerenciamento dos mecanismos de controle de pagamento dos benefícios (os pagamentos em si são realizados diretamente das agências centrais para os beneficiários) – verifica-se que as etapas de localização e de cadastramento das famílias no nível local se deram de diferentes formas, em função das condições e dos interesses de cada município.

Como explica Jannuzi (2005), os procedimentos para localização e identificação do público-alvo podem envolver o uso de ferramentas que identifiquem geograficamente a população mais vulnerável, como mapas da pobreza, ou podem fazer uso direto de cadastramentos espontâneos detalhados em maior ou menor grau para uma posterior avaliação da elegibilidade da família beneficiária.

No caso brasileiro, no período 2001-2003, a experiência obtida com o programa Bolsa-Escola mostrou que determinados fatores influenciaram as escolhas dos governos municipais, enquanto implementadores deste programa federal. No final desse período, o programa havia sido implantado em quase todos os 5.561 municípios brasileiros, alcançando cerca de 8,6 milhões de crianças em mais de 5 milhões de famílias (JANVRY et al., 2005). Em outubro de 2003, foi criado o Bolsa-Família por meio da unificação dos programas sociais Bolsa Escola Federal, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, com a migração progressiva do registro dos beneficiários desses programas para Cadastro Único de programas do governo federal (MDS, 2005).

No Brasil o acesso ao Cadastro Único foi definido federalmente, por meio de uma abordagem de pesquisa baseada em cotas, em que os municípios recebem cotas pré-determinadas que determinam o número de famílias que eles podem inscrever. Contudo, o governo federal não estabeleceu diretrizes formais sobre como os municípios deveriam identificar as famílias a serem cadastradas. Assim, alguns municípios utilizaram seus próprios dados com base em mapas de microáreas de pobreza e/ou de vulnerabilidade, enquanto em outros, entretanto, o processo de tomada de decisão de elegibilidade sobre quais famílias deveriam ser cadastradas acabou não sendo claro, podendo ocorrer falta de transparência e manipulação política (CASTAÑEDA & LINDERT, 2005, p.19).

Na ocasião da implementação do Bolsa-Família, as prefeituras trabalharam basicamente com duas opções de localização e identificação do público-alvo: fazer de censos ou de ferramentas geoterritoriais para identificar os mais pobres ou chamar os pobres através de campanhas de divulgação para se cadastrarem. Por questões orçamentárias, grande parte das prefeituras optou pela segunda alternativa, em que a população vulnerável recorria aos centros administrativos locais para efetuar o seu cadastramento (GÓIS, 2006b). Localizar o mais pobre tornou-se um problema para muitas prefeituras, como na de Recife, em que todo o processo de identificação do público-alvo se deu através de campanhas de cadastramento das famílias nos centros administrativos locais.

O município de Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro, optou por oferecer, em 2004, mil cadastros para a Pastoral da Criança, que fez um planejamento para inscrever de oito a dez famílias por bairro (OTAVIO, 2006). Se o cadastramento é realizado em postos específicos, afastados das residências dos mais necessitados, por exemplo, isso pode implicar em custos adicionais que muitas vezes não se pode arcar, acarretando a exclusão dessas famílias do programa (TORRES & MARQUES, 2004). Além disto, no trabalho de divulgação, fazer com que a informação sobre a política e os locais de cadastramento chegue ao mais pobre constituir-se em tarefa complexa, à medida que o mais pobre é geralmente o mais pobre de informação. O desconhecimento de como ter acesso e de seus direitos, enquanto elegível ao programa, trouxe dificuldades para atingir o seu público-alvo em potencial (GÓIS, 2006b).

Em meio às dificuldades de identificação do público-alvo em potencial, alguns autores defendem a execução de cadastramentos por meio de questionários mais sofisticados, que permitem gerar indicadores complexos de vulnerabilidade sócio-econômica e, dessa forma, identificar os beneficiários com necessidades mais prementes (BARROS & CARVALHO, 2002 apud TORRES & MARQUES, 2004).

No entanto, usar de uma estratégia técnica dessa natureza pode acarretar problemas operacionais de difícil gerenciamento. A começar que o processo de cadastramento exigiria a utilização de questionários no nível de um levantamento censitário ou *survey* que poderia ser também alvo de manipulação por parte do público-alvo do programa, à medida que identifica que tal instrumento vai ser utilizado para fins operacionais e, assim, direciona as respostas de modo a se enquadrar nos critérios de seleção independentemente de sua real situação socioeconômica. Desse modo, o processo de cadastramento poderia produzir vazamentos importantes, derivados de erros propositais de declaração no ato da coleta de informação dos beneficiários em potencial. Concentrar em ações para combater os erros de declaração no cadastramento, como a exigência de documentos comprobatórios de renda ou a fiscalização das famílias através de acompanhamentos e visitas domiciliares, acaba, por outro lado, gerando um maior nível de burocratização – com aumento dos custos do programa - e de complexidade de execução (TORRES & MARQUES, 2004).

Por esses motivos, os autores colocam que as principais críticas à estratégia de cadastramento adotada para programas de transferência de renda condicionada como o Bolsa-Família relacionam-se não com o seu desenho lógico, mas com as dificuldades operacionais iminentes, principalmente quando realidades sociais muito diversas são tratadas de modo indistinto, sem que se levem em conta as diferenças e distorções existentes em todo território nacional ou em um mesmo município.

Não obstante, se fosse possível primeiramente identificar as áreas que tivessem uma elevada concentração de pobres e o programa pudesse ser aplicado nessas áreas, as dificuldades e problemas relacionados à localização do público-alvo em potencial não poderiam ser minimizadas?

A Prefeitura de São Paulo fez uso, em 2004, do Mapa da Vulnerabilidade do município, que revela as condições de carências sociais através de mapeamentos demográficos e socioeconômicos por setor censitário (13.193 setores censitários). Este instrumento permitiu que o governo local conhecesse a distribuição da estrutura sócio-econômica ao longo do espaço urbano, apontando as áreas de maior vulnerabilidade social, segundo o nível de destituição sócio-econômica (CEM, 2004). Esse tipo de mapeamento com uso de indicadores sociais e econômicos pode ser utilizado como uma ferramenta de gestão urbana, à medida que permite identificar os problemas que devem ser atacados e os tipos de programa social a serem implementados por tipo de público do município.

Mas, enquanto algumas prefeituras, como a de São Paulo, puderam fazer uso de mapas de pobreza que evidenciam a localização das populações mais vulneráveis e auxiliam na provisão de uma rede de proteção social mais adequada, na contramão dessa realidade, a maioria das prefeituras brasileiras não dispõe desse tipo de ferramenta de gestão pública. A esse respeito, Torres & Marques (2004, p.36) argumentam que as políticas sociais de transferência de renda devem incorporar, na sua operacionalização, a dimensão territorial, como forma de aumentar a eficiência da política através de um maior direcionamento de recursos, além de contribuir no combate aos efeitos sociais negativos das localidades com altas concentrações de famílias pobres. Segundo os autores: “quanto maior o grau de desagregação territorial

das unidades espaciais de intervenção, maior a probabilidade de direcionar os recursos de forma adequada para os grupos efetivamente necessitados.”

(ii) *Procedimentos para organização, manutenção e verificação de informações cadastrais do público-alvo*

O segundo tipo de procedimento diz respeito à armazenagem dos dados do público-alvo em bancos de dados ou em outros meios eletrônicos, incluindo também os processos de manutenção - através do estabelecimento de rotinas de atualização de dados - e de cruzamento e/ou checagem das informações cadastrais dos potenciais beneficiários – por meio da integração com outros sistemas de informações governamentais ou de visitas domiciliares de inspeção (JANNUZZI, 2005).

Assim como ocorreu no processo de identificação do público-alvo em potencial, houve também variações consideráveis no cadastramento dos beneficiários do Bolsa-Família entre municípios. Tais variações expressaram-se muito em função dos custos envolvidos no cômputo do orçamento municipal e do tipo de governança local (JANVRY et al., 2005).

Da mesma forma, as dificuldades enfrentadas por muitos municípios no processo de localização e identificação do público-alvo em potencial, também se fizeram presentes no processo de cadastramento das famílias. Ao realizar os cadastramentos, um problema encontrado pelas prefeituras foi a falta de documentação dos beneficiários em potencial. No Rio de Janeiro, em 2004, 12% do público-alvo não tinham documento de identidade (OTAVIO, 2006). No ano de 2003, em muitos lugares, optou-se por fazer um mutirão com juízes, tabeliões e ONGs para regularizar a situação de 2 milhões de famílias que não podiam receber o benefício por essa razão (GÓIS, 2006b). Entretanto, nas grandes metrópoles brasileiras¹⁴⁹, as maiores dificuldades encontradas por muitas prefeituras foram o próprio tamanho dos municípios, a intensa movimentação das famílias mais vulneráveis e ainda a incapacidade de investimento em infra-estrutura para criar e manter cadastros atualizados (OTAVIO, 2006).

Além disso, o desenho do Bolsa-Família prevê que as prefeituras implementem e administrem o programa localmente, demandando que haja uma profunda integração entre diferentes áreas e secretarias municipais - geralmente as de Assistência Social, de Educação e de Saúde. Na estrutura concebida, as secretarias das prefeituras devem prover informações pertinentes e atualizadas dos beneficiários para alimentar os cadastros públicos do governo federal. Da mesma forma, o governo federal deve dispor de meios apropriados para a efetiva operacionalização e coordenação do programa nos diferentes municípios, com base nos seus objetivos, escopo e metas estipulados para ele, mas levando em conta as condições de operacionalização dos organismos municipais.

Sabe-se que todos os dados dos beneficiários do Bolsa-Família são armazenados no Cadastro Único – banco de dados do governo federal (Cad. Único), a partir dos dados cadastrais enviados por cada prefeitura (Vide campos do Cad. Único no Anexo 1). O registro dos beneficiários é inserido por família no Cad. Único, em que é gerado um número de identificação unívoco (NIS) para o titular da família – geralmente a mãe das crianças beneficiárias – e para cada criança beneficiária, com vistas à disponibilização do cartão magnético e ao acompanhamento da família. Este banco de dados armazena dados das famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros, reunindo informações tais como: características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo); composição familiar (número de membros, existência de gestantes, idosos, mães amamentando, deficientes físicos); qualificação escolar dos membros da família; qualificação profissional e situação no mercado de trabalho; nível de rendimentos; despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).

Estudos do Banco Mundial mostram que o processo de cadastramento do público-alvo tem sido um problema em muitos países em desenvolvimento e comprovam que “diversos fatores relacionados à administração da informação afetam a qualidade dos sistemas de focalização familiar”. De acordo com tais estudos, mesmo se os dados forem coletados no nível local, um banco de dados consolidado é importante para rastrear beneficiários e evitar duplicações. Para a identificação adequada de cada indivíduo ou família cadastrada deve ser utilizado um único número de identificação social, a fim de associar os beneficiários e as informações do cadastro a outros

sistemas de informação oficiais. Além disso, o sistema deve ser capaz de efetuar atualizações sempre que for necessário e de armazenar dados históricos, para a renovação dos beneficiários, o rastreamento de fraudes e para evitar situações de beneficiários “fantasma”, quando acontece no caso em que os registros se tornam desatualizados. O Banco Mundial atenta ainda para a importância da administração do banco de dados ser feita de forma a responder com flexibilidade a atualizações e a mudanças no desenho do programa, bem como prevendo a integração com outros programas de verificação e a utilização de manuais bem elaborados e de treinamentos adequado para os usuários (CASTAÑEDA & LINDERT, 2005, p.11).

Em Recife, a inserção dos dados cadastrais das famílias no Cad. Único é feita pelos técnicos da Secretaria de Assistência Social, a partir de informações extraídas dos formulários de papel que a Secretaria de Educação provê. O processo de cadastramento em si das famílias beneficiárias do Bolsa-Família é efetuado pela Secretaria de Educação, devido à experiência operacional de cadastramento desta última com o programa municipal Bolsa-Escola.

Desde 2001, a Secretaria de Educação de Recife efetua todo o cadastramento das famílias beneficiadas pelo Bolsa-Escola através do Sistema da Secretaria de Educação Bolsa-Escola (SEBE). Este sistema foi criado para armazenar os dados dos beneficiários dos programas municipal e federal, sendo elaborados dois questionários: um para o Bolsa-Escola Municipal e outro para o complemento das informações necessárias para o então Bolsa-Escola Federal, que depois deu lugar ao Bolsa-Família na gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Com a parceira orçamentária firmada entre a Prefeitura de Recife e o Governo Federal, a Prefeitura complementa - até o patamar máximo de R\$ 300,00 - a renda das famílias que recebem o benefício do Bolsa-Família, cujo perfil sócio-econômico esteja de acordo com os critérios de elegibilidade do Bolsa-Escola Municipal. O acordo com o governo federal prevê ainda que haja beneficiários recebendo recursos cuja renda é paga parte pelo município e parte pelo governo federal (renda pactuada). Há em Recife, portanto, quatro casos de beneficiários de transferências de renda para manter alunos carentes na rede pública de ensino: aqueles que recebem somente recursos do Bolsa-Família (com valores variando conforme o número de crianças

elegíveis na família e renda mensal *per capita* ou conforme a inscrição prévia da família em outros programas federais como o Auxílio-Gás e o Bolsa-Alimentação), aqueles que recebem somente recursos do Bolsa-Escola (variando conforme o número de crianças elegíveis na família), aqueles que recebem recursos advindos do Bolsa-Família complementados com recursos do Bolsa-Escola e aqueles cujo valor total do benefício recebido é repartido entre o município e o governo federal¹⁵⁰.

Vale mencionar que, com o cadastramento realizado em 2001, mais de 80.000 pessoas se inscreveram no Bolsa-Escola Municipal, mas somente 10% foram inseridas neste programa¹⁵¹. Em 2002, houve um outro recadastramento e, desde então, os dados cadastrados no SEBE passaram a ser incorporados no Cadastro Social da Prefeitura de Recife (PPSU), desenvolvido pela Empresa Municipal de Informática (EMPREL) da prefeitura de Recife para agregar os dados e informações dos beneficiários dos programas que as secretarias de Educação, Assistência Social e Saúde gerenciam. Com a introdução do Cad. Único, o PPSU envia os dados dos beneficiários do Bolsa-Escola Municipal, cujos custos são compartilhados com o governo federal, para serem adicionados ao Cad. Único.

O PPSU foi desenvolvido na tentativa de prover uma solução que pudesse agregar os dados e informações passadas pelas três secretarias municipais, integrando-as e otimizando os fluxos de informações entre elas, o governo federal e os beneficiários dos programas sociais. No desenho da sua estrutura de dados, o PPSU é alimentado com dados dos beneficiários dos programas das Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social (vide estrutura de campos do PPSU no Anexo 3). Os esforços locais para o desenvolvimento do PPSU se concretizaram à medida que o desenho do Cad. Único prevê a sua integração com bases de dados de famílias de baixa renda mantidas por estados e municípios, através da execução de rotinas de migração de registros.

Quanto aos processos de manutenção e de cruzamento e/ou checagem das informações cadastrais fornecidas pelos beneficiários, não são feitas quaisquer visitas domiciliares de inspeção para fins de verificação do cumprimento das elegibilidades do Bolsa-Família. Até a ocasião da pesquisa de campo em Recife, tampouco o Cad. Único se integrava a outros sistemas de informações governamentais para esta

verificação. A Secretaria de Educação de Recife efetua o controle da elegibilidade de nível de renda somente para o Bolsa-Escola e exclusivamente nos casos de denúncia, averiguando se a renda *per capita* da família beneficiária saiu do patamar mínimo exigido para ser elegível ao programa. O controle da elegibilidade do Bolsa-Família de nível de renda não é realizado pela Prefeitura de Recife, em virtude de falta de recursos humanos disponíveis para essa tarefa.

No entanto, a coleta de dados, que irá alimentar os cadastros oficiais e ser a base para a seleção das famílias beneficiárias, ainda padece de outros problemas. No tocante ao fornecimento de dados que garantam a integridade e a acuracidade do banco de dados, sabe-se que são de pior qualidade os registros produzidos a partir das informações advindas de famílias cuja situação socioeconômica e cultural é mais precária. Além disto, muitos endereços fornecidos são imprecisos ou não correspondem ao verdadeiro endereço do solicitante ou não constam na listagem oficial de endereços locais cadastrados, como acontece em muitos casos de moradores de favelas ou outros tipos de construções não-regularizadas (TORRES & MARQUES, 2004).

(iii) *Procedimentos para seleção de beneficiários dos programas segundo critérios de elegibilidade*

Os procedimentos para seleção de beneficiários dos programas fazem uso de técnicas estatísticas e de critérios de elegibilidade por meio da definição de indicadores, medidas-síntese ou escalas de pontos a partir de variáveis do cadastro eletrônico, as quais podem ainda ter pesos diferenciados que classificarão as famílias beneficiárias segundo: a elegibilidade – elegível ou não-elegível -, a situação de vulnerabilidade – por indicadores sociais ou pela definição de categorias de vulnerabilidade -, ou ainda a partir da combinação de variáveis cadastrais – como por de cortes por renda domiciliar *per capita* (JANNUZZI, 2005).

Segundo informações divulgadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o governo federal utiliza o Cad. Único para selecionar os potenciais beneficiários dos programas Bolsa Família, Agente Jovem, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), desconto da tarifa de energia elétrica e outros. De acordo com o MDS, o Cad. Único não está sendo utilizado só por esses

programas financiados pelo governo federal, mas também como sistema de informação oficial de outros programas sociais oriundos de vários estados e municípios (MDS, s/d).

