



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH

DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

**UM DEBATE TRIDIMENSIONAL SOBRE OS PADRÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL  
NO BRASIL FRENTE À CRISE CAPITALISTA INTERNACIONAL:  
O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

MÁRCIO FERNANDES MAURÍCIO

Brasília

2010

MÁRCIO FERNANDES MAURÍCIO

UM DEBATE TRIDIMENSIONAL SOBRE OS PADRÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL NO  
BRASIL FRENTE À CRISE CAPITALISTA INTERNACIONAL:  
O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Política Social, sob a orientação do Professor Doutor Perci Coelho de Souza.

Brasília

2010

UM DEBATE TRIDIMENSIONAL SOBRE OS PADRÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL NO  
BRASIL FRENTE À CRISE CAPITALISTA INTERNACIONAL:  
O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

MÁRCIO FERNANDES MAURÍCIO

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Potyara Amazoneida Pereira-Pereira (Membro Titular)

---

Professora Doutora Renata Gracioso Borges (Membro Titular)

---

Professor Doutor Perci Coelho de Souza (Orientador)

---

Professora Doutora Silvia Cristina Yannoullas (Membro Suplente)

---

Dissertação defendida e aprovada em \_\_/\_\_/\_\_.

*Ao Soberano Deus de Israel,  
O Deus dos meus pais e avós,  
em Nome do Senhor Jesus*

*Aos meus pais Nôra e Nair  
e irmãos Duda e Teus*

*Ao amigo e irmão  
Jades Cleber Lima (in memoriam)*

## *AGRADECIMENTOS*

---

A Deus, por tudo.

A minha família, pelo apoio incondicional.

Aos amigos, pela torcida de sempre e vibração em cada vitória. *“E o que disserem, meus verdadeiros amigos sempre esperaram por mim...”*

Ao Professor Doutor **Perci Coelho de Sousa**, meu orientador, cuja competência intelectual e didática acolheu-me com firmeza, paciência e discernimento, permitindo-me trilhar o árduo caminho em busca do conhecimento.

À Professora Doutora **Potyara Amazoneida Pereira-Pereira** e à Professora Doutora **Renata Gracioso Borges**, pelas críticas e sugestões que enriqueceram meu trabalho, sobretudo no momento da qualificação do projeto, contribuindo de maneira fundamental para a conclusão desta pesquisa.

Aos/Às Professores/as do Programa de Pós-Graduação em Política Social, da Universidade de Brasília (UnB), imprescindíveis na transmissão dos conhecimentos e rigorosos na busca do saber; bem como à **Domingas** e equipe do SER/UnB, pela atenção e apoio logístico ao longo da permanência no Mestrado.

Ao Diretor de Operação da Senarc/MDS, **Antonio Carlos Rosa de Oliveira Junior**; ao Coordenador Geral de Apoio à Gestão Descentralizada, **Adriano Pinto Pereira**; e ao Assessor **Pedro Eduardo de O. S. Neto**, pelo apoio e pelo ambiente de trabalho favorável ao desenvolvimento deste estudo.

Aos amigos da Senarc/MDS, em geral, e aos da Coordenação Geral de Apoio à Gestão Descentralizada, em especial, pelas discussões que proporcionaram meu crescimento profissional e intelectual e, também, pelo exemplo de dedicação e comprometimento com um programa social tão importante na vida de mais de 50 milhões de brasileiros.

Aos entrevistados, que, com seus importantes comentários e pertinentes considerações, contribuíram, sobremaneira, para a análise dos dados e o desenvolvimento da pesquisa: **Patrus Ananias**, então Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; **Lúcia Maria Modesto Pereira**, Secretária Nacional de Renda de Cidadania; **Tereza Cristina Silva Cotta**, Assessora da Senarc/MDS; **Cleyton Domingues de Moura**, Coordenador de Condicionais (Senarc/MDS); **Nircélio Zobot**, Coordenador Estadual do Programa Bolsa Família e Cadastro Único no Paraná; e Professores Doutores **Potyara Amazoneida Pereira-Pereira** (SER/UnB); **Rosa Helena Stein** (SER/UnB); **Vicente de Paula Faleiros** (UnB/UCB); **Eduardo Fagnani** (Unicamp); e **Aldaíza Sposatti** (PUC/SP).

A todas as pessoas que, direta ou indiretamente, colaboraram para que este trabalho fosse realizado, da melhor forma possível. Que o Criador retribua com bênçãos a todos.

*“Balança enganosa é abominação para o Senhor, mas o peso justo é o Seu prazer.”*

Provérbios de Salomão, 11;1

## *RESUMO*

---

Esta dissertação propõe um debate teórico sobre os padrões de proteção social no Brasil frente à crise capitalista internacional, com um estudo de caso sobre o Programa Bolsa Família (PBF). O recorte de análise consiste na articulação do PBF com os chamados “programas complementares”, no âmbito da coordenação intergovernamental e interdependência organizacional, preconizadas na Constituição Federal de 1988. E, o objeto de análise, neste caso, corresponde ao debate teórico propriamente dito. Assim, privilegiando-se a Teoria Social Crítica, recorre-se à abordagem qualitativa para descrever e analisar as relações dialéticas, a fim de investigar se o PBF revelaria mesmo um ecletismo de padrões de proteção social em sua formulação; se enfrenta um desvio em sua orientação teórica, que pode estar sendo fortalecido pela crise capitalista internacional; e, ainda, se seria possível detectar uma hegemonia da articulação com políticas de ativação do mercado de trabalho para pessoas pobres, em detrimento da evolução para um direito social pleno e universal, como seria a renda básica de cidadania. A pesquisa convergiu, portanto, para uma discussão sobre focalização e universalidade das políticas sociais públicas (representadas pela materialização da política de transferência de renda no Brasil, o PBF). Isso implicou em desenvolver uma análise que fosse capaz também de compreender as discussões acerca da renda básica (de cidadania) e da “assistencialização” ou “laborização” das políticas sociais públicas. O caráter histórico foi ressaltado, uma vez que foram estudados insumos e acontecimentos inseridos dentro de um ciclo político (Governo Lula de 2004-2009) e de uma situação cultural específica (brasileira) frente à crise capitalista internacional (contemporânea). Este produto de pesquisa foi arquitetado de forma a ordenar as análises e o modo de exposição em dimensões, o que resultou num debate tridimensional. Assim, cada um dos três capítulos revela uma dimensão distinta. A partir de dados históricos, desenvolvendo reflexões sobre os padrões de proteção social frente à crise capitalista internacional, com estudo de caso sobre o PBF; analisando os dados provenientes de fontes diversas e os coletados por meio de entrevistas eletrônicas; contrapondo pontos de vista; e expondo a arquitetura desta cadeia de evidências em três dimensões, espera-se que esta pesquisa provoque novos empreendimentos investigatórios, a fim de aprimorar o entendimento teórico e favorecer o desenvolvimento de novas análises.

Palavras-chave: proteção social; crise capitalista; transferência de renda; Programa Bolsa Família; programas complementares

## ABSTRACT

---

*This dissertation proposes a theoretical debate about the standards of social protection in Brazil to face the international capitalist crisis, with a case study on the Bolsa Família Program (PBF). The cut-off analysis is the articulation of the PBF with the so-called "complementary programs" in the intergovernmental coordination and organizational interdependence, embodied in the Constitution of 1988. The object of analysis in this case corresponds to the theoretical debate itself. Thus, focusing on critical social theory, relies on the qualitative approach to describe and analyze the dialectical relations. In order to investigate whether the PBF would reveal an even eclecticism standards of social protection in its formulation and in its theoretical orientation, which is being strengthened by the international capitalist crisis. A hegemony of the political connection with activation of the labor market for poor people, occurs to the detriment of a social rights (universal), that would be the citizen's basic income. The search converged, therefore, for a discussion of targeting and universality of social policies (represented by the materialization of the policy of income transfers in Brazil, the PBF). This meant developing an analysis that was also able to understand the discussions of basic income (citizenship) and "assistencialização" or "laborização" of public social policies. The historical character was emphasized, as materials were studied and events inserted into a political cycle (government of Lula da Silva 2004-2009) and a specific cultural situation (Brazil) against the international capitalist crisis (contemporary). The dissertation was devised, comprising three dimensions, providing each one of them represented in one of the chapters. It is expected that this research, by analyzing data from different sources and collected through electronic interviews, opposing viewpoints, and exposing the architecture of this evidence in three dimensions, results in new investigative developments to improve the theoretical understanding and promoting the development of new analysis.*

*Keywords: social protection; capitalist crisis, income transfer, the Bolsa Família Program; complementary programs*



## RESUMEN

---

*Esta disertación propone un debate teórico sobre las normas de protección social en Brasil en la cara de la crisis capitalista internacional, con un estudio de caso sobre el Programa Bolsa Familia (PBF). El corte de análisis es la articulación del PBF con los llamados "programas complementarios" en la coordinación intergubernamental y la interdependencia institucional, consagrados en la Constitución de 1988. El objeto del análisis en este caso corresponde al debate teórico en sí. Por lo tanto, se centra en la teoría social crítica, se basa en el enfoque cualitativo, en la descripción y en el análisis de las relaciones dialécticas. El fin es investigar si el PBF revela un eclecticismo de las normas de protección social en su formulación, y se enfrenta a un cambio en su orientación teórica, que está siendo reforzada por la crisis capitalista internacional. Busca saber, así, se sería posible detectar una hegemonía de la política de activación del mercado laboral para las personas pobres, en detrimento de los progresos hacia un pleno derecho social (universal), como sería la renta básica. La búsqueda converge, por lo tanto, para una discusión de la focalización y la universalidad de las políticas sociales (representados por la materialización de la política de transferencias de ingresos en Brasil, el PBF). Esto significó el desarrollo de un análisis que también fue capaz de entender a los debates de la renta básica (de ciudadanía) y "assistencialização" o "laborização" de las políticas públicas sociales. El carácter histórico fue resaltado y se estudiaron los materiales y los acontecimientos que se insertan en un ciclo de la política del gobierno (Lula 2004-2009) y una situación cultural específica (brasileña) contra la crisis capitalista internacional (contemporánea). La disertación comprende tres dimensiones de análisis. Así, cada uno de los tres capítulos revela una dimensión específica. Se espera que los resultados del estudio de caso del PBF, Del análisis de datos de diferentes fuentes y por medio de entrevistas electrónicas, presentando puntos de vista opuestos, y expondo la arquitectura de estos achados en tres dimensiones, conduzcan a otras investigaciones, para poder mejorar la comprensión teórica y promover el desarrollo de nuevos análisis.*

*Palabras clave: protección social, la crisis capitalista, la transferencia de ingresos, el Programa Bolsa Familia, programas complementarios.*

## *LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS*

---

ABC – Agência Brasileira de Cooperação  
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bando Mundial)  
BNB – Banco do Nordeste  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal  
CEPPAC – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas  
CF – Constituição Federal  
CGPD – Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento  
CGU – Corregedoria Geral da União  
CIT – Comissão Intergestora Tripartite  
CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social  
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social  
DF – Distrito Federal  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social  
GM – Gabinete do Ministro  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICS – Instância de Controle Social  
IDF – Índice de Desenvolvimento Familiar  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IGD ou IGD-M – Índice de Gestão Descentralizada (Municipal)  
IGDE ou IGD-E – Índice de Gestão Descentralizada Estadual  
Ipea – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
LGBTs – Movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC – Ministério da Educação  
MRE – Ministério das Relações Exteriores

MS – Ministério da Saúde  
MST – Movimento dos Sem Terra  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
NEPPOS – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAIF – Programa de Atenção Integral à Família  
PAIS – Produção Agroecológica Integrada e Sustentável  
PBA – Programa Brasil Alfabetizado  
PBE – Programa Bolsa Escola  
PBF – Programa Bolsa Família  
PEC – Proposta de Emenda à Constituição  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PIB – Produto Interno Bruto  
Planseq – Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional para Beneficiários do PBF  
PNAA – Programa Nacional de Acesso à Alimentação  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado  
PNQ – Programa Nacional de Qualificação  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
Projovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens  
Prominp – Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural  
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PTRC – Programa de Transferência de Renda Condicionado  
PUC/SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação  
SAM – Sistema de Avaliação e Monitoramento  
Senarc – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania  
SER – Departamento de Serviço Social  
Sesan – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SIBEC – Sistema de Benefícios do Cidadão

SIPPI – Seminário Internacional de Políticas Públicas Integradas

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TCU – Tribunal de Contas da União

UCB – Universidade Católica de Brasília

UnB – Universidade de Brasília

Unesp – Universidade Estadual Paulista

Unicamp – Universidade de Campinas

## *LISTA DE TABELAS E ILUSTRAÇÃO*

---

|   |     |
|---|-----|
| FIGURA – Prisma olhado de cima (mirante).....                   | 32  |
| I – Quadro de Referência Analítico.....                         | 22  |
| II – Atores e Recursos na Esfera Federal.....                   | 111 |
| III – Atores e Recursos na Esfera Estadual.....                 | 113 |
| IV – Atores e Recursos na Esfera Municipal.....                 | 113 |
| V – Contribuições da Senarc/MDS a programas complementares..... | 129 |
| VI – Programas complementares (nível federal).....              | 133 |

## SUMÁRIO

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>14</b> |
| <i>Problematização do objeto e sua construção teórico metodológica.....</i>   | <i>19</i> |
| <i>Procedimentos Metodológicos: a questão da tridimensionalidade do debate.....</i>   | <i>25</i> |
| <i>Materialismo dialético versus Positivismo: notas sobre a abordagem histórica de uma sociedade em constante mutação.....</i>  | <i>35</i> |
| <br>  |           |
| <b>CAPÍTULO I .....</b>   | <b>38</b> |
| <b>OS PADRÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL IMPLICADOS NA TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL DO GOVERNO LULA (2004-2009).....</b>  | <b>38</b> |
| <i>1.1. Breve histórico sobre os padrões de proteção social: origem e desenvolvimento do Welfare State e outros moldes ideológicos da política social no sistema capitalista.....</i> | <i>38</i> |
| <i>1.2. Reflexões sobre cidadania, instituições e direitos sociais, a partir do debate entre Marx e Marshall.....</i>   | <i>56</i> |
| <i>1.3. A orientação teórica da política de transferência de renda no Brasil: elementos do Welfare State e da lógica neoliberal coordenados?.....</i>                                 | <i>66</i> |
| <br>  |           |
| <b>CAPÍTULO II.....</b>   | <b>73</b> |
| <b>A CRISE CAPITALISTA INTERNACIONAL E SEUS DESDOBRAMENTOS NA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: O IMBRÓGLIO DA FOCALIZAÇÃO VERSUS UNIVERSALIDADE.....</b>                           | <b>73</b> |
| <i>2.1. “Mais do mesmo”: a crise, do depressed continuum à possibilidade de transformação da realidade social.....</i>  | <i>73</i> |
| <i>2.2. Limites e Possibilidades da Focalização: o dilema das políticas de transferência de renda....</i>   | <i>89</i> |
| <i>2.3. O caso brasileiro: transferência condicionada de renda ou renda básica de cidadania? .....</i>  | <i>99</i> |

|   |            |
|---|------------|
| <b>CAPÍTULO III .....</b>   | <b>106</b> |
| <b>A MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA ARTICULAÇÃO COM OS PROGRAMAS COMPLEMENTARES .....</b>   | <b>106</b> |
| <i>3.1. A trajetória minimalista da política de transferência de renda e as questões de coordenação intergovernamental e interdependência organizacional.....</i>                                       | <i>106</i> |
| <i>3.2. Programas complementares: o complexo contraditório teórico metodológico do Programa Bolsa Família no contexto de um governo popular e de uma administração pública intergovernamental .....</i> | <i>123</i> |
| <i>3.3. Implicações da crise para a política de transferência de renda: emancipação ou subordinação ao mercado de trabalho? .....</i>   | <i>137</i> |
| <b>CONCLUSÃO .....</b>  | <b>145</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>161</b> |
| <b>GLOSSÁRIO.....</b>   | <b>171</b> |
| <b>ANEXO I.....</b>   | <b>174</b> |
| <b>ANEXO II .....</b>   | <b>181</b> |
| <b>ANEXO III.....</b>   | <b>188</b> |
| <b>ANEXO IV .....</b>   | <b>192</b> |
| <b>ANEXO V .....</b>  | <b>198</b> |
| <b>ANEXO VI.....</b>  | <b>201</b> |
| <b>ANEXO VII .....</b>  | <b>221</b> |

## INTRODUÇÃO

A etapa atual do capitalismo, *punctum saliens*, requer um debate sobre o papel do Estado<sup>1</sup>, sobre a promoção de justiça social, bem como sobre a convergência das políticas sociais públicas para as reais necessidades da sociedade, com vistas ao enfrentamento da questão social<sup>2</sup>.

Com isso, parece que, ao mesmo tempo em que as políticas e as instituições envolvidas na prestação de serviços e benefícios na área de combate à pobreza e à desigualdade social apresentam uma lógica intrínseca, é próprio da gestão governamental o movimento constante de definições dos objetivos a serem perseguidos pelas suas políticas e programas.

Por outro lado, é possível observar também que as políticas sociais, nas sociedades contemporâneas, passam por profundas transformações, não só do ponto de vista organizacional como também institucional. Mas, sobretudo, sofrem transformações no que diz respeito a suas novas significações, do ponto de vista da regulação e reprodução sociais.

Nesta perspectiva, considerou-se conveniente e necessário desenvolver um estudo que remetesse aos padrões de proteção social e à relação conflituosa entre a crise que o capitalismo vem enfrentando no cenário internacional e a política social na perspectiva da cidadania, aqui representada pela materialização da política de transferência de renda no Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF). Todavia, vale salientar que este Programa – e o recorte sobre sua articulação com os programas complementares – foi compreendido como a unidade de análise, e não como o objeto de estudo, que, por sua vez, correspondeu ao debate teórico propriamente dito.

Em outras palavras, ao se eleger para estudo a política de transferência de renda brasileira, a pesquisa concentrou-se na identificação dos aspectos teóricos presentes na formulação e orientação do PBF, com recorte de análise na articulação deste Programa com os

---

<sup>1</sup> Para efeitos desta pesquisa, foi utilizada a concepção de Poulantzas (1985), inspirado em Gramsci, segundo o qual o Estado não é neutro, mas consiste numa condensação de relações de forças, dos interesses das classes e grupos sociais dominantes que forma o bloco de poder. Todavia, não consiste num ente absoluto de classe; também diz respeito a uma arena de conflitos de interesses.

<sup>2</sup> Vide Glossário (p.171-172).



programas complementares, buscando-se contextualizar esse debate interface com as implicações da crise capitalista internacional.

Como é notório, o Programa Bolsa Família (PBF) consiste num programa de transferência de renda com condicionalidades criado pelo Governo Lula em 2003 para integrar e unificar ao Fome Zero os antigos programas criados no Governo FHC: o "Bolsa Escola", o "Auxílio Gás" e o "Cartão Alimentação". Por isso, o PBF é tecnicamente chamado de *mecanismo condicional de transferência de recursos*: uma ajuda financeira do Estado Brasileiro às famílias pobres, definidas como aquelas que possuem renda per capita de R\$ 70,01 até 140,00 e extremamente pobres, com renda per capita até R\$ 70,00. A contrapartida exigida das famílias beneficiárias consiste em três eixos:

- **Educação:** frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos;
- **Saúde:** acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos;
- **Assistência Social:** frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

Dessa forma, o PBF visa reduzir a pobreza a curto e a longo prazo, pautando-se na articulação de três dimensões, consideradas essenciais à superação da fome e da pobreza:

- Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- Coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do PBF consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

É, portanto, nesta última dimensão que o recorte desta pesquisa se constituiu.

A necessidade de se buscar respostas para as questões levantadas, neste estudo, convergiu também para uma discussão sobre focalização e universalidade das políticas sociais

públicas, o que implicou em desenvolver uma análise que fosse capaz também de compreender as discussões acerca da renda básica (de cidadania) e da “assistencialização” ou “laborização” das políticas sociais públicas.

Na sociedade, como um todo, parece haver um relativo consenso de que o PBF impede milhões de famílias caírem na mais extrema miséria, revestindo-se de inegável importância social. Contudo, há outras questões que ainda clamam por resolução. Uma delas é a discussão sobre a transformação ou não do Programa em um direito universal de cidadania, considerando o modo confuso que a discussão adquiriu no Brasil: ao mesmo tempo em que uma lei foi publicada para instituir a renda básica, outra, imediatamente seguinte, criou o PBF<sup>3</sup>.

Foi por estar latente, nesta discussão, o antagonismo focalização *versus* universalidade<sup>4</sup> das políticas sociais públicas que, ao empreender esta pesquisa, teve-se em mente um mundo cujos interesses são contraditórios e os conflitos permeiam o desenho das políticas sociais, as quais, por sua vez, refletem um ideário e um marco conceitual específico, quase sempre o da classe dominante.

Buscou-se, portanto, preencher a lacuna do conhecimento sobre como os conceitos embutidos nos padrões de proteção social se mostram imbricados no PBF (focalizado) e na renda básica (universal), de forma a contextualizar este debate frente à crise capitalista internacional. Com isso, tornou-se possível empreender um estudo de caso, identificando quais podiam ser as implicações dessa relação conflituosa para o referido Programa. Diante disso, fez-se necessário buscar respostas para o seguinte conjunto de questões:

*Como captar a orientação teórica que fundamenta o Programa Bolsa Família? Há contradições teóricas na articulação com os programas complementares? Seria possível associar essas possíveis contradições com a crise capitalista internacional?*

Ultimamente, discussões favoráveis ou contrárias sobre o declínio da hegemonia neoliberal têm se feito presentes tanto no âmbito acadêmico como partidário e até na mídia em geral. Na América Latina, no Brasil, e, até mesmo, nos EUA, com a vitória do Partido

---

<sup>3</sup> A Lei nº 10.835, que instituiu a renda básica de cidadania no País, data de 08 de janeiro de 2004; no dia seguinte, era publicada a Lei nº 10.836, instituindo o PBF.

<sup>4</sup> Há, atualmente, uma contraposição entre o que é “universalidade” e o que é “seletividade”, discussão que será aprofundada no item 2.2. desta dissertação.

Democrático no Congresso (em 2007), já vinha se tornando perceptível um renovo do discurso nacional desenvolvimentista de meados do século XX, agora readaptado para os dias atuais, com a denominação de “novo desenvolvimentismo”, caracterizando um esgotamento do “padrão liberal”.

Todavia, ainda é discutível se o governo Lula marca mesmo uma ruptura com os governos neoliberais anteriores. Ao contrário, conforme estudos de Pereira-Pereira (2007) – como se verá no desenvolvimento deste trabalho –, as políticas sociais continuam a sofrer limitações, com o processo de globalização, despolarização e privatização geral da vida: políticas de estabilização monetária, endividamento externo, financeirização econômica e crise capitalista internacional. A sociedade age como a “garantidora de direitos”, numa cidadania atrelada à ajuda voluntária.

Neste cenário, novos movimentos sociais<sup>5</sup> surgem com importante papel na expressão de demandas dos contingentes vulnerabilizados, pela reestruturação do Estado. Dessa forma, torna-se necessário que o Estado e a sociedade civil<sup>6</sup> estejam comprometidos com a política social.

Ora, neste contexto, julgou-se que empreender estudos para investigar elementos teóricos na formulação, desenho e implementação de um programa social, pode se tornar fundamental para propor melhorias e avanços. Para tanto, foram construídos três capítulos, como forma de explicitar o processo de análise, com a preocupação de demonstrar que, apesar de não haver a pretensão de se esgotar todas as possibilidades de análise, exaustivos esforços foram empregados na coleta de evidências relevantes.

Tomando-se a noção do “método de abstração” (MARX, 1983) para tentar estabelecer uma analogia com o objeto de estudo da pesquisa sobre a problemática da política de transferência de renda, com base nos padrões de proteção social, e em desenvolvimento numa arena de crise capitalista, tem-se que o concreto-dado (ponto de partida) foi considerado em três dimensões – correspondentes a cada capítulo desta dissertação –, os quais também se configuraram como o concreto-pensado (ponto de chegada), ao final da pesquisa. Dito de outra forma, o debate foi arquitetado de forma a contemplar três dimensões – correspondentes

---

<sup>5</sup> Na perspectiva do paradigma estudado por Maria da Glória Gohn (1997), fundamentado em Touraine (1994), Melucci (1989) e Offe (1988).

<sup>6</sup> “Sociedade civil” corresponde aqui ao **setor não mercantil** da sociedade, em contraposição a “mercado”, correspondente do setor mercantil.

a cada capítulo –, o que deu origem à denominação da dissertação como um *debate tridimensional*<sup>7</sup>.

A seguir, portanto, apresenta-se o conteúdo de cada dimensão (capítulo):

- Primeira dimensão – Os padrões de proteção social implicados na transferência de renda no Brasil do Governo Lula (2004-2009):
  - Numa perspectiva histórica, os padrões de proteção social se desenvolveram, basicamente, como respostas à questão social. Para compreender o debate sobre esses padrões de proteção social na atualidade, principalmente na relação que pretendeu se estabelecer com o PBF, não foram descartadas discussões, diagnósticos, medidas e propostas sobre a realidade que o Brasil vive, em busca de seu “desenvolvimento socioeconômico” (DELGADO; THEODORO, 2005);
- Segunda dimensão – A crise capitalista internacional e seus desdobramentos na política de transferência de renda: o imbróglio da focalização *versus* universalidade:
  - No segundo capítulo, para compreender o que significa a crise capitalista internacional, que se agravou em 2008, e contextualizar seus desdobramentos, no que tange às políticas sociais, e, especialmente ao PBF, fez-se necessário recuperar os antecedentes ideológicos e políticos que marcaram o posicionamento do Estado até então, com seus padrões de proteção social, notadamente os de ordem neoliberal, na sua progressão de desregulamentação e autorregulamentação da economia;
- Terceira dimensão – A materialização da política de transferência de renda no Brasil: o Programa Bolsa Família e sua articulação com os programas complementares:
  - Nos últimos anos, é notório que a ideologia (neo)liberal, do Estado fraco e do mercado livre, promoveu a abertura global do comércio, o enfraquecimento das estruturas de proteção social, a remoção de

---

<sup>7</sup> Não deve ser confundido com a *avaliação por triangulação de métodos*, que, segundo Maria C. de Sousa Minayo e O. Cruz Neto (1999), é compreendida como uma expressão de pesquisa avaliativa. Aqui, o aspecto tridimensional diz respeito à forma expositiva do debate proposto, conforme o item 5. *Composição do relato do estudo de caso* (Procedimentos Metodológicos).

“entraves” trabalhistas e a ampla abertura das portas das finanças internacionais. Tal cenário, possivelmente, vem reforçando a tendência da política de transferência de renda a se inclinar mais para a lógica do trabalho e renda do que para a assistência social, assunto que foi abordado no terceiro capítulo.

Para melhor compreensão deste processo de análise e modo de exposição, torna-se necessário apresentar a problematização do objeto de estudo, em consonância com a lógica do método escolhido.

### **PROBLEMATIZAÇÃO DO OBJETO E SUA CONSTRUÇÃO TEÓRICO METODOLÓGICA**

Considerando-se que:

- Os padrões de proteção social estão no plano das ideias e as políticas sociais (como o PBF) são sua materialização;

A partir de sucessivas aproximações ao objeto, por meio de um estudo de caso, que permitiu:

- Explicitar o debate subjacente aos padrões de proteção social restritos aos aspectos de transferência de renda no governo Lula (2004-2009) e sua análise frente à crise capitalista internacional;
- A construção de uma cadeia de evidências<sup>8</sup> sobre a unidade de análise (PBF, com centralidade na sua articulação com os programas complementares); e
- A análise dessas evidências, de forma *tridimensional* (conforme explicação mais detalhada adiante);

Tornou-se possível:

- Alcançar a essência da política sob análise, identificando os elementos dos padrões de proteção social presentes em sua formulação e os que, agora, exercem hegemonia em sua orientação (averiguando se isso realmente se concretiza); e
- Realizar o “caminho de volta”, buscando produzir uma síntese entre os elementos de focalização *versus* universalidade da política de transferência de

---

<sup>8</sup> Com base na proposta de Robert Yin (2005).

renda, bem como entre “assistencialização” *versus* “laborização”, que, possivelmente, foram patenteados por este estudo de caso.

Com isso, ressalta-se que o objetivo geral desta pesquisa consistiu em contribuir para o debate teórico sobre os padrões de proteção social, com um estudo de caso do PBF, no contexto de crise capitalista internacional, o que levou a trilhar o(s) caminho(s) na busca da comprovação da hipótese de que:

*O PBF revela ecletismo de padrões de proteção social em sua formulação, mas enfrenta um desvio em sua orientação teórica, que vem sendo fortalecido pela crise capitalista internacional: a hegemonia da articulação com políticas de ativação do mercado de trabalho para os pobres, em detrimento da evolução para um direito social pleno e universal, como seria a renda básica de cidadania.*

Para tanto, procurou-se, ainda:

- Levantar o estado da arte, nos termos da Teoria Social, que explicitasse o debate subjacente aos padrões de proteção social restritos aos aspectos de transferência de renda no Brasil do governo Lula (2004-2009);
- Desenvolver um estudo dessa política, tendo como recorte de análise a articulação entre o PBF e os programas complementares, interface com a renda básica de cidadania;
- Produzir uma síntese que contextualizasse tal debate frente à crise capitalista internacional, apontando suas implicações para o PBF.

Por conseguinte, ao longo do trabalho de pesquisa, buscou-se, como referencial teórico, uma focalização profunda da análise no processo da política social, com base numa reflexão teórica capaz de ser aproximada, sucessivamente, às condicionantes empíricas concretas. Todavia, não houve como se fazer uso de métodos experimentais, os quais, de acordo com Neves (2000), exigiriam a indicação de uma generalização impossível.

Privilegiando-se a Teoria Social Crítica, recorreu-se à abordagem qualitativa para descrever e analisar relações dialéticas, “as quais, pela complexidade dos fenômenos, a imprevisibilidade e a originalidade criadora, determinam o impedimento de uma pesquisa positivista.” (FALEIROS, 2001, p. 71).

Ao estabelecer as categorias dialéticas, portanto, enfatizou-se que elas foram transpostas, em primeiro lugar para o “plano da realidade”, o que implica afirmar que a realidade foi percebida e apreendida como unidade de contrários, uma unidade feita de coisas não unas, cuja realidade sofre mudanças de dentro para fora, fazendo a inserção do contrário no todo, e gerando dinâmica. (DEMO, 2000).

O caráter histórico também foi ressaltado, uma vez que foram estudados insumos e acontecimentos inseridos dentro de um ciclo político (2004-2009) e de uma situação cultural específica (brasileira) frente à crise capitalista internacional (contemporânea).

Dessa forma, fez-se perceptível que os elementos estudados no PBF se entrelaçavam de tal forma que foi impossível isolar variáveis e apontar os responsáveis por determinados efeitos. A própria dinâmica da realidade social, na qual se encontram inseridos os formuladores e demais atores desta política, bem como os acontecimentos, não permitiram o isolamento de variáveis para a comprovação de forma experimental. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986).

Assim, o fundamental foi articular dimensões e não cruzar variáveis, buscando-se “combinações do diacrônico com o sincrônico, das rupturas e das continuidades.” (FALEIROS, 2001, p. 73).

Revelou-se, então, a lógica do movimento, da evolução, da mudança, pois “a dialética é manipulada com uma realidade sempre variante, complexa e contraditória.” (NOVACK, 2006, p.62).

Com isso, recuperando-se as questões desta pesquisa: *Como captar a orientação teórica que fundamenta o PBF? Há contradições teóricas na articulação com os programas complementares? Seria possível associar essas possíveis contradições com a crise capitalista internacional?*, vale ressaltar que, de forma complementar à opção teórico metodológica de fundo, elegeu-se a estratégia de estudo de caso, de acordo com os “*designs and methods*” propostos por Robert K. Yin (2005).

No desenvolvimento da pesquisa, procurou-se acatar a recomendação de Yin sobre que o estudo de caso deve ser aplicado para explicar ligações causais em intervenções ou situações da vida real que são complexas demais para tratamento por meio de estratégias experimentais ou de levantamento de dados; bem como para descrever um contexto de vida real no qual uma intervenção ocorreu.

Ora, considerando-se o PBF como uma intervenção do poder público na sociedade brasileira, a partir de 2004, e a complexidade que um debate teórico sobre ele requer,

considerou-se que a proposta apresentada por Yin seria a mais adequada para estudá-lo. Com isso, tornou-se desejável que o estudo aprofundasse a compreensão de um fenômeno pouco investigado, levando à “identificação de categorias de observação ou à geração de hipóteses para estudos posteriores.” (ALVES-MAZOTTI, 2006).