A partir da experiência obtida com o antigo programa federal Bolsa-Escola, o processo de seleção dos beneficiários do Bolsa-Família foi reformulado, passando a ficar não mais a cargo da esfera municipal, mas sim da federal. Estudos avaliativos do Bolsa-Escola constataram que, em várias prefeituras, houve um desentendimento com relação a que esfera caberia a tarefa de selecionar os beneficiários deste programa federal – se era papel dos municípios ou do próprio governo federal. Nesse processo de decisão local, também foi constatado a influência de fatores políticos pernósticos e antiéticos - como a prática do clientelismo ou favorecimento em prol de benesses políticas ou financeiras – e fatores sociais - como a instituição de Comitês de Controle Social – que contribuíram para dar uma maior transparência ao processo (JANVRY et al., 2005).

No Bolsa-Família, a seleção dos beneficiários é realizada pelo governo federal via MDS, em função do número de vagas estabelecido pelo governo federal por estado/município, da estimativa de famílias pobres em cada município e dos recursos orçamentários disponíveis. Os critérios de inclusão de famílias novas no programa variam conforme os processos de pactuação específicos com estados e municípios¹⁵², com priorização de famílias de comunidades específicas e municípios com mais baixa cobertura. Entretanto, não são utilizados indicadores multidimensionais para seleção das famílias (MDS, s/d).

Além disso, o desenho do programa prevê que todas as famílias que recebiam os programas de transferência de renda - Cartão Alimentação, Bolsa-Alimentação e Bolsa-Escola, que estão no Cadastro Único e atendem aos critérios de elegibilidade, serão gradualmente integradas ao Bolsa-Família. Assim, por exemplo, se uma família, cuja renda mensal *per capita* é inferior a R\$ 50,00, recebe R\$ 30,00 para duas crianças incluídas no extinto Bolsa-Escola Federal, com a migração para o Bolsa-Família ela passará a receber R\$ 80,00, correspondente ao valor fixo de R\$ 50,00 mensais mais o variável de R\$ 15,00 por criança (MDS, s/d). Apesar dos esforços que têm sido empreendidos na efetuação do processo migratório, percebe-se ainda uma

grande variação dos valores dos recursos pagos para os beneficiários, por conta da vinculação destes com os programas antigos.

Definido o número de vagas disponíveis por município, resta selecionar quem serão os beneficiários do programa em cada município, levando-se em consideração os padrões de elegibilidade exigidos pelo programa e os recursos orçamentários disponíveis. Na prática, o processo de seleção das famílias beneficiárias não é conduzido de modo assim tão transparente.

Obedecidos os critérios de elegibilidade estabelecidos para o programa, que outros critérios são utilizados para a seleção das famílias, levando-se em conta as restrições de orçamento previstas para o pagamento dos benefícios? Quem decide como e quais serão os beneficiários? O que faz uma família ser escolhida beneficiária e outra, com mesmas condições sócio-econômicas, não ser? Na opinião de Torres e Marques, o “calcanhar de Aquiles” de programas de transferência de renda como o Bolsa-Família está centrado no processo de seleção de famílias beneficiárias:

Quem seleciona estas famílias? O fato de a distribuição dos benefícios ser produto de uma escolha de beneficiários torna esse tipo de atividade especialmente propensa a escolhas clientelistas, associadas a trocas de favores, envolvendo usualmente o voto. No passado recente, algumas famílias eram selecionadas por prefeituras e outros agentes locais, segundo critérios vagamente especificados, induzindo a possibilidade de diversos tipos de distorção, tais como exclusão de famílias muito pobres e inclusão de afiliados políticos. (TORRES & MARQUES, 2004, p.31)

Para os autores, é necessário que sejam construídos mecanismos de participação no processo de escolha que tornem o processo o mais transparente possível, tendo em vista a adoção de determinados padrões de desenhos institucionais e gestão da implementação das políticas. Além disso, os autores apontam que se deve investir na construção de mecanismos mais impessoais possíveis para a seleção dos beneficiários dos programas, o que está diretamente relacionado aos sistemas de informação utilizados.

(iv) *Procedimentos para atualização e monitoramento das informações dos beneficiários*

O último procedimento para a estruturação de um sistema de focalização de um programa de transferência de renda estabelece processos periódicos de atualização de informações dos beneficiários, bem como rotinas de monitoramento dessas informações. Tais processos são essenciais para a sistemática da focalização, uma vez que torna possível acompanhar o cumprimento das condicionalidades do programa por beneficiário, efetuar o desligamento dos beneficiários segundo o padrão de elegibilidades e condicionalidades estabelecido, além de permitir monitorar o impacto do programa sobre a vida dos beneficiários (JANNUZZI, 2005).

As estratégias de elegibilidades e condicionalidades de um programa de transferência de renda têm a pretensão de assumir, pela ótica do formulador, um padrão de procedimentos simplificado: “a partir do momento que uma dada família é selecionada como beneficiária de um programa deste tipo, ela passa a receber recursos diretamente de um banco por meio de um cartão magnético, sem qualquer interferência por parte do agente repassador”. Assumindo-se que o sistema de informações é adequado e as estratégias de tratamento dos bancos de dados são adotadas de forma consistente, a probabilidade de duplicação de beneficiários e outras possíveis fraudes tende a ser substancialmente reduzida (TORRES & MARQUES, 2004, p.30). Mas, na prática, tal padrão de procedimentos está longe de ser simplificado, beirando inclusive a complexidade e a inoperância de padrões distintos e desconcertantes.

Estatísticas oficiais do Ministério da Educação (apud JANVRY et al., 2005) revelaram, entretanto, que há uma significativa diferença entre municípios no monitoramento das condicionalidades e no reporte dessas informações para o governo federal. No caso de Recife, o processo de controle das condicionalidades do programa é feito localmente e envolve o trabalho das Secretarias Municipais de Educação e Saúde, prevendo que haja uma forte interação entre elas e as áreas competentes do governos federal. Assim, a Secretaria de Educação é responsável por fazer o controle das condicionalidades de educação, ao passo que o controle das de saúde é realizado pela Secretaria de Saúde.

O controle da frequência escolar - tanto dos beneficiários do Bolsa Escola como do Bolsa Família - são realizados por essa Secretaria de Educação, via Coordenação do Programa Bolsa-Escola. Os beneficiários do Bolsa Escola devem obter 90% de frequência escolar (inclusive os que têm pactuação com o Bolsa Família), enquanto que os do Bolsa-Família (sem pactuação orçamentária com o Bolsa Escola) devem obter 85% de frequência¹⁵³. O processo de verificação da frequência escolar é feito mensalmente para todos os membros da família beneficiada que estão em idade escolar (mesmo que algumas das crianças da família não estejam recebendo o benefício), a partir do envio das pautas pelas escolas dos alunos beneficiários dos programas, sendo todo realizado manualmente. A Secretaria de Educação envia periodicamente os controles do Bolsa-Família diretamente para as instâncias responsáveis do Ministério da Educação do governo federal, sem passar pela Secretaria de Assistência Social do município. A partir das informações de controle enviadas pela Secretaria de Educação, o próprio governo federal efetua as suspensões ou desligamentos dos beneficiários que descumprem as condicionalidades de educação¹⁵⁴ e que, pela idade, não são mais elegíveis à obtenção do benefício.

Na seara da saúde, muito embora o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tenha determinado como condicionalidades para integrar o Bolsa Família que todos os membros da família beneficiária participem do acompanhamento de saúde, percebe-se que, na prática, somente o controle das vacinações das crianças e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil têm sido monitorados pela Secretaria de Saúde do município. Para efetuar esse controle nos municípios, o MDS propôs a utilização do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), no entanto, Recife ainda não trabalha com esse módulo. Ao invés disso, a Secretaria de Saúde do Recife utiliza a listagem das famílias¹⁵⁵ - com os nomes e endereços das famílias que deverão sofrer acompanhamentos - que é passada pelo governo federal duas vezes por ano: a primeira é mandada no mês de janeiro, que a devolve ao governo federal em junho com os resultados do acompanhamento consolidados por distrito sanitário. Em setembro, o governo federal envia uma nova listagem que será remetida de volta pela Secretaria de Saúde em dezembro.

Até a ocasião da pesquisa de campo em Recife¹⁵⁶, não eram feitas visitas domiciliares; as famílias das crianças deveriam ir aos postos de vacinação, levando a carteirinha de vacinação dos seus filhos. A Secretaria de Saúde é ainda responsável pelo acompanhamento de saúde das famílias que ainda permanecem como beneficiárias do programa Bolsa-Alimentação, devendo efetuar o seu monitoramento e enviar os dados periodicamente ao Governo Federal. No que se refere aos processos de suspensão ou desligamento de beneficiários, a Prefeitura mostrou desconhecer se, na prática, o governo federal realmente efetua os desligamentos dos beneficiários que não cumpriram as condicionalidades da saúde.

Entretanto, faz-se importante colocar que, apesar do grande esforço empreendido, observa-se que ainda é insipiente a coordenação entre as secretarias, bem como entre algumas delas e seus respectivos ministérios, como é o caso da Secretaria Municipal de Saúde de Recife, que deve enviar informações de controle das condicionalidades de saúde periodicamente para o Ministério da Saúde. Na visão de funcionários da Prefeitura de Recife, não só foi apontado que a integração entre as três secretarias – Assistência Social, Educação e Saúde – ainda é deficiente, como também que os sistemas de informação disponibilizados para os municípios - como o SISVAN e o Cadastro Único - não estavam preparados e não eram adequados para o controle das condicionalidades do programa Bolsa-Família. Percebe-se, pois, que o controle de vacinação realizado pela Secretaria de Saúde do município ainda carece de uma melhor assistência, no que se refere à operacionalização do processo de controle e a uma melhor troca de informações entre o município e o MDS.

Quanto a efetividade do Cadastro Social da Prefeitura de Recife – o PPSU -, em termos operacionais, esse sistema de informação, entretanto, acabou por constituir-se em um grande banco de dados sem protocolos adequados de crítica e remoção de informações que permitam um controle eficaz do público beneficiário por parte do município. Na ocasião da pesquisa de campo efetuada na Prefeitura de Recife, levantou-se que o PPSU efetua a migração de dados para o Cad. Único, por meio de rotinas de atualização e inserção de novos registros no Cad. Único, mas sem operar com rotinas de remoção de dados. Verificou-se ainda que não eram operadas rotinas de inserção, atualização e remoção de registros do Cad. Único para o PPSU¹⁵⁷ e tampouco estes sistemas estavam preparados para administrar os controles das

condicionalidades do Bolsa-Família¹⁵⁸. À medida que não é efetuado qualquer processo de limpeza da base do PPSU, pode-se, por exemplo, gerar duplicação de registros dos beneficiários do Bolsa Família, acarretando inconsistências tanto no PPSU como no próprio Cad. Único.

Estudos do Banco Mundial sugerem que o Cadastro Único do Brasil sofre tanto de erros de medida como dos efeitos adversos dos incentivos à sub-declaração de renda. Segundo essa instituição multilateral, os erros de medida devem-se a existência de um questionário fraco e limitado, à medida que prevê, em contraste com a uma elevada informalidade da economia, apenas seis questões sobre renda (renda recebida por trabalho, benefícios de aposentadoria, seguro-desemprego, pensão alimentícia, renda bruta proveniente da agricultura e outras rendas), não sendo estes dados comprovados por nenhum tipo de documentação ou cruzamento de dados. Além disso, sendo a renda o principal mecanismo para a determinação de elegibilidade ao programa, verificou-se que não são dadas instruções sobre que rendas de quais membros da família devem ser coletados, nem sobre os períodos de referência de tempo, tampouco se a renda deve ser registrada pelo último valor da renda ou pela média mensal ou dentro de dado período de tempo e nem ainda se a renda recebida deve ser declarada como bruta ou líquida (CASTAÑEDA & LINDERT, 2005).

No que se refere aos efeitos adversos da sub-declaração, tais estudos compararam as estimativas dos pobres utilizando o Cadastro Único com as da PNAD do IBGE, revelando que foram incluídas cerca de um milhão a mais de famílias ditas pobres no Cadastro Único em comparação com as estimativas da PNAD (DE LA BRIÈRE, 2003¹⁵⁹ apud CASTAÑEDA & LINDERT, 2005). Essa tendência de subestimar a renda foi observada mais ainda entre na categoria dos extremamente pobres, em que quase o dobro de famílias em situação de pobreza extrema - cerca de cinco milhões - foram identificadas a mais pelo Cadastro em comparação com a PNAD.

Em suma, no que diz respeito à transparência do programa brasileiro, em 2003, o Cad. Único foi avaliado pelo Banco Mundial como um sistema de “baixa” transparência, em virtude de cinco pontos: de ser um sistema que faz uso de cotas pré-estabelecidas para o cadastramento familiar, o qual não é aplicado segundo regras e procedimentos conhecidos pelo público e por órgãos de implementação; da ausência de rotinas de

atualização de banco de dados; da falta de acesso (pelo menos até o ano de 2005) aos dados em tempo real pelos municípios e mesmo pelo MDS; de ser um questionário com uma elaboração fraca e usar rendas auto-declaradas, aumentando o risco de sub-declaração e incentivos adversos; e da inexistência de sistemas eficazes de controle ou auditorias, registrando-se casos de fraude e manipulação (CASTAÑEDA & LINDERT, 2005).

Segundo os técnicos da Prefeitura de Recife, a Caixa Econômica Federal (CEF), que é responsável por administrar o Cad. Único, implementa alterações neste sistema - tanto no conteúdo dos dados como no fluxo de processos - e as Prefeituras têm que mudar constantemente os seus sistemas locais e suas rotinas de processos para poder se adequar as novas demandas e padrões de dados. Muitas vezes, as Prefeituras não recebem qualquer suporte por parte do governo federal para a implementação dessas mudanças localmente, o que dificulta a adaptação dos sistemas locais e processos operacionais aos novos padrões propostos centralmente. Apesar disso, verificou-se que, pelo menos do lado da Prefeitura de Recife, esforços vêm sendo realizados no sentido de implementar mudanças que melhorem o fluxo de informações entre a Prefeitura local e o Governo Federal.

O MDS tem articulado ações para investir em processos de melhoria da acuracidade dos dados do Cad. Único, desde campanhas de atualização cadastral em todo o país, até projetos de integração de múltiplos bancos de dados oficiais do governo (aposentadorias, serviços de saúde, frequência escolar, trabalho, etc.) ao Cad. Único, tendo o NIS como chave de identificação (CASTAÑEDA & LINDERT, 2005). No futuro, como estratégia de aperfeiçoamento para a gestão dos beneficiários, o MDS prevê efetuar auditorias na folha de pagamento, com bloqueios e cancelamentos de beneficiários. Além disso, pretende disponibilizar um sistema descentralizado que permita que os municípios realizem bloqueio, desbloqueio e cancelamento de benefícios, e ainda disponibilizem informações para as instâncias de controle social, como forma de normatizar as atribuições de controle social. Planeja ainda efetuar testes de consistência e comparação com outras bases de dados para aperfeiçoar a qualidade da informação, identificando eventuais distorções dos dados cadastrais e investindo na construção de indicadores multidimensionais para seleção das famílias (MDS, s/d).

Vale dizer que o Bolsa-Família é coordenado nacionalmente pelo Conselho Gestor Interministerial (CGI), que é a instância que delibera sobre o desenho e a implementação do Programa, além de atuar na coordenação política e na articulação com os entes federados. O CGI é composto pelos ministros da área social que administram os programas de transferência de renda existentes e também pelos ministros do Planejamento e da Fazenda, além do Ministro-Chefe da Casa Civil. Além de participar das decisões relativas à gestão do programa, os ministérios da Saúde, Educação, Segurança Alimentar e Assistência Social também respondem pelo acompanhamento e normatização das condicionalidades e utilizam sua estrutura descentralizada para verificar periodicamente seu cumprimento por parte das famílias. Outros atores sociais da esfera federal atuantes nessa estrutura, são a Secretaria Executiva do CGI e a CEF. A Secretaria Executiva é responsável pela operacionalização em si do programa, no que tange aos processos de cadastro, pagamento de benefícios, monitoramento e avaliação. Já a CEF é responsável tanto pela administração do Cad. Único como pela operacionalização do pagamento dos beneficiários, interagindo diretamente com os municípios e com os beneficiários (MDS, s/d).

Para melhorar a fiscalização do Bolsa Família e a definição de algumas rotinas de trabalho, desde janeiro de 2005, o MDS vem trabalhando em parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU) e com a Controladoria Geral da União (CGU). Deseja-se, com isso, criar regras para fiscalização própria, com construção de indicadores para fiscalização preventiva. No nível municipal e estadual, o programa conta ainda com uma instância de controle social, na figura dos conselhos municipais e estaduais - composta por representantes do setor público e da sociedade civil -, de forma paritária, no intuito de prover condições para a validação do cadastramento dos dados das famílias (MDS, s/d).

Uma pesquisa do Banco Mundial, realizada junto a 261 municípios de quatro estados do Nordeste do Brasil, no período de outubro a dezembro de 2004, mostrou, porém, uma variação significativa na operacionalização dos conselhos entre municípios, no que diz respeito à existência e à efetividade dos controles sociais executados por essas instâncias locais. Apesar da grande maioria dos municípios já operar com a figura dos

conselhos, na ocasião constatou-se que 50 deles ainda não haviam sido estabelecidos, muito embora o sistema federal coloque essa requisição como prerrogativa de implementação do programa no município. Constatou-se ainda que nos municípios onde o controle social era de fato realizado pelos conselhos, havia sido verificado um impacto positivo na qualidade da implementação do programa localmente; e onde o conselho existia mas não estava funcionando apropriadamente, os seus representantes haviam sido escolhidos com o aval dos próprios prefeitos (JANVRY et al., 2005).