Por se mostrar compatível com a proposta de pesquisa, utilizou-se, ainda, no tratamento a ser destinado às informações coletadas por meio das entrevistas e para análise dos discursos, uma combinação metodológica, devido à necessidade de se pensar sobre eles desde uma perspectiva de diálogo. De acordo com a proposta do formalista russo Mikhail Bakhtin (1992), a metodologia da “dialogia” consiste em entender quem fala o quê, para quem e por que se está respondendo, num contexto de longa duração, e para quem suas falas se dirigem no futuro desconhecido.

A partir de coordenadas dialéticas, são compromissos desta abordagem: a totalidade, a história, a prevalência social e a unidade de contrários. A concepção de linguagem, segundo Bakhtin, está na relação linguístico dialógica, pois todo o discurso não é uma obra fechada e acabada, apenas de um indivíduo, mas consiste num processo histórico, na conjunção de discursos entre *eu* e o outro. A polifonia, assim, é o discurso perpassado por outros discursos, numa historicidade discursiva (as várias vozes sociais se fazem presentes), o que leva à produção de sentido. (BAKHTIN, 1997).

Dessa forma, as ideias sobre dialogia social de Bakhtin (1992; 1997) ajudaram a delimitar, no nível do discurso, os contornos do horizonte social da relação entre os padrões de proteção social, o PBF e a renda básica, no contexto de crise capitalista<sup>9</sup>.

No capítulo III, outra combinação metodológica foi necessária; desta vez, para analisar os aspectos de coordenação intergovernamental, determinada pela Constituição Federal de 1988 – e da qual o PBF pareceu ser um bom exemplo de política pensada nesta forma de federalismo: o referencial teórico da *policy analysis*<sup>10</sup>, sob a qual devem ser consideradas a dimensão institucional e os atores governamentais envolvidos na formulação e gestão da política de transferência de renda no Brasil.

---

<sup>9</sup> As análises dos resultados das entrevistas eletrônicas serão apresentadas nos últimos itens de cada capítulo: 1.3., 2.3., e 3.3.

<sup>10</sup> Defendido por Klaus Frey (2000) como a mais apropriada para a análise de políticas públicas no contexto da realidade brasileira.



Ademais, com base nas explicações de John Kingdon (1995) sobre a importância da elaboração de um quadro de referência analítico, três níveis de análise foram identificados e considerados na execução da pesquisa, conforme segue:

Tabela I – Quadro de referência analítico

|                            | 1  | 2  | 3  |
|----------------------------|--|--|--|
| <b>O que</b>               | Padrões de proteção social   | Programa Bolsa Família   | Crise capitalista internacional  |
| <b>Quando</b>              | Desde o surgimento das manifestações da questão social   | 2004-2009  | Contemporânea  |
| <b>Como</b>                | Levantando o estado da arte, nos termos da Teoria Social, e acompanhando os debates do Seminário Internacional “Sistema de Proteção Social: desafios no contexto latino americano” <sup>11</sup> | Analisando documentos produzidos sobre o Programa (a partir da construção de uma cadeia de evidências, conforme proposta de Robert Yin (2005).   | Analisando posicionamentos publicados em livros e periódicos, bem como os apresentados durante o “Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social” <sup>12</sup> |
| <b>Porque é necessário</b> | Criar condições de comparação entre os padrões   | Estudar aspectos estruturais e ideológicos do Programa, tendo como recorte de análise sua articulação com os programas complementares, de forma a remeter a um debate que inclua a renda básica de cidadania | Considerar a relação conflituosa entre política social na perspectiva da cidadania e crise capitalista internacional   |
| <b>Para que</b>            | Explicitar o debate subjacente ao tema, estrito aos aspectos de transferência de renda no Brasil do governo Lula   | Detectar os elementos de proteção social em sua formulação e orientação  | Produzir uma síntese que contextualize o debate sobre padrões de proteção social no Brasil   |

Como mostra o referencial teórico, a pesquisa aqui apresentada fundamentou-se na perspectiva dialética materialista, como método de maior amplitude, por se referir à totalidade antagônica dos processos sociais, econômicos, políticos e culturais, referenciados na política de transferência de renda no Brasil.

<sup>11</sup> O Seminário Internacional “Sistemas de Proteção Social: desafios no contexto latino americano” foi promovido pelo MDS no período de 08 a 12/12/2009;

<sup>12</sup> O Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social – “Políticas Sociais para o Desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão” foi promovido pelo MDS de 05 a 07/08/2009.

Considerando-se, então, a proposta de estratégia de pesquisa com estudo de caso desenvolvida por Robert Yin (2005), aplicável a questões que se iniciam com o advérbio de modo “*como?*” (o que remete às questões já apresentadas), e, tendo como unidade de análise o PBF, procurou-se estabelecer a lógica do estudo de caso na relação do local/global (conforme pôde ser observado já no título desta dissertação), que permitiu ligar os dados às proposições orientadoras do estudo, enunciadas a partir das seguintes questões secundárias:

- Por que este estudo, centrado numa política social que mostra resultados concretos no combate à desigualdade social, pode trazer evidências sobre a atual condição das políticas sociais? O que está acontecendo com elas hoje? Há mesmo uma “assistencialização”? Ou fica mais evidente uma tendência à “laborização” dessas políticas?
- Após o Consenso de Washington<sup>13</sup>, as políticas sociais são mesmo inovadoras? Como estão perdendo seu escopo, tornando-se cada vez mais frágeis? Neste sentido, o que muda com a crise capitalista internacional?
- Apesar de estar fundada nas mesmas bases que fundamentaram congêneres no exterior, pode-se afirmar que, com a política de transferência de renda desenvolvida no Governo Lula, é a primeira vez que o Brasil dá tamanha ênfase ao combate da pobreza e miséria em seu território? Por quê?
- Em que sentido a política de transferência de renda é “nova” no Brasil? Pode ser considerada como fruto da relação do Estado com a sociedade civil? Configura-se esta como uma política de governo ou de Estado?
- O PBF pode ser considerado como o expoente de um padrão de proteção social inédito ou apenas como uma adaptação dos padrões tradicionais, com a predominância de um ou outro? Quais elementos comprovariam isso?
- Em que medida pode-se afirmar que os elementos de proteção social detectados no PBF contribuem para o enfrentamento da crise política, social e de paradigmas, evidenciada pela crise capitalista internacional?

---

<sup>13</sup> Conjunto de medidas - que se compõe de 10 regras básicas - formulado em 1989 por economistas de instituições financeiras baseadas em Washington (EUA), como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos EUA, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do FMI em 1990, quando passou a ser “receitado” para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. Segundo Merrien (2007), é indispensável efetuar políticas sociais de grande envergadura, pois o consenso de Washington já “morreu globalmente”.

- Quais as evidências de focalização e universalidade na relação entre o PBF e a renda básica?
- De que forma o arranjo institucional que dá sustentação ao PBF (baseados na coordenação intergovernamental e interdependência organizacional) pode contribuir para a sustentabilidade das “portas de saída”<sup>14</sup> do Programa e, conseqüentemente, para o fortalecimento da rede de proteção social no Brasil? Que participação isso teria na construção de um padrão que realmente consiga atender as necessidades brasileiras?

Estas questões, por apontarem os dados a serem coletados, serviram como bússola ao pesquisador na busca da explicação, que ocorreu de forma intensa durante todo o processo de condução do estudo de caso. Com isso, vale ressaltar que não se deve confundir “generalização analítica” – própria do estudo de caso – com “generalização estatística”. O que se generaliza, no estudo de caso, são os aspectos da orientação teórica encontrada, ou seja, o PBF não pode ser considerado um elemento amostral das políticas sociais públicas. Segundo Alves-Mazzotti (2006), as generalizações, se levadas a cabo, devem seguir a vinculação paradigmática do pesquisador, que, neste caso, correspondeu ao método histórico estrutural.

Destarte, a partir de dados históricos, desenvolvendo discussões e reflexões sobre os padrões de proteção social frente à crise capitalista internacional, com estudo de caso sobre o PBF; analisando os dados provenientes de fontes diversas e os coletados por meio das entrevistas eletrônicas; contrapondo pontos de vista; e expondo a arquitetura desta cadeia de evidências em três dimensões, acredita-se que esta pesquisa pode revelar conexões anteriormente não previstas ou não exploradas.

Com as considerações finais, espera-se, portanto, que seja possível abrir, para além da tridimensionalidade, outros caminhos de investigação, a fim de aprimorar o entendimento teórico e, concomitantemente, favorecer o desenvolvimento de novas análises.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: A QUESTÃO DA TRIDIMENSIONALIDADE DO DEBATE**

Considerando estas observações preliminares, os procedimentos metodológicos para a condução deste estudo de caso foram executados da seguinte forma:

---

<sup>14</sup> Vide “programas complementares” no Glossário (p.171-172).

1. **Aprofundamento do conhecimento sobre o objeto de estudo**, com preparação do investigador para assegurar que tivesse as habilidades desejadas para extrair do caso as informações relevantes, com aproximações sucessivas ao objeto, e por meio de procedimentos fortemente baseados na percepção e na capacidade analítica:

1.1. **Mapeamento** do universo de obras e artigos científicos sobre os temas: proteção social, política social, direitos sociais, cidadania e transferência de renda, o PBF, a renda básica (de cidadania) e a crise capitalista internacional, provenientes das seguintes fontes de indicação e debate (além de ampla pesquisa nos *sites* [scholar.google.com.br](http://scholar.google.com.br) -Google acadêmico- e [www.scielo.br](http://www.scielo.br)):

- Curso de pós-graduação em Política Social/UnB;
- Curso de extensão sobre Marxismo e Política Social<sup>15</sup>;
- Eventos da Senarc e SNAS/MDS<sup>16</sup>;
- Seminário Internacional de Políticas Públicas Integradas – SIPPI da Cátedra Gestão de Cidades da Universidade Metodista de São Paulo<sup>17</sup>;
- Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo<sup>18</sup>.

1.2. **Revisão de literatura**: a partir do mapeamento, foi possível destacar distintas vertentes do pensamento contemporâneo e clássico sobre padrões de proteção social, a fim de apreender os elementos ligados à temática da política de transferência de renda e à renda de cidadania, suas correlações, limites, desafios e possibilidades, frente à crise capitalista internacional.

---

<sup>15</sup> Realizado na UnB (período de 02/09 a 02/12/2009).

<sup>16</sup> Compreende, principalmente, as “sextas gerenciais” da Senarc; VII Conferência Nacional de Assistência Social (14 a 17/12/2007); Encontro Nacional de Monitoramento do SUAS (03 a 05/06/2009); Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social (05 a 07/08/2009); Seminário Internacional Sistemas de Proteção Social (08 a 12/12/2009); e cursos de formação de gestores sociais.

<sup>17</sup> Participação com as comunicações científicas: “*Notas sobre o conceito de Cidadania a partir do debate entre Marx e Marshall: os direitos sociais no Brasil*” e “*Reflexões sobre cidadania, instituições e direitos sociais – O Programa Bolsa Família*”, na área temática “Metodologia para construção de políticas públicas integradas. Releitura de experiências e novas proposições” (de 22 a 23/05/2009).

<sup>18</sup> Evento promovido pela Unesp de São José do Rio Preto/SP, no período de 13 a 16/07/2009.

2. **Elaboração de um “protocolo” do estudo de caso**, que abarcou a visão geral do projeto e apresentou, de forma sumária, informações sobre o *background* teórico que viria a sustentar o estudo. O coração do protocolo consistiu em um conjunto de questões que refletiam as necessidades da pesquisa. Pelo fato de o debate, gerado a partir dessas questões, diferir daquelas formuladas para um simples levantamento, optou-se por elaborar um artigo que correspondeu ao modelo de protocolo proposto por Yin (2005), já que o autor sugere também que este exercício pode significar um “estudo de caso piloto”:

- 2.1. Elaboração de artigo (texto base) sobre a relação conflituosa entre crise capitalista contemporânea e política social na perspectiva da cidadania, a partir de dados preliminares do debate sobre padrões de proteção social e o PBF.

3. **Construção de uma cadeia de evidências** (ou plano de coleta de dados para construir, ao longo do estudo, uma base de dados) – com o intuito de configurar o estudo de caso de tal modo que se conseguisse levar à percepção das evidências que legitimassem o estudo, desde as questões de pesquisa até as conclusões finais. Isso permitiu o desenvolvimento da investigação em várias frentes (investigação de vários aspectos em relação ao mesmo fenômeno). Assim, as evidências foram capturadas de múltiplas fontes, cruzadas e não maculadas por vieses. Além disso, os potenciais problemas de validade de constructo foram devidamente atendidos, pois os achados, nestas condições, foram validados por meio de várias fontes de evidência:

- 3.1. Pesquisa em documentos oficiais do órgão responsável pela transferência de renda no Brasil: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS), bem como em órgãos de pesquisa, como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea);

- 3.2. Acompanhamento do Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social (agosto de 2009); do 1º Seminário “Bolsa Família e Microfinanças – Promovendo o Acesso da População de Baixa Renda a Serviços Financeiros” (outubro de 2009); e do Seminário Internacional “Sistemas de Proteção Social: desafios no contexto latino-americano” (dezembro de 2009), com o intuito de captar subsídios para o debate proposto;

3.3. Entrevistas e análise de discursos, na perspectiva dialógica e polifônica da linguagem e da realidade social, de Bakhtin (1992; 1997), as quais permitiram a investigação superar o erro metodológico que é tentar caracterizar formuladores, gestores e pesquisadores de uma política, que falam sempre a mesma linguagem, que expressam sempre a mesma concepção da realidade. A fim de se estabelecer comparação com os elementos dos padrões de proteção social detectados na formulação e orientação do PBF<sup>19</sup>, foi importante ter em mente, desde o início, que não seria possível contar com instrumentos rígidos (tipo questionário com questões de múltipla escolha). Portanto, foram formuladas as seguintes diretrizes:

- A. *Mailing* – com o intuito de se ter acesso aos entrevistados-chave, as entrevistas foram realizadas, via correio eletrônico, no período de 01 de novembro a 30 de dezembro de 2009, com 80 profissionais que atuam com políticas sociais, com ênfase na política de transferência de renda (dentre eles: formuladores desta política; gestores federais, estaduais e municipais e do Distrito Federal; além de pesquisadores do PBF e da renda básica). Destes 80 entrevistados, houve 10 respondentes, assim representados:

Grupo dos formuladores:

1. Patrus Ananias, então Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>20</sup>: [patrus.ananias@mds.gov.br](mailto:patrus.ananias@mds.gov.br); [ministro.mds@mds.gov.br](mailto:ministro.mds@mds.gov.br);
2. Lúcia Maria Modesto Pereira, Secretária Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS): [lucia.modesto@mds.gov.br](mailto:lucia.modesto@mds.gov.br); [gabinete.senarc@mds.gov.br](mailto:gabinete.senarc@mds.gov.br);
3. Tereza Cristina Silva Cotta, doutora pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC/UnB) e assessora da Senarc/MDS: [tereza.cotta@mds.gov.br](mailto:tereza.cotta@mds.gov.br);

---

<sup>19</sup> Houve um esforço para captar também a correlação de forças, os elementos que pesam nas decisões, a ideologia por trás dos discursos, a teoria que orienta o Programa sob estudo.

<sup>20</sup> Transferiu o cargo para a Ministra Márcia Lopes, em março de 2010.

Grupo dos gestores:

4. Cleyton Domingues de Moura, sociólogo e Coordenador de Condicionalidades (Departamento de Condicionalidades/Senarc/MDS): [cleyton.moura@mds.gov.br](mailto:cleyton.moura@mds.gov.br);
5. Nircélio Zobot, pedagogo e filósofo, especialista em administração pública, coordenador estadual do PBF e CadÚnico do Paraná (Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social do Paraná): [zobot@pr.gov.br](mailto:zobot@pr.gov.br);

Grupo dos pesquisadores:

6. Rosa Helena Stein, assistente social, professora titular do Programa de Pós-Graduação em Política Social e pesquisadora do Departamento de Serviço Social (SER/UnB): [stein@unb.br](mailto:stein@unb.br)
7. Potyara Amazoneida Pereira-Pereira, assistente social, advogada, professora titular do Programa de Pós-Graduação em Política Social, do Departamento de Serviço Social (SER/UnB), coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM/UnB): [poama@terra.com.br](mailto:poama@terra.com.br);
8. Vicente de Paula Faleiros, assistente social, advogado, pesquisador associado da UnB e professor da Universidade Católica de Brasília (UCB): [vicentefaleiros@terra.com.br](mailto:vicentefaleiros@terra.com.br);
9. Eduardo Fagnani, economista, professor do Instituto de Economia da Unicamp: [eduardo.fagnani@uol.com.br](mailto:eduardo.fagnani@uol.com.br);
10. Aldaíza Sposatti, assistente social, professora e pesquisadora da Universidade Católica de São Paulo: [cedest@sposati.com.br](mailto:cedest@sposati.com.br).

B. Sistemática – A entrevista eletrônica foi precedida de convite e apresentação da proposta de pesquisa e as questões aplicadas permitiram respostas abertas e discursivas, a fim de se extrair opiniões e *insights*, contribuindo, dessa forma, para o exame apurado da hipótese. Dessa maneira, os entrevistados receberam as seguintes afirmativas para análise:

- 1ª afirmativa: Na formulação do Programa Bolsa Família, é possível identificar elementos do Estado de Bem Estar Social coordenados com a lógica neoliberal, mas sua orientação teórica também enfatiza as redes de solidariedade informais e o

trabalho voluntário, a criação de cooperativas de consumidores e o estabelecimento de serviços civis de apoio aos cidadãos.

- 2ª afirmativa: A preocupação maior da política de transferência de renda é proporcionar às pessoas mais pobres uma renda mínima para sua sobrevivência e não deve ser confundida com a renda básica de cidadania (Lei nº 10.835, promulgada em 08 de janeiro de 2004), que trata de uma realidade ainda muito distante.
- 3ª afirmativa: A crise capitalista internacional sinaliza que a emancipação dos beneficiários de programas sociais, como os do Programa Bolsa Família, por exemplo, deve ser estimulada por meio da qualificação e inserção profissional, economia solidária, microcrédito produtivo orientado, cooperativismo, empreendedorismo ou associativismo.

C. Flexibilidade – Como os dados tiveram que ser coletados sob condições de ambiente não controlado, isto é, em contexto real, o investigador teve que se introduzir no mundo do objeto (e não o contrário, como ocorre com estratégias de pesquisa em ambiente controlado). Isso significa que o comportamento do pesquisador sofreu restrições, solucionados com a criação de um cronograma, relacionando as atividades de coleta de dados, em períodos específicos de tempo, e, com a preparação para a ocorrência de eventos inesperados (mudança na disponibilidade dos entrevistados etc.).

4. Análise das evidências: foram tratadas imparcialmente e, em seguida, extraídas conclusões analíticas. Com isso, são apresentadas interpretações e descrições alternativas, a partir dos procedimentos metodológicos anteriormente explicitados. Neste contexto, foi também acatada a sugestão de Yin (2005), para o qual o pesquisador deve se basear em proposições teóricas, pois esta consiste na forma mais comum para se analisar as evidências de um caso. O desenho e os objetivos iniciais da pesquisa foram baseados sobre essas proposições, as quais refletem um conjunto de questões problema e questões secundárias, revisão de literatura e novos *insights*, a fim de apontar possíveis tendências das políticas sociais na perspectiva da cidadania e do desenvolvimento. Sendo assim, as proposições iniciais descritas no Projeto de pesquisa já forneciam a orientação teórica que



direcionou o estudo de caso e sua análise. Como já destacado anteriormente, a busca da explicação foi intensa durante todo o processo de condução do estudo de caso.

5. **Composição do relato do estudo de caso**, que, segundo Yin (2005), deve ser significativo, completo e composto de maneira a engajar o leitor. Deve também mostrar evidências suficientes, mas considerar as possíveis perspectivas alternativas:

5.1. Processo de análise e elaboração da dissertação, com a preocupação de demonstrar, de modo convincente, que foram empregados exaustivos esforços na coleta das evidências relevantes. Para tanto, foi arquitetada uma forma de ordenar o debate proposto, de forma a contemplar três dimensões, proporcionando um *debate tridimensional*. Assim, cada capítulo da dissertação revela uma nova dimensão. Para compreensão deste processo de análise e modo de exposição, faz-se necessário retomar a lógica do método escolhido, cujos elementos encontram-se, inexoravelmente, imbricados.

*In initio litis*, vale destacar que o objetivo do método histórico estrutural é descobrir a essência do fenômeno, ou seja, sua determinação fundamental, privilegiando o seu processo de transformação e sua historicidade. Considerou-se, portanto, a concepção de Marx sobre a ciência como um processo de produção do conhecimento que vai além da aparência superficial das coisas. (FINE; HARRIS, 1981).

Tendo essas noções em mente, ao iniciar a construção da “cadeia de evidências”, conforme proposta de Yin (2005), notou-se que o debate sobre padrões de proteção social no Brasil frente à crise capitalista internacional, com estudo de caso sobre o PBF, por corresponder a um estudo com características inéditas, poderia nascer de associações, relacionar e integrar ideias, as quais, embora existissem previamente, ainda estavam desconectadas. Isso, sem dúvida, dificultaria deveras o trabalho de análise dos dados, sendo que mais de um caminho se abria para se chegar à essência do fenômeno.

Concorda-se que a abstração dialética precisa descobrir a essência do fenômeno, a determinação fundamental do seu processo de transformação. Por isso, a reflexão de *onde*, *como* e *por que* não pôde ser olvidada numa pesquisa com a qual se pretendia ir além da aparência superficial das coisas e de se buscar retratar a realidade como totalidade concreta. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A essa totalidade que, no método marxista de análise, corresponde cada fenômeno capaz de ser apreendido, Michael Löwy (1987) emprega, de forma muito apropriada, a metáfora do artista e da paisagem (cientista e realidade), quando diz que o objeto de estudo do cientista social se assemelha à paisagem que o artista procura retratar. Para ambas as atividades, é fundamental o ponto de observação. Se o artista está à base de uma montanha, por exemplo, é bem provável que ele só retratará a própria montanha, mas, se ele subir a um mirante, terá uma dimensão muito maior a retratar. Sua técnica também é importante, assim como o método o é para o cientista social. Da mesma forma, foi este o papel do pesquisador, ao se propor a analisar o debate sobre os padrões de proteção social no Brasil frente à crise capitalista internacional, com o estudo de caso sobre o PBF: teve que pensar dialeticamente e não se deter ante a concepções pré-determinadas por um determinado grupo (seja o referente ao governo, aos atores da administração pública, ou mesmo, aos pesquisadores sobre políticas sociais), mas conceber suas ações e estudos, dialeticamente relacionados entre si (NOGUEIRA, 2001), para, então, conseguir ir além, “subir ao mirante” e procurar atingir o cerne do problema, avançando à essência da realidade.

Esta imagem de “subir ao mirante” levou a pensar numa figura com *altura, largura e profundidade*, conceitos que a informática utiliza para criar as imagens tridimensionais (ou 3D). Residiu, portanto, neste terceiro elemento, a indicação de congruência com a perspectiva histórico estrutural, pois olhar a realidade, apenas levando-se em consideração a altura e a largura<sup>21</sup>, não seria suficiente para desvendar a essência do fenômeno.

Neste sentido, recorreu-se à lógica recursiva da filosofia de Peirce<sup>22</sup>, a qual está calcada em relações tríades e, segundo o autor, “toda relação triádica genuína envolve significado.” (PEIRCE, 1974, p. 101).

A tridimensionalidade, nestes termos, seria capaz de representar, mais acuradamente, a realidade. Esta incursão pela representação de perspectivas simultâneas e de vistas de variados ângulos, como se sabe, já estava presente nos estudos cubistas, dadaístas e surrealistas no início do século XX. Os trabalhos de Pablo Picasso, Marcel Duchamp, Man Ray, Salvador

---

<sup>21</sup> Características próprias das imagens tradicionais; denominadas, por isso, de *bidimensionais*, capazes de revelar, unicamente, o plano das aparências.

<sup>22</sup> O matemático, físico e astrônomo Charles Sanders Peirce (1838-1914) fundou a Teoria Geral dos Signos (Semiótica) e dedicou-se também à Lógica e Filosofia, propondo os métodos de observação, hipóteses e experimentação, a fim de aproximá-la mais das características de ciência.

Dalí exemplificam essa busca pelo desenvolvimento formal, a partir da variabilidade dos ângulos representados. (GAMBARATO, 2005)<sup>23</sup>.

As ciências humanas também já se apropriaram deste conceito há algum tempo, quando o jurista Miguel Reale criou a Teoria Tridimensional do Direito.<sup>24</sup> (REALE, 1994).

Utilizando, então, as noções de que, para desvendar a realidade e avançar à essência do fenômeno, em consonância com a Teoria Social Crítica, seria necessário olhar o objeto de ângulos variados, pensou-se na representação geométrica de três triângulos equiláteros<sup>25</sup>, - cada um correspondendo a uma dimensão de análise -, cujo conjunto seria capaz de proporcionar uma visão abrangente, tal qual sugerida pela metáfora de Löwy (1987), o que permitiria visualizar as relações entre as ideias, representando-as numa estrutura, de modo a facilitar sua compreensão e explicitar o que, anteriormente, não era claramente percebido.

Vale ressaltar que, juntando estes três triângulos, tem-se uma única figura, como um prisma, o qual, a partir de um olhar de cima para baixo (análogo às ideias do “mirante” e da “montanha”), é possível enxergar, com clareza as três dimensões de análise propostas nesta dissertação, tal qual representa a imagem abaixo:

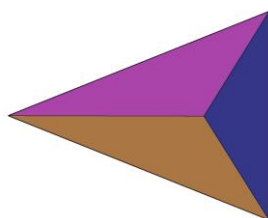


FIGURA - Prisma olhado de cima (mirante)

<sup>23</sup> Disponível em: [http://www.pucsp.br/pos/filosofia/Pragmatismo/cognitio\\_estudos/cog\\_estudos\\_v2n2/cog\\_est\\_v2n2\\_t08\\_gambarato\\_renira.pdf](http://www.pucsp.br/pos/filosofia/Pragmatismo/cognitio_estudos/cog_estudos_v2n2/cog_est_v2n2_t08_gambarato_renira.pdf). Acesso em 11 out 2009.

<sup>24</sup> Segundo essa teoria, o Direito se compõe de três dimensões. Primeiramente, há o aspecto *normativo*, em que se entende o Direito como *ordenamento* e sua respectiva ciência. Em segundo lugar, há o aspecto *fático*, em que o Direito se atenta para sua efetividade social e histórica. Por fim, em seu lado *axiológico*, o Direito cuida de um *valor*, no caso, a Justiça. **Todavia, vale salientar que, de forma alguma, há a aplicação da teoria de Reale neste trabalho. A citação é apenas ilustrativa sobre a utilização de noções geométricas pelas ciências humanas.**

<sup>25</sup> A representação dos triângulos e prisma é meramente ilustrativa, sendo a que mais se aproxima da metáfora da montanha, mas pode ser perfeitamente substituída por outra figura geométrica tridimensional, como os tipos de espirais em vórtice ou hélice (cujas coordenadas cilíndricas trazem em si também o significado de movimento e dialética).

Nesta perspectiva, o aspecto dialeticamente contraditório tornou-se relevante para identificar como os padrões de proteção social surgiram, como e por quem a política de transferência de renda foi polemizada, quais aspectos geraram a crise capitalista internacional e quais as determinações para a escolha de um programa focalizado, como o PBF, em detrimento de uma renda básica universal, por exemplo.

Por isso, de acordo com Demo (2000), ao estabelecer as categorias dialéticas, enfatizou-se que elas devem ser transpostas, em primeiro lugar para o “plano da realidade”, o que implica afirmar que a realidade foi percebida e apreendida como unidade de contrários, uma unidade feita de coisas não unas, cuja realidade sofre mudanças de dentro para fora, fazendo a inserção do contrário no todo, e gerando dinâmica.

A perspectiva de Marx busca ser a perspectiva de classe e, por isso, apresenta os recursos metodológicos mais adequados à compreensão do modo de produção capitalista. Para ele, no estudo da sociedade, não se pode utilizar os recursos das ciências naturais. Pelo “método da abstração” (MARX, 1983), ele esclarece que o pressuposto de que o ponto de partida e o ponto de chegada da pesquisa é o concreto. No início, o concreto-dado e, no fim, o concreto-pensado.

Dentre este ponto de partida e o ponto de chegada, está o processo de abstração, cujo objetivo foi descobrir as determinações e, fundamentalmente, a determinação elementar para reconstruir o concreto como o concreto-pensado. É por isso que se buscou e analisou as ideologias, os posicionamentos e as perspectivas. Tornou-se, portanto, fundamental para o processo de abstração analisar como se dá este debate, já que é notório que cada forma de sociedade possui suas peculiaridades, e uma vez concretizado o processo de transformação, a sociedade passa a ter outras determinações. Por isso, nesta lógica, há sempre a necessidade de se compreender o processo histórico de transformação social.

Ora, o método de Marx é, em sua essência, histórico. Segundo Richardson (1999), o materialismo dialético significou um avanço importante na interpretação dos fenômenos sociais e, além do mais, considera a história. Para Marx, a realidade social não é tanto um conjunto específico de relações e ainda menos um conglomerado de coisas. “É antes um processo de transformação inerente a um determinado conjunto de relações.” (SWEEZY, 1983, p. 29).

Por isso, fez-se necessário compor cada uma das dimensões, anteriormente elencadas, com três aspectos, a saber:

- Itens com extensão 1. Notas introdutórias ao debate, priorizando um resgate histórico do assunto debatido;
- Itens com extensão 2. Apresentação da problemática, em forma de dilemas, reflexões ou contradições;
- Itens com extensão 3. Análise das evidências coletadas por meio das entrevistas eletrônicas.

Acredita-se que, agindo assim, o pesquisador desencadeou um processo de produção do conhecimento que vai além da aparência superficial das coisas. O processo de abstração levou à necessidade de identificar as “questões de fundo” que levam a determinados resultados no contexto da política de transferência de renda no Brasil. Esse material informativo retirado da realidade (“dados empíricos”) serviu de base para alcançar a realidade social como ela é: um concreto-determinado. (VIANA, 2007).

Tais procedimentos procuraram detectar relações entre os atores e o objeto, aproximando-se e apropriando-se de suas características. Isto porque a investigação marxista do objeto foi situada a partir do que Behring e Boschetti (2007) recomendam: a expressão contraditória da realidade, que é a unidade dialética do fenômeno e da essência.

## **MATERIALISMO DIALÉTICO *VERSUS* POSITIVISMO: NOTAS SOBRE A ABORDAGEM HISTÓRICA DE UMA SOCIEDADE EM CONSTANTE MUTAÇÃO**

Poder-se-ia indagar, por fim, porque não foi utilizado o método positivista. Ao longo da evolução do materialismo dialético, desde Marx até hoje, a controvérsia com as ideias positivistas tem tido um importante papel. Consta que Marx e Comte<sup>26</sup> tomaram de Saint Simon<sup>27</sup> a fé no progresso naturalista da humanidade. (BAUAB, 2005).

Os dois desenvolveram uma investigação empírica das leis sociológicas e promoveram uma previsão e planificação científica da história. Mas, os argumentos são distintos. Enquanto

---

<sup>26</sup> Augusto Comte (1798-1857) é o fundador do Positivismo, englobando tanto perspectivas filosóficas e científicas do século XIX quanto outras do século XX. (ARON, 1995)

<sup>27</sup> Claude-Henri de Rouvroy ou Conde de Saint-Simon, (1760-1825), foi um filósofo e economista francês, um dos fundadores do socialismo moderno e teórico do socialismo utópico. (IDEM).

Marx fala da função social da filosofia na superestrutura ideológica e como arma na luta de classes, Comte trata de explicar o mundo pelas leis físicas, como ressalta Boeselager (1973).

Muitas são as controvérsias. Se, no positivismo, a realidade é vista de forma empírica e não considera elementos históricos, no materialismo dialético, tem-se uma visão da realidade objetiva e histórica. Se o objeto de estudo e o objetivo da pesquisa do positivismo consideram, respectivamente, somente os elementos e o teste de teorias, o materialismo dialético considera, além dos elementos, as relações estabelecidas entre eles e procura compreender a essência dos fenômenos. Na questão do método, também diferem: enquanto um prima pelo indutivo dedutivo, outro utiliza o dialético.

Contudo, não se pode ignorar que um denominador comum entre a gnosiologia do neopositivismo e do marxismo pôde ser verificado em certos momentos. (QUIROGA, 1991).