4.2.2. Recursos administrativos no sistema de focalização

Para investigar os pontos críticos do sistema de focalização de um programa de transferência de renda condicionada, além de ser necessário levantar os procedimentos e fluxos de processos da implementação do programa, deve-se também analisar o perfil do pessoal administrativo responsável pela aplicação dos mecanismos de focalização. Tal necessidade se expressa à medida que o nível de capacitação dos funcionários públicos responsáveis pela operacionalização do programa, a sua familiarização com os cadastros e conhecimento técnico dos bancos de dados, bem como o entendimento dos processos operacionais e das rotinas de monitoramento das famílias beneficiárias, influenciam diretamente a efetividade da ação das prefeituras, enquanto implementadores do programa em nível local.

No modelo de análise proposto por Lipsky, os funcionários públicos ou burocratas que desempenham as atividades-fim – *street-level bureaucrats*, como o autor denomina os servidores públicos que têm contato direto com os cidadãos-clientes – têm papel fundamental na vida dos clientes-usuários, podendo influenciar de forma mais intensa o processo de planejamento de políticas públicas (OLIVEIRA, J., 2006).

No processo burocrático, as escolhas são feitas basicamente em função das regras e processos efetivos do passado, em que o sucesso da implementação de uma política depende da forma de rotina existente em cada nível de organização, em especial dos burocratas que desempenham as atividades-fim, podendo, assim, atuar a favor ou contra a essa política. Como pontua MEDINA¹⁶⁰ (1987 apud VIANA, 1988, p.6):

a implementação falha porque os formuladores de política não compreenderiam as condições reais sobre as quais são prestados os serviços sociais e a rotinação [sic] no nível local minaria os propósitos iniciais de dada política. Seria necessário pensar, ao se propor um programa, como as novas políticas afetariam as rotinas diárias das pessoas que prestam o serviço e quais seria suas reações frente a elas.

Partindo-se, pois, do pressuposto de que os formuladores de política não controlam a implementação e que o sucesso de uma política não é inteiramente determinada pelos projetos do topo, mas sobretudo pelas ações administrativas da implementação em si, questiona-se: *que tipos de habilidades são necessárias para afetar o comportamento dos beneficiários pela política e que recursos são necessários para obter tal efeito?* (VIANA, 1988)

Para Lipsky (1980 apud SOUZA, C., 2002), os burocratas fazem adaptações na política pública que têm de implementar, em função das suas condições de trabalho – disponibilidade de recursos, pressão de trabalho, definição de objetivos, etc. –, forjando estratégias e procedimentos operacionais próprios que os protejam das demandas externas de outras estruturas de governo e dos clientes-usuários, desviando-se muitas vezes dos procedimentos normalizados. Por essa razão, o modelo de Lipski prevê a análise das condições de trabalho dos implementadores e das suas redes de relacionamento, na tentativa de evidenciar a adoção de padrões e procedimentos que diferem dos determinados pelos formuladores da política e de apontar possíveis alterações na implementação do seu desenho original.

No entanto, no cotidiano de suas atividades, os burocratas que desempenham atividades-fim não possuem a visão integral de todo o processo da política pública, sendo apenas responsáveis pela implementação de partes. Eles não têm ingerência sobre os insumos que recebem e tampouco sobre os produtos que devem entregar, não conseguindo ainda controlar o ritmo da prestação de serviços. Por outro lado, são eles que são os implementadores da política pública e têm o contato com o cliente-usuário (SOUZA, C., 2002).

O sucesso da política, visto por essa ótica, depende, então, das habilidades dos burocratas das organizações públicas – de todos os níveis do processo de

implementação – das condições de trabalho e do padrão de recursos disponibilizados neste processo. Em uma estrutura política do tipo descentralizada – como é o caso do Bolsa-Família – a operacionalização do fluxo de processos envolve vários níveis de governo e os controles acabam sendo dispersos, fazendo-se uso de mecanismos informais de delegação e entendimento da lógica de operação do programa.

Vale ainda atentar para o conflito que Lipsky (1980 apud SOUZA, C., 2002) sugere existir entre os objetivos da agência burocrática - que necessitam de um fluxo de informações otimizado na prestação de serviços - e os objetivos dos clientes-usuários - que demandam pela individualização do serviço. Assim, analisando dentro da perspectiva prefeitura-beneficiário do programa, em que a prefeitura local age como implementadora de um serviço público e a população beneficiária como cliente-usuário, isso quer dizer que o conflito existe na proporção em que a organização municipal almeja ser eficiente no cumprimento de suas tarefas e o beneficiário necessita ser atendido de modo diferenciado, resolvendo-lhe os problemas de acordo com a situação em que ele se encontra.

Entrando-se também na análise da relação do município com governo federal, outros conflitos também podem ser evidenciados no processo de implementação e administração do programa. Sem adentrar na seara dos interesses políticos divergentes, de um lado o primeiro demanda por uma customização do serviço prestado, exigindo ser tratado dentro das suas particularidades e da situação em que se encontra, e de outro, o segundo necessita que a máquina federal seja capaz de implantar procedimentos padronizados e eficientes.

No caso específico de Recife, constatou-se uma deficiência no que concerne os processos de cadastramento e operacionalização dos registros entre a bases de dados local – o PPSU – e o Cad. Único. Muito embora o MDS divulgue que o governo federal está capacitando técnicos e gestores locais para habilitá-los a operacionalização, articulação e estímulo ao cadastramento junto aos seus municípios, em Recife verificou-se que, na prática, os resultados desse esforço ainda não se configuram como efetivos. Tal constatação se expressa na proporção em que não há recursos humanos suficientes¹⁶¹ e devidamente capacitados para tratar das alterações necessárias de estrutura de cadastro e das rotinas de tratamento de dados. Tampouco

não há recursos financeiros suficientes do lado da Prefeitura para contratar equipes treinadas e especializadas que aprimorem os sistemas de informação locais ou desenvolvam novos programas e controles que garantam a acuracidade dos dados e a otimização dos fluxos de processos internos e entre o município e o governo federal.

Da mesma forma, percebe-se ainda a carência de recursos humanos e financeiros, no que se refere ao monitoramento dos beneficiários e controle das condicionalidades. Com a implantação do Bolsa-Família nos municípios, as Secretarias de Educação e Saúde, além de continuarem operando seus respectivos programas – como o Bolsa-Escola Municipal e os programas de Saúde da Família e Bolsa-Alimentação, ainda tornaram-se responsáveis pelo processo de controle das condicionalidades do Bolsa-Família. A falta de uma estrutura consistente dos sistemas de informação existentes aliada ao elevado número de beneficiários a serem monitorados periodicamente acaba por comprometer a eficácia e a qualidade dos controles a serem efetuados localmente.

Na ausência de uma maior visão na gestão pública, Oliveira reitera a literatura internacional que afirma que os países em desenvolvimento têm maiores dificuldades técnicas, financeiras e culturais no processo de planejamento e implementação de políticas públicas. A opinião de que a capacidade técnica de gerenciar o planejamento de políticas públicas é um limitador nestes países acaba se configurando, na proporção em que faltam recursos humanos capacitados e motivados, equipamentos e competência técnica dos órgãos responsáveis para planejar as políticas públicas. Esbarra-se ainda na baixa ou na inexistência de uma articulação eficiente entre as diversas agências responsáveis pelo bom andamento das políticas públicas. De acordo com o autor, este talvez seja o aspecto mais limitador no planejamento dos países em desenvolvimento, sobretudo no caso do Brasil:

Os recursos humanos e equipamentos existem e muitas das organizações estatais estão capacitadas, mas o processo de planejamento de políticas públicas em geral exige a interação de diversas organizações dentro do Estado, e destas com a sociedade civil e setor privado. Nesses aspectos, ligados ao que seria o "capital social" do planejamento, ainda falta uma melhora em termos qualitativos. Ainda vemos muito o planejamento como um processo técnico, governamental, de caráter econômico e visionário. (OLIVEIRA, J., 2006, p.281)

Faz-se importante ressaltar ainda que, embora o Cad. Único seja administrado pela esfera federal, os municípios também absorvem os custos administrativos dos procedimentos do sistema de focalização do Bolsa-Família, uma vez que o governo federal não lhes fornece financiamento. Conforme anuncia o Banco Mundial (CASTAÑEDA & LINDERT, 2005, p.59), “esses custos de implementação e de coleta de dados não podem ser negligenciados”. Dados do orçamento federal divulgam que os custos administrativos, financiados pelo Governo Federal, representam cerca de 3,2% dos custos totais do programa, em que somente uma pequena parcela desses custos refere-se à operacionalização do Cad. Único (a maior parcela refere-se às taxas cobradas pelos serviços bancários para a realização de pagamentos aos beneficiários). Entretanto, esses custos administrativos não englobam uma grande parcela dos custos reais de operação do cadastro, que acabam sendo assumidos pelos municípios nos processos de coleta de dados e cadastramento.

Estudos do Banco Mundial sobre as redes locais de segurança social revelam que essas atividades realmente adicionam um custo administrativo significativo. No município de Belo Horizonte, por exemplo, ao se considerar, além dos custos administrativos federais, os custos administrativos municipais de implementação do Bolsa família o total de custos administrativos do programa é elevado para 15,7% dos gastos totais com o programa, sendo que os custos assumidos pelos municípios representam cerca de 70% do total desses custos. Não obstante, os custos absorvidos pelos municípios não são reembolsados pelo governo federal e tampouco são registrados no cômputo dos orçamentos administrativos federais, o que tem sido um ponto de desentendimento entre as duas esferas de governo. Se por um lado, os municípios brasileiros assumem a responsabilidade pela implementação do cadastro federal, por outro o governo federal não arca com o financiamento dos custos envolvidos. “Os municípios argumentam que deve ser dada assistência financeira (e algumas vezes técnica) para cobrir esses custos, de forma a fornecer os incentivos necessários para uma implementação de qualidade” (CASTAÑEDA & LINDERT, 2005, p.59).

A deficiente articulação entre os distintos níveis e entidades governamentais parece mesmo atrapalhar à efetivação das ações públicas. Segundo Souza, o objetivo do

federalismo cooperativo entre as esferas de governo, previsto na Constituição de 1988, está longe de ser alcançado por dois motivos: pelas capacidades distintas dos governos municipais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes; e pela ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que incentivem a cooperação. Para a autora, pelo fato de nenhum mecanismo ou instituição regulando as relações inter-governamentais ter sido previsto na Constituição de 1988, “a lógica que rege a distribuição de competências entre os entes constitutivos da federação é paradoxal”: de um lado, os recursos financeiros federais foram reduzidos vis-à-vis as outras duas esferas de governo; de outro, aumentaram-se as competências legislativas e de jurisdição do governo federal, ao mesmo tempo em que aumentou-se a atuação das competências concorrentes (SOUZA C., 2005, p. 112).

Os princípios de uma maior autonomia local e fluidez de ações presentes no ideário político contemporâneo redirecionaram o foco dos processos para se ater aos resultados. No tocante as habilidades e recursos necessários para implementar e administrar um programa de transferência de renda como o Bolsa-Família, faz-se necessário, portanto, não somente investir no desenvolvimento de sistemas de informação eficientes, na elevação da capacitação técnica dos funcionários públicos que desempenham as atividades-fim e na otimização dos fluxos operacionais, mas sobretudo concentrar esforços para o cumprimento da lógica social. Para atingir uma maior produtividade e efetividade na implementação de ações sociais, é preciso que se evolua para além dos limites intrínsecos da descentralização política. Mais do que incentivar uma maior interação entre as instâncias de poder, é necessário que haja um real comprometimento destas com a causa pública que, no caso, passa pelo combate à pobreza e chega na garantia do bem-estar social.

4.3. Observações Quantitativas dos Dados do Bolsa-Família em Recife

Conforme evidenciado nas seções anteriores, pelo desenho do Bolsa-Família o Cadastro Único (Cad. Único) é o principal instrumento para focalização do público-alvo e acompanhamento das condicionalidades previstas para o programa. Tendo em vista que esse sistema de informação é a fonte de informações de identificação dos

pobres para os processos de seleção de beneficiários e monitoramento dos seus dados, nesta seção é apresentada uma breve análise sobre a acuracidade dos dados cadastrais do programa para o caso do município de Recife, na tentativa de refletir se este sistema, tal como foi desenhado, vem a ser o instrumento mais apropriado para o tipo de intervenção social a que se propõe.

Tomando como parâmetro outros trabalhos de pesquisa, verificou-se que, dentre os problemas levantados na gestão do Cad. Único, i) muitos endereços fornecidos pelos requerentes do benefício eram imprecisos; ii) outros não correspondiam ao verdadeiro endereço do solicitante; iii) outros ainda não constavam da listagem oficial de endereços locais cadastrados, como, por exemplo, do Cadastro Nacional de Logradouros do IBGE, o qual é atualizado a cada Censo (TORRES & MARQUES, 2004). Por esse motivo, buscou-se levantar, através da análise de dados cadastrais do programa para o caso de Recife, possíveis inconsistências no padrão de dados, a partir do que o programa estabelece como diretrizes de elegibilidade e controle das condicionalidades para o processo de cadastramento.

Em razão da impossibilidade de acesso direto aos dados cadastrais do Cad. Único, foi possível trabalhar apenas com três arquivos de dados fornecidos pela Prefeitura de Recife, os quais foram gerados e tratados a partir de uma seleção de registros cadastrais de Recife para algumas variáveis do Cad. Único e de uma listagem da folha de pagamentos dos beneficiários da Caixa Econômica Federal (CEF). Para os fins desta pesquisa, a partir das variáveis existentes nesses arquivos, foram extraídas, tratadas e analisadas as informações somente das variáveis que permitem tecer algum tipo de consideração a respeito do padrão de dados e possíveis desvios, como é o caso das variáveis que contêm o endereço, o NIS e a existência de crianças elegíveis por família beneficiária.

Vale mencionar que os arquivos só foram fornecidos com determinadas variáveis, não vindo acompanhados dos seus respectivos dicionários de dados com os nomes e as descrições das suas variáveis, o que dificultou a identificação e a seleção de variáveis que guardam informações que porventura pudessem ser igualmente analisadas. Apesar de todo o tratamento que se procurou dar a tais arquivos, tampouco foi possível efetuar comparações entre eles, em virtude de haver diferentes

formatações dos campos e tratamentos de dados a que estes foram submetidos no processo de extração. Apesar das dificuldades no manuseio destes arquivos devido não só à ausência da descrição dos seus campos, mas também ao grande tamanho e ao formato dos arquivos disponibilizados (dois arquivos TXT e um arquivo em formato MDB com delimitação de espaço para os dados), procurou-se contornar as dificuldades encontradas, no sentido de identificar a diversidade cadastral existente em cada um desses arquivos.

Os dois arquivos TXT utilizados fornecem informações provenientes do Cad. Único: um para Agosto de 2005 e outro para Março de 2006 - antes e após o período de recadastramento realizado em Recife (que ocorreu em Dezembro de 2005). Trata-se de registros dos beneficiários e não-beneficiários cadastrados no banco do Cad. Único, com dados de 17 variáveis distintas, extraídos para os dois períodos citados, reunindo, respectivamente, cerca de 242 mil pessoas (73.731 famílias) e 357 mil pessoas (105.235 famílias), tendo como unidade de acesso o responsável pelo domicílio (requerente do benefício). O conjunto completo de variáveis do Cadastro Único está disponível no Anexo 1 deste trabalho.

O terceiro arquivo, fornecido em formato MDB, contém informações extraídas a partir da listagem dos beneficiários do Bolsa-Família advinda da folha de pagamento da CEF para o mês de Dezembro de 2005. Trata-se de 81.213 registros processados, reunindo 36 variáveis de controle interno da CEF, incluindo os beneficiários de cada família com pagamentos realizados (77.841) e bloqueados (3.372) no mês de referência.

A fim de contextualizar as análises que puderam ser tecidas a partir das informações obtidas dos dois arquivos do Cad. Único pela Prefeitura, em um primeiro momento, levantou-se, para os períodos de Agosto de 2005 e Março de 2006, o padrão de dados e possíveis desvios encontrados nos endereços fornecidos por cada família cadastrada. Na ausência de um instrumento ou fonte de dados oficial que pudesse indicar a acuracidade desse tipo de informação - como um sistema de informação que contenha um cadastro oficial de logradouros por região administrativa - buscou-se verificar a possibilidade de existir um mesmo endereço cadastrado para mais de uma família, no sentido de identificar possíveis inconsistências nos endereços fornecidos pelos

solicitantes. Tal verificação foi construída a partir da identificação de endereços em duplicidade (Endereço composto das variáveis CEP, Tipo de Logradouro, Nome do logradouro, Número e Complemento) por responsável legal da família cadastrada (onde o grau de parentesco é do tipo 01, indicando ser o endereço do responsável legal).

Conforme pode ser observado na tabela 6, em agosto de 2005, o percentual de famílias distintas que acusavam os endereços em duplicidade no banco de dados representou 44% do total de famílias cadastradas; no período pós-recadastramento do programa, os dados de março de 2006 revelam que esse percentual apresentou uma pequena redução, passando para 31%. Tais dados sugerem que, a menos que haja uma larga margem de famílias diferentes co-habitando no mesmo domicílio, uma grande parcela dos endereços fornecidos pelos requerentes recifenses pode não corresponder ao seu verdadeiro endereço de residência ou é usado de forma aleatória.

Tabela 6 – Prevalência de famílias distintas com endereços coincidentes no município do Recife, segundo o endereço do responsável legal da família cadastrada

	Agosto de 2005		Março de 2006	
	Absoluto	Percentual	Absoluto	Percentual
Famílias Cadastradas	73731	100%	105113	100%
Endereços Distintos	41279	56%	72586	69%
Endereços Coincidentes	32452	44%	32527	31%

Fonte: Prefeitura de Recife, 2006.