No fundamental, porém, como bem afirma Kopnin (1972), na solução dos problemas básicos da filosofia, eles continuam opostos. A dialética materialista é lógica em outro sentido; por conseguinte, cria um dispositivo lógico de outro caráter. “Considera o pensamento (...) um processo de criação de conceitos nos quais a natureza é dada sob forma transformada à base das necessidades humanas”. (KOPNIN, 1972, p. 175)

Assim, o materialismo dialético, como ideologia e ciência do marxismo, mostra uma oposição clara a toda forma de positivismo. Conforme Richardson (1999), considera-se materialismo, porque sua interpretação da natureza, concepção dos fenômenos naturais e sua teoria são materialistas. Considera-se dialético, porque sua aproximação (método e estudo) dos fenômenos naturais é dialética.

A dialética, por sua vez, está vinculada ao processo dialógico de debate entre posições contrárias, noção importantíssima para um estudo que envolve Estado, mercado e sociedade civil, como é possível constatar ao longo deste trabalho. Seus princípios fundamentais são: interconexão entre objetos e fenômenos; movimento permanente e desenvolvimento.

Para Basbaum (1978), o que é essencial para o materialismo dialético é que as causas de determinado acontecimento não obrigam um determinado efeito: pode ser evitado ou modificado pela intervenção humana consciente. O mundo é um processo em constante transformação. Mas, *como, no processo de compreensão científica de um fenômeno que está em pleno desenvolvimento (neste caso, o PBF), distinguir o essencial do não essencial? Isso seria possível, considerando-se a abordagem histórica de uma sociedade em constante mutação?*

A partir destas informações e questionamentos, dada a estreita ligação entre a necessidade de um posicionamento epistemológico por parte do pesquisador com a questão do método e da metodologia empregados na pesquisa, reafirma-se o método histórico estrutural como o mais apropriado para propor, de forma tridimensional, um debate sobre os padrões de proteção social no Brasil frente à crise capitalista internacional, com o estudo de caso sobre o PBF. É o que se segue.

# CAPÍTULO I

## - PRIMEIRA DIMENSÃO -

### OS PADRÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL IMPLICADOS NA TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL DO GOVERNO LULA (2004-2009)

#### 1.1. BREVE HISTÓRICO SOBRE OS PADRÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL: ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO *WELFARE STATE* E OUTROS MOLDES IDEOLÓGICOS DA POLÍTICA SOCIAL NO SISTEMA CAPITALISTA

Numa perspectiva histórica, tem-se que os padrões de proteção social se desenvolveram como respostas à questão social, ou seja, à mobilização operária do final do século XIX em resistência à exploração do capital, e seus desenvolvimentos no século XX. (CASTEL, 1998).

Proteção social, por sua vez, consiste num conceito amplo que, desde meados do século XX, engloba a seguridade social, garantias a essa seguridade, bem como as políticas sociais. (PEREIRA-PEREIRA, 2000, p. 16).

Considera-se, por isso, que a melhor forma de começar a organizar o debate sobre os padrões de proteção social, existente na literatura especializada, é constatar que é praticamente impossível definir “padrões” sem recorrer à História.

Todavia, como lembra José Luís Fiori (1997), a experiência histórica se vê comprometida quando fica patente a carência de conceitos muito claros – como é o caso de “proteção social”, que é obrigada a abrigar, sob o mesmo signo linguístico, instituições e práticas tão distintas como as *Poor Laws* e as *Friendly Societies* inglesas, os seguros sociais compulsórios *bismarckianos*<sup>28</sup>, as Caixas de Pensão brasileiras dos tempos de Eloy Chaves<sup>29</sup>,

---

<sup>28</sup> Referente a Otto Von Bismark, chanceler do reino da Prússia, que unificou a Alemanha e instituiu um sistema de previdência social, que, segundo Hobsbawn (2007), atraiu-lhe o apoio de amplos setores operários.

<sup>29</sup> Político paulista que se tornou conhecido por ser o proponente da legislação precursora da Previdência Social no Brasil. (Disponível em [www.previdenciasocial.gov.br](http://www.previdenciasocial.gov.br). Acesso em 21 jan 2010).



o *New Deal* de Roosevelt<sup>30</sup> e o *Welfare State*<sup>31</sup>, concebido como “a forma moderna mais avançada de exercício público da proteção social.” (FIORI, 1997, p.131).

Considera-se que as políticas sociais ou padrões de proteção social se desenvolveram como respostas à questão social, ou seja, à mobilização operária do final do séc. XIX em resistência à exploração do capital, e seus desenvolvimentos no séc. XX<sup>32</sup>. A partir daí, como mostra Hobsbawn (2007), as reformas sociais civilizatórias foram impulsionadas pelo movimento operário forte na Europa Ocidental, que levaram ao seguro social bismarckiano, à seguridade social beveridgiana<sup>33</sup>, com direitos universais e não contributivos. Importante observar, neste ponto, que a Revolução Industrial não foi somente sucedida pela insensibilidade e ganância dos capitalistas em busca do lucro, como também pela devastação social de um sistema incontrolado: a economia de mercado. (POLANYI, 2000).

Já no século XX, com o objetivo de reverter a crise de 1929 (Grande Depressão), são criadas políticas que respaldaram a intervenção do Estado na economia. Ao defender essas políticas implantadas por Roosevelt nos EUA, Keynes<sup>34</sup> não objetivava destruir o sistema capitalista de produção, mas complementar o mercado, que sozinho não era capaz de resolver todos os problemas. Caberia ao Estado garantir serviços públicos e proteção à população.

O keynesianismo surgiu como resposta à crise de 1929/1932, com direitos sociais e emprego e, com base nesse pensamento, a concepção do *Welfare State*, um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado como uma instituição agente da

---

<sup>30</sup> Nome dado à série de programas implementados nos EUA entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana e assistir aos prejudicados pela Grande Depressão. O nome dessa série de programas foi inspirado no *Square Deal*, nome dado pelo anterior Presidente Theodore Roosevelt à sua política econômica. Disponível em [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org). Acesso em 02 fev.2010).

<sup>31</sup> Vide Glossário (p.171-172).

<sup>32</sup> Não é pretendido que esta análise se detenha, neste momento, na discussão sobre a equivalência histórico-institucional entre *Welfare State* e política social, discutida por Mishra (1995), mas parte do pressuposto da existência de uma particularidade ampla, variável, complexa e longa da política social, comparada à instituição *Welfare State*, como um regime de Bem Estar, num específico momento histórico, como defendido por Pereira-Pereira (2008a).

<sup>33</sup> Referente a William Beveridge, que, em 1942, apresentou um documento ao governo inglês contendo proposta universalizante de seguro social que se transformou em um dos modelos precursores de *Welfare State*. (PEREIRA PEREIRA *et al.*, 2009).

<sup>34</sup> John Maynard Keynes (1883-1946), economista inglês que defendeu uma política econômica de Estado intervencionista, por meio da qual os governos usariam medidas fiscais e monetárias para mitigar os efeitos adversos dos ciclos econômicos - recessão, depressão e *booms*. Suas ideias serviram de base para a escola de pensamento conhecida como Economia keynesiana, que propunha solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do aumento dos investimentos públicos. (Disponível em [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org). Acesso em 02 fev.2010).

promoção social e organizadora da economia. Pelos princípios do *Welfare State*, todo o indivíduo teria o direito, desde seu nascimento até sua morte, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ter seu fornecimento garantido. Esses direitos incluiriam a educação em todos os níveis, a assistência médica gratuita, o auxílio ao desempregado, a garantia de uma renda mínima, recursos adicionais para a criação dos filhos etc.

Assim, logo após a II Guerra Mundial, com princípios defendidos pela socialdemocracia, o *Welfare State* inicia seu “período de ouro”, que duraria até a década de 1970. Na Europa, significou um esforço de reconstrução econômica, moral e política, sobre o qual bem disserta Esping-Andersen (1991).

Imediatamente após a II Guerra Mundial, conforme Pereira-Pereira (2004), nasceu também, contrária a esse intervencionismo do Estado, a reação teórica e política que se convencionou a chamar, mais tarde, de “neoliberalismo”<sup>35</sup>. As idéias de Hayek<sup>36</sup> (com a publicação de “Os caminhos da servidão”) e, posteriormente, defendidas pela vertente norte-americana<sup>37</sup>, identificavam o intervencionismo estatal como uma ameaça à liberdade não só econômica, mas também política (como um perigo semelhante ao nazismo).

Para os neoliberais, os verdadeiros agentes possibilitadores do bem estar são o mercado, a família, o próprio indivíduo e as organizações não governamentais. Isso porque o bem está associado ao: “mérito individual (e não aos direitos da cidadania); produtividade capitalista livre de controles (e não à redistribuição de bens e serviços coletivos) e igualdade de oportunidades (e não igualdade de resultados)”, conforme Pereira-Pereira (2004, p.146).

O historiador Eric Hobsbawn (2002) chega a afirmar que, no início do século XX, havia uma verdadeira batalha entre keynesianos e neoliberais, imersos numa situação que ele define como “guerra de ideologias incompatíveis”, sendo que os dois lados apresentavam argumentos econômicos:

De um lado, os keynesianos afirmavam que altos salários, pleno emprego e Estado de Bem Estar haviam criado a demanda de consumo que alimentava a expansão, e que bombear mais demanda na economia era a melhor

---

<sup>35</sup> Vide Glossário (p.171-172).

<sup>36</sup> Friedrich Von Hayek é o precursor da ideia de que uma economia é um sistema demasiado complexo para ser planejado por uma instituição central e deve evoluir espontaneamente, por meio do livre mercado. É o expoente da Escola Austríaca de Economia e um dos mais importantes pensadores liberais do século XX. (Disponível em [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org). Acesso em 02 fev.2010).

<sup>37</sup> Milton Friedman, na Escola de Chicago, que era contra qualquer regulamentação que inibisse a ação das empresas.

maneira de lidar com depressões econômicas. De outro, os neoliberais afirmavam que a economia e a política da Era de Ouro impediam o controle da inflação e o corte de custos tanto do governo quanto das empresas privadas, assim permitindo que os lucros, verdadeiro motor do crescimento econômico, numa economia capitalista, aumentassem. De qualquer modo, afirmavam, a “mão oculta” smithiana<sup>38</sup> do livre mercado tinha de produzir o maior crescimento da “Riqueza das Nações” e a melhor distribuição sustentável de riqueza e renda dentro dela; uma afirmação que os keynesianos negavam. Contudo, a economia nos dois casos, racionalizava um compromisso ideológico, uma visão *a priori* da sociedade humana. (HOBSBAWN, 2002, p. 399).

Tal guerra prevê, segundo Vicente Faleiros (2003), a mudança do eixo de sustentação da garantia do bem estar do Estado para o mercado (ênfase neoliberal) e responsabiliza a família e o indivíduo (ênfase neoconservadora), o que significa uma grande ofensiva contra a proteção social, com estímulos ao trabalho e desincentivos ao *welfare*.

[...] sob a égide do neoconservadorismo escondido sob o manto do neoliberalismo, assistimos a mais uma ofensiva contra a proteção social, contra o Estado de Bem Estar Social, contra a desmercadorização da intervenção política em favor dos pobres, não mais em nome do combate ao vício, mas em nome da competitividade, do mercado, da “globalização”, do combate aos gastos públicos com os pobres, do fim da dependência dos indivíduos, como se os pobres fossem parasitas do Estado. (FALEIROS, 2003, p. 111).

Assim, a política social consistiu num elemento importante no pós-guerra, mas teve que subsistir à reação da burguesia, que conseguiu flexibilizar as relações de trabalho e os direitos sociais e, junto com economistas adeptos do *laissez-faire* e do fundamentalismo de livre mercado, propunham a redução gradativa do poder do Estado, diminuição generalizada de tributos, privatização das empresas estatais, entre outros.

A partir de 1970, no bojo da reestruturação produtiva (e da revolução tecnológica) dos países centrais, houve a necessidade também que o Estado fosse reestruturado, para que se adaptasse às novas mudanças socioeconômicas e políticas, de acordo com os ditames do

---

<sup>38</sup> Referência a Adam Smith (1723-1790), economista e filósofo escocês, considerado o pai da economia moderna e o mais importante teórico do liberalismo econômico. Autor de "Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações", a sua obra mais conhecida, na qual procurou demonstrar que a riqueza das nações resultava da atuação de indivíduos que, movidos apenas pelo seu próprio interesse (*self-interest*), promoviam o crescimento econômico e a inovação tecnológica. (Disponível em [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org). Acesso em 02 fev.2010).

neoliberalismo em ascensão. A reestruturação produtiva, conforme Cattani (2002), consiste num processo que compatibiliza mudanças internacionais e organizacionais nas relações de trabalho e de produção, bem como redefinição de papéis dos Estados nacionais e das instituições financeiras. Instalou-se uma crise da organização científica do trabalho enquanto estratégia social, como técnica de dominação do capital sobre o processo de trabalho.

Marx e Keynes já haviam previsto que a tecnologia desempregaria; ao mesmo tempo, fugir dela seria manter a produção a custos crescentes. São características dessa revolução tecnológica: oligopolização da atividade econômica, predomínio do capital financeiro sobre o produtivo e o enfraquecimento dos Estados nacionais. (PEREIRA-PEREIRA, 2004).

Entretanto, tampouco *Welfare State* consiste em uma instituição unívoca, pois apresenta uma variedade de trajetórias de desenvolvimento e complexidade de formas nos processos de construção e expansão, nos seus graus de profundidade e universalidade, e na sua maneira de enfrentar a crise e transição dos anos 1980/1990, variando de país para país na provisão de bem estar a sua população “(seguro social, provisão direta em dinheiro ou em material, subsídios, parcerias com outras agências e ações sociais), o que indica, portanto, elementos de ocorrência heterogênea e de difícil detecção”. (PEREIRA-PEREIRA, 2008, p.44-45).

Será, portanto, que tais aspectos sinalizam a existência de uma descontinuidade essencial ou qualitativa nas várias formas de política social pré e pós-*Welfare State*? Na complexidade do fenômeno do *welfare*, o que parece haver é uma maior ou menor presença do Estado na forma de prover as necessidades sociais, concebendo e executando políticas que diligenciam proteção contra as ordinárias consequências do capitalismo. Assim, concebe-se, *grosso modo*, que o *Welfare State*, significa o ápice da intervenção social do Estado na história da modernidade capitalista. E, as outras formas de intervenção, de forma decrescente, revelam um menor grau de preocupação do Estado com estas necessidades humanas, o que, num ápice hipotético oposto, aduz o paradigma liberal (e, mais recentemente, o neoliberal), sob as quais o mercado e, não mais o Estado, tem primazia.

Todavia, como afirma Esping-Andersen (1991), o Estado de Bem Estar Social não pode ser compreendido apenas em termos de garantias e direitos, mas também como atividades estatais que se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Para este autor, só pode ser denominado corretamente de *welfare* o novo

paradigma surgido a partir do Plano Beveridge<sup>39</sup>, cujas características mais marcantes, de acordo com Rosanvallon (1984, p. 115), o faziam consistir num sistema unificado e simples, ao mesmo generalizado e estendido a toda população, além de preconizar um serviço público único e centralizado e ter prestações uniformes (fosse qual fosse o rendimento dos interessados).

Para Mishra (1990), não se pode falar em *Welfare State* antes de 1950, pois foi então que ocorreu, simultânea à regulamentação da economia de mercado, a afirmação hegemônica das políticas econômicas ativas de inspiração keynesiana, associando serviços sociais universais (objetivo de redistribuição e interação das rendas) aos de pleno emprego que norteou as políticas econômicas nacionais até os anos 1980.

Mas, como definir a complexa rede de determinações econômicas, ideológicas e políticas que, segundo Fiori (1997, p. 135), define e diferencia o Estado de Bem Estar Social contemporâneo dos sistemas anteriores de organização das políticas sociais governamentais, já que há diferenças significativas que separam as várias experiências nacionais do mesmo *Welfare State*? O padrão norte-americano, por exemplo, dissimila-se substancialmente do europeu (e, dentro deste, materializa-se em várias formas) e do que foi construído em algumas periferias capitalistas, especialmente na América Latina, no que tange à forma de financiamento, extensão de seus serviços, peso do setor público, grau de sensibilidade aos sistemas políticos, forma de organização institucional etc.

As relações entre Estado, mercado e política na configuração histórica do *Welfare State* também devem ser consideradas, pois não existe nem uma progressão linear, tampouco uma convergência inevitável entre os vários tipos nacionais, ou mesmo entre os seus vários padrões de construção e organização do Estado de Bem Estar Social. (FIORI, 1997, p. 139).

Neste sentido, Pereira-Pereira (2008a, p. 54) questiona se seria válido juntar sob a denominação “bem estar” regimes políticos e ideológicos tão diversos (ou mesmo antagônicos), como o caso de países sob ditaduras, já que um dos pilares desse Estado foi justamente a democracia de massas, que fortaleceu a luta pela extensão dos direitos sociais e da cidadania. A partir dessa questão, sua pesquisa se concentra, então, na busca pela identificação da natureza deste Estado: “‘o que’ faz um Estado de Bem Estar ‘se tornar’ um

---

<sup>39</sup> Legalização do *National Health Service Act* (1946), que criou um sistema nacional, universal e gratuito de assistência médica, financiado pelo orçamento fiscal, desvinculado da relação contratual que havia caracterizado até então a essência das políticas sociais governamentais. (FIORI, 1997, 133).

regime de bem estar e, conseqüentemente, ‘se diferenciar’ de outros Estados que não o são.” (PEREIRA-PEREIRA, idem).

Neste momento, vale esclarecer a ligação entre *Welfare State* e política social, conceitos que não devem ser confundidos, apesar de “os dois terem se encontrado e se imbricado num momento histórico específico (1975-1975) e de ter sido este o melhor momento da política social.” (IDEM, p. 57).

A política social só ganhou densidade institucional e dimensão cívica quando o *Welfare State* se firmou, em meados do século XX, como a instituição diretamente responsável pelo atendimento das necessidades sociais agravadas pelo inexorável desenvolvimento capitalista<sup>40</sup>. Tal constatação torna-se esclarecedora para quem quer compreender melhor a trajetória das políticas sociais, e adentrar num debate sobre proteção social, como proposto nesta dissertação.

Por outro lado, há de se destacar a afronta que este *Welfare State* recebeu com a ressurreição da lógica liberal, de forma globalizada e de caráter predatório, colocando em xeque a “política social autêntica (redistributiva, emancipatória, preventiva).” (DEMO, 2003, p. 11).

Dessa forma, em defesa do paradigma emancipatório/cidadão/democrático, é preciso contrariar os aguilhões da noção de que o papel do Estado não deve ser o de voltar-se para políticas redistributivas, mantendo a ênfase no esforço individual e no ciclo do aumento do investimento privado. Torna-se necessário romper com a combinação perversa entre tutela dos pobres e assistência social, cuja união caracteriza o assistencialismo (no sentido de associar benefício a controle das pessoas).

Na verdade, a assistência social como garantia de direitos, muitas vezes condenada pelo senso comum, pode estar, cedendo lugar a uma verdadeira “laborização” das políticas. Resgatando Polanyi (2000), parecem ressurgir antigos dilemas, já que, no século XIX, ainda sob a *Speenhamland Law*, uma experiência de renda mínima aos pobres baseada no princípio do “direito de viver”, a sociedade encontrava-se entre as mesmas influências opostas: trabalho e assistência. Entretanto, para desenvolver sua nova dinâmica, o capitalismo industrial exigiu a liberação dos pobres das antigas formas de regulação social, para que pudessem se inserir no mercado de trabalho.

---

<sup>40</sup> A autora também afirma que, “para muitos, [o *Welfare State*] começou a ser formado na Europa, no último terço do século XIX”. (PEREIRA-PEREIRA, 2008a, p.59)

Assim, com a *Poor Law Amendment Act* (Nova Lei dos Pobres<sup>41</sup>), foi estabelecido o “princípio da menor elegibilidade”, ou seja, “pior situação”: qualquer benefício social ao pobre deveria ser menor do que o pior salário. (FALEIROS, 1995).

Era a época da transformação da força de trabalho em mercadoria, o que veio consolidar as relações antagônicas de classe. As engrenagens da economia capitalista, “insaciáveis em seu apetite de acumular riqueza abstrata”, trituravam as condições de vida dos trabalhadores concretos. (POLANYI, 2000).

Surgiam, neste cenário, os padrões de proteção social: enquanto o *Welfare State* significou uma presença maior do Estado (com um conjunto de bens e serviços que deveriam ter seu fornecimento garantido), o **neoliberalismo**, por sua vez, correspondeu a uma contrariedade a esse intervencionismo.

Mais recentemente, o *Welfare mix*<sup>42</sup>, parece apresentar um pluralismo de bem estar, arquitetado na descentralização e participação, com ênfase nas redes de solidariedade informais e no trabalho voluntário, na criação de cooperativas de consumidores, no empreendedorismo e no estabelecimento de serviços civis de apoio aos cidadãos. (ABRAHAMSON, 2004).

Com tamanha ênfase no trabalho e renda, a emergência de um padrão “*Workfare*”<sup>43</sup> pode ser confirmada?

O certo é que a política social produzida pelo Estado, mesmo depois de esgotado o padrão keynesiano/beveridgiano que lhe servia de paradigma, não perdeu *status* como estratégia de preservação da economia capitalista e não deixou de fazer parte do atual ciclo de expansão do capitalismo, que, por sua vez, tem dificuldade de conviver com o Estado Social, mas não pode existir sem ele. (PEREIRA-PEREIRA, 2004).

Na perspectiva das relações internacionais, cabe destacar o papel que o processo econômico da globalização exerceu nas transformações globais, com impactos diretos sobre a viabilidade do *Welfare State*: as modificações, principalmente, da estrutura produtiva e ocupacional acabaram alterando a base socioeconômica do *welfare*. Além disso, o fenômeno da competição global ou sistêmica transformou os gastos com política social em custos que

---

<sup>41</sup> As Leis dos Pobres, surgidas na Inglaterra, em meados do século XVI, formavam um conjunto de regulações que se destinavam a controlar as pessoas situadas fora do mercado de trabalho, como idosos, pessoas com deficiência, crianças carentes e desocupados. Os incapacitados para o trabalho tinham direito à assistência social nas *workhouses* (casas de trabalho), que funcionavam como verdadeiras prisões. (PEREIRA-PEREIRA, 2000).

<sup>42</sup> Vide Glossário (p.171-172).

<sup>43</sup> Vide Glossário. (Esta temática será retomada no Capítulo III).



oneram a competitividade das empresas capazes de participar da competição global, o que impõe aos trabalhadores abrirem mão de seus sistemas de proteção ou perderem seus empregos. (FIORI, 1997, p. 144-145).

Estes fatores “globais” comprovaram a tendência de esvaziamento do Estado de Bem Estar, quando as políticas sociais continuaram sendo requeridas, mas sob outra lógica: a de um paradigma fortalecido pela ofensiva neoliberal. Elas sofreram, então, uma reestruturação, a fim de seguir novos desígnios que extrapolam os limites institucionais e históricos do *Welfare State* em crise. (PEREIRA-PEREIRA, 2008a, p.57).

É neste sentido que James O’Connor (1977) encara o *Welfare State*, que seria a resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista, ou seja, o Estado capitalista tenta desempenhar duas funções paradoxais: manter um processo contínuo de acumulação do capital e garantir ou criar condições de harmonia social.

Nesta mesma tendência, pode-se inferir que a industrialização e o desenvolvimento do capitalismo geraram problemas ao destruir formas de vida social já estruturadas, haja vista a necessidade de convencimento da população que o assalariamento apresentava algumas compensações em relação às outras formas de satisfação de necessidades básicas. (OFFE, 1984).

Anthony Giddens (1996) considera a influência das teorias keynesianas, com seu potencial de controle sobre os processos econômicos e sociais, para a consolidação efetiva do *Welfare State*, cujos objetivos consistiam, basicamente, em: administrar os riscos de uma sociedade criadora de riquezas; definir um papel central para o trabalho; e promover a solidariedade nacional, como parte da construção do Estado-nação.

Outros estudiosos, como o inglês Thomas H. Marshall (1967; 1988), apontam outro fundamento estrutural do *Welfare State*: o da “cidadania social”, resultante do conjunto de direitos civis, políticos e sociais.<sup>44</sup>

Tem-se, desta forma, a constatação de que o surgimento e a consolidação do *Welfare State* devem ser explicados, levando-se em conta o processo de expansão do capitalismo contemporâneo. (NOGUEIRA, 2001).

Tal afirmação leva a crer que as consequências dos processos de reforma dos sistemas de proteção social, desencadeados nos anos 1990, podem ter sido menos perversos em países desenvolvidos, mas o impacto em sistemas mais precários e sobre sociedades que convivem

---

<sup>44</sup> Tema a ser desenvolvido no item deste capítulo (1.2.).



com extrema desigualdade social, foi enorme, já que o receituário neoliberal impunha cortes cada vez mais profundos no gasto público, sobretudo os de natureza social.

Fiori (1997, p. 146) afirma que “o próprio processo de reorganização da economia mundial afeta essas periferias de maneira a exponenciar seus traços anteriores mais perversos do ponto de vista social”, afirmação que remete a outra: a de que se passou a exigir das políticas sociais,

[...] a incumbência de cobrir um amplo e duradouro espectro de decisões e ações que, embora visem o bem estar social, nem sempre alcançam esse objetivo por serem passíveis de capturação e controle por forças antidemocráticas. (PEREIRA-PEREIRA, 2008, p.58).

Há autores, como Fraser<sup>45</sup> (1984 *apud* PEREIRA-PEREIRA, 2008a, p. 177) que conseguem compreender o *Welfare State* como “um sistema de organização social que procura restringir as livres forças do mercado”. É claro que, conforme Mishra<sup>46</sup> (1995, *idem*, p.175), política social “é um conceito mais amplo, comparado ao *Welfare State*” e requer, como todas as políticas, a participação ativa do Estado, sob controle da sociedade, no planejamento e execução de procedimentos e metas voltados para a satisfação das necessidades sociais. Segundo Pereira-Pereira (2008a, p.172), “a política social está inextrincavelmente relacionada ao Estado, governos, políticas” e aos movimentos da sociedade; e, apesar de nem sempre produzir bem estar, este é de fato o seu fim último.

Após destacados os fatores que implicam na construção do *Welfare State* e estabelecida a devida distinção entre política social e *Welfare State*, tem-se que, de acordo com Fiori (1997, p. 135), as investigações mais recentes permitem esclarecer melhor a “complexa rede de determinações econômicas, ideológicas e políticas que definem e diferenciam o *Welfare State* dos sistemas anteriores de organização das políticas sociais públicas”, bem como explicitaram melhor as diferenças que separam as várias experiências nacionais de um mesmo Estado de Bem Estar Social.

O pesquisador britânico Richard Morris Titmuss<sup>47</sup> (1963 *apud* AURELIANO; DRAIBE, 1989, p. 88), identifica três padrões deste *Welfare State*: o residual, o meritocrático particularista (corporativo) e o institucional redistributivo. De forma bem sucinta, pode-se constatar que o primeiro padrão diz respeito à intervenção *ex-post* da política social, com

---

<sup>45</sup> FRASER, Derek. *The evolution of British Welfare State: a history of social policy since the Industrial Revolution*. London: MacMillan, 1984.

<sup>46</sup> MISHRA, Ramesh. *O Estado Providência na sociedade capitalista*. Oeiras/Portugal: Celta, 1995.

<sup>47</sup> TITMUSS, R. *Essays on the welfare state*. London: Allen & Unwin, 1963.

caráter temporalmente limitado, que seria o caso encontrado nos EUA. O segundo refere-se à intervenção da política social apenas para corrigir a ação do mercado, no qual se aproximaria o caso alemão (do qual, deriva o subpadrão corporativo, em que o peso dos sindicatos e corporações na delimitação e distribuição dos benefícios é maior do que no “clientelístico”). E, por fim, o padrão institucional redistributivo estaria voltado para a produção e redistribuição de bens e serviços sociais “extra mercado”, os quais seriam garantidos a todos os cidadãos, universalmente cobertos e protegidos. Este padrão remete à dinâmica adotada pelos países nórdicos, com destaque para a Suécia.

Gosta Esping-Andersen (1991), por sua vez, também propõe três modelos, denominando-os de “regimes de *welfare-states*”: liberal, conservador e socialdemocrata. No primeiro, há o predomínio de assistência aos comprovadamente pobres; reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social; e, regras estritas para habilitação aos benefícios, geralmente associada ao estigma. São exemplos típicos: EUA, Canadá e Austrália. O segundo padrão (conservador) refere-se ao predomínio da preservação das diferenças de *status*, com direitos associados à classe social. Áustria, França, Alemanha e Itália configuram os exemplos deste modelo. Já, os “regimes socialdemocratas” consistem no único exemplo de universalidade, pois todos os “segmentos sociais são incorporados a um sistema universal de seguros, no qual todos são, simultaneamente, beneficiários, dependentes e, em princípio, pagadores” – encontrados em alguns países escandinavos. (FIORI, 1997, p. 136).

Discorda-se, porém, de Fiori (IDEM, p.139), quando afirma que não existe uma convergência inevitável entre os vários padrões de construção e organização do Estado de Bem Estar Social. Isso porque o autor mesmo prega que há variáveis ou fatores que se encontram dentro de algumas grandes dimensões que estariam presentes em quase todas as explicações sobre a construção e expansão do *Welfare State*, como: a natureza, a forma e o ritmo do desenvolvimento econômico; o grau, a intensidade, e a organicidade da mobilização da classe operária; o grau de avanço do desenvolvimento político institucional, dentre outras.

Como se pode constatar, portanto,

[...] as interpretações analíticas a respeito da lógica, da evolução e da dinâmica do *Welfare State* são inúmeras e de distintas orientações teórico metodológicas, bem como incursionam pelo plano da ética, filosofia, política, economia e direito, ou associam linhas disciplinares. (NOGUEIRA, V.M.R.,2001, p.90).

Em se tratando de política social pública, os Estados de Bem estar são catalogados em

padrões que variam de país para país e, nestes, de governo para governo, como bem retratado por Pereira-Pereira (2006), na obra em que trabalha o conceito de necessidades humanas básicas como contraponto à noção liberal de mínimos sociais. Assim, é possível constatar que, desde o surgimento de uma política de proteção social na Grã-Bretanha, em 1795 (portanto, numa sociedade pré-mercantil), sob a forma de rendimento mínimo garantido (abono salarial), até os dias da atual sociedade capitalista deste primeiro decênio do século XXI, passando pelo *Welfare State* keynesiano – com maior intervenção do Estado – e pelas chamadas políticas sociais de *nova geração* – com o retorno da hegemonia liberal – tem-se um arsenal de formas e tamanhos de medidas de proteção social, com variações do papel do Estado, do mercado e do restante da sociedade (como a instância não mercantilizada: família, por exemplo), na responsabilização pelo provimento de socorros às vicissitudes enfrentadas diante da ação do capital.

Modelos diferentes de cidadania também foram concebidos e um consenso em torno da política social foi aparentemente alcançado na sociedade moderna, com a ideia de se responsabilizar equalitativamente Estado, mercado e o chamado terceiro setor, sob a forma de uma abordagem mista de bem estar (ou pluralismo de bem estar ou economia mista de bem estar).

Este *Welfare mix*, na verdade, como pondera Abrahamson (2004, p. 113), não traz em si mesmo *nada de novo*, pois “agregar a regulação, o financiamento e provimento do bem estar, assim como diferentes arenas, como a estatal, a comercial e a informal, é algo que sempre foi feito.” Contudo, pode significar uma nova *abordagem ideológica*, já que estas são a explicação do presente e da visão do futuro aceita em todo mundo: um meio caminho entre as velhas ideologias rivais de privatização conservadora e a socialização socialista, o que pode mascarar uma tentativa de reavaliar o papel do Estado, aumentando significativamente o papel dos setores informal, comercial e voluntário.

Otimistas com este “novo” arranjo, como Evers e Wintersberger<sup>48</sup> (1987, *apud* ABRAHAMSON, 2004), advogam que o triângulo de bem estar, com a contribuição que cada uma das três diferentes instituições sociais – a família, o mercado e o Estado – podem oferecer, resulta num bem estar mais amplo na sociedade. Argumentam que, com menos burocracia e burocratismos ocorrendo, a cooperação entre os vários atores e instituições

---

<sup>48</sup> EVERS, Adalbert; WINTERSBERG, Helmut. On the future of the Welfare State, or: towards a policy of lifestyles. In: EVERS, Adalbert; NOWOTNY, Helga; WINTERSBERGER, Helmut. *The changing face of welfare. Aldershot: Gover, 1987, p. 141-166.*

possibilitará maior provisão de serviços sociais.

É possível concordar, com isso, que tal empatia fundamenta-se em ações guiadas por princípios, sobretudo, de solidariedade e caridade. Recorre-se às lógicas do voluntariado, comprometimento pessoal, respeito, altruísmo e ativismo político, numa contraposição evidente das lógicas do *mundo da vida* e o *mundo do sistema*, conceitos trabalhados por Habermas. (ABRAHAMSON, 2004).