A verificação da existência de um mesmo endereço cadastrado para mais de uma família foi também reproduzida para os dados extraídos da listagem da folha de pagamento da CEF. Em relação aos beneficiários cujos pagamentos foram efetuados no mês de Dezembro de 2005, observou-se que 63,73% de todos os responsáveis legais (28.585 pessoas) informaram endereços sem duplicidade em relação aos demais endereços registrados na listagem dos pagamentos efetuados no mês, ao passo que 35,94% dos pais que receberam o benefício informaram um endereço com pelo menos uma ocorrência repetida em relação aos demais. As maiores divergências de endereços repetidos foram encontradas na faixa em que se constataram pelo menos 30 ocorrências com repetição de endereços: 9.973 responsáveis informaram que habitam o mesmo logradouro, o que significa que 22,24% das famílias que receberam o benefício no mês continham no seu cadastro o mesmo endereço informado por mais de 30 outras famílias. Observou-se ainda a existência de 146

casos de famílias beneficiárias cujos endereços não constam nos cadastros da CEF.

Tabela 7 – Frequência de endereços coincidentes no município do Recife, segundo o responsável legal da família beneficiária

Endereços coincidentes	Total de Responsáveis por faixa	Percentual
Nenhum	28585	63,73%
Entre 02 e 06	1477	3,29%
Entre 07 e 10	591	1,32%
Entre 11 e 20	1674	3,73%
Entre 21 e 30	2404	5,36%
Mais de 30	9973	22,24%
Sem endereço	146	0,33%
Total	44850	100,00%

Fonte: Prefeitura de Recife, 2006.

O arquivo de pagamentos da CEF fornecido pela Prefeitura de Recife permitiu que fossem analisados ainda outros tipos de dados, como o perfil das famílias beneficiárias do programa por composição de crianças elegíveis na família, como pode ser observado na tabela 8. De um total de 77.841 famílias que receberam recursos do Bolsa-Família no mês de Dezembro de 2005, foram encontrados 5.240 casos de famílias que receberam recursos mas não são elegíveis segundo as regras estabelecidas para ingresso e permanência no programa: 6,7% dos responsáveis legais receberam o benefício (em média R\$ 22,90) no mês de Dezembro de 2005, mesmo tendo filhos maiores de 15 anos de idade.

Tabela 8 – Beneficiários do Bolsa-Família no município do Recife, segundo perfil de beneficiários existentes na família

Perfil de Beneficiários do Programa	Número de Beneficiários	Percentual de Beneficiários	Benefício Médio (R\$)
Famílias com crianças entre 0 e 6 anos	23.135	29,7%	R\$ 43,22
Famílias com crianças entre 7 e 15 anos	44.871	57,6%	R\$ 27,55
Famílias com adolescentes maiores de 15 anos	5.240	6,7%	R\$ 22,90
Famílias sem criança	4.595	5,9%	R\$ 50,00
Total	77.841	100,0%	R\$ 33,09

Fonte: Prefeitura de Recife, 2006.

Outra verificação possível de ter sido realizada a partir do arquivo da folha de pagamentos da CEF de Dezembro de 2005 foi a da existência de mais de um NIS cadastrado por criança/adolescente beneficiário, mediante verificação do seu nome completo e data de nascimento por registro de NIS. Conforme os resultados apontados na tabela abaixo, os dados do arquivo mostram que 98,59% das crianças/adolescentes

que tiveram seu benefício liberado no mês (sendo elegíveis ou não) possuíam apenas um registro de NIS cadastrado na base de dados de folha de pagamento da CEF. No entanto, foram encontrados 1.036 casos de mais de uma entrada de NIS por criança/adolescente, em casos em que há mais de um membro da família registrado como responsável legal ou os endereços informados constam ser diferentes para cada NIS ou as duas situações ocorrem simultaneamente. Apesar do percentual desse tipo de ocorrência ter sido pequeno no mês observado (1,42% do total de crianças/adolescentes beneficiárias), o banco de dados da CEF parece ser sensível a esse tipo de inconsistência.

Tabela 9 – Beneficiários do Bolsa-Família no município do Recife, segundo perfil de beneficiários existentes na família

NIS da criança ou adolescente	Absoluto	Percentual
NIS Único	72.210	98,59%
NIS Duplicado	1.030	1,41%
NIS Triplicado	6	0,01%
Total*	73.246	100,00%

Fonte: Prefeitura de Recife, 2006.

*Total de crianças cujos titulares receberam o benefício. Não inclui titulares sem criança.

Em vista dos resultados apresentados, foi possível constatar que os sistemas de informação do Cad. Único e da CEF não se constituem em instrumentos eficientes para focalização do público-alvo e controle das condicionalidades previstas para o Bolsa-Família. À medida que tais sistemas apresentam falhas na verificação de inconsistências de dados – como o de duplicação de NIS - e não prevêm processos de controle e integração com outros sistemas de informação que evitem desvios no cadastramento de endereços e de beneficiários elegíveis por família, os processos de identificação e seleção de beneficiários, bem como o de monitoramento dos seus dados serão prejudicados se realizados dentro da lógica prevista no desenho do programa. Colocando em xeque o próprio princípio da focalização que visa direcionar os recursos públicos apenas para aqueles abaixo de determinadas linhas de pobreza e de indigência, os altos custos de gestão do Cadastro Único e do Bolsa-Família em si parecem não contornar todos os problemas que permeiam o território demarcado da pobreza.

Para que o modelo de focalização do programa não padecesse de falhas e inconsistências esperadas no universo da desfiliação social, seria preciso investir em

processos e sistemas de informação integrados dentro do modelo de Teste de Renda Verificada (TRV), em que as elegibilidade e condicionalidades dos programas são determinadas por uma avaliação rigorosa dos dados do público-alvo através de procedimentos formais e efetivos para verificação da informação prestada pelo requerente do benefício. Porém, conforme explicitado anteriormente, esse tipo de modelo prevê que os requerentes disponham de documentos comprobatórios de seus dados pessoais e de sua condição de precariedade, assim como o governo desenvolvesse pesados sistemas de informação integrados, sendo a coleta de informação feita no domicílio do requerente.

Diante das restrições orçamentárias de provisão de um modelo TRV, poder-se-ia buscar a adoção do tipo de modelo de Testes de Elegibilidade Multidimensional (TEM), em que as decisões de elegibilidade baseiam-se em índices de variáveis socioeconômicas que identificam o grau de bem-estar das famílias. Nesse modelo utilizam-se Mapas de Pobreza e indicadores sociais nas etapas de identificação do público-alvo, cadastramento e seleção das famílias, de forma a potencializar a focalização nos pobres.

Nenhum desses modelos, entretanto, exclui a necessidade de o governo prover condições reais de acessibilidade da população mais vulnerável socialmente na rede local de proteção social, no intuito de garantir a oferta agregada de serviços básicos como habitações regularizadas, postos de saúde e redes públicas de ensino próximas de suas residências. Além disso, não se pode pôr de lado que políticas sociais destinadas ao combate à pobreza sejam conjugadas com políticas de incentivo ao crescimento econômico e a geração de novos postos de trabalho. Mais do que dar uma renda aos pobres, é preciso criar uma maior dinâmica no mercado de trabalho, investir em novos meios de proteção social e, assim, incluir os desfiliaados em um tecido social fortalecido: movimentos que propiciem ampliar e estender benefícios e direitos sociais dentro de uma perspectiva universalista, promotora de equidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No bojo das transformações sócio-econômicas e à luz da conceituação teórica tecida por importantes autores, buscou-se aproximar as discussões acerca do papel do Estado contemporâneo frente ao contundente quadro de pobreza e desigualdade instaurado nos países da América Latina. Além de identificar o padrão focalizador dos programas de transferência de renda e a natureza dos seus incentivos como medidas de combate à pobreza, buscou-se ainda compreender algumas questões que foram imbricadas ao longo dos capítulos deste trabalho:

(i) Compreender qual o padrão de justiça social adotado:

- *Que concepção de justiça e de equidade está por trás do desenho das políticas de transferência de renda vigentes?*
- *Que igualdade se busca, que tipos de desigualdade são aceitáveis e quais os cenários que se deseja alcançar?*

(ii) Analisar a natureza das intervenções estatais:

- *Segundo a categorização proposta por Castel (1998), onde o espaço social estrutura-se mais preponderantemente: na zona de integração, na zona de vulnerabilidade, na zona de desfiliação ou ainda na zona da assistência?*
- *Que processos de marginalização social configuram-se mais comumente nos países da América Latina?*
- *Com relação aos processos de (re)inserção social, que tipos de políticas tendem a ser desenvolvidas para aqueles que se encontram nas zonas de vulnerabilidade e de desfiliação: as do tipo integrativa e/ou as de inserção?*

(iii) Identificar os mecanismos de focalização e a lógica operacional que subsiste na implementação do programa brasileiro Bolsa-Família:

- *Em que se baseia a sua estrutura de focalização e gestão de fluxo de processos?*
- *Como a esfera federal - formuladora e reguladora do programa – se articula com a municipal – implementadora em nível local – para a sua operacionalização?*
- *Os pontos críticos existentes na lógica operacional do programa interferem no alcance dos seus objetivos?*

Na teoria política normativa contemporânea, o debate ideológico concentra-se nos motivos e conceitos que subsistiram e subsistem na criação e no desenvolvimento de uma legislação social. A busca por justiça social tem sido objeto de constante preocupação, assim como a questão da equidade vem ocupando lugar de relevância na implementação das políticas públicas.

O princípio de justiça e solidariedade preconizado pelo Estado de Bem-Estar Social residia na idéia de que os riscos eram em grande parte de caráter aleatório e que se repartiam igualmente. Por essa lógica, o Estado era responsável tanto por redistribuir os frutos da prosperidade econômica, como de oferecer proteção nos períodos de crise e instabilidade que porventura ameaçassem a segurança, a integridade física e o bem-estar dos indivíduos (LAVINAS, 2003).

Diante da nova ordem econômica, constata-se, pois, que a situação não é mais a mesma. Preservando o tecido social, esse novo Estado consegue operacionalizar o modelo econômico vigente, resgatando a sua capacidade de governar e consolidando uma imagem externa favorável para a atração de capitais estrangeiros. Contudo, como os custos dos ajustes são extremamente elevados para as camadas mais baixas, o progressivo aumento da pobreza determina uma situação de compensação das políticas sociais em relação à política econômica. Por meio da atenuação dos níveis de pobreza, as políticas sociais acabam se propondo a agir na manutenção da governabilidade e da estruturação do sistema social e político. A tônica da discussão é, pois, deslocada para a capacidade de os países fazerem políticas de cunho compensatório. O combate à pobreza torna-se condição necessária para a eficácia do ajuste estrutural.

Pautada sob o argumento de melhorar a qualidade do gasto social, a recomendação dada pelas agências multilaterais aos países em desenvolvimento é a de que, no lugar de investir nas políticas de acesso universal, direcionem melhor os seus programas de gastos públicos, focalizando-os naqueles que estão em situação de maior vulnerabilidade social.

Na ponta dos fatores ideológicos, teorias provenientes de correntes políticas distintas

surtem para elucidar os processos adjacentes à questão do Estado e da justiça social. Se, de um lado, os pensadores coletivistas – marxistas e social-democratas - defendem a importância da igualdade, acreditando que o Estado deve assegurar que os recursos estejam disponíveis para uso coletivo, de outro extremo, o argumento libertário hayekiano – assumido pela corrente *neoliberal* - associa justiça distributiva à ineficiência, afirmando que toda e qualquer desigualdade gerada pelo mercado é legítima. Do lado liberal, o argumento utilitarista propõe um resultado final injusto ao justificar as mazelas de membros mais vulneráveis da sociedade em nome da maximização da utilidade total, mascarando injustiças sociais, enquanto o argumento rawlsiano, por outro lado, respalda-se na tese de que as desigualdades importam somente se elas são injustas.

A teoria econômica recente parece, entretanto, corroborar mais com o argumento da associação simétrica entre justiça distributiva e eficiência econômica. Pela ótica rawlsiana, as desigualdades justas são aquelas que, resultando da distribuição igual de liberdades e oportunidades, promovem a melhoria da situação dos menos favorecidos. Do ponto de vista da distribuição de renda e riqueza, o argumento rawlsiano pode indicar uma combinação de ações de igualdade de oportunidades voltadas para a inclusão social dos mais vulneráveis (KERSTENETZKY, 2002).

Contudo, se na realidade contemporânea percebe-se que o discurso político adotado pelos Estados acaba se afastando tanto da lógica igualitária, como da redistributiva e protecionista dos indivíduos, então a lógica que parece ser a dominante encontra respaldo no pensamento libertário ou neoliberal. Na contramão do princípio de justiça e solidariedade preconizado pelo Estado de Bem-Estar Social, ganha destaque o padrão de justiça social que privilegia as regulações necessárias do mercado em detrimento da figura do Estado interventor e redistribuidor. Por essa concepção de justiça, assumem-se estratégias de alívio do risco social, propondo-se apenas atenuar o impacto de possíveis crises econômicas e de situações adversas sobre os grupos mais vulneráveis, e não para intervir diretamente nas verdadeiras causas da pobreza. Deduz-se, assim, que o novo Estado é complacente com a idéia de que qualquer desigualdade gerada pelo mercado é legítima.

Diante desse incômodo quadro social e político, Castel (1998) analisa os processos de

marginalização e de inserção social segundo dois grandes eixos - relação de trabalho e inserção relacional -, e divide o espaço social em quatro zonas distintas: zona de integração – onde se dispõe de garantias de trabalho estável e podem-se mobilizar sólidos suportes relacionais; zona de vulnerabilidade – onde há precariedade do trabalho e fragilidade dos apoios relacionais; zona de desfiliação – onde se conjuga simultaneamente ausência de trabalho e isolamento social, implicando uma dupla ruptura das redes de sociabilidade e participação (ficando “seguros por um fio”); e zona de assistência, onde ocorre uma dependência segurada e integrada.

Na visão do autor, a natureza das intervenções estatais no espaço social é definida através de dois tipos de política: as integrativas e as de inserção. As políticas integrativas, características da sociedade salarial, têm uma ampla abrangência, de caráter mais universal. Decorrentes da busca de equilíbrio e da homogeneização da sociedade a partir do centro, essas políticas são expressas pela equidade de oportunidades, pela consolidação salarial e pelo acesso universal aos serviços públicos de proteção social. Já as políticas de inserção, características da nova ordem econômica, têm uma abrangência específica, de natureza seletiva. Oriundas de um processo de “discriminação positiva”, essas políticas de inserção ocorrem sobre um déficit da integração, buscando recuperar a distância em relação a uma completa integração.

Sob o ponto de vista da inserção social, se antes o mercado de trabalho não era preocupação em uma economia de pleno emprego do sexo masculino, atualmente esse espaço perdeu a sua dinamicidade empregadora, dando lugar a crise do emprego e a flexibilização das relações de trabalho. Em vista disso, Castel levanta a necessidade de uma estratégia política combinada para o enfrentamento dos processos excludentes da sociedade contemporânea. A primeira estratégia, de natureza preventiva, consiste em controlar a zona de vulnerabilidade através da combinação de medidas macroeconômicas com políticas públicas de desenvolvimento sócio-econômico, de modo a ampliar a oferta de trabalho e ampliar a rede de proteção social aos trabalhadores em situação de informalidade e precarização do mercado de trabalho. A segunda estratégia, de caráter reparador, propõe a redução da zona de desfiliação através de ações concretas de inserção social. Assim, as políticas de inserção visam atuar nos processos de desfiliação social, focando as atenções sobre um “déficit” da

integração e buscando recuperar a distância em relação a uma completa integração daqueles que não conseguem ingressar ou se manter no universo produtivo.

Dentro disso, os Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRMs) podem ser traduzidos como políticas de inserção que visam reduzir as zonas de vulnerabilidade e de desfiliação social. De natureza seletiva, os programas ocorrem sobre um déficit da integração, buscando recuperar aqueles que vivenciam precariedade no trabalho e frágeis apoios relacionais, e também aqueles que foram desligados da sociedade salarial e isolados socialmente, mas continuam dependendo das relações com o seu centro.

Em resposta à gravíssima situação de pobreza, governos latino-americanos implementaram uma série de programas de transferência de renda nas últimas décadas, estabelecendo uma vinculação da renda mínima com políticas de educação. Na versão em que a maioria desses programas encontram-se atualmente, pretende-se combater à pobreza evitando o trabalho precoce infantil e aumentando o grau de instrução dos dependentes das famílias em situação de pobreza e de indigência. À medida que busca elevar o capital social dos beneficiários para se tornarem oferta futura mais qualificada no mercado de trabalho, espera-se que os efeitos positivos de um programa social dessa natureza se façam presentes no viés financeiro de curto e também de médio e longo prazo. Como explica Lavinas (2002): "[...] a elevação do nível educacional dessas crianças permitirá ampliar sua capacidade futura de geração autônoma de renda, rompendo com o círculo vicioso de reprodução da pobreza. Portanto, são programas cujos efeitos se farão sentir muito mais no médio e longo prazo". Se desenhada, implantada e gerida de forma adequada, esta combinação de estratégias pode ser capaz de maximizar os efeitos da implementação dos PGRMs e promover uma ruptura do círculo vicioso da perpetuação da pobreza entre gerações.

No entanto, sendo compensatórios e não emancipatórios, esses programas acabam assumindo um caráter assistencialista, comprometidos mais em evitar um aumento da exclusão das zonas de vulnerabilidade e desfiliação em número absolutos, ao invés de diminuí-las de fato. A idéia da “inserção” presente nos programas de transferência de renda, que deveria ser uma política de ajuda transitória - um “trampolim” - aos mais vulneráveis sócio-economicamente, passa a ser vista como a grande solução com o

objetivo de aliviar a pobreza, não discutindo a forma de combater a pobreza, mas somente o modo de conter os pobres e minimizar os riscos sociais. Ao invés de ser uma primeira medida para a "erradicação da pobreza", alguns programas de transferência de renda em voga na América Latina – como o Bolsa-Família - “congelam” seus beneficiários nos patamares mais baixos da pirâmide social, à medida que não são acompanhados de incentivos à inserção produtiva e ainda desincentivam o aumento da renda domiciliar derivada do trabalho, sob pena do beneficiário não ser mais elegível como público-alvo do programa.

Em uma alusão ao mito de Sísifo, que ficou condenado a rolar indefinidamente uma rocha até o cume de uma montanha e ela sempre retornava encosta abaixo porque não se encaixava em nenhum lugar estável, Castel (1998) afirma que as políticas de reinserção funcionam da mesma forma: não conseguem atingir o seu objetivo por inexistência de uma base estável. A grande maioria dos programas de transferência de renda latino-americanos podem melhorar marginalmente o nível de vida dos vulneráveis e desfilados, mas não transformam as suas vidas, não os colocam na zona de integração – onde se dispõe de garantias de trabalho estável e podem-se mobilizar sólidos suportes relacionais. Ao invés disso, são desviados para a zona de assistência, onde ocorre uma dependência segurada e integrada dos beneficiários, sem que estes se apropriem, de fato, dos meios que os levem para fora dos muros da pobreza.

Enquanto os PGRMs europeus têm como eixo central de proposta resgatar vínculos com a atividade econômica via inserção produtiva no mercado de trabalho, os latino-americanos (com exceção de alguns programas, como parece ser o caso do Chile Solidário) esperam ampliar a capacidade futura de geração de renda através de ações compensatórias, como pode ser constatado no desenho proposto para o Bolsa-Família.

Em relação aos programas compensatórios de combate à pobreza, estabelece-se que o seu principal objetivo é a focalização, no sentido de assegurar que os recursos financeiros disponíveis para um programa social atinjam os mais pobres da pirâmide social. Focalizando nos pobres, muitos países vêm fazendo uso de variados mecanismos de implementação para aumentar a efetividade dos seus programas de redução da pobreza, produzindo um rol de experiências e efeitos diversos.

À medida que estudos revelam que há uma forte associação entre os mecanismos de implementação de programas e o seu grau de focalização, resultados diferentes ocorrem a partir das condições, da capacidade de quem implementa e mesmo à revelia do que se busca como objetivo. Percebe-se, assim, que a implementação de um programa de transferência de renda constitui-se como um processo interativo e continuado de tomada de decisões de diferentes atores sociais, cujas diferentes formas de atuação estratégica produzem efeitos e resultados distintos.

Se os objetivos de uma instituição social devem estar orientados para a eficiência, a promoção da equidade e a viabilidade administrativa, como defende Barr (2004), o aspecto da eficiência associado aos incentivos de um programa de transferência de renda condicionada, por esse raciocínio, está diretamente associado aos mecanismos de focalização que o implementador faz uso, expressos em termos da estrutura de benefícios e condicionalidades para ele instituídos e dos procedimentos do sistema de focalização que utiliza.

A partir do aparato institucional governamental do país, sua dinâmica sócio-político-econômica, capacidade administrativa e ainda do porte do orçamento disponível, estabelecem-se os procedimentos e mecanismos que irão definir a estrutura do sistema de focalização de um dado programa de transferência de renda. A forma de concepção desse sistema, bem como a sua rede de componentes e fluxo de processos operacionais determinam a estratégia de implementação do programa e se ele apresentará um maior ou menor grau de focalização.

No que se refere à implementação do Bolsa-Família, observa-se que o processo de descentralização das políticas públicas brasileiras conduziu as suas ações de implementação para cargo dos governos municipais. Em virtude da diversidade de interesses políticos, práticas e sistemas de administração operacional existente entre os municípios brasileiros, acabou havendo uma variação considerável de modelos de implementação do programa localmente. O êxito da sua implementação em um dado município depende fundamentalmente de como se dá a gestão dos fluxos de processos e dos dados dos beneficiários.

Pela análise do desenho de implementação nacional, de resultados de pesquisas e da própria experiência de implementação observada em Recife, constatou-se a existência de pontos críticos nos quatro procedimentos do sistema de focalização do Bolsa-Família: na localização e identificação do público-alvo; na organização, manutenção e verificação de informações cadastrais do público-alvo; na seleção de beneficiários dos programas segundo critérios de elegibilidade; e na atualização e monitoramento das informações dos beneficiários. Apesar de o Bolsa-Família se destacar como o programa mais bem focalizado da América Latina, conforme mostrou um estudo do Banco Mundial, verificou-se uma série de problemas de operacionalização nos procedimentos de focalização do programa.

Nos processos de identificação e cadastramento do público-alvo em potencial, foram observados os seguintes problemas de operacionalização: inexistência de ferramentas adequadas que evidenciem a localização das populações mais vulneráveis; existência de um questionário fraco e limitado, que não possui instruções de preenchimento de renda declarada e potencializa os riscos da sub-declaração de rendimentos; da limitação ou inteira inexistência de processos de manutenção e de cruzamento e/ou checagem das informações cadastrais fornecidas pelos beneficiários, para fins de verificação do cumprimento das elegibilidades do programa. Já nos procedimentos de seleção e de atualização e monitoramento das informações dos beneficiários, constatou-se também um problema de transparência no programa brasileiro, em razão dos seguintes pontos críticos: o sistema faz uso de cotas pré-estabelecidas para o cadastramento e seleção das famílias, não sendo aplicado segundo regras e procedimentos conhecidos pelo público e por órgãos de implementação; não há rotinas de atualização de banco de dados; falta de acesso aos dados do Cadastro Único em tempo real pelos municípios e mesmo pelo MDS; inexistência de sistemas eficazes de controle das condicionalidades ou auditorias, registrando-se casos de fraude e manipulação.

No tocante as habilidades e recursos necessários para implementar e administrar um programa focalizado de transferência de renda como o Bolsa-Família, constatou-se que, além da assistência técnica deficiente que o governo federal presta para os municípios, muitas prefeituras padecem de falta de recursos humanos suficientes e devidamente capacitados para tratar das alterações necessárias de estrutura de

cadastro e das rotinas de tratamento de dados. Tampouco não há recursos financeiros suficientes do lado da Prefeitura para contratar equipes treinadas e especializadas que aprimorem os sistemas de informação locais ou desenvolvam novos programas e controles que garantam a acuracidade dos dados e a otimização dos fluxos de processos internos e entre o município e o governo federal.

Em vista dos pontos levantados, faz-se necessário, pois, não somente investir no desenvolvimento de sistemas de informação eficientes, na elevação da capacitação técnica dos funcionários públicos que desempenham as atividades-fim e na otimização dos fluxos operacionais, mas sobretudo concentrar esforços para o cumprimento da lógica social esperada para o programa, incentivando a provisão de bem-estar social agregado e a busca de soluções para uma política eficaz de combate à pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEGÃO, Luís Henrique. **Estudo sobre os fundamentos para uma Engenharia de Interesse Social**. Tese [Doutorado]. COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro: 2002.

ABRANCHES, Sérgio Henrique et alli. **Política Social e Combate à Pobreza: A teoria da prática** In: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

ANDRÉ, Christine; DELORME, Robert. **L'État et l'Économie, un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France, 1870-1980**. Centro de Estudos Prospectivos de Economia Matemática Aplicados à Planificação. Paris: CEPREMAP, 1983.

ARAÚJO, Anísio. **Paradoxos da modernização: terceirização e segurança em uma refinaria de petróleo**. Tese [Doutorado] - Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2001. 370 p. Disponível em: <http://portalteses.cict.fiocruz.br>. Acesso em: 28/01/06.

ARRETCHE, Marta et alli. **As Possibilidades e os Limites do Controle Social da Política de Assistência Social no Estado do Paraná**. In: 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Área temática: Estado e Políticas Públicas, 2002. Disponível em: www.cienciapolitica.org.br. Acesso em: 28/01/06.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização – Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Ano 11, No.31, p.44-66, Jun/1996, mimeo.

AWI, Fellipe. **A Bolsa e os bolsões**. Jornal O GLOBO. 12/08/06, mimeo.

BANCO MUNDIAL. **Millenium Development Goals**. Abril, 2005 (última atualização). Disponível em: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/MDG/home.do>. Acesso em: 17/04/05.

BANCO MUNDIAL. **Social protection sector strategy paper: from safety net to spring-board**. Washington, D.C, 2000. Disponível em: <http://www.worldbank.org>. Acesso em: 10/03/06.

BARR, Nicholas. **Economics of the Welfare State**. 4th Ed., Oxford University Press, 2004.

BARROS, Ricardo. **Políticas Sociais**. In: *Seminário Agenda Futuro Brasil*. São Paulo: Agenda Futuro Brasil, 2005.

BARROS, Ricardo; CARVALHO, Mirela. **Desafios para a Política Social Brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

BARROS, Ricardo; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A Estabilidade Inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BENAVIDES, A. **La perspectiva de derechos en los programas sociales**. VI Foro de Equidad Social. Santiago do Chile: 2004

BLANCHARD, O. **Macroeconomia: teoria e política econômica**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

BOORSMA, Peter B. **La gerencia pública moderna en la teoría y la práctica**. In: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, N° 08, maio 97. Disponível em <http://www.clad.org.ve/rev08/0029900.pdf>. Acesso em 20/08/06.

CAMPOS, L; GARROTE, J; KLETZEL, G. **Direitos sociais, viés para a reconstrução democrática**. Centro de Estudos Legais e Sociais – Programa de

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: Observatório da Cidadania, 2003. Rio de Janeiro: IBASE, 2003.

CAMPOS, L; GARROTE, J; KLETZEL, G. **Reconstrução depois da crise**. Centro de Estudos Legais e Sociais – Programa de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: Observatório da Cidadania, 2004. Rio de Janeiro: IBASE, 2004.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania: tipos e percursos**. In: *Revista Estudos Históricos: Justiça e Cidadania*. Nº 18 - 1996/2. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 1996. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/revista/>. Acesso em : 03/02/06.

CASTAÑEDA, Tarsicio; LINDERT Kathy. **O desenho e a implementação dos sistemas de focalização familiar: lições da América Latina e dos Estados Unidos**. Social Protection Unit Human Development Network. The World Bank: 1995.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CELS – Centro de Estudios Legales y Sociales. **Plan Jefes y Jefas - ¿Derecho social o beneficio sin derechos?** Colección investigación y análisis. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2004.

CEM - CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. **Mapa da vulnerabilidade social do município de São Paulo**. 2004. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/mapa.html>. Acesso em 16/01/05.

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Shaping the future of social protection: Access, Financial and Solidarity**. Montevideo: CEPAL, 2006. Disponível em: <http://www.eclac.cl>. Acesso em: 07/09/06.

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Panorama Social de América Latina 2005**. Santiago do Chile: CEPAL, 2003. Disponível em: <http://www.eclac.cl>. Acesso em: 10/04/06.

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Panorama Social de América Latina 2004**. Santiago do Chile: CEPAL, 2003. Disponível em: <http://www.eclac.cl>. Acesso em: 13/03/05.

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago do Chile: CEPAL, 2003. Disponível em: <http://www.eclac.cl>. Acesso em: 13/03/05.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Equidad, desarrollo y ciudadanía**. Santiago do Chile: CEPAL, 2000. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones>. Acesso em: 13/03/05.

CHAGAS, Helena. **Bolsa-família: 94% das crianças fazem três refeições**. Jornal O Globo, 05/06/2006, mimeo.

CHERKAOUI, Mohamed. **Estratificação**. In BOUDON, Raymond. *Tratado de Sociologia*, mimeo, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

COLIN, Denise; FOWLER, Marcos; BATTINI, Odária. **As Possibilidades e os Limites do Controle Social da Política de Assistência Social no Estado do Paraná**. 2002. Artigo publicado no 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/>. Acesso em: 28/01/06.

COSTA, Darc. **Aula 2: A estruturação**. In: *Curso de Estratégia Nacional*, COPPE, 2004a, mimeo, 16 p.

COSTA, Darc. **Aula 3: O aparecimento da filosofia**. In: *Curso de Estratégia Nacional*, COPPE, 2004b, mimeo, 20 p.

DRAIBE, Sônia M. **As políticas sociais e o neoliberalismo**. Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. In: Revista USP, n. 17, p.86-101, Mar-Mai/1993. Disponível em: <http://www.usp.br/revistausp/>. Acesso em: 11/03/07.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 18, No. 51, fev. 2003. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 20/08/06.

FERRANTI, David de et alli. **Desigualdade na América Latina e no Caribe: Rompendo com a História?** Banco Mundial, Out/2003. Disponível em: <http://www.worldbank.org>. Acesso em: 22/04/06.

FERRARI FILHO, Fernando. **As concepções teórico-analíticas e as proposições de política econômica de Keynes**. In: *Anais do VIII Encontro de Economia da Região Sul - ANPEC SUL 2005*, Área 4 - Metodologia, História do Pensamento Econômico e Economia Política. Disponível em: <http://econpapers.repec.org/>. Acesso em: 06/02/06.

FLEURY, Sonia; MOLINA, Carlos. **Modelos de proteccion social**. Banco de Desenvolvimento Interamericano - Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). 2000. Disponível em: <http://www.ilazarte.com.ar/epss/mtstatic/archives/documentos/fleryproteccionsocialverpub.pdf>. Acesso em 05/02/06.

FRANCO, Rolando. **Los paradigmas de la política social en América Latina**. Santiago do Chile: CEPAL, 1996. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones>. Acesso em: 20/03/06.

FRANCO, Daniel; RIOSECO, Cristina; PRUDENTE, José Angel; LLAMAS, Hadid. **Desnutrición infantil y pobreza en México**. Secretaría de Desarrollo Social –

SEDESOL. Serie Cuadernos de Desarrollo, No. 12, Out/2003.

FURTADO, Celso. **Brasil pós-milagre**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FURTADO, Celso. A atual situação econômica mundial. Revista de Economia Mackenzie, 2003, Ano 2, n.2, p. 11-28. Disponível em: <http://www.mackenzie.com.br/editoramackenzie/revistas/economia/>. Acesso em 11/03/06.

GARCIA, Mariana. **Superávit socialmente indigesto**. 2006. In : Revista Eletrônica de Jornalismo Científico. Maio/2006. Disponível em: <http://www.comciencia.br/comciencia/?section=9&reportagem=89>. Acesso em: 01/08/07.

GIDDENS, Anthony; PIERSON, Christopher. **Conversas com Anthony Giddens: O Sentido da Modernidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GÓIS, Antônio. **Bolsa-Família é o programa com mais foco**. Jornal Folha de São Paulo, 28/05/06a, mimeo.

GÓIS, Antônio. **Programas de transferência estão "no limite"**. Jornal Folha de São Paulo, 26/3/2006b, mimeo.

GUAZZELLI, Iara. **A especificidade do fato moral em Habermas**: o uso moral da razão. PUC-SP: 1999. Disponível em: <http://www.sedes.org.br>. Acesso em: 24/02/05.

HICKS, Norman; WODON, Quentin. **Proteccion social para los pobres en América Latina**. In: *Revista de la CEPAL*, Abril 2001. No. 73. p. 95-116.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, vol.21, no.55, p.30-41, nov/2001. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br>.

Acesso em: 01/03/06.

HOLZMANN, ROBERT; JØRGENSEN, STEEN. **Social Risk Management: A new conceptual framework for Social Protection and beyond**. February 2000. Social Protection Discussion Paper No. 0006. Washington: World Bank, 2000.

HUJO, Kátja. **Novos paradigmas na previdência social: lições do Chile e da Argentina**. Revista Planejamento e Políticas Públicas, no. 19, p.149-188, Jun/1999.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 - Aspectos Complementares de Educação e Acesso a Transferências de Renda de Programas Sociais.**, 2006a.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 - Segurança Alimentar.** 2006b.

IFPRI - International Food Policy Research Institute. **IFPRI's Strategy: toward food and nutrition security**. Disponível em: www.ifpri.org. Acesso em: 07/07/05.

JANNUZZI, Paulo. **Subsídios para discussão sobre aspectos metodológicos do cadastramento e focalização de público-alvo do programa Bolsa-Família**. 2005, mimeo.

JANVRY, Alain et alli. **Brazil's Bolsa Escola Program: The Role of Local Governance in Decentralized Implementation**. Social Safety Nets Primer Series. Washington D.C.: The World Bank, 2005.

JØRGENSEN, Steen Lau; DOMELEN, Julie Van. **Helping the poor manage risk better: the role of social funds**. Washington D.C.: The World Bank, 1999.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Desigualdade e pobreza: Lições de Sen**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.15, no.42, p.113-122, Fev/2000. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 01/03/06.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Por que se importar com a desigualdade.** Revista Dados, vol.45, no.4, p.649-675, 2002. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 21/05/04.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza.** Texto N° 534. Brasília: IPEA, 1997.

LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de renda mínima:** perspectivas brasileiras. Texto N° 596. Brasília: IPEA, 1998.

LAVINAS, Lena. **Combinando compensatório e redistributivo:** o desafio das políticas sociais no Brasil. Texto N° 748. Brasília: IPEA, 2000.

LAVINAS, Lena. **Programas de Renda Mínima.** In: *Revista Com Ciência.* Políticas públicas: proteção e emancipação. No. 36. Out/2002. Disponível em: www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp02.htm. Acesso em: 02/09/06.

LAVINAS, Lena. **Pobreza, Desigualdade e Exclusão:** contextos atuais. mimeo, 75 pgs, Documento de base da Rede 10 da URB-AL. 2003.