Torna-se necessário alertar que esses pluralistas defendem a substituição parcial das funções sociais do Estado pelo mercado e pelo terceiro setor, apontando falhas no Estado Social. No entanto, no bojo da reestruturação produtiva, nos anos 1970, vale lembrar que houve também a reestruturação do Estado Social, sob os ditames do neoliberalismo em ascensão, o que evidencia novas problemáticas: flexibilização do mercado de trabalho, insegurança, instabilidade e precariedade no emprego, remunerações abaixo da linha oficial da pobreza, lento crescimento econômico, dificuldade de inserção de jovens e mulheres no mercado laboral, além do sentimento de inutilidade e ameaça de velhices desamparadas. (PEREIRA PEREIRA, 2004, p. 141).

Na visão de Maria José Faria Viana (2007), a revalorização do voluntariado e do mercado, assim como a criação de Redes de Proteção Social e de programas de renda mínima e de transferência de renda, surgem como alternativas à liderança do Estado no efetivo combate à pobreza ampliada, presente em todo mundo, numa perspectiva focalizada e residual.

Assim, a “corresponsabilidade variável” (sem a primazia de nenhuma instância) no trato de novos riscos sociais, teoricamente, remete à concepção de que o Estado pode participar com o seu *recurso de poder*, o mercado, com o *capital*, e a família (e organizações não governamentais), com a *solidariedade*. (PEREIRA PEREIRA, 2004, p. 155).

Há, ainda, quem aposte num tipo de *Welfare Society*, como Vera Nogueira (2001), que abarcaria o trabalho voluntário, o cooperativismo, com “formas empresariais de proteção”, vindo a substituir ou complementar o *Welfare State*.

De qualquer forma, com o conceito de cidadania atrelado à prestação de ajuda voluntária, a perda de direitos constitui o grande desafio da sociedade do século XXI. Ela terá que lutar contra a tentativa inescrupulosa de dificultar a percepção imediata da relação direta entre privatização das políticas e perda de direitos (MISHRA, 1995, p. 106 *apud* PEREIRA

PEREIRA, 2004)<sup>49</sup>.

Ela dificilmente poderá vencer esta batalha com medidas pragmáticas que visem compensar problemas criados pela ditadura do neoliberalismo e que tenham como meta uma despolitizada “coesão social”. Ao contrário, ela deve exigir que o Estado cumpra seu papel de garantidor dos direitos de cidadania.

Nesta perspectiva, torna-se interessante destacar, neste momento, como são escassos os estudos sobre o que poderia vir a ser o padrão periférico de política social, sobretudo na América Latina. Contudo, vale destacar que, para alguns pesquisadores, dentre eles, Luiz M. Majía-Ortega e Álvaro Franco-Giraldo (2007), os padrões de proteção social estão estritamente relacionados com os modelos de desenvolvimento que, historicamente, foram consolidados em cada nação. Nesta perspectiva, esses modelos se fundamentaram na industrialização pela substituição de importações e, principalmente, na teoria keynesiana do Estado de Bem Estar Social (que não chegaram a se desenvolver plenamente) e, a partir dos anos 1980, na concepção (neo) liberal.

Os modelos periféricos deram lugar, então, a sistemas de proteção social que flutuaram entre enfoques de seguridade social, seguro social e assistência social, passando por redes mínimas de proteção social e o manejo social do risco. Para Wanderley Guilherme dos Santos (1979), parece haver, nos casos periféricos, uma “cidadania regulada”, ou seja, “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei”. (SANTOS, 1979, p. 75).

Marta Arretche (1995), parece realizar, neste sentido, um interessante caminho classificatório, buscando argumentos explicativos contidos nas construções formuladas, e identificando perspectivas econômicas e políticas, que viabilizaram uma categorização. Ela chega à conclusão de que o *Welfare State* consiste num desdobramento da dinâmica evolutiva das sociedades capitalistas, com mínima margem de opções políticas. Assim, a emergência de programas sociais, por exemplo, significa o resultado das condições econômicas e sociais.

Esta constatação remete à noção de que o *locus* das novas formas de relação Estado/sociedade com vistas à execução da proteção social podem ser decisivas para a ampliação da democracia social, o que, segundo Vera Nogueira (2001, p. 100), tornaria o Estado “realmente guardião dos direitos e não somente um benfeitor solidário e preso a interesses particularistas”.

---

<sup>49</sup> MISHRA, Ramesh. *O Estado Providência na sociedade capitalista*. Oeiras/Portugal: Celta, 1995.

No final dos anos 1980, Aureliano e Draibe (1989) propunham que o caso brasileiro constituía-se, basicamente, de um padrão seletivo, no plano dos beneficiários; heterogêneo, no plano dos benefícios; e, fragmentado, no plano institucional e financeiro.

Dessa forma, nota-se que o caso brasileiro de proteção social ficaria muito próximo do tipo que Titmuss<sup>50</sup> (1963 *apud* AURELIANO e DRAIBE, 1989) chama de “meritocrático particularista” e Esping-Andersen (1991) de “conservador e corporativista”, já que combina o assistencialismo e as intervenções típicas neoliberais com alguns sistemas universais de prestação de serviços (geralmente saúde e educação). Constatação aceitável já que, aqui, as políticas sociais públicas também sempre foram periféricas, tiveram sua maior expressividade nos períodos ditatoriais e surgiram na contramão dos direitos da cidadania. (CARVALHO, 2007).

No que tange à transferência de renda, foco desta pesquisa, sobressai-se uma cultura de resistência a esse tipo de política, o que contribui para a manutenção da desigualdade e injustiça sociais. Quando o Brasil passa a aceitar a ideia de se transferir renda a pessoas pobres, promulga a Lei 10.835, de 08/01/2004, sobre a renda básica de cidadania e passa a compreender também que, além da transferência de recursos, o beneficiário deve ter o poder de administrar a renda como desejar. Tem-se, com isso, um grande avanço em relação à população “pobre” e “extremamente pobre”<sup>51</sup>, já que o comum é “culpabilizar o indivíduo e naturalizar a pobreza”. (FALEIROS, 2003, p. 111).

Com todo o exposto, constata-se que, nas discussões sobre os padrões de proteção social, a presença do Estado se faz sentir e, independentemente do tamanho dessa presença e do público alvo a que ela se destina, ela sempre está imbuída de um caráter redistributivo, que varia de gradação. No entanto, na atual conjuntura dos países periféricos, é necessário registrar a existência de casos em que o conjunto de ações de proteção social acaba por reproduzir as desigualdades e diferenças sociais, como no caso extremo do modelo residual<sup>52</sup>. Daí porque se afirmar que, embora todo padrão de proteção social envolva um pacto de solidariedade social, na medida em que envolve distribuição direta e/ou indireta de recursos e riquezas da sociedade entre os diferentes segmentos sociais, esse pacto de solidariedade nem sempre é virtuoso: ele pode redistribuir de forma perversa os recursos, seja pelo padrão de

---

<sup>50</sup> TITMUSS, R. *Essays on the welfare state*. London: Allen & Unwin, 1963.

<sup>51</sup> De acordo com o Decreto 6.917, de 30 de julho de 2009 (Anexo VII), são consideradas, para efeito da transferência de renda, famílias extremamente pobres, as com renda *per capita* até R\$ 70,00; e, as pobres, com renda *per capita* de R\$ 70,01 a R\$ 140,00.

<sup>52</sup> Vide Glossário (p.171-172).

financiamento das distintas políticas na área social, seja pelo acesso aos serviços sociais que o Estado produz ou provê para a sociedade.

Assim é que as distintas sociedades, ao implementarem esses distintos padrões, que nelas hoje em dia não se verificam de forma pura, mas combinada, comportando distintos padrões de *mix* da relação público/privado na produção dos serviços sociais, com pesos maiores ou menores dos traços que compõem cada um deles, revelam, na sua particularidade, uma específica relação entre as funções do Estado, da sociedade e do mercado na área social. De fato, como afirma Crouch (1999), nos dias atuais, a grande discussão sobre sistemas e padrões de proteção social recai sobre quais devam ser o papel e as funções do Estado, o que cabe à sociedade civil<sup>53</sup> e o que cabe ao mercado na garantia do acesso à satisfação das necessidades sociais básicas, sobretudo das pessoas pobres. E esse debate, no geral, traduz-se numa equação “mais mercado e menos Estado” ou “mais Estado e menos mercado”, e a depender da escolha realizada, mudando o papel da sociedade nessa equação.

Entretanto, da mesma forma que não se pode esperar do mercado que ele supra o papel do Estado, uma vez que este sempre tem, por definição, sua ação voltada para a promoção do bem público, no sentido de atender às necessidades gerais da sociedade, enquanto é da essência do mercado a lógica da satisfação das necessidades privadas dos detentores do capital e/ou dos consumidores individualmente, à sociedade sempre é preservado um papel específico.

Dessa forma, a depender do tamanho, da posição e das funções que cada sociedade em cada momento atribui ao Estado, ao mercado e à sociedade, estes terão seus papéis, funções e magnitude de ação articulados com aquela concepção central sobre qual o papel do Estado na área da proteção social definido por cada sociedade específica em momentos históricos específicos. Embora possa se verificar, no caso brasileiro, ao longo da história, uma certa constância na definição desse papel, como mostra Carvalho (2007), o perfil de atuação do Estado na área social muda em distintas conjunturas históricas e políticas ao longo do século XX, e início deste. Daí porque quando se fala de cidadania, de políticas sociais e de políticas de combate à pobreza se remeter as três das dimensões básicas da sociedade: o Estado, a sociedade e o mercado.

Neste sentido, conforme Esping-Andersen (1991), as políticas sociais surgem como

---

<sup>53</sup> Cabe repetir que “sociedade civil” corresponde ao setor não mercantil da sociedade, em contraposição a “mercado”, correspondente do setor mercantil.



políticas que vêm compensar, de certo modo, as desigualdades sociais geradas pelo processo de acumulação capitalista, vale dizer, pelo mercado.

Relacionado com esse aspecto, Boaventura de Sousa Santos (1997) frisa que, nas sociedades modernas, o paradigma capitalista de regulação social caracteriza-se pela contradição entre os princípios da *emancipação* (dos direitos da cidadania), apontando assim para a igualdade e a integração social, e o da *regulação*, apontando para o seu oposto, exatamente para a desigualdade e a subordinação/dominação. E, mostra como ambos, por serem contraditórios entre si, fazem da emergência dessa contradição, exatamente, a tensão necessária para que a emancipação das classes subalternas e dominadas ocorra - o que remete à teoria marxista.

É, nesse sentido, que as políticas sociais estão comprometidas com promover, quando geridas pelo Estado, a justiça social. E é, por meio delas, que o Estado lança mão dos instrumentos, segundo critérios e parâmetros negociados socialmente, as riquezas da sociedade entre os distintos segmentos e classes sociais acentuadamente desiguais entre si. (PISÓN, 1998).

No entanto, deve-se ressaltar que o parâmetro da justiça social definido por cada sociedade (ou, seu inverso, qual o grau de desigualdade social que se pode suportar conviver, segundo cada sociedade) está em constante processo de redefinição. Redefinição esta que traduz a composição do jogo de forças políticas e sociais em distintas conjunturas econômicas - umas mais, outras menos favoráveis a gastos do Estado na área social.

Neste sentido, Eduardo Fagnani (2009) argumenta que a trajetória da política social brasileira evidencia uma “tensão de paradigmas”: de um lado, o rumo da estruturação das bases institucionais, financeiras e de proteção características do Estado de Bem Estar Social, que desaguou na Constituição Federal 1988. De outro, vê-se a tentativa de impedir a consumação daquelas bases esboçadas em 1988. “No campo social, os princípios do paradigma neoliberal são absolutamente antagônicos aos da Carta de 1988. A ‘Constituição Cidadã’ se transformou na ‘Constituição anacrônica’.” (FAGNANI, 2009, p. 712).

Talvez seja por isso que agora, na atualidade, - com as discontinuidades administrativas e com o abalo das forças neoliberais -, o que está no centro da discussão é como buscar, exatamente, o equilíbrio entre os elementos que compõem a tríade de dimensões do processo de decisão política – a técnica, a política e a social – buscando-se, ainda, articular esse equilíbrio a processos que permitam mecanismos fundamentais para que as políticas e



programas sociais se tornem em políticas efetivamente públicas<sup>54</sup> e de promoção da justiça social, garantidoras de cidadania.

Num país como o Brasil – definido por Hobsbawn (2002, p. 397) como um “monumento de injustiça social”<sup>55</sup>, a ampliação da democracia e da cidadania tem uma contribuição importante possibilitada pela defesa, sobretudo, dos direitos sociais, que se colocam, fundamentalmente, como contraponto ao individualismo e à liberdade negativa, que, por sua vez, desvincula habilidades de oportunidades e de recursos. Isso porque, na perspectiva neoliberal, “a noção de direito social é descaracterizada; o seu papel não está associado à garantia da justiça e da igualdade, mas aos custos e aos ônus que o Estado terá de arcar.” (PEREIRA-PEREIRA *et all*, 2009, p. 66).

Contra essa percepção, conforme estudo que oferece um confronto das ideias de Hayek e Raymond Plant<sup>56</sup>, desenvolvido pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS), e coordenado por Pereira-Pereira, há a defesa de que os direitos sociais são, além de genuínos, mais do que simples respostas às necessidades e carências humanas. Neste sentido, os direitos sociais, baseados na igualdade, entram em cena como complemento imprescindível dos direitos tradicionais (individuais).

Este é o assunto, portanto, do próximo item, no qual são propostas algumas reflexões sobre cidadania, instituições e direitos sociais, a partir do debate entre dois teóricos de peso para as ciências sociais: Marx e Marshall, a fim de aprofundar o debate que o tema da política social, na perspectiva da cidadania, requer.

É bem provável que Marx não tenha se referido especificamente sobre o conceito de cidadania, mas será que seu raciocínio histórico estrutural não pode ser aplicado ao estudo de políticas e instituições envolvidas na prestação de serviços e benefícios na área de combate à pobreza e à desigualdade social, que viabilizam o exercício da cidadania?

---

<sup>54</sup> Pereira-Pereira (2008a, p. 174) discute a “falsa ideia” de que a política pública, para ser “duradoura e sobreviva a diferentes mandatos governamentais, deva se transformar em ‘política de Estado’, por oposição à ‘política de governo’ (...) O que garante a inviolabilidade de uma política é o seu caráter público”.

<sup>55</sup> Segundo o historiador, no Brasil, ao final do século XX, os 20% mais pobres dividiam 2,5% da renda total da nação, enquanto 20% mais ricos ficavam com quase dois terços dessa renda.

<sup>56</sup> Filósofo inglês, em cujos trabalhos teóricos tem-se dedicado a contradizer a noção liberal dogmática de Hayek, que, por sua vez, não reconhece a existência dos direitos sociais, tampouco sua legitimidade. (PEREIRA-PEREIRA *et all*, 2009).

## 1.2. REFLEXÕES SOBRE CIDADANIA, INSTITUIÇÕES E DIREITOS SOCIAIS, A PARTIR DO DEBATE ENTRE MARX E MARSHALL<sup>57</sup>

O conceito de cidadania encontra-se intrinsecamente ligado à discussão anterior sobre os padrões de proteção social. Isto porque uma política social, na perspectiva da cidadania, deve ser formulada e estruturada sobre direitos sociais, no contexto de uma sociedade complexa que busca, cada vez mais, a autonomia de seus integrantes.

Elegeu-se, então, para sustentar esta reflexão, dois grandes teóricos: Karl Marx, pai do pensamento histórico estrutural, autor de obras e reflexões de efeito revolucionário, como a memorável frase “De cada um de acordo com a sua capacidade, a cada um de acordo com as suas necessidades!”, cujo princípio, de acordo com Suplicy (2004, p. 43) “ultrapassa as meras condições de um sistema econômico e atinge o cerne da existência social”; e T.H. Marshall, sociólogo inglês que inovou a discussão sobre cidadania e direitos sociais.

Marx (2007) fala em emancipação. Por trás deste conceito, pode-se notar que fica latente a noção de liberdade (ou tornar-se livre de algo), o que, em termos sociais, remete a uma arena de conflitos entre Estado e sociedade, num contexto capitalista excludente.

Deste ponto de partida, tem-se que a relação das políticas públicas com os direitos sociais está vinculada ao conceito de sociedade civil, que é definido por John Urry (1982) como um “conjunto de relações sociais que se coloca entre estrutura econômica e o Estado” (URRY, 1982, p. 19).

Concorda-se com o autor quando afirma que Marx demonstra ser essencial relacionar o Estado ao caráter geral da sociedade civil, pois seria dentro da sociedade civil que várias limitações são colocadas para o Estado, que é substancialmente impotente para agir de várias formas. “A sociedade civil engloba ao mesmo tempo as relações entre os sujeitos individuais, sua ‘fragmentação’ e as relações entre ‘grupos da vida social’ em luta.” (IDEM, p. 102).

Diante deste posicionamento, deve-se levar em consideração a discussão proposta também por Octavio Ianni (1986) sobre a noção de Estado e sociedade. É interessante

---

<sup>57</sup> Deve ficar claro que não há pretensão alguma em estabelecer qualquer tipo de comparação entre as teorias de Marx e Marshall, as quais se mostram incomparáveis. O objetivo principal do debate proposto foi buscar saber se o raciocínio histórico estrutural pode ser aplicado ao estudo de políticas e instituições envolvidas na prestação de serviços e benefícios na área de combate à pobreza e à desigualdade social, que viabilizam o exercício da cidadania.

observar que o Estado consiste num desdobramento da sociedade, que se configura na verdadeira fonte, o verdadeiro cenário de toda a história. Os dois se constituem reciprocamente, realizam-se em uma totalidade aberta, em movimento.

Por isso, é fundamental, como afirmam Behring e Boschetti (2007), “identificar as forças políticas que se organizam no âmbito da sociedade civil e interferem na conformação da política social.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 45).

Ora, o estudo da política social é o estudo do Estado em ação, nas permanentes relações de antagonismo e reciprocidade com a sociedade, a qual constitui o espaço privilegiado das classes sociais. (PEREIRA-PEREIRA, 2001).

Os direitos com os quais as políticas públicas se identificam e visam concretizá-los são os *direitos sociais*, que são mais comprometidos com o princípio da *igualdade*, embora tenham, no seu horizonte, os direitos individuais – que são mais comprometidos com o princípio da *liberdade* do indivíduo perante o Estado.

Com isso, julga-se prudente considerar o processo histórico de transformação social, tão caro à perspectiva marxista; e, ao mesmo tempo, identificar não apenas os elementos presentes na arena de conflitos, assim como descobrir o que está por trás da aparência superficial das coisas. (FINE; HARRIS, 1981).

O objetivo do método histórico estrutural é descobrir a essência do fenômeno, ou seja, sua determinação fundamental, privilegiando o seu processo de transformação, sua historicidade. Cada forma de sociedade possui suas peculiaridades, e uma vez concretizado o processo de transformação, a sociedade passa a ter outras determinações. Por isso, a necessidade de se compreender o processo histórico de transformação social.

Segundo Richardson (1999), o materialismo dialético significou um avanço importante na interpretação dos fenômenos sociais e, além do mais, considera a história.

Para Marx, a realidade social não é tanto um conjunto específico de relações e ainda menos um conglomerado de coisas. É antes um processo de transformação inerente a um determinado conjunto de relações. (SWEEZY, 1983, p. 29).

Neste sentido, Carnoy (1986) chama a atenção para o conceito de democracia ampliada, fundamental para a teoria marxista. Há uma mudança do conceito tradicional de luta de classes. “Uma vez que o local do conflito é ampliado a ponto de incluir o Estado e mesmo a família, o conflito se transforma para incluir não somente os trabalhadores contra os capitalistas, mas também os cidadãos contra o governo” (CARNOY, 1986, p. 329).

Esse conflito leva à consciência de direitos e a uma demanda por políticas públicas.

Segundo Pereira-Pereira (2005), a identificação das políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes ativas do Estado para transformar esses valores em realidade. Daí porque, no campo de atuação das políticas públicas, a participação do Estado, seja como regulador, provedor ou garantidor de bens públicos como direito, é considerada fundamental.

A perspectiva de Marx busca ser a perspectiva de classe e apresenta os recursos metodológicos mais adequados à compreensão do modo de produção capitalista. De acordo com Ian Gough (1982), o curso da acumulação do capital gera, continuamente, novas necessidades para a própria lógica e dinâmica do processo de produção.

É necessário, então, ir além da aparência superficial das coisas, buscar a essência dos fenômenos. (MARX, 1983). O que, neste caso, julga-se estar no estudo apurado das políticas e as instituições envolvidas na prestação de serviços e benefícios na área de combate à pobreza e à desigualdade social. O processo de abstração leva à necessidade de identificar as “questões de fundo” que levam a determinadas escolhas, estratégias, decisões, e esse material informativo retirado da realidade (“dados empíricos”) serve de base para alcançar a realidade social como ela é: um concreto determinado (VIANA, 2007).

Neste contexto, como concretizadoras de direitos sociais, as políticas públicas não podem estar voltadas para o atendimento de necessidades meramente biológicas.

O ser humano, seja ele quem for, é um ser *social* e, como tal, dotado de dimensões emocionais, cognitivas e de capacidade de aprendizagem que devem ser consideradas pelas políticas públicas. Isso explica porque as políticas públicas, além de se preocuparem com a provisão de bens materiais (“dar o peixe”) têm de contribuir para a efetiva concretização do direito do ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e ao usufruto do progresso (“ensinar a pescar”). (PEREIRA-PEREIRA, 2005)<sup>58</sup>.

Existe uma unidade entre método histórico estrutural e perspectiva do proletariado. O método dialético só se manifesta quando se parte da perspectiva do proletariado, e tal perspectiva exige o método dialético, pois é esse o método, conforme Korsch (1977) que

---

<sup>58</sup> PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. *A Política Social no contexto da política pública, da cidadania e da relação entre Estado e sociedade*. Brasília: Departamento de Serviço Social, 2005. Mimeografado.

permite o desenvolvimento de uma consciência correta da realidade, que é do interesse do proletariado, e que permite reconhecer a historicidade do modo de produção capitalista com suas contradições e tendência de decomposição e transformação em outra forma de sociedade.

Dessa forma, a investigação marxista de políticas e instituições envolvidas na prestação de serviços e benefícios na área de combate à pobreza, na perspectiva de Marx, deverá ser situada a partir do que Behring e Boschetti (2007) recomendam: a expressão contraditória da realidade, que é a unidade dialética do fenômeno e da essência.

Em paralelo, pode-se afirmar que a discussão sobre direitos não é nova, mas ganhou sistematização e tratamento inovador na obra do inglês T.H. Marshall, publicada no final dos anos 1940, a qual serviu de ponto de partida para as produções intelectuais subsequentes sobre este tema.

Na perspectiva de Marshall (1967; 1988), a cidadania foi sempre uma luta histórica pela conquista de direitos. Primeiramente, os civis; depois, os políticos e, por último, os sociais.

Segundo a análise de Jack Barbalet (1989) sobre a cidadania em Marshall, há uma teoria de mudança social implícita na construção histórica de Marshall. A cidadania social reduz determinadas desigualdades sociais e o seu crescimento é estimulado tanto pela luta por obter direitos sociais como pela sua fruição depois de obtidos. Assim, a classe e a cidadania introduzem uma certa forma de relacionamento antagônico na evolução capitalista.

Para Somers (1999), por sua vez, Marshall deu uma contribuição transcendental às teorias da cidadania ao incluir os direitos sociais na definição da cidadania moderna. Marshall expressa a consciência de uma classe num determinado momento histórico e os conceitos com os quais trabalha, ao serem relacionados, mostram as respostas que os distintos padrões de proteção social (especialmente os referentes ao *Welfare State*) procuram oferecer aos ataques que a sociedade capitalista recebe e que lhe ameaça. Diante desse cenário, a reconceituação da cidadania constitui-se numa necessidade urgente.

Isso porque o sistema de direitos é formado por componentes relativamente independentes, apresenta constituições e bases diferentes e mantém uma relação complexa entre si. A importância política dos direitos deriva da natureza social do *status*: indica o que cada um pode fazer; não é obtido somente pela luta, mas publicamente reconhecido como legítimo; e “dá ênfase ao fato de as expectativas existirem em grupos sociais relevantes”. (BARBALET, 1989, p. 32-33).

O autor adverte que nem todos os direitos e nem sequer todos os direitos legais são direitos de cidadania, pois certos direitos são para compensar os que estão excluídos do *status* de cidadania. “Os direitos de cidadania impõem limitações à autoridade soberana do Estado (...) podem ser chamados com mais propriedade deveres do Estado para com seus membros” (IDEM, p. 36).

Direitos civis e sociais fazem isso de maneira diferente: os primeiros são direitos contra o Estado e os segundos são reivindicações de benefícios sociais garantidos pelo Estado. Entre as tensões, algumas incoerências podem ser detectadas: os direitos civis são compatíveis com as desigualdades capitalistas e necessários à sua manutenção; os políticos, repletos de perigo potencial para o sistema capitalista; e os sociais, uma ameaça às desigualdades de mercado e de classe. (MARSHALL; BOTTOMORE, 1998).

Com isso, alguns questionamentos não podem ser deixados de lado. Por exemplo: como captar as características da cidadania do Estado de Bem Estar Social para chegar à compreensão da visão atual da cidadania neoliberal? Ao se compreender as características da cidadania a partir de sua explicação na realidade material, é possível captar o que muda no conceito de cidadania atual, em função do novo momento de desenvolvimento do capital, permeado pela lógica neoliberal? Nos próximos itens, tenta-se desenvolver estas ideias, as quais se julgam pertinentes tanto para o debate sobre padrões de proteção social, como para o referente à política de transferência de renda.

Se qualquer política setorial envolve um conjunto de variáveis dinâmicas, com pesos relativos distintos no conjunto do jogo de quebra cabeças que caracteriza qualquer sociedade, no caso das políticas e programas sociais que lidam com dimensões amplas e complexas da condição concreta de vida dos indivíduos, como é o caso da pobreza, esse conjunto de variáveis se torna mais difícil de apreender, tanto pela sua complexidade como pela abrangência de um universo muito mais amplo, no que diz respeito às dimensões da vida social que envolve, e que, ademais, caracteriza-se por estar em constante mutação.

Assim, ao mesmo tempo em que as políticas e as instituições envolvidas na prestação de serviços e benefícios, na área de combate à pobreza e à desigualdade social, apresentam uma lógica intrínseca, é próprio da gestão governamental o movimento constante de definições dos objetivos a serem perseguidos pelas suas políticas e programas, assumindo-se sempre o risco de, com isso, simplificar, inadequadamente, essa realidade.

As políticas sociais, nas sociedades contemporâneas, passam por profundas transformações, não só do ponto de vista organizacional como também institucional. Mas,

sobretudo sofrem transformações no que diz respeito a suas novas significações do ponto de vista da regulação e reprodução sociais. (PELÁEZ, 1994).

Outrossim, as sociedades contemporâneas identificam como o *locus* por excelência dos processos políticos nas sociedades o Estado, com suas instituições, embora não seja este o espaço exclusivo do exercício da política. (SOMERS, 1999).

No caso brasileiro, é esta a instância da sociedade – em suas distintas unidades federadas (a federal, a estadual, a distrital e a municipal), que detém o monopólio dos instrumentos necessários para a formulação e implementação das políticas, seja no que diz respeito à definição de prioridades a serem contempladas pelo Estado na área social, seja no que diz respeito à definição das formas de como implementá-las – de que mecanismos e de quais instrumentos lançar mão, que público alvo priorizar, a que fontes de financiamento recorrer.

De fato, o século XX, no que diz respeito à cidadania, foi marcado pela emergência de políticas estatais que consolidaram padrões de proteção social (conforme explanação no item 1.1. desta dissertação).

No caso brasileiro, a extensão dos direitos e dos serviços sociais dá-se a partir da situação dos indivíduos no mercado de trabalho. Segundo Carvalho (2007), em sua análise sobre a construção da cidadania no Brasil, ele chega à conclusão de que a cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas. Quando os direitos sociais passam a ser a base da pirâmide, quais podem ser as consequências, sobretudo para o problema da eficácia da democracia?

A inversão parece ter favorecido uma cultura política estatista, com uma excessiva valorização do Poder Executivo, impaciência popular com o funcionamento geralmente mais lento do mecanismo democrático de decisão, desvalorização do Legislativo, visão corporativista dos interesses coletivos, e ausência de ampla organização autônoma da sociedade. Talvez a democracia brasileira precise de tempo. “Quanto mais tempo ela sobreviver, maior será a probabilidade de fazer as correções necessárias nos mecanismos políticos e de se consolidar.” (CARVALHO, 2007, p. 224).

Na verdade, concorda-se que não há somente um caminho para a cidadania. E, no Brasil, pode-se constatar que a cidadania veio a ser consolidada com a Constituição Federal de 1988. Ela pode ser entendida como o marco da garantia de direitos de cidadania e da construção da rede de proteção social, pois “elegeu um conjunto de valores éticos,



considerados fundamentais para a vida nacional, a maior parte dos quais se expressa no reconhecimento dos direitos humanos.” (SIMÕES, 2009, p. 59).

Essa Constituição, que materializa o processo de redemocratização vivido pelo País, resultou de um amplo processo de discussão e de mobilização política. Dentre seus conteúdos mais expressivos, merecem destaque: o forte componente de garantia de direitos de cidadania e de correspondente responsabilização do Estado; de afirmação do compromisso com a democracia direta, por meio da institucionalização de canais de participação da população no controle da gestão pública; e, ainda, de construção de um novo pacto federativo, com ênfase na descentralização e no fortalecimento dos municípios. (SOUZA, 1998).

No artigo 3º da Constituição, são definidos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre eles o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Este, portanto, deve ser um dos compromissos de cada esfera de governo (CAMPOS *et all.*, 2003).

No campo das políticas públicas, a Constituição garante o direito universal (independentemente de qualquer pagamento direto ou indireto) à saúde e à educação e, ainda, define que a Seguridade Social é constituída pelas políticas de previdência social, de saúde e de assistência social<sup>59</sup>.

Portanto, concorda-se que qualquer análise de política pública deve considerar, dentre outros, os seguintes parâmetros: o caráter federativo do Estado, o compartilhamento de responsabilidades dos entes federados em relação à redução da pobreza e da desigualdade, a garantia de direitos de cidadania, com a correspondente obrigação do Estado, em especial nas áreas de saúde e de educação. (MESQUITA, 2006).

No que se refere à assistência social, o artigo 203 da Constituição define que essa deve ser prestada “*a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social*”. No processo recente de implementação das novas concepções de assistência, que incluem a proteção da família, a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência, a promoção da integração com o mercado de trabalho, dentre outros, merece destaque a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

---

<sup>59</sup> O Plenário da Câmara Federal aprovou, em 04 de fevereiro de 2010, a PEC 47/03, que inclui alimentação entre os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição. Antes, o texto constitucional previa como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.



É importante lembrar também que as condicionalidades (da política de transferência de renda)<sup>60</sup>, no caso brasileiro, estão associadas a políticas definidas, na Constituição, como universais e de responsabilidade do poder público (como educação e saúde). Nesse sentido, essas condicionalidades podem ser entendidas como um reforço de direitos de cidadania, um reforço do direito de acesso já previsto na Constituição Federal.

Dessa forma, é a própria Constituição quem cria as bases para a responsabilidade conjunta e para a cooperação entre a União, estados e municípios no combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social e à construção coletiva da cidadania. Dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, está o compromisso com a erradicação da pobreza e da marginalização, assim como com a redução das desigualdades sociais e regionais<sup>61</sup>.

Retomando a reflexão desenvolvida por José Murilo de Carvalho (2007, p. 229), sobre o fato de a desigualdade ser “a escravidão da sociedade atual, o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática”, constata-se que parece haver mesmo uma incapacidade de se produzir resultados que impliquem a redução da desigualdade e o fim da divisão dos brasileiros em classes separadas pela origem, pela educação, pela renda e pela cor.

No caso do Brasil, especificamente, vem sendo apontado um crescente distanciamento na esfera política entre representados e seus representantes devido ao crescente peso que vem sendo atribuído à presença da dimensão burocrático técnico-administrativa do Estado em detrimento da dimensão política propriamente dita nos processos de tomada de decisões, e em consequência, no processo de sua implementação, traduzindo-se assim no que Marco Aurélio Nogueira (2001) aponta quando distingue a “política dos técnicos” da “política dos cidadãos”.

Pode-se dizer, então, que o debate atual sobre a questão da pobreza, no Brasil, contempla dois consensos, após longo período de debates entre os especialistas das áreas social e econômica: a) que ela é um fenômeno estrutural de nossa sociedade; e b) que o principal fator de sua persistência está na desigualdade social, que, uma vez, não combatida tende a reproduzir essa desigualdade. Outro consenso é de que a pobreza no Brasil segue uma trajetória particular, continuando a ser um problema social a ser enfrentado pelo Estado, independentemente das formas como aparece e se manifesta na sociedade. Assim, conhecer seus traços essenciais torna-se importante para que se entendam as complexas questões enfrentadas pela sociedade brasileira, nesse período mais recente, para a necessária busca de

---

<sup>60</sup> Abordadas, com mais profundidade, nos capítulos II e III.