LAVINAS, Lena. **Universalizando Direitos.** In: Observatório da Cidadania, 2004. Rio de Janeiro: IBASE, 2004. Disponível em: <http://www.socialwatch.org>. Acesso em: 10/11/04.

LAVINAS, Lena. **BARR:** Teoria Política - Justiça Social e o Estado. Notas de aula. 2005a.

LAVINAS, Lena; SIMÕES, Claudia; DUARTE, Cristiano; LOUREIRO, Roberto. **Pobreza e fome no cenário internacional: um panorama do debate.** Rio de Janeiro: Action Aid Americas, 2005b.

LAVINAS, Lena. **Transferências de Renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro.** Seminário Arrecadação e Gasto Social: de onde vem, para onde vai? Sessão: Uma Avaliação dos Programas e Gastos Sociais. 2006, mimeo.

LOUVEN, Mariza. **A Bolsa e os bolsões.** Jornal O GLOBO. 12/08/06, mimeo.

MAGALHÃES, Rogério A. L. **Valor, essência e aparência e o conceito da mais-valia extraordinária.** In: *Revista Economia*, Niterói (RJ), v.5, n. 1, p. 67-97, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/revista.htm>. Acesso em: 09/03/06.

MARCUZZO, Maria Cristina. **Keynes and the Welfare State.** Università di Roma, 2005. *Working Paper* apresentado em seminário de pesquisa da pós-graduação do Instituto de Economia da UFRJ em 02/12/2005.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cidadania e Inclusão Social.** Brasília: 2005.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas e Respostas; Dados estatísticos do programa; Relatórios do Bolsa-Família.** s/d. Disponível em: www.mds.gov.br/bolsafamilia/bolsafamilia02.asp. Acessos: de maio/04 a setembro/06.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990.** Texto N° 852. Brasília: IPEA, 2001.

MESA-LAGO, Carmelo. **Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina.** Revista de la CEPAL. No. 84. p.59-82, Dez/2004. Disponível em: <http://www.eclac.cl>. Acesso em: 20/03/05.

MIDEPLAN - Ministerio de Planificación Y Cooperación. **Conceptos fundamentales sistema de protección social.** Santiago do Chile: MIDEPLAN, 2004

MILANI, Carlos. **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local**: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). 2005. Artigo baseado no projeto de pesquisa “Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia (2002-2005)”, financiado pela FAPESB e desenvolvido na Escola de Administração da UFBA (NPGA/NEPOL/PDGS). Disponível em: http://www.adm.ufba.br/apesqnepol_capital.htm. Acesso em: 08/01/06.

MIRANDA, Sandro. **Robert Castel e a Nova Questão Social**. 2005. Disponível em: <http://www.hoetempore.org.br/artigos.htm>. Acesso em: 29/01/06.

MOTA, Carlos Renato; FERREIRA, Geraldo; DELAMARE, Maurício; BARTHOLO JR., Roberto. **Teoria do Desenvolvimento Social**. 2001. Apostila do curso de Gestão de Iniciativas Sociais, Módulo 1, Projeto SESI-COPPETEC, elaborado pelo Laboratório de Tecnologia e Desenvolvimento Social.

MOTA, Carlos Renato; MEDEIROS, Cristina; BARTHOLO JR, Roberto. **História e atualidade da política social brasileira**. Brasília: SESI, Departamento Nacional, 2001.

NARDI, H.C. **A propriedade social como suporte da existência**: a crise do individualismo moderno e os modos de subjetivação contemporâneos. In: *Revista Psicologia & Sociedade*; 15 (1): p. 37-56; Jan./Jun.2003. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 15/01/06.

NARDI, H.C. **A genealogia do indivíduo moderno e os suportes sociais da existência**. In: *Revista Psicologia & Sociedade*; 14 (1): 141-146; Jan./Jun.2002. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 29/01/06.

NASSUNO, Marianne. **Reforma da Previdência e Graus de Solidariedade**. In: *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 2 (90), p. 84-88; Abr.-Jun./2003. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 15/01/06.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia política da social-democracia**. In: Revista USP, n. 17, p.136-143, Mar-Mai/1993. Disponível em: <http://www.usp.br/revistausp/>. Acesso em: 11/03/07.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. In: Revista de Administração Pública. vol. 40, No. 2, p.273-288, Mar-Abr/2006. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 31/08/06.

OTAVIO, Chico. **O desafio na cidade grande: achar os mais pobres**. Jornal O GLOBO. 12/08/06, mimeo.

PASCAL, Georges. **Comprender Kant**. 7ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

PEREIRA, Potyara. **A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais**. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Brasília: CFESS/ABEPSS/UNB-CEAD, Módulo I, 1999.

PINHEIRO, Vinícius C. **Modelos de desenvolvimento e Políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica**. In: *Planejamento e políticas públicas*. Nº 12, p. 63-88; Jun/Dez. 1995.

POCHMANN, Márcio. **Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil**. In: *São Paulo Perspectiva*, Apr./June 2004, vol.18, no.2, p.3-16. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 15/02/06.

POCHMANN, Márcio. **Nova Política de Inclusão Socioeconômica**. In: *Revista de Economia Mackenzie*, 2002, Ano 1 • n.1 • p. 27- 36. Disponível em: <http://www.mackenzie.com.br/editoramackenzie/revistas/economia/>.. Acesso em: 11/03/06.

PORTO, Marcelo. **Vulnerabilidade e situações de risco em grupos populacionais expostos a riscos ocupacionais e ambientais no contexto brasileiro**. Anais do Seminário Brasileiro de Demografia da IUSSP, realizado em 2001, pela ABEP

(Associação Brasileira de Estudos Populacionais). Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/iussp2001/cd/GT_Pop_Amb_Porto_Text.pdf.

Acesso em: 29/01/06.

PORTO, Sílvia Marta, 1997. **Eqüidade na distribuição geográfica dos recursos em saúde:** Uma contribuição para o caso brasileiro. Tese [Doutorado], Fundação Oswaldo Cruz, ENSP, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

RIBEIRO, Renato. **A economia como mistério.** In: *Revista Cult*, Fev. 2004. Ano VI. No. 77. Disponível em: <http://www.renatojanine.pro.br/FiloPol/economia.html>.

Acesso em: 22/01/06.

RIBEIRO, Renato. **A sociedade contra o social: o alto custo da vida publica no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RICUPERO, Rubens. **A ordem cosmopolita:** uma construção interrompida? In: *Seminário Por uma Governança Global Democrática*, Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2004. Disponível em: www.ifhc.org.br. Acesso em: 05/02/06.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência.** Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

ROSANVALLON, Pierre. **A Nova Questão Social:** Repensando o Estado Providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROSENFELD, Cinara. **A autogestão e a nova questão social:** Repensando a relação indivíduo-sociedade. Anais do XXVII Encontro Anual da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais), realizado em 2003. Grupo de Trabalho: Trabalhadores, Sindicatos e a Nova Questão Social. Disponível em: <http://www.itcp.unicamp.br/site/downloads.htm>. Acesso em: 28/01/06.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Os processos da Globalização.** In SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.) *A Globalização e as Ciências Sociais*, São Paulo: Cortez, 2002.

SCHWARZER, Helmut; QUERINO, Ana Carolina. **Benefícios sociais e pobreza: programas não-contributivos da seguridade social brasileira.** Texto N° 929. Brasília: IPEA, 2002.

SENNETT, Richard. **O triunfo da superficialidade.** In: BOECHAT, Yan. *Revista Valor Econômico*, 17/02/06, mimeo.

SIMÕES, Claudia Pestana. **Técnicas e Ferramentas da Responsabilidade Social Empresarial.** Brasília: SESI/DN, 2005.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações:** Investigação sobre sua natureza e suas causas. Col. Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983, Livro I,

SOJO, Ana. **Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe.** In: *Revista de la CEPAL*, Agosto 2003. No. 80. p. 121-140.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas.** *Revista de Sociologia e Política*, Jun. 2005, no. 24, p. 105-121.

SOUZA, Celina. **‘Estado do campo’ da pesquisa em políticas públicas no Brasil.** In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Fev. 2003, vol.18, No. 51, p.15-20. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 08/01/06.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas.** Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, Workshop sobre Políticas Públicas e Avaliação, dez. 2002, mimeo.

SOUZA, Venceslau Alves. **Direitos no Brasil: necessidade de um choque de cidadania.** s/d. Disponível em: http://www.pucsp.br/neamp/artigos/artigo_38.htm. Acesso em: 01/02/06.

SPOSATI, Aldaíza. et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** São Paulo: Cortez, 2003.

STORNILO, Ivo; BALANCIN, Euclides. **Carta de São Tiago.** In: *Novo Testamento - Edição Pastoral.* 3ª Ed., São Paulo: Edições Paulinas, 1990.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda Básica: A Resposta Está Sendo Soprada pelo Vento.** In: *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003. Disponível em: <http://www.rep.org.br/>. Acesso em 12/03/06.

SZÉKELY, M. **Hacia una nueva generación de política social.** Cuadernos de desarrollo humano. No.2. SEDESOL. Cidade do México: 2003.

TAVARES, Laura. **As marcas da ruína neoliberal sobre a proteção social.** In: *Seminário “As ruínas da globalização nos países periféricos: Finanças públicas, proteção social e mundo do trabalho”*, III Fórum Social Mundial, POA, janeiro 2003, mimeo.

TERÁN, A. **Rompendo o círculo vicioso.** Deca Equipo Pueblo, A.C. In: *Observatório da Cidadania*, 2004. Rio de Janeiro: IBASE, 2004.

TODESCHINI, Remígio. **Economia Solidária e autogestão como radicalização da democracia.** 2001. In: *Artigos de entidades participantes do Seminário Economia Popular Solidária no Fórum Social Mundial 2001.* Disponível em: <http://www.ecosol.org.br/Artigos%20II%20FSM.doc>. Acesso em: 05/02/06.

TURNER, Bryan. **Status.** Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagem metodológica em políticas públicas.** Caderno de Pesquisa No. 5. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP/UNICAMP). 1988. Disponível em: www.nepp.unicamp.br. Acesso em: 22/09/05.

VILLATORO, Pablo. **Programas de reducción de la pobreza en América Latina - un análisis de cinco experiencias.** División de Desarrollo Social. Santiago do Chile: CEPAL, 2004. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones>. Acesso em: 20/03/05.

VITA, Álvaro de. **Justiça distributiva: a crítica de Sen a Rawls.** Dados, 1999, vol.42, no.3, p.471-496. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 04/03/06.

WEBER, Max. **Classe, Estamento e Partido.** In: GERTH, Hans e WRIGHT MILLS, C. (orgs.). Max Weber. *Ensaio de Sociologia.* Rio de Janeiro, Zahar, 1971, mimeo, p.211-228.

WEINBREN, Dan; JAMES, Bob. **Getting a Grip: the Roles of Friendly Societies in Australia and Britain Reappraised.** In: *Labour History*, vol. 88, p. 87-104, May 2005. Disponível em: <http://www.historycooperative.org/journals/lab/88/weinbren.html>. Acesso em: 05/02/06.

ANEXO 1: Campos do Cadastro Único

Identificação do Domicílio Família

Dados - Nível 1	Dados - Nível 2	Dados - Nível 3
1 - Dados de Controle	100:107 - Controle	100 - Código Domiciliar
		101 - Tipo Doc
		102 - No. de ordem
		103 - Data da Pesquisa
		104 - No. De Identificação Social - NIS do Entrevistador
		105 - Nome do entrevistador
		106 - CNPJ da Prefeitura/Empresa
	107 - Modalidade	
	108:109 - Atenção básica à saúde	108 - Nome do estabelecimento de assistência à saúde
		109 - Código EAS/MS
2 - Identificação do Domicílio e da Família	201:210 - Endereço	201 - CEP
		202 - Tipo de Logradouro
		203 - Nome
		204 - Número
		205 - Complemento
		206 - Bairro
		207 - UF
		208 - Nome do município
		209 - DDD
		210 - Telefone para contato
	211:225 - Características do domicílio	211 - Tipo de Localidade
		212 - Domicílio coberto por (1: PACS - Programa de Agentes Comunitários de Saúde; 2:PSF - Programa de Saúde da Família; 3: Similares ao PSF; 4: Outro)
		213 - Situação (1:Próprio; 2: Alugado; 3: Arrendado; 4: Cedido; 5: Invasão; 6: Financiada; 7: Outra)
		214 - Tipo (1:Casa; 2:Apartamento; 3: Cômodos; 4: Outro)
		215 - No. De cômodos
		216 - Tipo de Construção (1: Tijolo/Alvenaria; 2: Adobe; 3: Taipa revestida; 4: Taipa não revestida; 5: Madeira; 6: Material aproveitado; 7: Outro)
		217 - Tipo de abastecimento de água (1:Rede pública; 2: Poço/Nascente; 3: Carro Pipa; 4: Outro)
		218 - Tratamento de água (1:Filtração; 2: Fervura; 3: Cloração; 4: Sem tratamento; 5: Outro)
		219 - Tipo de iluminação (1: Relógio próprio; 2: Sem relógio; 3: Relógio comunitário; 4: Lampião; 5: Vela; 6: Outro)
		220 - Escoamento sanitário (1: Rede Pública; 2: Fossa rudimentar; 3: Fossa séptica; 4: Vala; 5: Céu aberto; 6: Outro)
		221 - Destino do lixo no domicílio (1: Coletado; 2: Queimado; 3: Enterrado; 4: Céu aberto; 5: Outro)
		222 - Quantidade de pessoas
		223 - Quantidade de mulheres grávidas
		224 - Quantidade de mães amamentando
		225 - Quantidade de deficientes
		XXX - Lista de pessoas residentes no domicílio

3 - Autenticação	301: 303 - Autenticação	301 - Assinatura do entrevistado 302 - Assinatura do entrevistador 303 - Assinatura do representante da prefeitura/órgão responsável pelo cadastramento
------------------	-------------------------	---

Identificação do Beneficiário

Dados - Nível 1	Dados - Nível 2	Dados - Nível 3
1 - Dados de Controle	100:107 - Controle	100 - Código Domiciliar
		101 - Tipo Doc (Const: 02)
2 - Identificação da Pessoa	201:214 - Dados Pessoais	102 - No. de ordem da pessoa
		103 - Modalidade (1: Inclusão;2: Alteração)
		201 - Nome completo
		202 - Data de Nascimento
		203 - Sexo (1: Masculino; 2: Feminino)
		204 - Nacionalidade (1: Brasileira; 2: Brasileiro Naturalizado; 3: Estrangeira)
		205 - País de Origem - <i>se estrangeiro</i> -
		206 - Data de Chegada ao Brasil - <i>se estrangeiro</i> -
		207 - Código IBGE munic. Nasc.
		208 - UF município nasc.
		209 - Nome do município de nascimento
		210 - Nome completo do pai
		211 - Nome completo da mãe
		212 - Estado civil (1: Solteiro(a); 2: Casado(a); 3: Divorciado(a), 4: Separado(a); 5: Viúvo(a))
		213 - Se o(a) esposo(a) ou o(a) companheiro(a) reside no domicílio, informar o nº de ordem correspondente, se não reside, informar 99
		214 - Tipo de Deficiência (Cegueira; Mudez; Surdez; Mental; Física; Nenhuma; Outro)
		215 - Raça/Cor (1: Branca; 2: Negra; 3: Parda; 4: Amarela; 5: Indígena)
216: 236 - Documentos	216 - Número de Identificação Social NIS	217 - Certidão civil tipo (91: Nascimento; 92: Casamento)
		218 - Número termo
		219 - Livro
		220 - Folha
		221 - Data de Emissão
		222 - UF
		223 - Nome do cartório - órgão emissor
		224 - No. do documento de Identidade
		225 - Complemento do documento de Identidade
		226 - Data de emissão do documento de Identidade
		227 - UF do documento de identidade
		228 - Sigla do órgão emissor do documento de Identidade
		229 - No. da Carteira de Trabalho e Previdência Social
		230 - Série da Carteira de Trabalho e Previdência Social
		231 - Data de emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social
		232 - UF da Carteira de Trabalho e Previdência Social
233 - CPF		
234 - No. do Título de eleitor		
235 - Zona do Título de eleitor		
236 - Seção do Título de eleitor		