<sup>61</sup> CF/88, art. 3º, inc III.

uma estreita associação entre políticas de combate à pobreza e políticas de promoção da cidadania.

As políticas sociais são importantes porque elas protegem os indivíduos que vivem em sociedades contra os riscos próprios da vida humana e assistem às necessidades dessas pessoas; necessidades estas que surgem em diferentes momentos e situações concretas, como também em situações de dependência.

O conjunto dessas políticas sociais, geralmente denominadas de políticas de proteção social, tem por objetivo, portanto, que a sociedade se torne responsável por reduzir ou neutralizar o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a própria sociedade.

E, como responsabilidade da sociedade, é papel do Estado ser o provedor dos serviços e benefícios que respondam à satisfação das necessidades sociais básicas dos cidadãos brasileiros, para, como prefere Marx, alcançarem sua emancipação. E, esse sistema de proteção social visa, exatamente, criar um sistema para proteger os cidadãos de determinados riscos clássicos, embora sempre de forma desigual: doença, velhice, invalidez, desemprego, exclusão (por renda, raça, gênero, etnia, cultura etc.).

No caso brasileiro, como apresentado anteriormente, o sistema de proteção social está organizado, desde 1988, sob a lógica da seguridade social. Isso significa que previdência social, assistência social e saúde, os três elementos que compõem o capítulo da seguridade social da Constituição, correspondem a direitos sociais. E, nessa condição de direitos sociais, eles são universais, e não podem se constituir num favor dos governantes ou dos gestores, nem numa caridade.<sup>62</sup>

O problema é que a pobreza ainda é muito robusta, e, como a oferta dos serviços sociais é muito inferior à demanda, ou à necessidade da população, e, em consequência, como o acesso aos serviços sociais - como saúde, assistência social e educação - ou aos benefícios sociais - como aposentadorias e pensões, ou Benefício de Prestação Continuada (BPC) -, ainda é muito precário e difícil, apesar do significativo aumento da sua oferta nos últimos anos, a tentação do “favorecimento”, da “carta de recomendação”, enfim, da utilização de meios que ferem a cidadania e o direito por lançarem mão de recursos da rede de influências e de conhecimento das pessoas, forcem a voltar ao velho esquema do clientelismo e do assistencialismo, negando com isso os avanços da conquista constitucional de 1988.

---

<sup>62</sup> A questão das políticas universais, seletivas e focalizadas será tratada adiante.

Na perspectiva neoliberal, a noção de direito social é descaracterizada e o seu papel não está associado à garantia da justiça e da igualdade, mas aos custos e aos ônus que o Estado terá de arcar. (PEREIRA-PEREIRA, 2009).

Já, no âmbito da cidadania, os direitos sociais são os mais dinâmicos e, conseqüentemente, os que têm se multiplicado e se especializado, conforme indica Bobbio (1992), tornando-se possível identificar, nos últimos anos, o aparecimento de novos sujeitos ou titulares de direitos, cujas garantias legais se especificaram guiadas pelo critério das diferenças concretas que distinguem esses sujeitos entre si, tais como: idosos, crianças, mulheres, pessoas com deficiência, LGBT, gerações futuras. Esta não é a tendência da garantia dos direitos individuais, pois estes concebem o cidadão como sujeito genérico e abstrato, isto é, sem particularidades e especificações.

Portanto, é possível identificar, nas reflexões sobre o conceito de cidadania e nos debates que são gerados a partir dele (políticas sociais de enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, para emancipação dos cidadãos), a noção de transformação social, embutida tanto no raciocínio marxista, como também na própria concepção da cidadania em Marshall.

Assim, uma pesquisa que busca aprofundar o estudo sobre a relação entre políticas públicas e direitos sociais há de levar em consideração estes dois clássicos. Um, pela proposta de método que considera o aspecto dialético histórico estrutural da sociedade e Estado (constituintes de uma arena de conflitos e consensos) e o outro, pela capacidade de contrapor a cidadania aos ditames do capitalismo.

Julga-se que, dessa forma, é na garantia dos direitos sociais, como enfrentamento das mazelas originárias do capitalismo, que as duas teorias são convergentes e podem se constituir num importante ponto de intersecção para o referencial teórico do debate sobre padrões de proteção social no Brasil frente à crise capitalista internacional, com o estudo de caso sobre o PBF, aqui desenvolvido.

### 1.3. A ORIENTAÇÃO TEÓRICA DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: ELEMENTOS DO *WELFARE STATE* E DA LÓGICA NEOLIBERAL COORDENADOS?

Como pode ser conferido nos itens anteriores, o debate sobre padrões de proteção social, por mais teórico que possa parecer, passa por questões que envolvem grande quantidade de vidas humanas. Isso significa que o modo como se concebe as políticas públicas torna-se alvissareiro a partir do momento que se considera que o pacto da inclusão social implica repensar a cidadania não apenas como inclusão no consumo de massas, mas também como resultado de uma articulação de projetos, políticas e programas a um processo político de transformação das relações entre o Estado e o mercado, por um lado; e, o Estado e a sociedade, por outro, buscando-se alternativas plausíveis de emancipação social e democracia, dentro do sistema capitalista.<sup>63</sup>

Como forma de ampliar a percepção sobre estes assuntos e dar sequência à construção da cadeia de evidências, em conformidade com a proposta de Robert Yin (2005) para o desenvolvimento de estudos de caso, buscou-se, por meio de entrevistas com “entrevistados-chave” – a saber: pesquisadores, formuladores e gestores da política de transferência de renda no Brasil –, garimpar opiniões qualificadas sobre três afirmações.

A primeira destas afirmativas – e a condizente com a dimensão de análise deste capítulo – terá sua análise apresentada a seguir e consiste na seguinte:

*Na formulação do Programa Bolsa Família – como materialização da política de transferência de renda no Brasil –, é possível identificar elementos do Welfare State coordenados com a lógica neoliberal, mas sua orientação teórica também enfatiza as redes de solidariedade informais e o trabalho voluntário, a criação de cooperativas de consumidores e o estabelecimento de serviços civis de apoio aos cidadãos.*

Com base nesta afirmativa, os participantes deveriam emitir opiniões, tecer comentários, de forma aberta, livre e espontânea, conforme julgassem mais adequado.

---

<sup>63</sup> Apesar da posição contrária de alguns estudiosos, como Atilio A. Borón (2009), por exemplo, para quem não há democracia possível sob o capitalismo.

Nesta etapa, a intenção do investigador foi capturar percepções sobre a presença de elementos ideológicos tanto na formulação, quanto na orientação teórica que o PBF vem recebendo ao longo do tempo. Com isso, respostas com parâmetros de fundamentação no *Welfare State* conduzem a afirmação de que o PBF é constituído de elementos de proteção social do Estado de Bem Estar Social, enquanto as respostas com parâmetros de fundamentação na doutrina de Hayek conduzem à conclusão de que o PBF se encaixa na perspectiva neoliberal.

Os resultados são analisados a seguir, na perspectiva dialógica e polifônica da linguagem e da realidade social, conforme proposta de Bakhtin (1992), sem correr o risco de rotular a fala dos pesquisadores, formuladores e gestores da política de transferência de renda no Brasil, mas agrupando suas respostas de forma a criar um diálogo entre estes entrevistados-chave, com a finalidade última de contrapor distintas concepções da realidade sobre a afirmativa proposta.<sup>64</sup>

Assim, passando à análise dos resultados desta entrevista, é possível dividir a afirmativa em duas partes: a primeira, que diz respeito sobre a formulação do PBF; e, a segunda, sobre a orientação teórica que a ele vem sendo destinada.

No que tange à primeira parte desta afirmativa, é possível afirmar que a maioria dos entrevistados (sejam formuladores ou gestores do PBF, ou, ainda, pessoas que pesquisam a temática da política de transferência de renda no Brasil) concordam que, na formulação do PBF, são identificáveis elementos do Estado de Bem Estar Social coordenados com a lógica neoliberal. Este ponto só é questionado por uma das pesquisadoras entrevistadas, sob a argumentação de que a alternativa de benefícios como proteção social precede a forma neoliberal de regulação e, portanto, não seria possível afirmar que o PBF apresente algum elemento da lógica neoliberal em sua concepção.

Sobre este impasse, entretanto, muito bem esclarecem os formuladores quando destacam que a presença de elementos neoliberais na construção do PBF é certa e pode ser explicada pelo fato de que os programas de transferência de renda condicionada, em seus primórdios, entre os anos 1980 e 1990, faziam parte das estratégias de proteção social vinculadas à agenda de reformas estruturais defendida por alguns organismos internacionais.

Ora, sabe-se que o Banco Mundial, por exemplo, exerce grande influência nos rumos do desenvolvimento mundial e sua importância não se resume apenas ao volume de seus

---

<sup>64</sup> Vale lembrar que o mesmo procedimento será empregado nos itens 2.3. e 3.3. desta dissertação.

empréstimos e abrangência da área de atuação, mas também ao caráter estratégico que vem desempenhando no processo de implementação do projeto neoliberal dos países em desenvolvimento, com políticas de ajuste estrutural, contribuindo para o aumento da miséria e da exclusão social, internacionalmente. (MEJIA-ORTEGA; FRANCO-GIRALDO, 2007).

Nessa perspectiva, a desigualdade social e ausência do Estado nas questões sociais são vistas como instrumentos necessários para o acúmulo de capital e, portanto não cabe mais ao Estado a função de intervir na economia e na política, pois o mercado, segundo o ideário neoliberal, possui vontades e interesses próprios e, para se desenvolver adequadamente, precisa ser livre, isto é, sem a presença do Estado conduzindo as questões que dizem respeito à política e à economia.<sup>65</sup>

Estas colocações remetem ao pensamento de Bob Jessop<sup>66</sup> (*apud* PEREIRA-PEREIRA, 2009, p. 231), segundo o qual, há deslocamentos de poder em algumas direções e a principal delas é a da esfera nacional para organizações internacionais e intergovernamentais. Nesta concepção, os Estados nacionais perdem muito de sua autonomia econômica e política, ficando sujeitos a orientações externas, como as das organizações multilaterais (FMI, BIRD) e das organizações intergovernamentais (G8<sup>67</sup>).

É por isso que, na visão dos pesquisadores, a formulação do PBF reflete sim a perspectiva neoliberal, tendo em vista que este Programa se insere numa onda que ganha visibilidade em toda América Latina, sob orientação destes organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial, para aumentar o consumo popular, manter a coesão social e atender necessidades mínimas, o que faz remeter, notoriamente, à perspectiva neoliberal.

Assim, para os pesquisadores, o PBF pode ser caracterizado como fruto desta orientação, como uma política focalizada nos mais pobres, que reduziu a pobreza, mas não a desigualdade, significativamente.

Dessa forma, numa escala que tenha, como um dos pólos, o neoliberalismo e, no outro, o Estado de Bem Estar Social, constata-se que os entrevistados apontam, a partir do centro, um pouco mais de presença de elementos de um ou de outro pólo na construção do

---

<sup>65</sup> Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/1179/1/Neoliberalismo-E-Organismos-Financeiros-Internacionais-No-Cenario-Brasileiro/pagina1.html> Acesso em 25 fev.2010.

<sup>66</sup> JESSOP, Bob. *The future of the capitalist State*. (versão preliminar).

<sup>67</sup> Grupo internacional que reúne os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo, mais a Rússia. Todos os países se dizem nações democráticas: Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e o Canadá (antigo G7), mais a Rússia - esta última não participando de todas as reuniões do grupo. Durante as reuniões, os dirigentes máximos de cada Estado membro discutem questões de alcance internacional. (Disponível em [www.relnet.com](http://www.relnet.com) Acesso em 30 dez 2009).

PBF, mas, em sua maioria, não desconsideram nem um nem outro, tampouco apontam os extremos. Dito de outra forma, como destacado pelos pesquisadores, não se pode afirmar que haja somente elementos da lógica neoliberal neste Programa, pois não houve a exclusão do Estado, mas se fez o Estado propulsor do mercado, impulsionando o "capitalismo popular", acesso de massas ao consumo, por exemplo, via crédito. Isto não é, pois, neoliberalismo em sua definição purista, o que significaria substituir o Estado por mercado.

Outro ponto que pode corroborar esta análise diz respeito à condicionalidade da frequência à escola, herança do Programa Bolsa Escola. (LICIO, 2002).

O PBF juntou quatro programas, dentre eles, o Fome Zero e a Bolsa Escola, e os associou com a condicionalidade da saúde, fazendo destas contrapartidas um direito, o que contraria a lógica puramente neoliberal de cortar direitos em favor do mercado.

Outra defesa sobre a presença de elementos da lógica neoliberal na construção do PBF remete ao fato de que o neoliberalismo permite políticas sociais, sem se comprometer com o Estado de Bem Estar Social, nem criar vínculos com os direitos sociais. Isto, na opinião dos pesquisadores, explica o porquê de as políticas de transferência de renda serem, no geral, focalizadas e exigirem contrapartida, já que seu principal princípio orientador é o mérito, ou seja, para a lógica neoliberal, não é justo que as pessoas recebam algo de graça.

Contudo, os formuladores explicam que, apesar da presença da lógica neoliberal no PBF, há uma tentativa, no Governo Lula, de superação do modelo neoliberal, sendo necessário olhar o PBF como parte integrante de um conjunto de ações, consolidando uma rede de proteção e promoção social em que o PBF interaja com outras políticas públicas, como a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional); e a Política Nacional de Assistência Social (com o BPC, o PAIF, materializados por meio dos CRAS; e o ProJovem Adolescente, que desenvolve atividades com adolescentes de 16 e 17 anos, também vinculado ao PBF).

Na visão dos formuladores, este conjunto de ações configura a retomada, em outros moldes, do *Welfare State*, que incorpora os valores e os paradigmas do Estado Democrático de Direito, ou seja, valoriza, de maneira vigorosa, como valor fundamental, a democracia, inclusive a democracia participativa, que respeita e promove a sociedade civil, as organizações não governamentais, os movimentos sociais, mas que fortalece, também, o Estado, no sentido da ação voltada aos mais pobres.

Na verdade, nenhum entrevistado contraria a ideia de que o neoliberalismo deixou raízes e consequências perversas à sociedade brasileira, bem como ao restante do mundo, não

só no campo social e econômico, com um preço muito alto para todos, especialmente para os mais pobres, mas também no campo dos valores éticos.

Os gestores, por sua vez, consideram a presença de elementos do neoliberalismo na formulação do PBF natural, já que, à época, fazia-se necessário um arranjo político que permitisse sua operacionalização, unificando programas em andamento. Na opinião deles, o Estado de Bem Estar Social é mais do que um programa de transferência de renda, mas não deixa de ter sua marca na concepção desta política pública, que veio como resposta do governo à sociedade.

Sobre a segunda parte da afirmação, ou seja, sobre a **orientação** teórica que o PBF vem recebendo – ligando-o à ênfase nas redes de solidariedade informais e no trabalho voluntário, na criação de cooperativas de consumidores e no estabelecimento de serviços civis de apoio aos cidadãos –, as opiniões são um pouco mais divergentes.

Os gestores comentaram que é evidente que há uma alteração na orientação teórica que o PBF está recebendo. Cada vez mais, há uma notável ênfase nas redes de solidariedade informais e no trabalho voluntário, na criação de cooperativas de consumidores e no estabelecimento de serviços civis de apoio aos cidadãos.

Já, para os formuladores, o PBF, desde o princípio, levou em conta a necessidade de contar com instâncias de controle social (ICS) para efetivar a participação da sociedade civil na gestão das transferências de renda. Segundo eles, não houve, especificamente, preocupação em enfatizar as redes de solidariedade informais e o trabalho voluntário, a criação de cooperativas de consumidores e o estabelecimento de serviços civis de apoio aos cidadãos. Todavia, como parte do esforço para superar as consequências da lógica neoliberal, busca-se, agora, estabelecer redes de solidariedade social, estimular o trabalho voluntário, apoiar cooperativas, estabelecer parcerias com os empresários conscientes da sua responsabilidade social, com as igrejas e também com as universidades.

Contudo, o estabelecimento de redes, na visão dos pesquisadores, não apresenta nenhuma novidade, pois, apesar de, anteriormente, não ter a denominação de “rede”, o procedimento reflete uma prática secular, já que nem o Estado de Bem Estar keynesiano dispensava o apoio da sociedade, dos voluntários e principalmente da família. A crítica fica para o fato de esta perspectiva estar desvinculada dos direitos de cidadania e buscar a responsabilização do cidadão e da família, com o seu bem estar, justificando a ênfase nas redes de solidariedade e no trabalho voluntário.



Constata-se, portanto, que, além da aparente presença de elementos de bem estar social, as políticas sociais contemporâneas, tal como o PBF, apresentam fortes componentes ideológicos do neoliberalismo associados a outras ideologias que estão por trás dos regimes de produção e regulação capitalista, tendo em Schumpeter<sup>68</sup>, por exemplo, como denuncia Pereira-Pereira (2009, p. 233), um importante apoio teórico – o que leva a concordar que “as políticas sociais atuais mais desassistem do que assistem os cidadãos, incluindo os mais pobres”.

Conclui-se, com isso, que é errôneo afirmar que o PBF consiste no expoente de um padrão de proteção social inédito ou algo parecido. Ele apenas significa uma adaptação dos padrões tradicionais, com um arranjo institucional de alguns elementos, isto é, o Programa emerge em meio a um nítido choque de ideologias nos campos político e econômico deste início de século: de um lado, o ideário neoliberal, relutando pela sua sobrevivência, ao tentar (e conseguir) agregar uma grande parcela de populações e países, com um discurso de que é necessário integrar mercados e economias, a fim de desenvolvê-las, produzindo políticas de atendimento mínimo das necessidades humanas; e, de outro, alternativas a este ideário, propondo políticas sociais na perspectiva da cidadania, alicerçadas em direitos sociais e em mecanismos garantidores de bem estar social, com vistas à promoção e ao asseguro de proteção social, de caráter universalizante (se não universal no sentido de atender toda a população, mas capaz de englobar, pelo menos, o universo mais vulnerável desta população, prática que, geralmente, é denominada de “seletividade”<sup>69</sup>).

Contudo, apesar de este Programa ter sido construído com elementos híbridos, provenientes tanto das concepções neoliberais, como também do *welfare*, em suas variadas manifestações e facetas, evoluídas ao longo do século passado – como perceptível ao longo deste capítulo – pode ser constatado também que o pêndulo teórico do PBF se inclina, mais recentemente, para outras linhas teóricas: o estabelecimento de redes (sociedade civil organizada; voluntariado; família), que remete à forte presença do *Welfare mix*; a ideologia

---

<sup>68</sup> Joseph Schumpeter (1883-1950), economista austro-húngaro, criador da teoria que introduz a inovação no sistema econômico, denominada de “ato empreendedor”, visando à obtenção de lucro. Para que uma inovação seja realizada, é necessário que existam novas e mais vantajosas possibilidades, do ponto de vista econômico privado; qualificações pessoais necessárias; e uma situação de equilíbrio econômico. (Disponível em [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org). Acesso em 02 fev.2010).

<sup>69</sup> A ser discutido no item 2.2.

pró-trabalho, altamente competitiva e avalizadora, na versão *schumpeteriana* de Estado, a qual reflete a ênfase no *Workfare*, associado ao *neocorporativismo*<sup>70</sup> e ao *neoestatismo*<sup>71</sup>.

O fenômeno de as políticas sociais, como o Programa em questão, encontrar em Schumpeter um importante apoio teórico, pode explicar porque o ideário neoliberal, que não dispensa a participação do Estado no desenvolvimento dos seus negócios, não ser capaz de explicar os atuais esforços capitalistas para transformar o Estado em instrumento garantidor de novas estratégias de acumulação do capital. (PEREIRA-PEREIRA, 2009).

E, é justamente, neste plano político e social que parece residir a diferença entre a atual crise capitalista internacional e suas antecessoras, o que leva a questionamentos tais como: após o Consenso de Washington, as políticas sociais são mesmo inovadoras? Como estão perdendo seu escopo, tornando-se cada vez mais frágeis? Neste sentido, o que muda com a crise capitalista internacional? Há como afirmar que os elementos de proteção social detectados no PBF contribuem para o enfrentamento da crise política, social e de paradigmas, evidenciada pela crise capitalista internacional?

São estas as inquietações que levam ao segundo capítulo.

---

<sup>70</sup> Referência ao sistema político baseado nas concepções e na doutrina social e econômica marxista. No Brasil, entre os anos de 1930-1945, sob a liderança do presidente Getúlio Vargas, implantou-se um modelo corporativo de Estado, o chamado Estado Novo, sendo a sua legislação trabalhista claramente calcada na "Carta del Lavoro" de Mussolini. (Cattani, 2002).

<sup>71</sup> Referência à doutrina e prática de intervenção do Estado no campo econômico.

## CAPÍTULO II

### - SEGUNDA DIMENSÃO -

#### A CRISE CAPITALISTA INTERNACIONAL E SEUS DESDOBRAMENTOS NA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: O IMBRÓGLIO DA FOCALIZAÇÃO *VERSUS* UNIVERSALIDADE

##### 2.1. “MAIS DO MESMO”: A CRISE, DO *DEPRESSED CONTINUUM* À POSSIBILIDADE DE TRANSFORMAÇÃO DA REALIDADE SOCIAL

É necessário reconstruir uma ciência social que ponha fim à artificial fragmentação prevalecente. Nesta afirmativa, reside uma das conclusões de Atílio Borón (2001), quando analisa o mercado contra a democracia no capitalismo contemporâneo. O autor aborda também a “decadência da teoria econômica” (p. 366) e o caso da ciência política, na qual “os alcances da crise teórica chegaram a proporções sufocantes” (p. 367), com perda de importância da reflexão teórica, crescente distanciamento da realidade política e esterilidade propositiva. Para ele, há uma “sensibilidade pós-moderna” e uma rebelião antiteórica, que remetem ao auge do pós-modernismo como uma forma de sensibilidade, ou como um sentido comum, na acepção *gramsciana*<sup>72</sup> do termo, na dinâmica do capitalismo globalizado.

A realidade, nestes termos, fica sendo algo como

uma infinita combinação de jogos de linguagem, uma descontrolada proliferação de sinais sem referentes e um acúmulo de insuperáveis ilusões, resistentes a qualquer

---

<sup>72</sup> Refere-se a Antonio Gramsci, figura importante para as discussões nos estudos culturais e teoria crítica. Seus conceitos também têm inspirado teóricos políticos assim de centro com de direita, sendo a sua ideia de hegemonia muito citada. Essa influência é muito sentida em ciência política atualmente, por exemplo, quando se aborda o tema da prevalência do pensamento neoliberal entre as elites políticas: é o chamado Neogramscianismo. Por fim, seu trabalho influenciou o discurso de intelectuais acerca da cultura popular, por encontrarem nele o potencial para a resistência política ou ideológica aos interesses dominantes dos governos e do poder econômico. (Disponível em [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org). Acesso em 02 fev.2010).

tentativa da razão em revelar seus conteúdos mistificadores. (BORÓN, 2001, p. 370-371).

Neste contexto de incertezas, a crise capitalista internacional colocou em questão o desenvolvimento da teoria macroeconômica das últimas duas ou três décadas. O rápido e profundo desmoronamento dos mercados financeiros, depois de 2007, e a recessão, iniciada em 2008, cujo final é ainda impossível de se vislumbrar, levaram à crítica da teoria ortodoxa e à redescoberta de argumentos associados a Keynes, que muitos julgavam um autor superado. O choque da descoberta da relevância da obra de Keynes é certamente maior nos EUA do que em qualquer outro país, já que é lá que todos os modismos das expectativas racionais, dos novos clássicos, dos mercados eficientes, das políticas de desregulação etc. floresceram com mais força, e onde a perplexidade é maior com a súbita obsolescência de correntes de pensamento que, até pouco tempo atrás, pareciam inexpugnáveis. (CARVALHO, 2009)<sup>73</sup>.

Isso não quer dizer que, em países em desenvolvimento, esta “combinação de jogos de linguagem”, para usar as palavras de Borón (2001, p.370), também não tenha causado algum alarde. “Onde não tem Estado ou onde ele é fraco, não há política social”. Partindo dessa premissa, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva abriu o Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social, realizado pelo Governo Federal, em Brasília, em agosto de 2009. Dentre os objetivos, discutir-se-ia o papel do Estado e das políticas sociais na promoção do desenvolvimento humano e social frente à crise capitalista internacional.

Alguns especialistas, como a Diretora para a América Latina e Caribe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Rebeca Grynspan, afirmaram que os países que fortaleceram as políticas sociais foram os que mais conseguiram superar a crise econômica mundial. Outros, como o professor do Instituto de Estudos sobre os Futuros da Universidade de Estocolmo, Joakim Palme, chegaram a afirmar que, mesmo antes da crise mundial, já se buscava a renovação das políticas sociais. Para entusiastas como ele, a abordagem neoliberal se exauriu, tornou-se *velha*, pois não conseguiu resultados para conter a desigualdade e a pobreza crescentes no mundo. (SIMPÓSIO, 2009).

Na era da Revolução Informacional (LOJKINE, 1995), da sociedade do *fast-food*, contundente, pós-moderna (SANTOS, 1997) e multicivilizacional (HUNTINGTON, 1997), cuja ordem internacional quer-se baseada nas civilizações – “com níveis superiores de

---

<sup>73</sup> Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002009000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000100006). Acesso em 11 out.2009.

moralidade, religião, conhecimento, arte, filosofia, tecnologia e bem estar material”, o *novo* parece ficar velho quase instantaneamente. (HUNTINGTON, 1997, p. 408).

Milton Santos (1998) já anunciava que “o signo do nosso tempo é a velocidade”, o que pode explicar o estranho paradoxo manifesto pela juventude do final do século XX, ao entoar que “o futuro não é mais como era antigamente” (URBANA, 1988)<sup>74</sup>.

Então, o que vem a ser *novo*? Poderia mesmo a lógica neoliberal, tão inexorável tempos atrás, sucumbir assim, de forma tão repentina? E a crise financeira de 2008, que se originou nos EUA e que *a* assemelhavam à Grande Depressão de 1929? Como uma crise de tais proporções teve um alívio tão lesto? E, principalmente, (e o que está no foco deste estudo): *o que tudo isso implica para as políticas sociais públicas, especialmente a política de transferência de renda brasileira?*

O pensador húngaro István Mészáros (2009) afirma que o capitalismo experimenta uma profunda crise, na verdade, um *depressed continuum*, que exhibe as características de uma crise estrutural e sistêmica, justamente porque, desde o fim dos anos 1960 e início dos 1970, os ciclos de expansão (que se alternavam com as crises cíclicas ou conjunturais do passado) tenderam a escassear. Essa fase, sem intervalos cíclicos entre recessão e expansão, fez eclodir precipitações cada vez mais frequentes e contínuas. O estopim aconteceu em 2008, mas poderia ter acontecido antes, a qualquer tempo, pois o capital fictício, fonte das consequências do aprofundamento da disjunção entre a produção voltada para o atendimento das necessidades humanas básicas e aquela direcionada para a autorreprodução do capital, intensificaram-se sobremaneira.

Todavia, esta atual fase da crise demonstra que, na entrada do século XXI, “as relações sociais de produção burguesa ou travam o desenvolvimento das forças produtivas ou, quando o estimulam, restringem fortemente as suas potencialidades emancipatórias” (NETTO; BRAZ, 2008, p.244).

Por isso, esta pode corresponder a uma crise bem diferente, ainda mais porque não surgiu num país emergente ou na periferia do sistema, mas nasceu e explodiu no coração dos países capitalistas mais desenvolvidos, fruto da superacumulação que deriva hoje num turbilhão especulativo. (IDEM, *ibidem*).

A “aldeia global”, outrora referência dos economistas à eliminação das fronteiras pela

---

<sup>74</sup> Provavelmente com inspiração no célebre verso do poeta e filósofo francês Paul Valéry (1871-1945): “O problema do nosso tempo é que o futuro não é aquilo que costumava ser.” (Disponível em [www.paulvalery.org](http://www.paulvalery.org). Acesso em 30 dez.2009).

globalização, transformou-se num verdadeiro “cassino global”, onde a natureza “parasitária da burguesia contemporânea”, para empregar as palavras denunciadoras de Netto e Braz (2008), torna-se cada vez mais acentuada e as garantias de trabalho são reduzidas ou mesmo eliminadas.

Com isso, o agravamento da precarização estrutural do trabalho e a destruição do meio ambiente colocam em xeque o futuro da sobrevivência humana.

[...] o que está fundamentalmente em causa hoje não é apenas uma crise financeira maciça, mas o potencial de autodestruição da humanidade no atual momento de desenvolvimento histórico, tanto militarmente como por meio da destruição em curso da natureza. (MÉSZÁROS, 2009, p. 29).

Sob este prisma, os elementos deflagradores dessa série de acontecimentos exigem instituir uma mudança sistêmica radical, pois seria uma grande ilusão esperar uma solução advinda das operações de resgate do Estado capitalista, como houve a partir de 1929, com a política de Keynes para elevar a demanda global a partir da ação do Estado, o que só conseguiu amortizar os efeitos da Grande Depressão. (BEHRING, 2009, p. 166).

Dessa forma, se o *neokeynesiano*<sup>75</sup> é a resposta encontrada pelo capital para sua crise financeira, as respostas das forças sociais do trabalho devem ser radicais. Esta parece indicar uma tarefa bem complexa, assim como também demonstram ser as sociedades capitalistas contemporâneas.

O que mais caracteriza uma crise é o estado de dúvidas e incertezas. Caracteriza-a também como uma fase difícil, grave, na evolução das coisas, dos fatos, das ideias. É um momento perigoso ou decisivo; significa tensão, conflito, mas também deficiência, ausência de completude, penúria. Na dramaturgia, chega a corresponder à complicação e ao agravamento da intriga, que leva a ação dramática a uma *catástrofe* ou à consequência grave e decisiva, demandando uma “ação reparadora”. (DAWSEY, 2009).

Tal conjunto semiótico parece ser suficiente para demonstrar o quão ineficazes podem ser as alternativas neokeynesianas, às quais o capital recorre em seus momentos de crise. Mas, até quando o Estado será capaz de salvar?

Para alguns analistas<sup>76</sup>, as estratégias capitalistas de “saída da crise” já são fracassadas, inclusive a *neokeynesiana*. Não é a toa que os “grandes líderes” das nações parecem estar

---

<sup>75</sup> Vide Glossário (p.171-172).

<sup>76</sup> Disponível em <http://transhumano.blogspot.com/2009/06/ilusao-neokeynesiana.html> Acesso em 20 out.2009.

imersos numa completa inércia da qual buscam, cada vez de forma mais aventureira, responder adequadamente ao imperativo de “salvar o sistema”. Não estar no horizonte inconsciente da atuação reformista da ordem do capital é o início da transformação radical.

Mas, sabe-se que o sistema de capital não se esgotou nem tem limites para sua expansão: a globalização recria as regiões, com uma “ordem local comandada por uma ordem global.” (SANTOS, M., 1998, p. 92).

No entanto, pensar a crise capitalista atual simplesmente como elemento externo à lógica do processo de acumulação mundial de capital, como um problema de pânico que, não raramente, pode atacar os mercados, como uma questão de bolhas – interessante irracional –, não permite que se alcance o centro da questão, que não está na aparência. A bolha ou o pânico são formas de manifestação da crise, manifestação de um processo que se esgotou e que está, desde pelo menos 1970, (des)construindo-se diante da impossibilidade de o capital continuar seu processo de acumulação ampliada em escala mundial, da maneira como se estruturou no pós-guerra. (MÉSZÁROS, 2009).

Rubens Sawaya (2009, p. 65) defende que “a ideia de que a desregulamentação do sistema financeiro foi uma das causas da crise que se materializou em pânico é verdadeira”, mas, torna-se necessário verificar que elementos concretos da realidade levaram a essa enorme pressão pela desregulamentação dos mercados, que acompanhou a escalada do dólar como moeda internacional, praticamente afastando-o dos controles nacionais tradicionais. Mesmo esse fenômeno, em parte causa da crise atual, foi um fenômeno histórico que cumpriu determinado papel ao interesse do capital por motivos determinados, e que, diga-se de passagem, de fato, abriu espaço para a reestruturação produtiva do capital que lhe permitiu talvez não entrar em crise antes.

“A crise, nestes termos, resulta da constituição de uma economia mundial dominada pela grande empresa e pelos grandes agentes financeiros que se mundializaram.” (SAWAYA, 2009, P. 66).

Mészáros (2009) argumenta que este *aggiornamento* tem um viés perverso, cruel, fero: tudo o que parecia sólido se liquefaz. Quando a crise se instala, crescem as demandas por alguma regulação, que não pode ser feita nem local nem globalmente. Em outras palavras, instaurou-se um sistema voltado para sua própria valorização, independente das reais necessidades humanas e, assim, o capital assume, radicalmente, sua não materialidade, sofre a crise, mas encontra apoio no Estado privatizado. Agora, o trabalho relativamente contratado e regulamentado (resultado de uma luta árdua por direitos sociais) é corroído, pouco a pouco,

por um Estado pronto a substituí-lo pelas diversas formas de “empreendedorismo”, “cooperativismo” e “trabalho voluntário”, na linha do que Joseph Schumpeter apregoava em meados do século passado, com promessas de promoção da criatividade individual, bem como do dinamismo econômico (conforme discutido no capítulo anterior).

Pereira-Pereira (2009, p. 227) lembra que,

[...] assim como o Estado Social se embasou em um regime de acumulação fordista<sup>77</sup> e se regeu por um modo de regulação denominado keynesiano, o Estado antissocial, também tem apoio em um regime de acumulação denominado pós-fordista e se rege pelo chamado modo schumpeteriano de regulação, resgatado pelos neoliberais. (PEREIRA-PEREIRA, 2009, P. 227).

Para os governos neoschumpeterianos, como Barack Obama (EUA) e Gordon Brown (Inglaterra), os formuladores de políticas públicas precisam encontrar o equilíbrio entre a flexibilidade e a segurança. Urgem por reforma: é preciso mudar também a estrutura e a cultura “ultrapassadas”, sobretudo, da Europa Continental, que ainda não se curvou totalmente a essa lógica.<sup>78</sup>

Se a Europa mostra-se retrógrada, os países em desenvolvimento têm um caminho ainda mais longo pela frente: é preciso buscar os “segredos do sucesso empreendedor”, implementando as políticas que o Banco Mundial recomenda (aquelas que visam aproximação ao mercado), investindo num sistema gigante de educação superior e, óbvio, abrindo seus mercados para o capital externo, sempre seguindo os passos da potência hegemônica norte-americana.

Mas, e quanto aos pobres? Implementar políticas sociais universais bem estruturadas como garantidora de direitos? Não, a maior contribuição que o empreendedorismo pode dar, a longo prazo, é concebê-los como trabalhadores e consumidores, pois permitir que as pessoas

---

<sup>77</sup> Referente ao modelo de produção em massa idealizado pelo empresário norte-americano Henry Ford (1863-1947), fundador da *Ford Motor Company*. O Fordismo revolucionou a indústria automobilística, a partir de 1914, quando introduziu a primeira linha de montagem automatizada. (Disponível em [www.geomundo.com](http://www.geomundo.com). Acesso em 03 jan 2010).

<sup>78</sup> *The Economist* (publicado no Brasil na Carta Capital de 1º de abril de 2009), tratando do tema “Empreendedorismo”, evidencia a relação conflituosa que se estabelece entre as necessidades humanas e as necessidades do próprio capital, pois afirma que o “apetite europeu por férias” não ajuda o fortalecimento da ecologia empreendedora, pois, enquanto os trabalhadores têm garantido um mínimo de quatro semanas de férias por ano, as dos norte-americanos são muito menos certas, indicando que *leis trabalhistas desestimulam* as empresas de crescerem acima de um certo tamanho.



experimentem os benefícios do mercado significa ajudá-los a se integrar na economia de mercado<sup>79</sup>.

Com todos esses lances em jogo, torna-se um pouco mais compreensível o pensamento radical de Mészáros (2009), que indica para a real necessidade de construção de um *novο* sistema, de um *novο* modo de produção, baseado na atividade autodeterminada, na ação dos indivíduos, livremente associados, e em valores para além do capital.

Ora, o neoliberalismo sempre impressionou grandes capitalistas e bancos centrais (a expressão da hegemonia do capital financeiro na estrutura estatal) por se posicionar como a realização máxima do sistema capitalista. Isso porque o “novο” liberalismo estende no limite máximo a mercantilização do mundo, a ideia de que tudo tem preço, tudo se vende, tudo se compra. Vale ressaltar que Marx já denunciava essa propensão a transformar tudo em mercadoria em *O Capital*. (MANDEL, 2001).

Para os (neo)liberais, quanto menos Estado, quanto menos imposto, quanto mais desregulamentação, mais desenvolvimento econômico. Agora, denuncia Sader (2009), todos demandam maior presença do Estado (“onde não tem Estado ou onde ele é fraco, não há política social”). Porém, ao invés de buscar a democratização econômica, social e cultural, bem como quebrar a hegemonia do capital financeiro, esses esforços mostram se revestir de uma característica redentora, resgatando uma política de livre comércio em crise, “para voltar a recompor as condições de funcionamento do mercado como alocador privilegiado dos recursos na economia.” (SADER, 2009).

Questionado sobre as consequências da substituição do Estado pelas grandes empresas, Milton Santos (1998), já era capaz de afirmar que, por pior que seja um governante, ele é obrigado a levar em conta uma variedade de interesses, preocupações e variáveis. Entretanto, nem de longe é essa a preocupação do capital. “Se os recursos fossem aplicados diretamente na população, criariam outros nexos, outras dinâmicas econômicas, muito mais eficazes para amenizar a problemática social”. (SANTOS, M., 1998, p. 95).

Os processos de reorganização social sob a égide de um agente privado suficientemente poderoso visam somente aos seus fins exclusivos, além de regular a vida e as finanças locais. A crise é muito mais profunda e conhece-se muito mal a dinâmica em curso, o que produz um círculo vicioso de desconhecimentos e incertezas: as ideias não permitem

---

<sup>79</sup> Neste sentido, o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado do Banco do Nordeste (BNB) já é o maior da América do Sul, segundo dados apresentados no 1º Seminário do Bolsa Família e Microfinanças, realizado pelo MDS, em outubro/2009.

pensar o *futuro* com alguma clareza. O Estado, em alguns momentos, parece desistir de governar e, neste caso, as empresas fazem a política: ocorrem processos de reorganização sem objetivos que se vinculem às populações, ou seja, como sempre, o capital requer atendimento das necessidades de autorreprodução do capital, sem se atentar para as necessidades humanas básicas, o que provoca, por sua vez, uma desordem social crescente. O discurso neoliberal da incorporação à globalização financeira serve para mascarar isso. (SANTOS, M., 1998).

É aí que entra a questão da famigerada *responsabilidade social*, que se propõe a resolver os efeitos negativos da ação do ser humano sobre o meio ambiente, reconhecendo que estes problemas são graves e exigem não apenas reparo dos danos, mas mudança de hábitos e atitudes... O que não fica claro é como a empresa poderá manter suas margens de lucro e, ao mesmo tempo, desestimular o consumo. Em efeito, as ações filantrópicas parecem mais uma tentativa de camuflar a noção de que as corporações devem responder apenas aos seus acionistas. Já no início do século XX, a questão da responsabilidade social e de empresários vinha à tona publicamente pelo julgamento do caso Dodge *versus* Ford: “a filantropia corporativa e o investimento na imagem da corporação para atrair consumidores poderiam ser realizados, na medida em que favorecessem os lucros dos acionistas.” (ASHLEY; COUTINHO; TOMEI, 2000, p.3).

Ultimamente, outro conceito tem alcançado popularidade: a *cidadania empresarial*, como algo que traria vantagem competitiva à organização frente à crescente concorrência; e, seu aspecto mais ressaltado tem sido o de investimento na comunidade, por meio de projetos ou ações sociais com recursos transferidos por empresas. Entretanto, na maior parte das vezes, confunde-se com a responsabilidade social. Na essência, ambas podem carregar o que Pereira-Pereira (2004, p. 145), ao tratar do *pluralismo de bem estar social* (ou *Welfare mix*), denomina-o de “um eufemismo das políticas sociais de corte neoliberal”.

Mas, o que vem a ser *novo* se todas alternativas parecem não sair do mesmo lugar?

Embora surjam, dentro do Estado capitalista, algumas saídas, que parecem novas à primeira vista, recorrendo-se a uma análise mais cuidadosa, é possível detectar, em sua essência, apenas alguns ajustes que procuram minimizar os aspectos perversos da acumulação capitalista. Enquanto isso, o problema continua. A “questão social” ainda é a mesma do século XIX, apesar de diferentes estágios capitalistas produzirem distintas expressões da “questão social”. Há, dessa forma, novas manifestações ou expressões de uma mesma “questão social” – cujo núcleo problemático é o trabalho assalariado – mas, todas decorrentes das contradições inerentes ao sistema capitalista (divisão da sociedade em classes e a

apropriação desigual da riqueza socialmente gerada), que ainda não foram superadas. (PASTORINI, 2007).

É interessante observar que, diante deste cenário, a política social se atualiza como um mecanismo capaz de congrega esforços do setor público, dos setores coletivos e dos indivíduos, movidas para amenizar problemas de incremento do emprego, redução da pobreza e integração social, articulando-se com políticas econômicas, com vistas à criação de políticas ativas de mercado de trabalho e um esforço integrado de inclusão social, buscando manter, sobretudo, a paz social (ABRAHAMSON, 1995), o que torna ainda mais interessante a percepção de que as mesmas políticas sociais não deixaram de integrar o ciclo de expansão do capital (apesar de esgotado o paradigma keynesiano), que antecedeu a crise financeira internacional do capitalismo atual. E, é bem provável que não perderá seu *status* como estratégia de preservação da economia capitalista daqui para frente, pois é necessário que o Estado Social, mais e mais, transforme pessoas em cidadãos capazes de consumir. É este, inclusive, o discurso preponderante dos formuladores contemporâneos das políticas sociais.

Parece ser nesta lógica que funcionam, por exemplo, os programas de transferência de renda: se, por um lado, há o compromisso de um governo em minimizar os estragos sociais da ditadura neoliberal, com focalização na fome e na miséria extrema, na perspectiva da inclusão social – não sem exigir algum tipo de contrapartida das famílias, como denuncia Pereira Pereira (2004, p. 156), típicas da cultura do *Workfare*<sup>80</sup> de estilo *schumpeteriano*, – há também a nítida intenção de fazer “girar a roda da economia”, atrelando cidadania à cultura do consumo de massas. Isso parece ficar ainda mais evidente agora, com a intenção de se superar a crise da especulação. De fato, foi esta necessidade do capital que levou o Presidente Lula a se pronunciar, em dezembro de 2008, pedindo ao povo brasileiro que não se atemorizasse diante da crise e se abstinhasse de gastar:

[...] É importante que os empresários sigam investindo. É imprescindível que os trabalhadores defendam a produção e o emprego. Já o setor financeiro deve trabalhar para estimular o crédito e baixar os juros, que estão muito altos. E você, meu amigo e minha amiga, não tenha medo de consumir com responsabilidade. [...] não fruste seu sonho com medo do futuro. Porque, se você não comprar, o comércio não vende. E se a loja não vender, não fará novas encomendas à fábrica. E aí a fábrica produzirá menos e, a médio prazo, o seu emprego poderá estar em risco<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> A autora qualifica este estilo como “bem estar em troca de trabalho ou sacrifícios”.

<sup>81</sup> Disponível em: [www.youtube.com/watch?v=OuU6qomfCOY&feature=related](http://www.youtube.com/watch?v=OuU6qomfCOY&feature=related), Acesso em 26 out.2009.

Estas constatações, somadas às intenções de apenas reduzir a pobreza naturalizada, ao invés de aniquilá-la, sinalizam que o Brasil está integrado numa rede de solidariedade pluralista ou de proteção social regida pela lógica da assistência social “refilantropizada” (NETTO; BRAZ, 2008, p. 244), cuja manipulação por uma oligarquia financeira mundial, altamente influenciada pelo imperialismo norte-americano, ainda que abalado pela crise, prossegue sendo incontestável.

Peter Abrahamson (2004), já alertava que, enquanto os discursos políticos tratam o pluralismo de bem estar como um jogo não problemático de substituição e complementação, o discurso das ciências sociais deve apontar para raciocínios e lógicas diferentes, aplicadas a novas ordens sociais ou instituições da sociedade (pós-) moderna.

Na verdade, fluxos econômicos mundiais sempre marcaram o capitalismo. Como a financeirização do capitalismo contemporâneo resulta da superacumulação e da queda das taxas de lucro dos investimentos industriais, nota-se que é esta financeirização que leva ao brutal crescimento do capital fictício, tornando as transações financeiras predominantemente especulativas. O “mundo novo” que, agora, é experimentado deve-se a um “mercado mundial de bens simbólicos” e à cultura de consumo ampliada pelo universo de mercantilização, sob o qual, tudo é, efetivamente, passível de transição mercantil. Esse mundo resulta da ofensiva do capital sobre o trabalho e, por isso mesmo, significa uma regressão social quase inimaginável há 30 anos. O capital parece mesmo vitorioso: em todas as partes, a competitividade e o mercado se impõem, mas as crises se multiplicam, pulverizadas e, frequentemente, sob a forma de crises financeiras localizadas: crises típicas da financeirização. O saldo da ofensiva do capital consiste no alargamento da distância entre os mundos rico e pobre, a ascensão do racismo e da xenofobia; e a crise ecológica do globo. Resta que nenhuma dessas questões pode ser resolvida nos marcos do capitalismo contemporâneo. (NETTO; BRAZ, 2008).

Por outro lado, este capitalismo atual, com a crise internacional da financeirização, ao exacerbar todas as contradições do modo de produção capitalista, criou também a condição necessária para sua substituição por uma organização societária, capaz de efetivamente instaurar um real mundo *novo*, uma época de revolução social. (IDEM).

De modo divergente, quando o olhar é mais atento para o lado econômico, desprezando-se o social, mostra-se inconcebível um outro modo de vida que não seja sob o capitalismo. Assim sendo, Marx e seus “profetas do apocalipse”, por anunciarem a substituição inexorável do “bom e velho” capitalismo pelo comunismo, são crucificados.

(LETHGRIDGE, 2008).

Refletindo-se sobre as conclusões de Netto e Braz (2008), para quem a sociedade encontra-se diante do maior dos desafios: a escolha entre uma nova barbárie, representada pela continuidade do capitalismo, ou a construção de uma nova ordem social que, “em lugar da velha sociedade burguesa, com as suas classes e antagonismos de classes”, instaure “uma associação em que o livre desenvolvimento de cada um é a condição para o livre desenvolvimento de todos” (MARX; ENGELS, 2007, p. 31), pode-se depreender que urge trabalhar na perspectiva da revolução e renovação com: instrumentos reinventados, abordagens mais bem elaboradas e propostas alternativas frente à ideia “amordaçadora” de que, tão essenciais, como a água e o ar são para a sobrevivência humana, de igual forma também lhe é o sistema capitalista.

Paul Krugman<sup>82</sup>, Prêmio Nobel de Economia/2008, num de seus artigos para o *New York Times*, estimava que “o pessoal de Obama” não ousaria propor um grande pacote de estímulo à “economia de depressão”. Em fevereiro de 2009, o pacote aprovado pelos EUA foi de US\$ 787 bilhões.

Neste contexto, a sociedade complexa, *multimedia* e magnânima do século XXI ainda tem que conviver com a arcaica fábrica de desigualdades sociais – e com a violência que dela emana. É neste ponto da relação dialética entre o *velho* e o *novo*, que se concorda sobre a hipótese de uma “nova questão social”: só seria possível afirmar que existe uma “nova questão social”, diferente daquela que surgiu no século XIX, se a “antiga questão social” – vinculada ao processo de reprodução capitalista – não mais existisse, seja porque foi superada seja porque foi resolvida. (PASTORINI, 2007, p. 102).

Mas, para que isso se torne real, é necessário mudar os fundamentos da sociedade capitalista, sem o qual, “mantidas as atuais tendências, também a crise atual será superada, sem que seja superado o subdesenvolvimento.” (PAULA, 2009).

O que se pode constatar, portanto, é que se trata apenas de novas expressões ou manifestações da mesma “questão social”: fome, doença, desemprego, desproteção, acarretando uma crescente perda dos padrões de proteção social.

Sabe-se que o capitalismo ainda não se esgotou; contudo, busca-se o *novo*. Combatido, perseguido, talvez de difícil concepção; entretanto, baseado em novas pesquisas produzidas pelas ciências sociais, sublimemente *novo*. O *velho* (neo)liberalismo parece

---

<sup>82</sup> Artigo publicado originalmente sob o título *Depression Economics Return*, em 14 nov 2008. (KRUGMAN, Paul. In: SISTER, 2009, p.101).

esgotado, mas luta para sobreviver, enquanto um modelo alternativo surge no horizonte: antineoliberal. (SADER, 2009).

É o que indicam também Silva, Yasbek e Giovanni (2008), ao tratarem sobre os programas de transferência de renda, os quais, segundo sua análise, constituem o componente central do modelo de políticas sociais no Brasil. “A realidade posta”, afirmam, “já permite caminhar para a estruturação de um novo formato de Política Social para o Brasil.” (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008, p. 217).

Fica claro, então, que, enquanto o capitalismo não for devidamente substituído, as políticas sociais caracterizam-se como verdadeiras armas para enfrentar, de forma efetiva, as implicações negativas deste sistema. Portanto, muni-las de força democrática e justa significa avançar muito na transformação da sociedade.

Compreende-se, neste sentido, que o PBF, a principal materialização da política de transferência de renda no Brasil, apesar de carregar em si o viés neoliberal (com uma certa preocupação em transformar cidadãos em consumidores), já conseguiu avançar no sentido da transformação da sociedade pela justiça social. Com isso, o atendimento das necessidades básicas, ainda que focalizado nas necessidades mais imediatas, não deve ser desprezado, seja pelo alcance (mais de 12 milhões de famílias beneficiárias), seja pelo esperado impacto nas gerações futuras. Se as condicionalidades trazem consigo um viés “empreendedor”, de articulação com políticas ativas de trabalho e renda, marcando um estilo neoschumpeteriano, como evidenciado anteriormente, não pode ser desconsiderado seu caráter de “proteção aos direitos de crianças e adolescentes à educação, ao atendimento à saúde e sua retirada de trabalhos precoces e das ruas.” (IDEM, p. 215).

Nesta perspectiva, vale concordar que as políticas sociais de enfrentamento à “questão social” devem levar em conta: o valor monetário realmente suficiente para gerar impacto nas condições de vida de beneficiários; as condições das condicionalidades (de caráter educativo e não punitivo); e a autonomia da família para decidir como gastar o dinheiro recebido. Sobre este último item, o Brasil acaba de lançar a inclusão bancária dos beneficiários do PBF, prevendo, inclusive, microcrédito<sup>83</sup> e a educação financeira deste público<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) é gerido pelo Ministério do Trabalho e Renda (MT.E). Disponível em: [www.mte.gov.br/pnmpo](http://www.mte.gov.br/pnmpo) Acesso em 29 out 2009.

<sup>84</sup> O 1º Seminário “Bolsa Família e Microfinanças – Promovendo o Acesso da População de Baixa Renda a Serviços Financeiros” foi realizado pelo MDS, nos dias 28 e 29 de outubro de 2009, em Brasília/DF.

Analisando de forma dialética, pode-se ver que, se por um lado, essa ação significa transformar mais cidadãos em consumidores (o que significa, sobretudo, satisfazer uma necessidade do capital), por outro (já que essas famílias também são obrigadas a viver sob o sistema capitalista), nada mais justo do que dar a elas o direito também de acessar serviços financeiros.

Renovar o entendimento torna-se, então, algo alvissareiro. A crise mostra a capacidade de resistência dos países, que se dá mais pela reserva interna de resistência do que pelo padrão de adesão à globalização. Neste cenário, torna-se necessário haver coragem política para se envolver na governança global. Os problemas são internacionais, mas as soluções têm que ser nacionais, fazendo o novo surgir a partir do velho, “provendo de sentido público a cultura política.” (NOGUEIRA, 1998, p. 243).

Se o PBF, em seis anos de implementação, já consegue mostrar resultados positivos, deve-se pensar em alargar este entendimento, caminhar para uma política universalizante, que não esteja mais preocupada com a minimização da pobreza, mas com sua estrutural erradicação, deixando para trás o velho modelo (neo)liberal meramente compensatório de garantia de “mínimos sociais” e seguir, numa revolucionária perspectiva redistributivista, rumo à instituição de uma Política Nacional, garantidora de uma renda básica de cidadania, como direito de inclusão de todos, em reais condições de igualdade. (SUPLICY, 2004).

Um novo formato de políticas sociais deve, assim, considerar seu momento de construção e reconstrução, como um processo inscrito na história, que, repensado a cada passo, implica mudanças na direção de um real Sistema Brasileiro de Proteção Social. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.22).

Neste sentido, como uma das medidas de enfrentamento do novo cenário e da crise, o economista e professor da *Universitat Autònoma de Barcelona*, Joan Subirats, também presente no Simpósio do Governo Brasileiro, em agosto de 2009, defendeu a abordagem de valores de um novo imaginário coletivo. Para ele, é necessário recuperar a ideia de igualdade, não apenas de oportunidades para todos os cidadãos, mas também de (re)distribuição de recursos, o que vem a corroborar a ideia de que os Programas de Transferência de Renda precisam ser articulados a uma “política econômica superadora do modelo de concentração de renda e desvinculada de um esforço de geração de emprego e renda.” (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008, p. 218).

Assim, de comum acordo com as concepções de Mészáros (2009), a primazia pertence à própria prática emancipatória. “É necessário frisar o papel central da prática social



transformadora.” (MÉSZÁROS, 2009, p. 128).

Realmente, a fraude, a especulação, a irrealidade do capital e sua dominação, bem como a exploração da classe trabalhadora não podem continuar para sempre: “Por que eles [*a classe trabalhadora, produtora de tudo o que é necessário*] não deveriam controlar o que produzem?” (IDEM, p. 133).

É claro que ainda se faz necessário superar a crença neoliberal de que entregar dinheiro aos banqueiros é mais eficiente que distribuí-lo entre o público. Neste sentido, é válido lembrar que, quando a crise estourou, os neoliberais esqueceram seus princípios de competência e exigiram socorro imediato do Estado. Mas, com o alívio financeiro, reapareceram as convocatórias para garantir a primazia do mercado.

A intervenção estatal parece ter gerado uma amnésia generalizada sobre a crise e suas drásticas consequências, reinstalando a dinâmica especulativa em todos os mercados. Vale ressaltar que o socorro oficial atenuou o perigo de uma derrocada bancária, mas não resolveu os principais problemas do sistema financeiro.

Isso leva a crer que o capitalismo, *ele próprio*, coloca as condições materiais para ser substituído por uma forma societária superior e mais avançada: se não *fora* dele, que seja *dentro* dele, já que, como ensina Conceição Tavares (1998, p.185), “os fundamentos do capitalismo estão sendo roídos por dentro.”

Da experiência dessa crise, no entanto, fica que, qualquer que sejam os vaia e vies do ciclo recessivo, o nível de vida dos trabalhadores, principalmente dos países periféricos, tende a se degradar, cada vez mais, numa deterioração social nunca antes vista. As consequências da crise são pagas com maior desemprego e redução dos salários. O que dizer então das pessoas que se encontram fora do mercado de trabalho ou vivendo sua precarização, em trabalhos informais ou sem perspectivas de recolocação?

Como visto neste item, a análise demonstra que a crise pode ter tido um alívio, mas é bem provável que um novo ciclo recessivo voltará a transformar estas utopias tranquilizadoras em desesperados pedidos de auxílio. Por isso, um debate mais sério deve tratar do futuro da política monetária.

Nestes termos, concorda-se com Borón (2009) quando afirma que as sociedades não são coleções ou partes ou fragmentos isolados cuidadosamente organizados pelas misteriosas “leis naturais” do Positivismo<sup>85</sup> e pela arbitrariedade dos tipos ideais *weberianos*<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Doutrina filosófica, sociológica e política. Surgiu como desenvolvimento sociológico do Iluminismo. Em linhas gerais, ele propõe à existência humana valores completamente humanos, afastando radicalmente a teologia



Na verdade, na história do desenvolvimento pós Segunda Guerra Mundial, foram poucos os momentos, em que conflitos e contradições, cuja existência é inquestionável, podiam vir à tona e instigar debates conflituos em torno de estratégias e soluções possíveis. Os países centrais se esquivaram destes enfrentamentos, preferindo aceitar a transferência de recursos para os países pobres, ao passo que as elites destes países pobres optaram por aceitar estas transferências em troca da disposição de não questionar a essência das estruturas dominantes. No entanto, os problemas tendem a se acirrar cada vez mais. (FREY, 2009).

Toma-se, como exemplo, as potencialidades de desenvolvimento do hemisfério sul, que se encontram hoje gravemente ameaçadas pela crise ecológica global, sobretudo no que tange às esperadas mudanças climáticas, e o fim do petróleo, que coloca em questão a sobrevivência da própria civilização moderna e, particularmente, os padrões predominantes de desenvolvimento urbano. (ATKINSON, 2007).

Ao mesmo tempo, “continuam e tendem a aumentar as desigualdades sociais e econômicas e, concomitantemente, tendem a aumentar as vulnerabilidades sociais, a violência e a anomia social.” (FREY, 2009, p. 25).

A crise, assim, pode expressar desequilíbrios sistêmicos e contradições acumulativas do capitalismo, ainda que a atual se diferencie de suas antecessoras, como a dos anos 1970, por exemplo, por se refletir também no plano político e social. Entretanto, as sociedades humanas demonstraram uma série de irregularidades, tanto em suas estruturas, quanto nos itinerários de uma evolução histórica, que as situa muito mais perto de uma condição de equilíbrio que do extremo caos. (BORÓN, 2009).

Portanto, o que se vê não é apenas uma crise, mas uma mudança de época, uma possibilidade de transformação da realidade social. Já não faz mais sentido, então, negar o bem estar social como um direito do cidadão e dever do Estado; concepção que, provavelmente, motivou o Governo Lula a implementar uma política de transferência de renda, que, aliada a outras políticas, direcionada às famílias pobres, pode interromper o ciclo

---

e a metafísica (embora incorporando-as em uma filosofia da história). Assim, o Positivismo associa uma interpretação das ciências e uma classificação do conhecimento a uma ética humana radical, desenvolvida por Augusto Comte. (Disponível em [www.mundodosfilosofos.com.br](http://www.mundodosfilosofos.com.br). Acesso em 03 fev.2010).

<sup>86</sup> Refere-se ao sociólogo alemão Max Weber, (cuja principal obra é “Ética protestante e o Espírito do Capitalismo”). O pensamento de Weber caracteriza-se pela crítica ao materialismo histórico, que dogmatiza e petrifica as relações entre as formas de produção e de trabalho (a chamada "estrutura") e as outras manifestações culturais da sociedade (a chamada "superestrutura"), quando na verdade se trata de uma relação que, a cada vez, deve ser esclarecida segundo a sua efetiva configuração. E, para Weber, isso significa que o cientista social deve estar pronto para o reconhecimento da influência que as formas culturais, como a religião, por exemplo, podem ter sobre a própria estrutura econômica. (Disponível em [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org). Acesso em 02 fev.2010).

vicioso da pobreza do presente e sua reprodução no futuro.

Resta, pois, identificar em qual(is) princípio(s) político(s) o PBF, em estudo, se pauta. É o que se verá adiante.

## 2.2. LIMITES E POSSIBILIDADES DA FOCALIZAÇÃO: O DILEMA DAS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O rearranjo da sociedade capitalista do final do século XX, com acelerados processos de globalização e regionalização dos mercados, que implicaram numa concentração cada vez maior do capital, orientados pela internacionalização da economia, sob a hegemonia do capital financeiro, contribuiu, significativamente, para a intensificação da crise estrutural do capital – como discutido no item anterior. O desemprego estrutural, a precarização do trabalho e os novos arranjos entre capital e trabalho demandam ações do Estado para combater a pobreza, tanto em países em desenvolvimento como nos países de capitalismo avançado.

Esta conjuntura põe em xeque o sustentáculo do *Welfare State* – como debatido no capítulo I –, o que vem fortalecendo o debate sobre a temática da transferência de renda desde os anos 1990. (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008).

Com menor ou maior presença do Estado, há uma dificuldade histórica de se produzir resultados que impliquem a redução da desigualdade e o fim da divisão dos brasileiros em classes separadas pela educação, pela renda e pela cor. (CARVALHO, 2007).

É por isso que uma iniciativa da dimensão do PBF, que, segundo Maria Ozanira da Silva e Silva (2007, p. 1430), corresponde à “expressão atual do processo de desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda no Brasil”, deve ser analisada sob o prisma das conquistas sociais de cidadania, num momento que grandes desafios estão postos para as políticas sociais.

De acordo com Fonseca e Viana (2006), elas devem enfrentar os novos riscos criados pelas mudanças econômicas, sociais, demográficas e epidemiológicas, bem como desenhar novos modelos de gestão e parcerias para a provisão e o acesso aos serviços sociais, cumprindo com os princípios da equidade e da justiça social. Saúde, educação e assistência social, nessa condição de direitos sociais, são universais, e não podem se constituir num favor dos governantes ou dos gestores, nem numa caridade. Deve-se buscar erradicar, além da pobreza, a tentação do “favorecimento” e da utilização de meios que ferem a cidadania e o direito, por lançarem mão de recursos da rede de influências e de conhecimento das pessoas, alimentando o velho esquema do clientelismo, e, negando, com isso, os avanços das conquistas de 1988. (BAHIA, 2003).

Dessa forma, vale lembrar que o debate atual sobre a “nova questão social” (CASTEL, 1998), no Brasil, como visto no capítulo anterior, contempla dois consensos, após longo período de debates entre os especialistas da área social, e mesmo da área econômica:

a) que a pobreza é um fenômeno estrutural de nossa sociedade; e

b) que o principal fator de sua persistência está na desigualdade social, que, uma vez não combatida, tende a reproduzir essa desigualdade. Mas, também, é consenso que a pobreza no Brasil segue uma trajetória particular, como um problema social a ser enfrentado pelo Estado, independentemente das formas como aparece e se manifesta na sociedade. Assim, conhecer seus traços essenciais torna-se importante para que se entendam as complexas questões enfrentadas pela sociedade brasileira, nesse período mais recente, para a necessária busca de uma estreita associação entre políticas de combate à pobreza e políticas de promoção da cidadania.

Por conseguinte, após tratar sobre os padrões de proteção social e sobre sua situação perante a crise capitalista internacional, é possível afirmar que, no mundo capitalista atual, a proteção social apresenta uma formidável institucionalização e implica na transferência de recursos sociais, com predominância do Estado como provedor, formulador, gestor e regulador dessa transferência.

Ora, as políticas sociais são importantes porque elas protegem os indivíduos que vivem em sociedades contra os riscos próprios da vida humana e assistem às necessidades desses indivíduos; que surgem em diferentes momentos e em situações concretas de dependência. É papel do Estado, portanto, ser o provedor dos serviços e benefícios que respondam à satisfação das necessidades sociais básicas dos cidadãos brasileiros, a fim de alcançarem emancipação. (PEREIRA PEREIRA, 2006).

Vale salientar, neste contexto, a dificuldade dos países em desenvolvimento, que tiveram democratização tardia, onde a montagem dos sistemas de proteção social sofreu constrangimentos redobrados. O Brasil, por exemplo, apresenta um histórico de programas e ações fragmentadas, eventuais e descontínuas (principalmente na área de saúde, educação e assistência social), bem como de caráter essencialmente compensatório, com sinais evidentes de demagogia, corrupção e clientelismo político, situando a população beneficiária no campo do não direito ou da cidadania regulada. Se estes aspectos podem ser característicos da assistência social (tida como parte integrante do “núcleo duro” do Sistema Brasileiro de Proteção Social, conjuntamente à saúde, educação, previdência social, trabalho e emprego), eles se tornam mais evidentes na política de transferência de renda, já que esta se mostra

intrinsecamente ligada àquela.

De qualquer forma, “os programas de transferência de renda têm se colocado no cenário público contemporâneo como um dos instrumentos de redução da desigualdade e de alívio imediato da pobreza.” (MESQUITA, 2006, p. 13).

Na verdade, a efetivação dos direitos sociais depende da intervenção ativa do Estado e existe um relativo consenso de que não há vida digna, nem autorrespeito, nem possibilidade de exercício de capacidades individuais e coletivas sem que determinadas condições básicas estejam satisfeitas. O problema é que as necessidades humanas básicas devem ser concretizadas por meio de um conjunto de garantias, que englobam os direitos sociais.

Neste contexto, a segurança econômica emerge como uma dessas necessidades, consistindo o recebimento regular de rendimentos monetários na forma mais usual de proporcionar essa segurança econômica.