<p>237: 241 - Qualificação Escolar</p>	<p>237 - Frequenta escola (1: Pública municipal; 2: Pública estadual; 3: Pública federal; 4: particular; 5: Outra; 6: Não frequenta)</p> <p>238 - Grau de instrução (1: Analfabeto; 2 - Até 4ª série incompleta dop ensino fundamental; 3: Com 4ª série completa do ensino fundamental; 4: De 5ª à 8ª série incompleta do ensino fundamental; 5: Ensino fundamental completo; 6: Ensino médio incompleto; 7: Ensino médio médio completo; 8: Superior incompleto; 9: Superior completo; 10: Especialização; 11: Mestrado; 12: Doutorado)</p> <p>239 - Série escolar (1: Maternal I; 2: Maternal II; 3: Maternal III; 4: Jardim I; 5: Jardim II; 6: Jardim III; 7: CA; 8: 1a. série do ensino fundamental; 2a. série do ensino fundamental; 3a. série do ensino fundamental; 4a. série do ensino fundamental; 5a. série do ensino fundamental; 6a. série do ensino fundamental; 7a. série do ensino fundamental; 8a. série do ensino fundamental; 1a. série do ensino médio; 2a. série do ensino médio; 3a. série do ensino médio)</p> <p>240 - Nome da escola</p> <p>241 - Código censo INEP</p>
<p>242: 251 - Qualificação profissional</p>	<p>242 - Situação do mercado de trabalho (1: Empregador; 2: Assalariado com carteira de trabalho; 3: Assalariado sem carteira de trabalho; 4: Autônomo com previdência social; 5: Autônomo sem previdência social; 6: Aposentado/Pensionista; 7: Trabalhador rural; 8: Empregador rural; 9: Não trabalha; 10: Outra)</p> <p>243 - Nome da empresa em que trabalha, se desempregado, último emprego</p> <p>244 - CNPJ/CEI da empresa</p> <p>245 - Data de admissão</p> <p>246 - Ocupação</p> <p>247 - Remuneração deste emprego</p> <p>248 - Renda de aposentadoria/pensão</p> <p>249 - Renda de Seguro-Desemprego</p> <p>250 - Renda de pensão alimentícia</p> <p>251 - Outras rendas</p>
<p>252 - Características da família</p> <p>253: 262 - Despesas mensais da família (preencher somente para a mãe responsável legal da família)</p>	<p>252 - Tempo de moradia - <i>em anos e meses</i></p> <p>253 - Aluguel</p> <p>254 - Prestação habitacional</p> <p>255 - Alimentação</p> <p>256 - Água</p> <p>257 - Luz</p> <p>258 - Transporte</p> <p>259 - Medicamentos</p> <p>260 - Gás</p> <p>261 - Outras despesas</p> <p>262 - No. de pessoas que vivem da renda desta família</p>
<p>263:271 - Relação Familiar</p>	<p>263 - No. de ordem da mãe/responsável legal da família</p> <p>264 - Parentesco em relação à mãe/responsável legal da família, se o próprio, informar 01 (01: Mãe/responsável legal; 02: Esposo(a); 03: Companheiro(a); 04: Filho(a); 05: Pai; 06: Avô/Avó; 07: Irmão/Irmã; 08: Cunhado(a); 09: Genro/Nora; 10: Sobrinho(a); 11: Primo(a); 12: Sogro(a); 13: Neto(a); 14: Tio(a); 15: Adotivo(a); 16: Padrasto/Madrasta; 17: Enteado(a); 18: Bisneto(a); 19: Semparentesco; 20: Outro)</p>

		<p>265 - Se reside com o pai, informar o número de ordem do pai, se não, informar 99</p> <p>266 - Se reside com a mãe, informar o número de ordem da mãe, se não, informar 99</p> <p>267 - Se criança de 0 a 6 anos, com quem fica? (1: Pai/Mãe; 2: Irmão/Irmã; 3: Avô/Avó; 4: Sozinho; 5: Creche; 6: Outro)</p> <p>268 - Se grávida, informar mês de gestação</p> <p>269 - Amamentando (1: Sim; 2: Não)</p> <p>270 - Participa de algum programa do Governo Federal ou recebe algum benefício social? - <i>assinalar com "X"</i> (Bolsa Criança Cidadã PETI ;Data de inclusão ; Agente Jovem ; Data de inclusão ; Bolsa Escola ; Bolsa Alimentação ; LOAS/BPC ; Previdência Rural ; PRONAF ; PROGER ; Data de início de participação ; Outro ; Nenhum ; Tipo de benefício (1: Rural; 2: Urbano); Valor do benefício.</p> <p>271 - Beneficiário prioritário para o Programa Bolsa Alimentação (1: Sim; 2: Não)</p>
--	--	--

ANEXO 2: Exemplos de programas latino-americanos de combate à pobreza

EXAMPLES OF EMERGENCY PROGRAMMES LINKED TO EMPLOYMENT IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 1975-2005

Programme	Objective	Target population	Conditions
Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Argentina, since 2002)	<ul style="list-style-type: none"> - Temporary employment for unemployed heads of household - Conservation of human capital in education and health 	Unemployed heads of household with dependants (under 18s, disabled or pregnant)	<ul style="list-style-type: none"> - Participation for 20 hours a week in projects to create and repair economic and social infrastructure - Children's attendance at school and primary health services
Plan Trabajar en Argentina (Argentina, 1995-2002)	<ul style="list-style-type: none"> - Temporary employment for unemployed heads of household 	Unemployed heads of household from poor families	<ul style="list-style-type: none"> - Participation for at least six hours a day in activities to repair and create economic and social infrastructure
Programa de Empleo Temporal (PET) (Mexico, since 1995)	<ul style="list-style-type: none"> - Resolution of structural problems that hinder employment in marginalized rural zones - Disaster response 	Rural population over 16 years of age living in extreme poverty Priority: communities included in the micro-region development programme	<ul style="list-style-type: none"> - Repair and recovery of infrastructure or heritage - Projects to create productive and social infrastructure - Family capital formation (repair of housing) - Time-limited to 88 working days (four months)
Empleos en Acción (Colombia, 2000-2004)	<ul style="list-style-type: none"> - Complementary income for the poorest urban population groups - Temporary employment - Creation of infrastructure 	Unemployed adults not participating in training programmes, from the poorest 20% of the population (SISBEN categories 1 and 2)	<ul style="list-style-type: none"> - Half-day participation in labour-intensive projects to repair or create basic infrastructure in localities belonging to the poorest 40% in urban areas
Manos a La Obra, Vías Para La Paz (Colombia, 2000-2004)	<ul style="list-style-type: none"> - Economic integration of areas affected by violence - Development of highway infrastructure 	Economically depressed zones and those affected by high levels of violence	<ul style="list-style-type: none"> - Projects to improve transport infrastructure
Programa de Mejoramiento Urbano (Chile, since 1987)	<ul style="list-style-type: none"> - Temporary employment - Community infrastructure and equipment 	Unemployed workers, registered at municipal employment information offices	<ul style="list-style-type: none"> - Participation in projects to create community infrastructure
Programa de Empleo, Fondo Social de Absorción de Cesantía (FOSAC) (Chile, since 1999)	<ul style="list-style-type: none"> - Temporary employment - Satisfaction of basic needs among the poorest groups 	Unemployed workers, registered at municipal employment information offices	<ul style="list-style-type: none"> - Full-time, three-quarters time or half-time participation in infrastructure works
Programa de empleos de emergencia - National Forestry Corporation (CONAF) (Chile, since 2001)	<ul style="list-style-type: none"> - Temporary employment - Creation of infrastructure 	Unemployed rural workers, registered at municipal employment information offices	<ul style="list-style-type: none"> - Three-quarters time (2001) or half-time (2002) participation in infrastructure creation or environmental conservation works
Programa Proempleo, Inversiones en la Comunidad (Chile, since 2001)	<ul style="list-style-type: none"> - Temporary employment - Improvement of quality of life among the community 	Unemployed workers, registered at municipal employment information offices	<ul style="list-style-type: none"> - Participation in labour-intensive physical or social works in the local domain
Programa de Generación de Empleos (Chile, 1998-2000)	<ul style="list-style-type: none"> - Absorption of unemployed labour 	Unemployed workers registered at municipal offices	<ul style="list-style-type: none"> - Labour-intensive infrastructure projects
Minimum employment programmes (Chile, 1975-1988)	<ul style="list-style-type: none"> - Reduction of unemployment at times of economic adjustment 	Unemployed adults of both sexes	<ul style="list-style-type: none"> - Labour-intensive economic and basic social infrastructure projects
Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (Uruguay, since 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Temporary employment 	Unemployed adults of both sexes	<ul style="list-style-type: none"> - Creation and repair of infrastructure
Programa Actividades Comunitarias (Uruguay, since 2004)	<ul style="list-style-type: none"> - Temporary employment 	Unemployed	<ul style="list-style-type: none"> - Six hours' work per day

Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of Pablo Villatoro, "Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe", working document, Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2005, unpublished; and "Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias", *Políticas sociales series*, No. 87 (LC/L.2133-P/E), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), May 2004. United Nations publication, Sales No. S.04.II.G.62.

EXAMPLES OF CONDITIONAL TRANSFER PROGRAMMES IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 1990-2005

Programme	Objectives	Components (type)	Target population	Conditions	Beneficiaries/ population	Expenditure/ GDP
Familias por la Inclusión Social (Argentina, 2005)	Promotion of child development, health, and permanency in the education system, while preventing exclusion among poor families	- Education (one-dimensional)	Poor families with children under 19 years of age or pregnant women not receiving subsidies from other social programmes	- School attendance - Attendance at health centres		
Con todo derecho. Programa de ciudadanía porteña (Argentina, 2005)	Promotion of children's health and permanency in the school system, and reduction of social exclusion. Unification of social programmes in the city of Buenos Aires	- Education - Health - Nutrition (card-based) (multidimensional)	Indigent families with non-adult children, pregnant women, older adults, or individuals with some type of disability in the city of Buenos Aires. Distribution of a smart card for the purchase of food and fuel	- School attendance - Periodic health check-ups for expectant mothers and children - In future: job search and training for unemployed adults		
Bolsa Família (Brazil, 2003)	Reduction of poverty and inequality in the short and long term.	- Education - Health - Nutrition (multidimensional)	Families with children in extreme poverty, per capita income of US\$ 17 per month	- School attendance - Family health-care calendar (inoculations and periodic visits to health centres)	16%	0.28% (2003)
Bolsa Escola (Brazil, 1995-2003)	Extending permanency in primary and secondary education, and prevention of child labour	- Education (one-dimensional)	Families with children in moderate poverty, income per capita between 17 and US\$ 34 per month	- 80% - 85% school attendance	4.79%	0.13%
Bolsa Alimentação (Brazil, 2001)	Reduction of child mortality and under-nutrition, and linkage to the health-care system among families at nutritional risk	- Health - Nutrition (multidimensional)	Children between six and 15 years of age, belonging to families with monthly per capita incomes of up to 90 reais	- Attendance at prenatal and nutritional health check-ups, inoculations and child development		
Programa de erradicación del trabajo infantil (PETI) (Brazil, urban since 1999)	Elimination of the worst forms of child labour, including those that represent a health danger, in rural and urban zones	- Education (one dimensional)	Families with per capita incomes less than 15 reais, with pregnant or breast-feeding women, and children under six years 11 months of age at nutritional risk	- 80% school attendance. - Participation in extended school day	0.45%	0.04% (2001)
Chile Solidario (Chile, 2002)	Comprehensive support for families living in conditions of indigence and critical poverty	- Health - Education - Decent housing - Employment - Family dynamic - Identification (multiprogramme)	Families with per-capita incomes below half of the minimum wage (US\$ 65 per month) with school-age children (7-14 years), in rural and urban areas	- Fulfilment of 53 minimum conditions in education, health, identification, habitability, family dynamic, monetary incomes and work	6.45%	0.10% (2004)
Familias en Acción (Colombia, 2001)	Protection and incentives for human capital formation among children from 0 to 17 years of age in poor households, through support for family investments in health, nutrition and education	- Education - Health - Nutrition (multidimensional)	In urban areas, children between 10 and 14 years of age involved in prostitution, drug trafficking, refuse collection and street trade	- 80% school attendance - Attendance at health-care centres for child growth and development check-ups	4.01%	0.3%
Superémonos (Costa Rica, 2000)	Encouragement of access to and permanency in the education system for children and young people living in poverty, through economic incentives	- Education - Nutrition (multidimensional)	Poor families with children and adolescents from seven to 18 years of age, attending school	- School attendance - Non-use of coupons to buy alcoholic beverages, cigarettes, drugs, or other goods. - Non-transfer of coupons to other people	1.12%	0.019% (2002)

Programme	Objectives	Components (type)	Target population	Conditions	Beneficiaries/ population	Expenditure/ GDP
Beca Escolar (Ecuador, 2001)	Encouragement of access to and permanency in the education system by young people	- Education (one-dimensional)	Children between 6 and 15 years of age, enrolled in the school system, belonging to the poorest population quintile	- 90% school attendance		0.05%
Programa de Asignación Familiar (PRAF) (Honduras, 1990)	Increase in human capital among children from poor families, to help them to break the poverty cycle	- Education - Health - Nutrition (multidimensional with supply enhancement)	Poor families with: - children between six and 12 years of age that have not completed fourth year of primary education - children under three years of age - disabled children up to 12 years of age - pregnant women - adults over 60 years of age	- Maximum of seven days' absence from school - Attendance at health centres	4.7%	0.019%
Programme of Advancement through Health and Education (PATH) (Jamaica, 2002)	Increase in education and health achievements, reduction of child labour and poverty reduction	- Education - Health - Nutrition (multidimensional)	Poor families with children from 0 to 17 years of age, pregnant or breast-feeding women, older adults and disabled	- 85% school attendance - Attendance at health centres	9.07%	0.32% (2004)
Oportunidades (formerly Progresa) (Mexico, 1997)	Increase in the capacity of families living in situations of extreme poverty, through human capital investment in the areas of education, nutrition and health	- Education - Health - Nutrition (multidimensional)	Families below the poverty line (18.9 pesos per day per person in rural areas and 24.7 pesos per day per person in cities), whose members include children from 8 to 18 years of age enrolled in primary or secondary education, children being breast-fed from four to 24 months, children from two to five years of age suffering from under-nutrition, and pregnant and breast-feeding women	- 85% school attendance - Visits to health centres - Attendance at health and nutrition workshops	25%	0.32% (2001)
Red de Protección Social "Mi Familia" (Nicaragua, 2000)	Incentives for human-capital accumulation among children from poor families in the areas of education, nutrition and health	- Educación - Education - Health - Nutrition (multidimensional with reinforcement of supply)	Children from 0 to 13 years of age from poor families. Children over six must be registered in basic education	- Fewer than six days of unjustified non-attendance at school - Attendance at health centres - Attendance at health and nutrition workshops - Children's immunizations up-to-date	1.21%	0.021% (2002)
Tarjeta Solidaridad (Dominican Republic 2005)	Reduction of extreme poverty and hunger. Unifies the "Comer es primero" and "Ficha ILAE" (incentive for school attendance) programmes	- Education - Health - Nutrition (card-based) (multidimensional)	Population living in extreme poverty, identified through the single beneficiary identification system (SIUBEN, a socioeconomic points scoring system). Provision of debit cards in justified cases	- 85% school attendance - Periodic visits to health centres (frequency to be defined later)	12% (future target: 25%)	
Proyecto 300 (Uruguay, 2000)	School attendance by street children	- Education (one dimensional)	Street children between 6 and 14 years of age who participate in a socioeducational project of the Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU)	- School attendance		

Source: Pablo Villatoro, "Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe", working document, Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2005, unpublished.

ANEXO 3: Campos do Cadastro Social da Prefeitura de Recife (PPSU)



PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE
CNPJ: 10.565.000/0001-92
SECRETARIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

PROGRAMA CADASTRO SOCIAL

PROGRAMA BOLSA ESCOLA

01. Tipo da Escola <input checked="" type="radio"/> E - Estadual <input type="checkbox"/> M - Municipal	01. Escola: _____ <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>	Número de Inscrição Antigo <input checked="" type="radio"/> <hr/> Número de Inscrição Atual <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>
---	---	---

SECRETARIA DE SAÚDE

01. DS <input checked="" type="radio"/> ____	02. ÁREA <input checked="" type="radio"/> ____ PSF(NOME): _____ Localidade _____ PACS(NOME): _____ Localidade _____ 05. FAMÍLIA ____	03. MICROÁREA <input checked="" type="radio"/> ____ 04. NOME DO ACS _____ <input checked="" type="radio"/>
---	--	---

- LEGENDA:**
- CADASTRO SOCIAL(SS/SPAS)
 - PROGRAMA BOLSA ESCOLA (SEBE)
 - CADASTRO SOCIAL COMPLEMENTAR (SE)
 - CADÚNICO

02	
03	
04	
05	
06	

08	
09	
10	
11	
12	

00. Nome da Mãe ou Representante Legal

5. Dados da Pessoa

51. N° de ordem ●●●	52. Nome Completo da pessoa (sem abreviações) ●●●●●	53. Sexo ●●● 1. Masculino 2. feminino	54. Data Nascimento ●●●
55. Nacionalidade 1. Brasileira 3. Estrangeiro 2. Brasileiro Naturalizado	56. Nome do país de origem (se estrangeiro) ●●●●●	57. Data Chegada ao Brasil ●●●●●	58. Município de origem (cidade onde nasceu) ●●●●●
59. UF ●●●	60. Data de chegada ao Município ●●●	61. Estado Civil 1. Solteiro(a) 3. Divorciado(a) 5. Viúvo(a) 7. Separado(a) judicialmente ●●●●●	62. Raça / Cor 1. Branca 3. Parda 5. Indígena 2. Casado(a) 4. Separado(a) 6. Outros ●●●●●
64. Nome completo do pai ●●●●●	65. Nome completo da mãe ●●●●●	63. Tipos de deficiências Ceg <input type="checkbox"/> Surdez <input type="checkbox"/> Mental <input type="checkbox"/> 2. Negra 4. Amarela	
66. Se o(a) esposo(a) ou o(a) companheiro(a) reside no domicílio (informar o n° de ordem correspondente, se não 99) ●●●●●	67. Situação Especial 1. Portador de deficiência incapaz de prover seu próprio sustento 3. Criança/adolescente sob proteção especial 5. Criança de 0 a 6 anos atendida por desnutrição (Prog. Alimentar) 2. Portador de doença crônica 4. Adolescente sob medida sócio-educativa 6. Criança/Adolescente com situação de risco (Trabalho infantil)		
68. Tempo de moradia Ano(s) <input type="text"/> Mês(es) <input type="text"/>	69. Se grávida (informar mês de gestação) ●●●	70. Amamentando S - Sim ●●● N - Não ●●●	71. Se criança de 0 a 6 anos com quem fica? 1. Pai / Mãe 3. Avô / Avó 5. Creche 2. Irmão / Irmã 4. Sozinho(a) 6. Outros
72. Beneficiário prioritário para o Programa Bolsa-Alimentação ? 1 - Sim ●●● 2 - Não			
73. Participa de algum Programa do Governo Federal ou recebe benefício social ? <input type="checkbox"/> Bolsa Criança Cidadã PETI <input type="checkbox"/> Agente Jovem <input type="checkbox"/> Bolsa-Escola <input type="checkbox"/> LOAS/BPC <input type="checkbox"/> Bolsa-Alimentação <input type="checkbox"/> Previdência Rural <input type="checkbox"/> PRONAF <input type="checkbox"/> PROGER Data ___/___/___ Data ___/___/___ Valor Valor Valor Valor Valor Valor Valor Valor Tipo do Benefício <input type="checkbox"/> 1 - Rural <input type="checkbox"/> 2 - Urbano <input type="checkbox"/> Outros _____ Data ___/___/___ Valor <input type="checkbox"/> Nenhum			