A focalização e a universalidade, neste contexto, são dois princípios políticos pelos quais diferentes experiências de política social pública, em diferentes contextos nacionais, vêm se pautando ao longo do tempo. Discorrendo sobre os limites e as possibilidades de aplicação dos dois princípios, Pereira-Pereira (POLITIZANDO, 2009), esclarece que estes são parte integrante da história da política social e dependem do regime político prevalecente:

No século XIX, os reformadores sociais da esquerda europeia defendiam medidas de proteção social que incluíssem todos indistintamente, enquanto os liberais conservadores rechaçavam essa ideia por considerá-la esbanjadora. No século XX, o famoso Sistema Social britânico, inaugurado durante a Segunda Guerra Mundial, sob a liderança de um político de ideologia coletivista, William Beveridge, era universal e uniforme e, portanto, isento de comprovações de pobreza. Tal medida encarnava o novo espírito de igualdade fomentado pela guerra. Entretanto, o regime político que a sustentava (de feição socialdemocrata), permitia a socialização do consumo, embora não da produção, e comprometia toda a sociedade com os custos dos riscos e infortúnios sociais a que todos estavam sujeitos. A partir do final dos anos 1970, outro regime político, de vocação individualista e meritocrática, se instalou em quase todo o mundo, condenando o sistema de seguridade social pública e universal. Esse regime, conhecido como neoliberal, impera até hoje, apesar das suas atuais fragilidades, e jamais apoiou o princípio da universalização, especialmente quando este é aplicado na perspectiva dos direitos sociais. Donde se conclui que, no marco do capitalismo contemporâneo, a universalidade não tem vez. É a focalização que está em alta. (POLITIZANDO, 2009, p. 6).

No Brasil, a Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004, instituiu a renda básica de cidadania no País e constitui-se no direito de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País, há pelo menos cinco anos, a receberem um benefício monetário anual, independente de sua condição socioeconômica.

Lena Lavinas (2004) destaca a excepcionalidade desta lei no contexto internacional, pois são raros os países que possuem uma norma legal dessa natureza. Na lei, os elementos da renda básica (universalidade) são destacados – direito de todos os brasileiros; valor igual para todos, que seja suficiente para atender despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, pagamento em parcelas iguais e mensais –, em contraste com a flexibilidade dada ao Poder Executivo para a sua implementação, pois a renda básica de cidadania deverá ser alcançada em etapas, priorizando-se as pessoas mais pobres.

Tal dispositivo fere, portanto, a cláusula da universalidade, que inspira e legitima a renda básica universal, evidenciando o paradoxo das políticas sociais brasileiras, que, no arcabouço legal, tendem à universalidade, mas são operadas de modo focalizado. É o que acontece com a materialização da política de transferência de renda no País, o PBF, instituído no dia seguinte à Lei da renda básica de cidadania, pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.

A concepção de focalização que fundamenta a reflexão, aqui empreendida, encontra-se de acordo com a desenvolvida por Maria Ozanira Silva, e, compreende, portanto, em sentido geral, focalização como “direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade.” (SILVA, 2007, p. 1435), que pode ser complementado com a concepção de Pereira-Pereira: “é a seleção dos merecedores da política social com base no critério da pobreza absoluta. Trata-se de um merecimento por destituição, inclusive de cidadania.” (POLITIZANDO, 2009, p. 6).

Para Eduardo Fagnani (2009), a focalização significa a antítese do paradigma do Estado de Bem Estar Social. “(...) foi uma cunha aberta pelas forças do mercado para inserir o Estado Mínimo na agenda.” (FAGNANI, 2009, p.711).

Neste caso, a política social configura apenas como uma ajuda institucional insuficiente porque trata a população pobre como devedora e não credora de uma dívida social não saldada pelos governos.

Há que se considerar, ainda, que a concepção de focalização no contexto das reformas dos programas sociais na América Latina tem sido orientada pelo ideário neoliberal, significando medidas meramente compensatórias aos efeitos do ajuste estrutural sobre as

populações vulneráveis, que não se pautam pelo estatuto da cidadania. Marca, dessa forma, a interrupção de um luta em prol da construção da universalidade de direitos sociais com ações universais, já que este tipo de política seleciona, arbitrariamente, os mais pobres dentre os mais pobres, deixando muitos deles sem atendimento. Valem-se da ausência de poder de pressão social dos beneficiários para lhes oferecer benefícios insuficientes ou de baixa qualidade; desqualificam as políticas sociais, inclusive a de assistência, ao transformá-las em ações filantrópicas.

Ainda sobre a focalização, são debatidas diferentes concepções. Uma que se denomina de “progressista/redistributiva”, que demanda complementariedade entre política social e política econômica, centrando-se na responsabilidade social do Estado; requer ampla cobertura, boa qualidade dos serviços e estruturas institucionais adequadas, pessoal qualificado e cobertura suficiente das populações alvo da intervenção, o que, para Silva (2007) seria uma “**discriminação positiva**”.

Tal concepção remete ao conceito de “seletividade”, noção que já consiste num dos objetivos da seguridade social na Constituição Federal (art. 194), e que, a serviço da equidade, poderia complementar a universalidade (conceito antagônico ao da focalização), e que Pereira-Pereira analisa da seguinte forma:

Se a seleção ocorrer como forma de melhor atender os que mais precisam ou são diferentes, a seletividade difere da focalização e se identifica com a equidade. Caso contrário, focalização ou seletividade, na pobreza, podem significar a mesma coisa. (POLITIZANDO, 2009, p. 7).

Outra concepção seria a orientada pela perspectiva “neoliberal/conservadora” de focalização, cujo objetivo é meramente atenuar a pobreza, com medidas paliativas. O Estado se vê desresponsabilizado e procede a cortes nos recursos destinados a programas sociais, centrando-se em programas compensatórios, emergenciais, insuficientes e descontínuos, direcionados a populações que vivem em extrema pobreza. Ao considerarem as políticas sociais como desperdício financeiro ou como um fardo, tratam de direitos associados às necessidades do capital e não às necessidades sociais.

A universalidade, ao contrário, considera as políticas sociais como investimento nas capacidades humanas.

Há estudos que garantem que as políticas focalizadas podem ser mais onerosas que as universais, pois, “ao contrário destas, aquelas exigem um aparato burocrático complexo para aplicar critérios de elegibilidade, controlar fraudes e punir fraudadores.” (POLITIZANDO,

2009, p. 7.)

Realmente, para ser capaz de atualizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que já conta com quase 20 milhões de famílias registradas<sup>87</sup>, o MDS mantém uma coordenação inteira na Senarc, além de contar com o trabalho imprescindível dos 5.564 gestores municipais (e um distrital) do PBF e CadÚnico, em todo o território brasileiro.

Por outro lado, sendo políticas que devam contemplar tanto a dimensão do alívio imediato da pobreza como a sua superação, os programas de transferência de renda com condicionalidades<sup>88</sup> (como é o caso do PBF),

[...] não devem ser concebidos como um fim em si mesmos, mas como instrumentos ou estratégias de um conjunto de políticas que permitam o enfrentamento consequente da questão social da pobreza. E de outro lado, não devem ter caráter impositivo e punitivo, mas permitir o acesso a bens e serviços essenciais, de caráter universal, que possibilite a transformação dessas pessoas de meros beneficiários(as) em cidadãos e cidadãs. (COHN, 2005, p. 53).

Outrossim, o PBF é a peça mais importante da iniciativa Fome Zero, o que quer dizer que tem como objetivo prover todos os brasileiros em risco de não ter o que comer com uma fonte de renda mínima e previsível para que possam garantir a compra de alimentos e outras necessidades.

Algumas pesquisas, como a realizada pelo Ipea<sup>89</sup>, mostram que a focalização do PBF é altamente progressiva, pois, ano após ano, mais e mais famílias nele ingressam: em 2009, segundo o MDS, houve um salto de 11 milhões para um total de 12.500.294 famílias beneficiárias.<sup>90</sup> Além disso, gera efeitos significativos de redução na desigualdade de renda com, relativamente, pouco orçamento – o que não esconde o fato de o Brasil continuar sendo um dos países mais desiguais e injustos, socialmente, do mundo.

[...] para quem não tinha nada, receber qualquer quantia de forma regular e certa, melhora a renda de quem recebe. Aí, o fator mais importante não é a quantia em si,

---

<sup>87</sup> Segundo informações do Departamento de Cadastro Único (Senarc/MDS), em dezembro/2009, haviam 19.288.559 famílias cadastradas. Com a expansão prevista para 2010, a meta é atingir 22.231.781 cadastros (Perfil CadÚnico).

<sup>88</sup> Vide Glossário (p.171-172).

<sup>89</sup> Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD\\_CHAVE=3011](http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=3011). Acesso em 26 fev.2010.

<sup>90</sup> Segundo informações do Departamento de Cadastro Único (Senarc/MDS), a meta para 2010 é atingir o total de 12.995.195 famílias (Perfil PBF).



que é irrisória, mas a certeza da proteção, por mínima que seja. Com essa quantia certa, o pobre faz milagres dentro de seu universo de carências crônicas. (POLITIZANDO, 2009, p. 7).

Pode-se constatar que a grande maioria das famílias beneficiárias pode ser classificada como vulneráveis à pobreza. Contudo, os pesquisadores do Ipea denunciam que o PBF ainda deixa um grande percentual de pobres fora de cobertura, já que não considera que a população vulnerável à pobreza é bem maior que a população pobre simplesmente, e por não levar em conta que qualquer programa focalizado tem, inerentemente, algum erro de inclusão indevida. Assim, o PBF deixa mais de nove milhões de famílias<sup>91</sup> altamente vulneráveis sem o benefício, o que compromete a eficiência do PBF, fazendo-o correr o risco de não atingir o seu objetivo de proteger a todas as famílias contra a fome.

Vale destacar que, quando essa pesquisa foi concluída, no início de 2009, esse total de famílias, que ficavam sem o benefício, era da ordem de dois milhões. Com a expansão, há um acréscimo considerável, como se pode notar<sup>92</sup>. Dessa forma, a conclusão dos pesquisadores pode ter ganhado mais amplitude, no que tange à focalização. Concluíram os pesquisadores que, por mais que o PBF deva ser focalizado, para manter seu caráter progressivo a um custo mínimo, e, mesmo assim, proteger todas as famílias, implica uma priorização na cobertura. Dessa forma, pode parecer perfeitamente aceitável deixar uma família com uma renda ligeira e, temporariamente, acima de R\$137,00<sup>93</sup> recebendo o benefício do PBF. Uma família com renda per capita de R\$150, por exemplo, também vive com dificuldade e, provavelmente, é extremamente vulnerável ao retorno à pobreza. Com este retorno, efeitos duradouros poderiam pairar sobre esta família, particularmente, na trajetória educacional das crianças e adolescentes, o que torna plenamente justificável a concessão do benefício, tendo em vista também os objetivos de longo prazo do Programa.

---

<sup>91</sup> São 9.236.586 famílias que, de acordo com a estimativa de pobreza (Pnad 2006), até o final de 2010, deverão estar cadastradas junto ao CadÚnico, mas que não serão contempladas com o benefício. Este resultado corresponde ao total de famílias do perfil PBF (12.995.195) subtraído do total de famílias no perfil CadÚnico (22.231.781), referentes à expansão 2010.

<sup>92</sup> A expansão da cobertura do PBF foi realizada em três etapas. A primeira, concluída em maio/2009, com a inclusão de 300 mil novas famílias; a segunda, em agosto/2009, com a inclusão de mais 500 mil famílias; a terceira aconteceu na folha de pagamentos de outubro/2009, com a inclusão de outras 500 mil famílias. No total, 1,3 milhão de famílias foram incluídas no PBF em 2009.

<sup>93</sup> Valores atualizados.

Portanto, a principal sugestão de política derivada do estudo apresentado pelo Ipea é que o PBF deveria aumentar o número de benefícios para, pelo menos, 15 milhões<sup>94</sup>. Com o atual sistema de focalização, os pesquisadores acreditavam que isso cobriria, aproximadamente, toda a população altamente vulnerável à pobreza<sup>95</sup>. (SOARES; RIBAS; SOARES, 2009).

Sem dúvida, haveria um custo fiscal para esta expansão, que significa passar de 0,35% para 0,45% do PIB ou de 0,9% para 1,2% do gasto público. Entretanto, como ponderam os pesquisadores, este custo não parece ser exorbitante, dado o objetivo de finalmente atingir a meta de segurança de renda e alimentar para todos os brasileiros. Além disso, a expansão do PBF em si não parece ter efeitos sobre a sua focalização<sup>96</sup>.

A explicação para isso é que os problemas de focalização do PBF já existiam antes da sua expansão. O que mudou foi que, até 2004, o PBF tinha uma cobertura relativamente maior, e os problemas de focalização eram menores, ou seja, nos municípios pequenos e mais pobres, onde é mais fácil identificar as famílias vulneráveis. Entre 2004 e 2006, o PBF se expandiu mais nos municípios maiores e mais ricos, onde é mais difícil identificar os mais vulneráveis<sup>97</sup>.

Além da expansão do PBF, conhecer as razões porque alguns locais conseguem melhorar a eficiência na cobertura da população elegível mais do que outros poderia ser de extrema relevância. Este aprendizado, por meio do levantamento de experiências bem e mal sucedidas, subsidiaria o aprimoramento do processo de focalização do PBF.

Embora seja necessário concordar com Maria Ozanira, quando afirma que os

---

<sup>94</sup> Para 2010, como visto, a meta é alcançar 12.995.195 famílias.

<sup>95</sup> Hoje, constata-se que, para abarcar toda a população vulnerável, seria necessário atingir o total de 22.231.781 famílias (ou todas as famílias com perfil CadÚnico).

<sup>96</sup> Em 2009, de acordo com o relatório de gestão do MDS, o desembolso total com o PBF foi da ordem de R\$ 11,730 bilhões, ou aproximadamente 0,40% do Produto Interno Bruto (PIB) de 2008, o que demonstra que o Programa tem um custo relativamente baixo, considerando seu impacto positivo na redução da pobreza e da concentração de renda. O repasse médio do benefício por família foi de R\$ 94,92.

<sup>97</sup> A atuação dos municípios foi imprescindível para garantir que as famílias mais vulneráveis fossem contempladas na expansão do PBF. Contudo, ainda há muito o que fazer nesse sentido. É preciso identificar e cadastrar cidadãos que vivem em bolsões de pobreza e áreas de difícil acesso, de forma a direcionar a transferência de renda aos segmentos mais excluídos da população nacional. Em 2009, houve ampla mobilização dos gestores municipais para atualizar os dados das famílias beneficiárias com cadastros desatualizados há mais de dois anos. Desde o lançamento da estratégia de revisão cadastral, em fevereiro/2009, mais de 2,2 milhões de famílias tiveram o cadastro atualizado. Em 2010, de acordo com a Senarc/MDS, a revisão cadastral continua com aprimoramentos importantes para tornar o trabalho dos municípios mais fácil e organizado.

programas de transferência de renda, como o PBF, podem

[...] gerar uma **nova institucionalidade**, capaz de maximizar resultados e impactos na Política Social brasileira, por ter como foco a família, podendo contribuir para superar a visão segmentada e fracionada em grupos específicos da população que tem orientado os programas sociais no Brasil; por possibilitarem uma transferência monetária direta às famílias, podendo oportunizar maior liberdade para aquisição de bens e serviços que melhor atendam suas necessidades; por reduzirem a corrupção pela redução de intermediações; por simplificarem o sistema social com redução de custos administrativos bem como pela possibilidade de reduzirem práticas clientelistas; por serem implementados de modo descentralizado, [...] (SILVA, 2007, p. 1437)

Os dados mostrados ao longo deste item comprovam a teoria de que políticas focalizadas não são pertinentes nem consistentes, pois, ao selecionarem os mais pobres entre os pobres, “transformam um problema estrutural, como é a pobreza, em uma falta moral, estigmatizando, assim, os beneficiários da política”. (POLITIZANDO, 2009, p. 6).

Com isso, constata-se que o debate sobre focalização *versus* universalidade traz, em si, um conteúdo ideológico muito forte. Desde 1990, conforme Camile Mesquita (2006, p. 86), “esse mecanismo era a explicitação na área social do pacote de ajuste fiscal promovido pelos países em desenvolvimento, de cunho neoliberal.” Não se falava apenas de políticas seletivas, para melhor atender quem mais precisasse, conforme o princípio da equidade, ou da ampliação da cidadania, mas sim da estratégia da criação de um Estado mínimo, de um não investimento nas políticas sociais e da redução destas ao atendimento da pobreza extremada.

Entretanto, parece que a focalização, *per se*, não configura o único problema da política de transferência de renda, pois, como pensam alguns estudiosos, “não há lógica em pensá-la como uma política universal, sob pena de desvirtuar-se de seu objetivo, mostrando-se ineficaz para o combate à pobreza.” (MESQUITA, 2006, p. 87).

Neste embate entre focalização e universalidade, parece que grande parcela da problemática estaria resolvida, então, se houvesse um processo de seleção (ou seletividade) capaz de contemplar todas as pessoas em situação de pobreza, como sugerido pelo estudo do Ipea. Pereira-Pereira (POLITIZANDO, 2009), também defende este ponto de vista, desde que este processo seja estabelecido com objetivos democráticos e pautando-se pelos direitos sociais, devendo estar comprometido com a cidadania, bem como ser enriquecido pela equidade e pelo compromisso de manter as diferenças e as diversidades imunes a

discriminações e estigmas. Neste caso, apesar de não se ter avançado ainda a uma política universal, não se estaria deixando de estender uma proteção – ainda que mínima – ao conjunto (completo) dos que mais precisam (como é a situação das famílias com perfil CadÚnico).

Para o Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, à época da entrevista, Patrus Ananias<sup>98</sup>, a realização da justiça social, o cuidado com os pobres numa perspectiva de direitos e políticas públicas é um imperativo ético. Para ele, o quadro das extraordinárias conquistas científicas e tecnológicas que asseguram a produção de bens necessários a uma vida digna para todos, é inaceitável que uma pessoa esteja excluída dos direitos sociais básicos: alimentação, assistência social, relações familiares e comunitárias, educação, saúde, cultura, informação, capacitação profissional, trabalho. (ANANIAS, 2009).

Com isso, fica evidente que o conjunto de iniciativas do Governo Lula no combate à pobreza e à desigualdade social, apesar do esforço histórico, não significa, necessariamente, que se tenha avançado de modo substancial no que se diz respeito a forjar um perfil do padrão de proteção social brasileiro.

Sendo um programa focalizado, portanto, o PBF torna-se vulnerável a armadilhas do desemprego e da pobreza, entre outros riscos, pois, há uma estigmatização dos beneficiários. “Efetivamente, uma das características das políticas sociais focalizadas é a de não liberarem os indigentes da situação de privação, pois, para que estes façam jus à política, têm que se manter na pobreza absoluta.” (POLITIZANDO, 2009, p. 7).

Essas armadilhas transfiguram-se em fraudes ou omissões quanto à realidade da situação econômica da família, reforçada pela enorme informalidade do mundo do trabalho. É por isso que a gestão do PBF lida, frequentemente, com denúncias, de certa forma, incentivadas pelo poder público e pela imprensa, com ataques sobre a sua eficiência e efetividade. Pode-se associar tal situação à falta de tradição de se lidar, no Brasil, com a linguagem dos direitos sociais, deslocando a situação das políticas públicas, do campo da cidadania, para o de ajuda, no qual o demandante de um serviço deve se apresentar como portador de uma falta. (SPOSATI *et al*, 1989).

Vê-se, com isso, que a construção de um novo espectro de ação pública do Estado na área social não está livre de contradições, que a tornam incapaz de solucionar a problemática dinâmica reprodutiva da pobreza, num contexto fortemente marcado pelas desigualdades sociais.

---

<sup>98</sup> Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em 03 dez.2009.

### 2.3. O CASO BRASILEIRO: TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA OU RENDA BÁSICA DE CIDADANIA?

Retomando os assuntos abordados até o momento, pode-se reafirmar que há um debate recorrente sobre os padrões de proteção social (no meio acadêmico, como também no âmbito governamental), que os diferenciam, principalmente, pelo grau de intervenção do Estado no mercado e na sociedade. E, alguns elementos desses padrões (e os confrontos ideológicos neles contidos), influenciaram o desenho do PBF e continuam orientando-o, com acoplamentos de teorias e ideologias que reemergem, neste complexo mundo atual.

No caso brasileiro, o enfrentamento da pobreza, fenômeno complexo, cujas causas vão desde a insuficiência de renda à falta de acesso aos direitos sociais básicos, requer esforços coordenados das distintas esferas de governo, bem como da sociedade civil.

Por outro lado, nas reflexões sobre o conceito de cidadania e nos debates que são gerados a partir dele (políticas sociais de enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, para emancipação dos cidadãos), identifica-se a noção de transformação social. No âmbito da cidadania, os direitos sociais são os mais dinâmicos e, conseqüentemente, os que têm se multiplicado e se especializado. (BOBBIO, 1992).

Entretanto, a compreensão de que a cidadania não pode conviver com a “exclusão” e que, para tanto, é indispensável retomar a solidariedade como princípio fundamental de coesão social permeia o debate político contemporâneo. (LAVINAS; VARSANO, 1997a).

Eloísa Höfling (2001), por sua vez, advoga que as políticas sociais correspondem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Assim, numa sociedade extremamente desigual e heterogênea como a brasileira, a interação entre os atores estatais e privados no processo de produção das políticas públicas, como afirma Pimenta de Faria (2003), precisa sofrer significativas reformulações e, tendo em vista o surgimento de novos atores, movimentos sociais e ações coletivas, cabe aos pesquisadores da política social lidarem com o que Klaus Frey (2000) chama de “uma realidade caracterizada pela crescente diversidade, complexidade e dinâmica”.

Amparado no estudo apresentado no item 2.1. deste capítulo, compreende-se que o mundo atual vive uma crise política, social e de paradigmas, sem precedentes na história do capitalismo. Isso porque a crise capitalista internacional tende a reforçar a discussão sobre o papel do Estado, e, por conseguinte, das políticas sociais na perspectiva da cidadania e do desenvolvimento social. (DELGADO; THEODORO, 2005).

Se “onde não tem Estado ou onde ele é fraco, não há política social”; se a política social é aquela orientada, em grande parte, pela lógica neoliberal; se há uma crise que torna cada vez mais patente as deficiências do sistema capitalista; e, por fim, se há dois princípios importantes para a concepção e o desenvolvimento de políticas sociais (focalização e universalidade); então, torna-se necessário, para efeitos desta pesquisa, colher evidências sobre a presença desses elementos na política de transferência de renda no Brasil.

Sendo assim, apresentar-se-á, a seguir, o resultado das entrevistas realizadas, retomando os mesmos procedimentos metodológicos apresentados no item 1.3., quais sejam: a busca, por meio de entrevistas com “entrevistados-chave”: pesquisadores, formuladores e gestores da política de transferência de renda no Brasil –; a submissão de três afirmações aos entrevistados; e a coleta de opiniões qualificadas sobre as mesmas.

A segunda destas afirmativas – e a condizente com a dimensão de análise deste capítulo – consiste na seguinte:

*A preocupação maior da política de transferência de renda é proporcionar às pessoas mais pobres uma renda mínima para sua sobrevivência e não deve ser confundida com a renda básica de cidadania (Lei nº 10.835, promulgada em 08 de janeiro de 2004), que trata de uma realidade ainda muito distante.*

A preocupação que se colocou para o investigador foi a de capturar insumos, por meio da manifestação de opiniões, que indicassem a distinção estrutural entre a transferência de renda, a ser realizada de forma universal, e a que atualmente rege o PBF, focalizado na pobreza e extrema pobreza.

Esta categoria de análise remete, portanto, à discussão sobre a universalidade e focalização das políticas sociais públicas. Dessa forma, respostas com parâmetros de fundamentação na diferenciação do PBF e da renda básica de cidadania conduzem à afirmação de que há uma ênfase na focalização, enquanto respostas com parâmetros de

fundamentação na evolução natural do PBF em uma renda básica de cidadania apontam para a busca da universalidade gradual desta política.

A apresentação que se segue obedece a proposta dialógica e polifônica da linguagem e da realidade social, conforme Bakhtin (1992), sem correr o risco de rotular a fala dos pesquisadores, formuladores e gestores da política de transferência de renda no Brasil, mas agrupando suas respostas de forma a criar um diálogo entre estes entrevistados-chave, com a finalidade última de contrapor distintas concepções da realidade sobre a afirmativa proposta.<sup>99</sup>

Assim, passando à análise dos resultados desta entrevista, é possível afirmar que todos os três grupos (formuladores, gestores e pesquisadores) concordam plenamente com a afirmação, com exceção de uma das pesquisadoras, a qual pondera que renda básica de cidadania e programa de transferência de renda não são a mesma coisa, embora pertençam à mesma “espécie”. Renda de cidadania pode não ser tão distante, assim como o PBF também não deve ser encarado como emergencial. Esta opinião é refutada pelos demais, principalmente pelos formuladores e gestores. Para eles, entre pagar um pouco para todos, como seria a renda universal (impossibilitada, segundo eles, pela inviabilidade orçamentária do governo), que seja paga, cada vez mais e melhor, àqueles mais necessitados.

Ainda na concepção dos formuladores, a renda básica de cidadania é um modelo de intervenção que prevê a entrega de uma renda mínima a todos os cidadãos residentes em determinado território, a despeito de seu nível de renda e de sua inserção no mercado de trabalho. Entretanto, em 2003, a avaliação do Governo Lula era que não havia disponibilidade orçamentária para implantar esse tipo de iniciativa, contrariando os defensores da necessidade de sua implantação progressiva.

O PBF seria, portanto, na visão desses formuladores, uma espécie de “focalização ampliada, universalizada”, – se é que é possível definir algo dessa forma –, pois não atende apenas aos miseráveis, aos indigentes, mas acaba abrangendo também os trabalhadores de baixa renda, já que todas as famílias que tenham a renda familiar per capita de até 140 reais por mês têm direito ao PBF. Contudo, defendem que o PBF não é um programa isolado, já que outros programas estão associados a ele, com uma grande ênfase nas políticas de capacitação profissional, de geração de renda, procurando qualificar pessoas beneficiárias do PBF para as oportunidades de desenvolvimento, de geração de emprego que estão crescendo no País com as obras do PAC, com o desenvolvimento do turismo e outras possibilidades de

---

<sup>99</sup> Vale lembrar que o mesmo procedimento foi empregado no item 1.3. e também o será no 3.3. desta dissertação.



trabalho. Na opinião deles, o que o Governo Lula está fazendo hoje no Brasil, no conjunto das suas atividades, vai além da renda básica de cidadania, pois é um conjunto de ações efetivamente voltadas para os mais pobres e, com isso, é possível acabar com a fome no Brasil, reduzindo a pobreza e a desigualdade social. De 2003 a 2007, afirmam que 16,5 milhões de pessoas superaram a situação de pobreza, e 9,6 milhões saíram da indigência<sup>100</sup>.

Ao mesmo tempo, defendem que se conseguiu manter um nível de redução da desigualdade, já que, nos últimos anos, a renda dos 10% mais pobres cresceu num ritmo sete vezes maior que a dos 10% mais ricos.

Esses números podem traduzir um esforço conjunto de governo; são frutos de uma condução acertada das políticas econômicas, articulada com uma preocupação maior de investimento nas políticas sociais.

Se a articulação das políticas e programas sociais é tida como uma conquista para os formuladores, os pesquisadores ponderam que ainda há uma necessidade crescente de articulação (ou mesmo uma vinculação orgânica) das políticas sociais públicas. Para eles, as políticas de garantia de renda têm tido cursos paralelos e não integrados. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), por um lado, a renda mínima por outro, o Fundo da Pobreza por outro, o PBF por outro, cada uma com seu "dono político". A LOAS foi uma exigência constitucional, com caráter participativo, mas também trata de mínimos sociais. Na realidade, segundo os pesquisadores, podem coexistir vários mínimos sociais, mas é preciso articulá-los.

Além disso, para os formuladores, outros aspectos devem ser considerados. A aposta do governo foi que um programa de transferência de renda condicionada (PTRC) como o PBF não garantiria apenas segurança de renda às famílias mais pobres, mas também serviria para viabilizar seu acesso aos serviços de educação e saúde que, a médio prazo, crê-se que poderiam abrir perspectivas de mobilidade social. Além disso, o modelo PTRC tem a vantagem de estimular a articulação entre diversos setores da política social (assistência social, educação e saúde) e de criar oportunidades para o governo de conhecer melhor as

---

<sup>100</sup> A situação de indigência pode ser compreendida como o estado mais grave dentre as graduações de pobreza, equivalendo à mendicância e a moradores de rua (ou sem-teto), que é aquela pessoa que vive em extrema vulnerabilidade social, não podendo garantir a sua sobrevivência com meios próprios. Tal situação de indigência material força a pessoa a viver na rua, perambulando de um local a outro, o que, geralmente, leva a ser chamado de *vagabundo*, ou seja, aquele que vaga, que tem uma vida errante. Disponível em: [www.wikipedia.org.br](http://www.wikipedia.org.br). Acesso em 21.abr 2010.



barreiras que dificultam o acesso das famílias mais vulneráveis aos direitos sociais garantidos pela Constituição.

No entanto, os gestores afirmam que a concepção do PBF não pressupõe o que seria uma renda de cidadania, mas tende a se consolidar como uma renda universal ao longo do tempo.

Interessante observar a ponderação que eles colocam: na renda básica de cidadania, não haveria discussões sobre as “portas de saída”<sup>101</sup> ou emancipação, ao contrário do que agora acontece com o PBF. Na primeira, se o cidadão não encontra colocação no mercado de trabalho, o Estado garantiria meios de sobrevivência (ou garantiria para todos seus cidadãos), o que caracteriza um plano diferente dos PTCR, que cancelam os benefícios em determinadas situações, como o não cumprimento das condicionalidades. Contudo, os gestores acreditam que, apesar de serem duas coisas distintas, o PBF tende a se transformar, a longo prazo (10 ou 20 anos) numa renda universal.

Para eles, o núcleo da Lei promulgada é o PBF, com a esperança de que, em algum tempo, seja implantada a renda universal. Enquanto isso, a lógica é contemplar os mais pobres (focalização). Para os gestores, a renda universal é difícil, mas não inconcebível; por isso, é importante que o PBF, como a opção mais adequada ao atual estágio de desenvolvimento social e econômico do País, continue se expandindo, o que depende sobremaneira dos objetivos políticos.

Esta “opção mais adequada” de um programa focalizado ao invés de uma política garantidora de direitos como as componentes da Seguridade Social, por exemplo, só ressalta o caráter neoliberal do PBF, no ponto de vista dos pesquisadores. Para eles, nem a renda universal escapa da “matriz ideológica” de Hayek, se o imperativo for a ideia de tornar cidadãos em meros consumidores.

Estes pesquisadores argumentam, ainda, que a preocupação em proporcionar às pessoas mais pobres uma renda mínima para sua sobrevivência é típica das políticas sociais neoliberais, pois não há vínculo com a cidadania. O PBF fala de “alívio” do sofrimento da pobreza e não trata de erradicação da pobreza, proporcionando uma renda dirigida aos extremamente pobres e, apesar do valor residual e de sua importância vital para as famílias beneficiárias, é insuficiente para mudar as condições de vida das mesmas.

---

<sup>101</sup> Temática desenvolvida no capítulo III.

Dessa forma, os pesquisadores entrevistados concordam que, ainda que a criação do PBF se constitua como uma etapa para a viabilização da renda básica, ela está bem distante do seu alcance. Observam que a renda básica de cidadania também não pode ficar só no nome.

Na Europa, a primeira proposta era a da renda básica de cidadania. Depois, a palavra cidadania foi retirada, o que leva a considerar que o Brasil parece querer percorrer um caminho inverso.

Na tentativa de estabelecer um *link* com o capítulo anterior, o certo é que o regime neoliberal impera até os dias atuais, apesar de suas fragilidades, e jamais apoiou a universalidade das políticas sociais públicas, especialmente quando se trata de aplicar a perspectiva dos direitos sociais.

Por outro lado, fica claro que a focalização das políticas, principalmente da política de transferência de renda, num País continental como o Brasil, atolado numa cultura política altamente apegada ao patrimonialismo, ao clientelismo e a outras heranças (luso) coloniais, ainda se mostra como um “mal necessário”, pois a justiça redistributiva ainda carece ganhar mentes e corações. A sociedade precisa se envolver, buscar conhecimentos, debater estes assuntos, a fim de aniquilar concepções errôneas e altamente perversas de que o pobre é assim porque quer, ou por consequência direta de uma “seleção natural”.

Por isso, a expansão do PBF, ano a ano, buscando inserir mais famílias e aumentando, gradativamente, o valor do benefício, pode significar avanços na cobertura da população que dele necessita. E isso depende, sobremaneira, do regime político prevalecente, como visto no início do item 2.2.