6. Documentos

74. N° de Identificação Social - NIS (PIS/PASEP/SUS) ●●●●●	75. N° da Carteira de Identidade - CI ●●●●●	76. Complemento ●●●●●	77. Órgão ●●●●●
80. Tipo de Certidão Civil 91. Nascimento 92. Casamento ●●●●●	81. N° do Termo ●●●●●	82. Data ●●●●●	83. Hora ●●●●●
86. Nome do Cartório de Registros e Títulos de Documentos ●●●●●		87. N° do CPF ●●●●●	

88 N° da Carteira Profissional - CTPS ●●●●	89. Série da CTPS ●●●●	90. Data Emissão ●●●●	91. UF ●●●●	92. N° do Título de Eleitor ●●●●	93. Zona ●●●●	94. Seção ●●●●	95. Cartão de Vacina S - Sim ●●●● N - Não <input type="checkbox"/>
96. Tipo de documentos apresentados ●●●●							
<input type="checkbox"/> Cartão de Vacina	<input type="checkbox"/> Carteira de Identidade	<input type="checkbox"/> Carteira Profissional	<input type="checkbox"/> Certidão de Nascimento	<input type="checkbox"/> Contas (água, luz ou telefone)	<input type="checkbox"/> Declaração do diretor da Escola	<input type="checkbox"/> Declaração do empregador	<input type="checkbox"/> Histórico escolar
<input type="checkbox"/> Certidão de Casamento	<input type="checkbox"/> Título de Eleitor	<input type="checkbox"/> NIS	<input type="checkbox"/> CPF	<input type="checkbox"/> Outros			

00. Nome da Mãe ou Representante Legal

7. Qualificação Escolar											
97. Tipo de Escola que frequenta ●●●● <input type="checkbox"/>	98. Nome da Escola ●●●●					99. Grau de Instrução ●●●●	100. Modalidade / Composição Ensino ●●●●	101. Série ●●●●	102. Matrícula ●●●●		
8. Qualificação Profissional											
103. Capacitação Profissão: ●●●● Ocupação: ●●●●	104. Situação Mercado de trabalho ●●●● <input type="checkbox"/>	105. Insc. SINE de trabalho <input type="checkbox"/> S - Sim ●●●● <input type="checkbox"/> N - Não ●●●●	106. Data Admissão ●●●●	107. Data Demissão Mês/Ano ●●●●	108. CNPJ / CEI da Empresa ●●●●						
109. Nome da empresa em que trabalha (se desempregado ultimo emprego) ●●●●											
9. Composição da Renda											
110. Remuneração deste emprego Valor em R\$ (sem os centavos) ●●●●	111. Renda de Aposentadoria/Pensão/ PBC Valor em R\$ (sem os centavos) ●●●●	112. Renda de Seguro desemprego Valor em R\$ (sem os centavos) ●●●●	113. Renda pensão alimentícia Valor em R\$ (sem os centavos) ●●●●	114. Aluguel Valor em R\$ (sem os centavos) ●●●●	115. Outras Rendas Valor em R\$ (sem os centavos) ●●●●						
10. Relação familiar											
116. Parentesco com relação a mãe/ responsável legal da família ●●●●											
<input type="checkbox"/>	1. Mãe / Responsável legal	3. Companheiro(a)	5. Pai	7. Irmão/Irmã	9. Genro/Nora	11. Primo(a)	13. Neto(a)	15. Adotivo(a)	17. Enteadado(a)	19. Sem parentesco	
<input type="checkbox"/>	2. Esposo(a)	4. Filho(a)	6. Avô / Avó	8. Cunhado(a)	10. Sobrinho(a)	12. Sogro(a)	14. Tio(a)	16. Padrasto/Madrasta	18. Bisneto(a)	20. Outros	21. Dependente Legal
117. Número de ordem da Mãe / Responsável Legal da família ●●●● <input type="checkbox"/>		118. Se reside com o pai , informar o número de ordem do pai , se não, informar 99 ●●●● <input type="checkbox"/>			119. Se reside com a mãe, informar o n° de ordem da mãe, se não, informar 99 ●●●● <input type="checkbox"/>						

Legenda											
97. Tipo de Escola: 1 - Pública Municipal 2 - Pública Estadual 3 - Pública Federal 4 - Particular 5 - Outra 6 - Não Frequenta											
99. Grau de Instrução:											
1. Analfabeto 2. Até a 4ª série incompleta do ensino fundamental 3. Com 4ª série completa do ensino fundamental 4. De 5ª a 8ª série incompleta do ensino fundamental 5. Ensino fundamental completo 6. Ensino medio incompleto 7. Ensino medio completo											
8. Superior incompleto 9. Superior completo 10. Especializacão 11. Mestrado 12. Doutorado											
104. Situação Mercado de Trabalho: 1. Empregador 2. Assalariado com carteira de trabalho 3. Assalariado sem carteira de trabalho 4. Autonomo com previdencia social 5. Autonomo sem previdencia social 6. Aposentado/pensionista											
7. Trabalhador rural 8. Empregador rural 9. Não trabalha 10. Outra 11. Desempregado 12. Biscateiro											
----- MUNICIPAL -----				----- ESTADUAL -----				----- PARTICULAR OU OUTRAS -----			
100. Modalidade/ Composição Ensino			101. Série			100. Modalidade/ Composição Ensino			101. Série		
100. Modalidade/ Comp. Ensino			101. Série			100. Modalidade/ Comp. Ensino			101. Série		

01 Educ. Infantil - Ciclo 2 Grupo IV 02 Educ. Infantil - Ciclo 2 Grupo V 03 Educ. Infantil - Berçário 04 Educ. Infantil - Ciclo 1 Grupo I 05 Educ. Infantil - Ciclo 1 Grupo II 06 Educ. Infantil - Ciclo 1 Grupo III 10 Ens. Fundamental - Ciclo 1 Ano 1 11 Ens. Fundamental - Ciclo 1 Ano 2 12 Ens. Fundamental - Ciclo 1 Ano 3 13 Ens. Fundamental - Ciclo 2 Ano 1 14 Ens. Fundamental - Ciclo 2 Ano 2 15 Ens. Fundamental - Ciclo 3 Ano 1 16 Ens. Fundamental - Ciclo 3 Ano 2 17 Ens. Fundamental - Ciclo 4 Ano 1 18 Ens. Fundamental - Ciclo 4 Ano 2 21 Ens. Médio - Ano 1 22 Ens. Médio - Ano 2 23 Ens. Médio - Ano 3 30 Ens. Especial - Ciclo 1 Ano 1 31 Ens. Especial - Ciclo 1 Ano 2 32 Ens. Especial - Ciclo 1 Ano 3 33 Ens. Especial - Ciclo 2 Ano 1 34 Ens. Especial - Ciclo 2 Ano 2 35 Ens. Especial - Ciclo 3 Ano 1 36 Ens. Especial - Ciclo 3 Ano 2 37 Ens. Especial - Ciclo 4 Ano 1	05 Jardim II 06 Jardim III 01 Maternal I 02 Maternal II 03 Maternal III 04 Jardim I 07 CA (alfabetização) 08 1ª.Série do Ensino Fundamental 09 2ª.Série do Ensino Fundamental 10 3ª.Série do Ensino Fundamental 11 4ª.Série do Ensino Fundamental 12 5ª.Série do Ensino Fundamental 13 6ª.Série do Ensino Fundamental 14 7ª.Série do Ensino Fundamental 15 8ª.Série do Ensino Fundamental 16 1ª Série do Ensino Médio 17 2ª Série do Ensino Médio 18 3ª Série do Ensino Médio 07 CA (alfabetização) 08 1ª.Série do Ensino Fundamental 09 2ª.Série do Ensino Fundamental 10 3ª.Série do Ensino Fundamental 11 4ª.Série do Ensino Fundamental 12 5ª.Série do Ensino Fundamental 13 6ª.Série do Ensino Fundamental 14 7ª.Série do Ensino Fundamental 15 8ª.Série do Ensino Fundamental	38 Educ. Especial - Ciclo 4 Ano 2 71 Educ. Infantil Especial - Ciclo 2 Grupo IV 72 Educ. Infantil Especial - Ciclo 2 Grupo V 73 Educ. Infantil Especial - Berçário 74 Educ. Infantil Especial - Ciclo 1 Grupo I 75 Educ. Infantil Especial - Ciclo 1 Grupo II 76 Educ. Infantil Especial - Ciclo 1 Grupo III 81 Educ. Especial Jovens e Adultos - Módulo I 82 Educ. Especial Jovens e Adultos - Módulo II 82 Educ. Especial Jovens e Adultos - Módulo II 83 Educ. Especial Jovens e Adultos - Módulo III 83 Educ. Especial Jovens e Adultos - Módulo III 84 Educ. Especial Jovens e Adultos - Módulo IV 84 Educ. Especial Jovens e Adultos - Módulo IV 85 Educ. Especial Jovens e Adultos - Módulo V 85 Educ. Especial Jovens e Adultos - Módulo V 91 Educ. Básica Jovens e Adultos - Módulo I 92 Educ. Básica Jovens e Adultos - Módulo II 92 Educ. Básica Jovens e Adultos - Módulo II 93 Educ. Básica Jovens e Adultos - Módulo III 93 Educ. Básica Jovens e Adultos - Módulo III 94 Educ. Básica Jovens e Adultos - Módulo IV 94 Educ. Básica Jovens e Adultos - Módulo IV 95 Educ. Básica Jovens e Adultos - Módulo V 95 Educ. Básica Jovens e Adultos - Módulo V	15 8a.serie do ensino fundamental 05 Jardim II 06 Jardim III 01 Maternal I 02 Maternal II 03 Maternal III 04 Jardim I 07 CA (alfabetização) 08 1ª.Série do Ensino Fundamental 09 2ª.Série do Ensino Fundamental 10 3ª.Série do Ensino Fundamental 10 3ª.Série do Ensino Fundamental 11 4ª.Série do Ensino Fundamental 12 5ª.Série do Ensino Fundamental 13 6ª.Série do Ensino Fundamental 14 7ª.Série do Ensino Fundamental 15 8ª.Série do Ensino Fundamental 07 CA (alfabetização) 08 1ª.Série do Ensino Fundamental 09 2ª.Série do Ensino Fundamental 10 3ª.Série do Ensino Fundamental 11 4ª.Série do Ensino Fundamental 12 5ª.Série do Ensino Fundamental 13 6ª.Série do Ensino Fundamental 14 7ª.Série do Ensino Fundamental 15 8ª.Série do Ensino Fundamental	11 Ensino Fundamental - 1ª série 12 Ensino Fundamental - 2ª série 13 Ensino Fundamental - 3ª série 14 Ensino Fundamental - 4ª série 15 Ensino Fundamental - 5ª série 16 Ensino Fundamental - 6ª série 17 Ensino Fundamental - 7ª série 18 Ensino Fundamental - 8ª série 21 Ensino Médio - 1ª Série 22 Ensino Médio - 2ª Série 23 Ensino Médio - 3ª Série 31 Educação Especial - 1ª Série 32 Educação Especial - 2ª Série 33 Educação Especial - 3ª Série 34 Educação Especial - 4ª Série 35 Educação Especial - 5ª Série 36 Educação Especial - 6ª Série 37 Educação Especial - 7ª Série 38 Educação Especial - 8ª Série 51 Supletivo - 1ª Fase 52 Supletivo - 2ª Fase 52 Supletivo - 2ª Fase 53 Supletivo - 3ª Fase 53 Supletivo - 3ª Fase 54 Supletivo - 4ª Fase 54 Supletivo - 4ª Fase	08 1ª Série do Ensino Fundamental 09 2ª Série do Ensino Fundamental 10 3ª Série do Ensino Fundamental 11 4ª Série do Ensino Fundamental 12 5ª Série do Ensino Fundamental 13 6ª Série do Ensino Fundamental 14 7ª Série do Ensino Fundamental 15 8ª Série do Ensino Fundamental 16 1ª Série do Ensino Médio 17 2ª Série do Ensino Médio 18 3ª Série do Ensino Médio 08 1ª Série do Ensino Fundamental 09 2ª Série do Ensino Fundamental 10 3ª Série do Ensino Fundamental 11 4ª Série do Ensino Fundamental 12 5ª Série do Ensino Fundamental 13 6ª Série do Ensino Fundamental 14 7ª Série do Ensino Fundamental 15 8ª Série do Ensino Fundamental 08 1ª Série do Ensino Fundamental 09 2ª Série do Ensino Fundamental 10 3ª Série do Ensino Fundamental 11 4ª Série do Ensino Fundamental 12 5ª Série do Ensino Fundamental 13 6ª Série do Ensino Fundamental 14 7ª Série do Ensino Fundamental 15 8ª Série do Ensino Fundamental	01. Maternal I 02. Maternal II 03. Maternal III 04. Jardim I 05. Jardim II 06. Jardim III 07. CA (alfabetização) 08.1ª série do ensino fundamental 09. 2ª série do ensino fundamental 10. 3ª série do ensino fundamental 11. 4ª série do ensino fundamental 12. 5ª série do ensino fundamental 13. 6ª série do ensino fundamental 14. 7ª série do ensino fundamental 15. 8ª séries do ensino fundamental 16. 1ª série do ensino médio 17. 2ª série do ensino médio 18. 3ª série do ensino médio
00. Nome da Mãe ou Representante Legal						

11. Identificação do agricultor familiar

120. N° de ordem 	121. Nome Completo do(a) agricultor(a) (sem abreviações)
122. Apelido do(a) agricultor(a) (sem abreviações) 	123. N° de ordem da mãe / responsável legal da família

12. Organização Social

124. Organização a que pertence

Sindicato Cooperativa Associação Quilombos Nenhuma Outra _____

13. Estrutura da Atividade Agropecuária

125. Localização do domicílio Reside em:	126. Condição de posse e uso da terra
<input type="checkbox"/> 1. Estabelecimento rural <input type="checkbox"/> 2. Aglomerado rural próximo <input type="checkbox"/> 3. Aglomerado urbano próximo	<input type="checkbox"/> Proprietário(a) <input type="checkbox"/> Pardeiro(a)/Meeiro(a) <input type="checkbox"/> Assentado(a) INCRA <input type="checkbox"/> Posseiro(a) <input type="checkbox"/> Arrendatário(a) <input type="checkbox"/> Comodatário(a) <input type="checkbox"/> Beneficiário(a) do Banco da Terra <input type="checkbox"/> Não se aplica

127. Caracterização da atividade 	128. Área do estabelecimento (em hectares) 
<input type="checkbox"/> Agricultor(a) <input type="checkbox"/> Silvicultor(a) <input type="checkbox"/> Extrativista vegetal <input type="checkbox"/> Aquicultor(a) <input type="checkbox"/> Pescador(a) artesanal <input type="checkbox"/> Outra _____	

14. Composição da renda bruta familiar (anual)				
129. Ano agrícola mês / ano 	130. Perdas na produção agropecuária neste ano agrícola (valor em percentual) S - Sim  N - Não Quanto _____ %	131. Renda bruta das atividades agropecuárias (valor em real)  R\$ _____	132. Renda bruta de outras atividades agropecuárias (valor em real)  R\$ _____	133. Renda bruta de atividades não agropecuárias excluindo proventos de benefícios previdenciários (valor em real)  R\$ _____

15. Força de trabalho além da familiar		
134. Contrata empregados(as) eventuais <input type="checkbox"/> S - Sim  <input type="checkbox"/> N - Não	135. N° empregados(as) permanentes contratados(as) <input type="text"/> <input type="text"/> 	136. Administração do estabelecimento <input type="checkbox"/> 1. Pela família <input type="checkbox"/> 2. Por administrador(a) remunerado(a) <input type="checkbox"/> 3. Outro(a) 

16. Declaração do(a) beneficiário(a)	
Declaro, sob as penas da lei (art. 299 do Código Penal), que as informações acima correspondem à verdade. 	
Recife, ____ de _____ de _____	
_____ Assinatura do(a) Beneficiário(a)	
 Imprimir Polegar	

Legenda
Atividades Agropecuárias
Bovinicultura de leite Ovinocultura Sericicultura Olericultura Caprinocultura Suinocultura Fruticultura

17. Termo de Responsabilidade	
Declaro, sob pena da Lei, que todos os dados e informações contidos neste pedido de Inscrição no Programa BolsaAlimentação são a expressão da verdade e que tenho ciência de que posso ser excluído(a) do Programa, bem como sofrer penalidades por prática de fraude ou omissão de informação. 	
Recife, ____ de _____ de _____	
_____ Assinatura da Mãe ou Responsável Legal	
 Imprimir Polegar	

18. Dados da Inscrição	
137. Data Inscrição :: 	
<input type="text"/>	
138. Nome do Entrevistador: _____	
139. Assinatura: _____	

19. Informações Complementares do Entrevistador


20. Informações Visitas	
140. Visita Domiciliar 	141. Alterações 
<input type="checkbox"/> S - Sim <input type="checkbox"/> N - Não	<input type="checkbox"/> S - Sim <input type="checkbox"/> N. Não