Com isso, é preciso reforçar o entendimento acerca dos dois tipos de focalização. O que se critica, nestes termos, é a focalização que seleciona arbitrariamente pessoas que se encontram numa mesma situação de pauperização, vulnerabilidade social, desemprego e riscos sociais. É comum os gestores municipais do PBF – que efetivam os cadastros das pessoas pobres – ouvirem reclamações de pessoas que tem vizinhos e parentes recebendo o benefício, enquanto elas ainda não foram contempladas. Culpa das quotas de pobres propostas pelo MDS, com base no IBGE? Parece não ser esse o caminho sugerido pelos pesquisadores do próprio Governo Federal (conforme pesquisa do Ipea apresentada no item 2.2.).

Assim, ao tratar da focalização da atual política de transferência de renda no País, provocando um debate sobre as possibilidades de ampliá-la, cada vez mais, sob o prisma da universalidade, depara-se com o fato de que o PBF – a materialização mais notável deste tipo de política no País – encontra-se voltado ainda aos segmentos mais pobres da camada mais

pobre da população, na sua maioria absoluta, à margem do mercado de trabalho formal ou informal.

Observando-se a orientação teórica, conforme abordado no primeiro capítulo desta dissertação, constata-se que esta política se constitui, inicialmente, em paralelo à sociedade do mercado de trabalho – o que, não raramente, causa distinção entre “pessoas trabalhadoras” e “pessoas beneficiárias”.<sup>102</sup>

Torna-se necessário, portanto, buscar mecanismos de inserção desses segmentos sociais a formas de acesso a fontes de renda, remetendo ao desafio de promover políticas econômicas ditadas pelos parâmetros dos direitos a um padrão digno de vida. Isso significa uma enorme contradição que diz respeito à necessidade de se reverter a lógica da articulação das diferentes políticas de seguridade social, composta por uma vertente voltada ao mercado de trabalho (as pessoas incluídas) e outra à população excluída, funcionando como um espelho do mercado de trabalho e, assim, reforçando os direitos individuais em detrimento dos direitos sociais.

Nesta perspectiva, são criados mecanismos de “portas de saída” (com programas ou ações complementares) para os beneficiários da política de transferência de renda, para acessarem o mercado de trabalho, tema que embasa o desenvolvimento do próximo capítulo.

---

<sup>102</sup> Tal distinção não procede, há visto que a carteira de trabalho assinada não impede a família de receber a transferência de renda, já que o critério para inclusão no PBF é ter renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa. Uma família com quatro integrantes, que tem como renda um salário mínimo, por exemplo, pode acumular os valores do benefício e do trabalho, desde que tenha filho de até 17 anos frequentando a escola. As famílias também podem permanecer no PBF por dois anos, mesmo com variação de renda acima do limite instituído. Esse período é necessário para que a família tenha segurança de que a sua inserção no mercado de trabalho é sustentável. (Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/noticias/mercado-de-trabalho-em-fortaleza-ce-conta-com-a-forca-de-beneficiarias-do-bolsa-familia>. Acesso em 18 mar.2010).

## **CAPÍTULO III**

### **- TERCEIRA DIMENSÃO -**

#### **A MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA ARTICULAÇÃO COM OS PROGRAMAS COMPLEMENTARES**

##### **3.1. A TRAJETÓRIA MINIMALISTA DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E AS QUESTÕES DE COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E INTERDEPENDÊNCIA ORGANIZACIONAL**

Na perspectiva da cidadania – como visto nos capítulos anteriores –, as ações públicas, articuladas com a demanda da sociedade, devem se voltar para a construção de direitos sociais. Para melhor compreensão das políticas sociais (ou do “Estado em ação”), nesta terceira (e última) dimensão de análise, é fundamental a “compreensão da concepção de Estado e de política social que sustentam tais ações e programas de intervenção.” (HÖFLING, 2001, p.30).

Programas de transferência de renda constituem mínimos sociais, a fim de contribuir para o atendimento de necessidades sociais básicas, buscando garantir a autonomia de ação de uma população que, numa sociedade monetarizada, não tem acesso ao grande capital, muito menos aos direitos. O acesso à renda, na perspectiva da cidadania, então, significa realizar direitos, tendo como meta principal propiciar autonomia aos cidadãos. Autonomia que, por sua vez, remete à ideia de fazer com que esta população seja capaz de “eleger objetivos, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões.” (PEREIRA-PEREIRA, 2000, p.70).

Estes programas funcionam, dessa forma, como instrumentos de redução da desigualdade e de alívio imediato da pobreza, já que o desafio de construção de uma sociedade justa, assentada em critérios de equidade social e o mais igualitária possível – no limite do sistema capitalista – passa pela “capacidade de acesso às riquezas produzidas

socialmente, criando condições de ampliação da cidadania.” (MESQUITA, 2006, p. 13).

No entanto, vale ressaltar que, independente das formas como aparece na sociedade, a pobreza no Brasil segue uma trajetória particular como problema social a ser enfrentado pelo Estado. Neste aspecto, tanto políticas de combate à pobreza (como a transferência de renda), como as de promoção da cidadania (como a inclusão produtiva) têm que enfrentar o que Amélia Cohn (2005, p. 49) define como “traço assistencialista (que nega os direitos sociais)” e o “traço clientelista e controlador das pessoas pobres.”

Na verdade, desde Getúlio Vargas, a pobreza tornou-se o tema de políticas específicas do Estado na regulação das relações entre capital e trabalho, formuladas a partir da ótica da construção de um Estado nacional e de um projeto de industrialização. Assim, a proteção social brasileira fundou-se, de forma articulada, com a legislação trabalhista e sindical.

No período desenvolvimentista (esgotado no início da década de 1980), acreditava-se que o desenvolvimento social se daria, automaticamente, com o desenvolvimento econômico. Por isso, a questão social não era identificada como a pobreza em si, e a carteira de trabalho significava o passaporte para o acesso ao sistema de proteção social.

Estudos como o de Pochman *et all* (2003) concluem que os problemas referentes à desigualdade social e pobreza no Brasil são estruturais, independentemente de como se manifestam em termos da questão social ao longo da história.

Nos anos 1990, o governo Collor de Mello não conseguiu fazer com que esta temática entrasse na agenda pública de ação do Estado; e o governo Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, começou a formular políticas sociais, considerando a pobreza como questão social. No entanto, somente no governo Lula, a partir de 2003, “a questão social assume um papel de maior centralidade na agenda pública.” (COHN, 2005, p. 50).

Entretanto, a falta de uma ação pactuada entre os entes governamentais na assistência social contribuiu para deixar uma herança muito pesada de questões não resolvidas para o PBF. Foi somente com a implementação deste Programa “que a necessidade de pactos federativos entrou na agenda de decisão do governo.” (FONSECA; VIANA, 2006, p.464).

Por sua vez, as medidas de transferência de renda ganharam centralidade na agenda do Estado brasileiro a partir dos anos 1990, com a introdução do projeto neoliberal, o qual tem uma contribuição clara na arquitetura do sistema de proteção social, alterando o seu caráter universalista e configurando-o sob a ótica da descentralização, da privatização e da focalização, conforme as diretrizes das agências multilaterais. (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008).

É possível considerar, portanto, que os programas de transferência de renda, no Brasil, situam-se no contexto de hegemonia do projeto neoliberal, distanciando-se de forma crescente da perspectiva universalista inscrita na Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, a descentralização das políticas sociais induzida pela Constituição, como sinônimo de eficiência e democratização, nos termos dos estudos apresentados por Gabardo (2003), trouxe novos desafios para a gestão pública no Brasil. Ao mesmo tempo em que repassou aos governos locais maiores responsabilidades na oferta de políticas públicas e previu mecanismos de participação da sociedade, a nova Carta permitiu ampliação de suas receitas e definiu que as políticas sociais fossem implementadas de forma coordenada pelas três esferas de governo e o DF. (CF, 1988, art. 23).

A necessidade de lidar com a fragmentação de autoridade política e administrativa decorrente da multiplicidade de atores e processos imbuídos do objetivo de garantir aos cidadãos o acesso às políticas sociais levou ao surgimento das chamadas redes de políticas públicas ou, segundo Sônia Fleury,

[...] estruturas multicêntricas, que compreendem diferentes atores, organizações ou ‘nós’ vinculados entre si a partir do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada. (FLEURY, 2002, p. 76).

Vale lembrar, nestes termos, que o enfrentamento da pobreza, fenômeno complexo cujas causas vão desde a insuficiência de renda à falta de acesso aos direitos sociais básicos, requer esforços coordenados das distintas esferas de governo e da sociedade civil. O modelo de gestão do PBF procura conjugar tais esforços por meio da criação de uma rede intergovernamental responsável pela sua implementação, buscando criar uma estrutura de coordenação que respeite a autonomia dos entes federados e reduza os graus de incerteza para cada um dos atores envolvidos.

Apesar de seguir a trajetória minimalista da transferência de renda no País, a criação do PBF, em outubro de 2003, apresentou algumas mudanças. O PBF foi criado pelo Governo Federal, no âmbito da estratégia Fome Zero, com o objetivo de unificar a gestão e a implementação de quatro programas federais de transferência de renda orientados para as famílias mais pobres do país.

Dois destes quatro, o Programa Bolsa Escola (PBE) e o Programa Bolsa Alimentação (PBA), eram programas de transferências de renda condicionados a ações da família em prol de sua educação e saúde, respectivamente. Outros dois dos quatro eram programas de

transferência não condicionais: o Auxílio Gás e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), mais conhecido como Cartão Alimentação. Para este último, a única condição era que a famílias gastasse a transferência exclusivamente com comida. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que é era o programa de transferência de renda condicionada mais antigo do Governo Federal, criado em 1996, foi integrado ao PBF somente a partir de 2006.

Antes da unificação dos programas sob a égide do PBF, eles contavam com agências executoras, sistemas de informação e fontes de financiamento próprias. Tal situação levava a pouca comunicação entre os gestores e entre os sistemas de informação dos diferentes programas, o que quer dizer que, teoricamente, uma família poderia receber todos os quatro benefícios<sup>103</sup>, enquanto outra, com a mesma condição socioeconômica, poderia não receber transferência alguma. Ademais, os valores dos benefícios variavam entre programas, de modo que o Governo Federal poderia fazer transferências distintas para famílias em situações semelhantes.

A justificativa para estas diferenças era que, apesar de serem focalizados no mesmo grupo de famílias, os programas tinham objetivos distintos. Este argumento também era utilizado pelos oponentes à unificação dos programas, por temer que seus objetivos específicos fossem prejudicados com a unificação.

Com o PBF, uniformizaram-se os critérios de entrada e os valores do benefício, bem como a agência executora<sup>104</sup> e o sistema de informação.

Uma das mudanças mais importantes no processo de unificação foi a criação de um sistema único para o registro de famílias elegíveis a diversos programas sociais do Governo Federal, o chamado Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). O CadÚnico, que vinha sendo aperfeiçoado e expandido de forma lenta desde sua criação, em 2001, passou a determinar quem deve receber e quem não deve receber as transferências condicionadas de renda dos programas federais. Ou seja, hoje o PBF tem o mandato legal e a estrutura operacional que lhe permite buscar garantir uma boa focalização do benefício e uma cobertura mais ampla do sistema de transferências.

---

<sup>103</sup> O acúmulo de benefícios não significava nenhuma ilegalidade, pois a legislação da época permitia este tipo de situação, visto que o PBE e o PBA cobriam faixas etárias diferentes, e o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás eram vistos como complementares aos outros programas, admitindo, portanto, seu acúmulo com outros benefícios.

<sup>104</sup> Atualmente, a agência executora do PBF é a Secretaria Nacional de Renda para a Cidadania (Senarc) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Cabe ressaltar que o PBF não constitui sozinho o sistema de garantia de renda mínima focalizada no Brasil: há também o BPC, previsto na LOAS. Apesar de utilizarem linhas de pobreza (elegibilidade) diferentes para a seleção de beneficiários (o PBF trabalha com R\$140 per capita e o BPC com ¼ do salário mínimo vigente), ambos são focalizados em famílias pobres. Porém, estes benefícios trabalham com conceitos diferentes de família para efeito do cálculo da renda familiar per capita.

Ainda que, à primeira vista, tais programas pareçam bastante imediatistas, a transferência monetária direta representa, para famílias sem nenhuma renda ou com renda insuficiente, condições progressivas para a superação da pobreza e de sua reprodução. Mas, para isso, torna-se necessário afirmar os programas de transferência de renda como política pública capaz de fortalecer os direitos sociais, ampliar a cidadania e caminhar na superação das marcas meritocráticas, residuais e paternalistas do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Agrega-se aqui a necessidade de aumentar o repasse de recursos financeiros, humanos, materiais e institucionais para o desenvolvimento satisfatório dos programas, além de associá-los a outras políticas estruturantes, como saúde, educação e trabalho. (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008).

Do ponto de vista do governo federal, a implementação do PBF apresenta elevado grau de interdependência com os governos subnacionais, sobretudo municipais. No tocante ao acompanhamento das condicionalidades<sup>105</sup>, evidenciam-se relações de interdependência horizontal da Senarc com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), ambas do MDS, e com os Ministérios da Saúde (MS) e Educação (MEC).

Enquanto o governo federal financia e institui a regulamentação<sup>106</sup> e os instrumentos normativos do PBF, grande parte das ações operacionais de implementação está localizada no nível municipal. As mais de 12 milhões de famílias beneficiárias encontram-se espalhadas em todos os 5.565 municípios brasileiros e Distrito Federal. A magnitude do Programa e sua extensa capilaridade potencializam as dificuldades existentes nas relações de interdependência e requerem instrumentos de coordenação criados especificamente para uma nova realidade de política de combate à pobreza.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Vide Glossário (p.171-172).

<sup>106</sup> Esses arranjos de regulamentação, segundo Polanyi (2000), remetem à Revolução Industrial e tem a ver com os direitos sociais emergentes no século XIX.

<sup>107</sup> O PBF transfere cerca de R\$ 1,177bilhões/mês (outubro/2009), ou cerca de R\$ 13,1 bilhões (previstos para 2010), com um volume de transações (saques) que remonta a cerca de 12 milhões de operações mensalmente e um valor médio de benefício pago de R\$ 94,28.



Assim, pode-se dizer que existe um compartilhamento de responsabilidades entre as esferas governamentais e, em menor medida, a sociedade civil. Os beneficiários do PBF estão nos municípios e devem ser localizados pelos órgãos locais. O cadastramento dessas famílias, assim como a prestação dos serviços básicos de saúde, educação e assistência social também ocorrem nos municípios, a partir da oferta do poder local.

Com os governos estaduais também há relação de interdependência, embora num nível menor. Os estados não atuam diretamente na implementação do PBF, mas devem apoiar, principalmente, municípios menores e menos estruturados, com suporte tecnológico, treinamento e oferta complementar dos serviços básicos, além de informar aos municípios a frequência escolar de crianças e adolescentes beneficiários matriculados em escolas estaduais.

O acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação, embora se dê no nível local, com o monitoramento do governo federal, apresenta uma forte interdependência entre as instâncias federais gestoras dessas áreas sociais.

As políticas de saúde, educação e assistência social foram definidas na CF/1988 como universais e de responsabilidade do poder público, sendo implementadas de acordo com os preceitos federativos brasileiros. Ou seja, embora o governo federal tenha papel fundamental na regulamentação e construção das políticas nacionais, a implementação ocorre nos níveis locais, baseada na divisão de responsabilidades com estados e municípios.

O monitoramento do cumprimento das condicionalidades permite identificar, nos casos de não cumprimento dos compromissos, as famílias em situação de maior vulnerabilidade que deverão ser priorizadas nos processos de acompanhamento familiar realizado pelas áreas de assistência social municipais. Há, assim, uma forte interdependência entre o PBF e a área de assistência social em todos os níveis governamentais tanto para o registro da frequência nos serviços socioassistenciais das crianças e adolescentes PETI, quanto na oferta de serviços específicos para as famílias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades.

Vale ressaltar que a interdependência em relação à assistência social está presente também no uso de estruturas do SUAS como a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) ou espaços como o Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social (Congemas) e o Fórum dos Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas) para negociar a regulamentação de novos processos como, por exemplo, o repasse de recursos para apoio à

“gestão descentralizada” (SIMÕES, 2009), a partir de indicadores de desempenho<sup>108</sup>. Além disso, os recursos repassados com base em tais indicadores são transmitidos ‘fundo a fundo’, ou seja, do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos estaduais e municipais equivalentes.

Outro aspecto do PBF no qual se insere mais uma importante relação de interdependência é o fato de o pagamento da transferência de renda se dar diretamente do governo federal para o responsável legal da família beneficiária, por meio da Caixa Econômica Federal, sem a intermediação das esferas subnacionais.

Neste momento, vale lançar mão do referencial teórico oferecido pela *policy analysis*, defendido por Klaus Frey (2000) como a mais apropriada para a análise de políticas públicas no contexto da realidade brasileira. Sob este referencial, é possível constatar que os atores governamentais desencadeiam um processo com resultado material concreto. Neste caso, os conteúdos da política de transferência de renda, que podem ser observados na implementação do PBF, dispõem de respectivos recursos para desempenhar suas atribuições, inclusive os simbólicos. (GABARDO, 2003).

Assim, tendo em vista o âmbito ou esfera de governo na qual se inserem, estes atores e respectivos recursos encontram-se distribuídos nas tabelas a seguir:

Tabela II – Atores e Recursos na Esfera Federal

| Atores                   | Recursos   |
|--------------------------|--|
| Presidência da República | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos de Poder – Presidente da República é liderança reconhecida e com grande aprovação popular.</li> <li>• Recursos Simbólicos – Presidente ligado às questões/causas sociais.</li> <li>• Recursos Financeiros – Esfera de decisão sobre alocação de recursos orçamentários.</li> </ul> |

<sup>108</sup> O repasse de recursos financeiros aos entes federados para apoio à gestão do PBF é feito por meio do Índice de Gestão Descentralizada – IGD-M – no caso dos municípios, e do Índice de Gestão Descentralizada Estadual – IGD-E – no caso dos estados. O IGD, criado pela Portaria GM/MDS nº 148, de 27/04/2006 (Anexo II), é um indicador (número que varia de 0 a 1) que mede a qualidade da gestão municipal do Programa nas áreas de cadastramento e acompanhamento das condicionalidades. O IGDE, criado pela Portaria GM/MDS nº 76, de 6/03/2008 (Anexo IV), é um indicador similar ao IGD, só que voltado para a gestão estadual. Mede sua qualidade por meio do desempenho agregado dos respectivos municípios no cadastramento e acompanhamento das condicionalidades, na informação da frequência em escolas estaduais, na adoção da versão mais recente do aplicativo do CadÚnico, assim como no cumprimento de metas específicas relativas à identificação civil. Em ambos os casos, cada ente federado conta com um teto máximo mensal de recursos, baseados no número de famílias pobres, que são repassados pelo governo federal segundo o respectivo desempenho na gestão.

|  |   |
|--|---|
| MDS – Gabinete do Ministro                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos de Poder – Ministro chefia e coordena ações do MDS.</li> <li>Recursos Simbólicos – Ministério unificou e ampliou as ações de combate à pobreza.</li> </ul>  |
| Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos de Poder – Tem mandato para coordenar as ações federais de implementação do PBF e do CadÚnico.</li> <li>Recursos Financeiros – Gerencia a execução do orçamento do PBF (para 2010, estão previstos cerca de R\$ 13 bilhões).</li> <li>Recursos Humanos – Possui <i>staff</i> formado predominantemente por servidores do Estado, sem viés político para ocupação dos cargos de direção.</li> </ul>  |
| Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos de Poder – Tem mandato para coordenar as ações federais de implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.</li> <li>Recursos Institucionais – Gerencia os programas e serviços da assistência social, tais como CRAS/PAIF, Peti e Projovem Adolescente.</li> <li>Recursos Simbólicos – Área de Assistência Social possui coalização relativamente organizada.</li> </ul>   |
| Caixa Econômica Federal (Caixa)                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos de Poder – instituição politicamente forte e importante ator na implementação de projetos/programas do Governo Federal, instituído legalmente como Operado do Programa.</li> <li>Recursos Informacionais e Tecnológicos – Provê e gerencia os sistemas de informação mais importantes na gestão do PBF: CadÚnico e Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), que realiza a gestão de benefícios do PBF.</li> <li>Recursos Institucionais – Possui grande rede Superintendências regionais/estaduais, agências bancárias e rede de correspondentes bancários, com grande capilaridade e capacidade de operação.</li> </ul> |
| Ministério da Educação (MEC)                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos de Poder – Coordena as ações na área de educação no Brasil.</li> <li>Recursos Institucionais e Humanos - Coordena milhares de funcionários e serviços na área de educação em todo o país.</li> <li>Recursos Informacionais e Tecnológicos – Desenvolveu e gerencia o Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar</li> </ul>   |
| Ministério da Saúde (MS)                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos de Poder – Coordena as ações na área de saúde no Brasil.</li> <li>Recursos Institucionais e Humanos - Coordena milhares de funcionários e serviços na área de saúde em todo o país.</li> <li>Recursos Informacionais e Tecnológicos – Desenvolveu e gerencia o Sistema Bolsa Família na Saúde, destinado ao acompanhamento da condicionalidade na respectiva área.</li> </ul>   |

|  |  |
|--|--|
| Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos de Poder – constituem, respectivamente, os órgãos de controle interno e externo do governo federal. Fiscalizam a utilização dos recursos do Programa nas três esferas de governo.</li> </ul> |
|--|--|

Tabela III – Atores e Recursos na Esfera Estadual

| Atores   | Recursos   |
|--|--|
| Coordenação Estadual do PBF e do CadÚnico, instituídas no âmbito das Secretarias Estaduais de Assistência Social | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos de Poder – É a referência nos estados para a interlocução sobre a gestão do PBF e do CadÚnico tanto com os municípios quanto com a União, apesar de possuir poucos recursos humanos e técnicos.</li> <li>Recursos Financeiros – Acompanha e gerencia recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGDE).</li> </ul> |
| Secretaria Estadual de Saúde (Coordenador de Alimentação e Nutrição)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos de Poder – Coordena a rede estadual de saúde.</li> <li>Recursos institucionais e humanos - Coordena as regionais de saúde no estado, que atuam no apoio aos municípios.</li> </ul>   |
| Secretaria Estadual de Educação (Coordenador Estadual da Educação)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos de Poder – Coordena a rede estadual de educação.</li> </ul>  |
| Superintendência Estadual da Caixa   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos Informacionais e Tecnológicos – Como braço operacional da Caixa nos estados, presta apoio direto aos municípios sobre a operacionalização dos sistemas de informação disponibilizados pela Caixa.</li> </ul>   |

Tabela IV – Atores e Recursos na Esfera Municipal

| Atores   | Recursos   |
|--|--|
| Gestor Municipal do PBF (cerca de 90% dos gestores municipais do PBF estão lotados nas Secretarias municipais de Assistência Social) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos de Poder – É o responsável, no município, pela gestão do PBF. É indicado pelo Prefeito na assinatura do Termo de Adesão ao Programa e coordena suas ações de implementação, inclusive a articulação intersetorial.</li> <li>Recursos Financeiros – Acompanha e gerencia a alocação de recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).</li> </ul> |

|   |   |
|---|---|
| Gestor Municipal do CadÚnico                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos Informativos e Tecnológicos – Gerencia os processos de cadastramento e atualização cadastral nos municípios.</li> </ul>   |
| Secretaria Municipal de Assistência/Desenvolvimento Social    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos de Poder – É responsável pela implementação do SUAS e os programas e serviços da Assistência Social, tais como CRAS/Paif, Peti, Projovem Adolescente.</li> <li>Recursos institucionais e humanos - Possui rede de serviços e profissionais em fase de estruturação e com relativa capacidade operacional.</li> </ul>                                  |
| Secretaria Municipal de Educação (Operador Municipal Master)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos de Poder – É responsável, no município, pelo acompanhamento da frequência escolar do PBF. A Secretaria é responsável pelo gerenciamento da rede municipal de educação.</li> <li>Recursos institucionais e humanos - Possui grande contingente de profissionais de educação e coordena as escolas.</li> </ul>  |
| Secretaria Municipal de Saúde (Gestor do Módulo PBF na Saúde) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos de Poder – É responsável, no município, pelo acompanhamento das condicionalidades de saúde. A Secretaria é responsável pelo gerenciamento da rede municipal de saúde.</li> <li>Recursos institucionais e humanos - Possui grande contingente de profissionais, equipes do Programa Saúde da Família – PSF e grande capacidade operacional.</li> </ul> |
| Instâncias de Controle Social – ICS                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos de poder – as Instâncias de Controle Social são formadas por membros da sociedade civil e do governo e têm como missão de fiscalizar a execução do PBF no município.</li> </ul>   |

Segundo Sonia Fleury (2002b), a natureza e a distribuição dos recursos em uma rede influem nos padrões de interdependência entre os atores. Assim, a formação dos diversos vínculos entre os atores descritos acima, em cada um dos processos de gestão do PBF, pode revelar a preponderância de algum deles na gestão dessas interdependências, demandando processos mais ou menos intensos de barganha. Via de regra, no PBF, é o governo federal que assume o protagonismo desses vínculos, ao deter maiores recursos de poder, políticos e financeiros.

Embora as decisões tomadas pelo nível federal geralmente impliquem maiores tarefas para os entes federados, verifica-se, no caso do PBF, a vinculação crescente dessas decisões a contrapartidas que promovem o fortalecimento institucional dos governos subnacionais, tais como repasses de recursos para apoio à “gestão descentralizada” (SIMÕES, 2009), amplas

capacitações gerenciais e operacionais, assim como acesso a versões atualizadas dos aplicativos utilizados na gestão da informação. Tendo em vista os incentivos que tais iniciativas trazem, somado ao baixo poder de veto dos demais atores que computam também custos políticos<sup>109</sup>, cabe aos outros atores negociar apenas os prazos e condições de implementação das decisões tomadas pelo governo federal.

Atentando para estas relações de poder, cabe recorrer à análise de Jorge Luis Acanda (2006) sobre a noção de hegemonia, quando ele afirma que “não existe qualquer setor ou relação social que escape do condicionamento do poder existente” (p. 203-204), uma vez que “o poder não é imposto de cima para baixo, mas que seu êxito depende do consenso dos que estão embaixo”, de forma que ele “se produz e se reproduz nos interstícios da vida cotidiana.” (p. 205).

Como afirmado anteriormente, entre os fundamentos do PBF, estão a gestão descentralizada e compartilhada com estados, municípios e DF, além da intersetorialidade, necessária em todas as esferas de governo. É posto, portanto, um desafio de articulação e coordenação em dois sentidos: vertical, entre as esferas de governo; e horizontal, entre as diversas áreas que fazem interface com o PBF, em especial, assistência social, saúde e educação, além das demais pastas que possuam programas complementares voltados ao desenvolvimento das famílias (trabalho e renda, qualificação etc.).

Com relação à coordenação intergovernamental, o PBF busca na CF/1988 as bases para organizar a sua relação com os governos subnacionais. Em seu art. 23, a Constituição Federal estabelece que o combate às causas da pobreza é de competência comum à União, estados, DF e municípios. Não avança, porém, no estabelecimento de procedimentos e instrumentos necessários para a coordenação desse papel comum, de forma cooperada e articulada. Esse vácuo constitucional deixa para o PBF um grande desafio a ser enfrentado: o da construção constante de consensos e o da negociação permanente com os demais entes federados.

Em 2005, iniciou-se o processo de adesão dos municípios ao PBF, com o Termo de Adesão representando a concordância formal do município em participar da gestão do Programa e em assumir a responsabilidade por determinadas atividades de execução.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> A disponibilidade de informações sobre a gestão do PBF tem possibilitado que a imprensa e a sociedade, de forma geral, acompanhem-no cada vez mais, de modo que, se algum ente federado comete alguma falha ou omissão no cadastramento, acompanhamento das condicionalidades ou na fiscalização dos benefícios, logo isso passa a ser veiculado nos noticiários locais e nacionais.

<sup>110</sup> Regulamentado pela Portaria GM/MDS nº 246/2005 (Anexo I).

A partir da adesão, o governo federal passou a contribuir, financeiramente, para a gestão do PBF nos municípios. O objetivo era incentivar a ação de identificação de famílias pobres e sua inclusão no CadÚnico, fortalecendo-o como um instrumento de formulação de política pública. Esse modelo de repasse vigorou até 2006, quando foi criado um indicador de qualidade da gestão municipal, o IGD. Quanto melhor a gestão municipal refletida no IGD, maior é a transferência de recursos realizada.

Se, de um lado, a participação dos municípios está definida desde 2005, o escopo da atuação dos estados no PBF ainda é um processo em construção. Os estados aderiram apenas ao processo de atualização cadastral, comprometendo-se com ações de apoio técnico aos municípios; de capacitação, atuando mais diretamente no acesso das famílias pobres à documentação civil e no cadastramento de comunidades quilombolas e populações indígenas.

Em 2008, com base no Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual firmado pelo MDS e as Secretarias Estaduais de Assistência Social (ou congêneres)<sup>111</sup>, a Senarc criou o IGD-E. Do ponto de vista das atribuições dos estados no PBF, no entanto, essa nova norma não conseguiu avançar muito.

Esses instrumentos têm ajudado a construir um padrão de relações federativas com forte protagonismo do governo federal. Contribui para este argumento a constatação da fragilidade dos espaços institucionais de negociação com os entes federados.

Consultas realizadas em documentos oficiais da Senarc/MDS levam a afirmar que a maioria das decisões, concretizadas em portarias e/ou normas operacionais, têm sido definidas de forma centralizada pelo governo federal, com alguma ou pouca interface com instâncias como a CIT, Fonseas ou Congemas, por exemplo, que congregam os dirigentes dos órgãos subnacionais da Assistência Social, responsáveis pela implementação do PBF.

Cabe indicar, ainda, um outro instrumento utilizado para apoiar a coordenação governamental do PBF, no que se refere à sua fiscalização, que inclui atores federais e estaduais. Trata-se da Rede Pública de Fiscalização do PBF, criada em janeiro de 2005, consolidando as parcerias com os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). O trabalho conjunto destas instituições, integrado ao MDS, tem o objetivo de fortalecer o monitoramento e o controle das ações voltadas à execução do PBF, sem que isso represente qualquer interferência na autonomia e competência de cada uma das instituições.

---

<sup>111</sup> Ver Portaria GM/MDS n°. 350/2007 (Anexo III).

Assim, pode-se dizer que o PBF dispõe de um leque diferenciado no que se refere à transparência da sua gestão e *accountability*<sup>112</sup>, que são analisadas a seguir:

a) Fiscalização:

A fiscalização tem como objetivo garantir a efetividade e a transparência na implementação do PBF, de modo a assegurar que os benefícios sejam efetivamente recebidos pelas famílias que atendem aos critérios de elegibilidade. Pode ser conduzida por meio de: ações *in loco* e à distância, realizadas pela Senarc; denúncias feitas pelas ICS; auditorias e ações de fiscalização realizadas pela CGU e TCU e auditorias das bases de dados e sistemas, especialmente aquelas realizadas na base do CadÚnico, que permitem identificar duplicidades, divergências de informação de renda quando comparada com outras bases de dados do Governo Federal, dentre outras.

No caso de irregularidades apuradas pela CGU, decorrentes das auditorias realizadas nos municípios sorteados, há o encaminhamento para a Senarc, que solicita averiguação aos gestores municipais do PBF (dos municípios auditados) ou à Caixa Econômica Federal. Concluídos os processos de apuração, a Senarc implementa e/ou solicita aos gestores municipais e/ou à Caixa a adoção de medidas saneadoras para cada uma das irregularidades identificadas. Conforme o caso, os resultados das ações de apuração de denúncias são encaminhados às instituições integrantes da Rede Pública de Fiscalização para a adoção de providências no âmbito de suas respectivas competências.

Os resultados de auditorias realizadas nas bases de dados do CadÚnico também são enviados pela Senarc aos gestores municipais, juntamente com as orientações necessárias para o saneamento dos problemas encontrados.

b) Divulgação de informações - Sistema de Informações disponibilizado pela Senarc:

A relação dos beneficiários do PBF e dos respectivos benefícios é de acesso público, tendo divulgação por meios eletrônicos, especialmente no Portal da Transparência<sup>113</sup>. Por

---

<sup>112</sup> Termo sem tradução exata para a Língua Portuguesa. Aproximadamente, equivale à prestação de contas ou responsabilização pelas decisões tomadas. Disponível em [www.ibgc.org.br](http://www.ibgc.org.br). Acesso em 11 fev.2010.



meio da página do MDS<sup>114</sup>, é possível a qualquer cidadão acessar o Sistema de Informações da Senarc e obter informações sobre: estimativa de famílias pobres por estado e município; número de famílias cadastradas por estado e município; e repasse de recursos financeiros para estados e municípios.

Além disso, a Secretaria disponibiliza a Central de Sistemas, um aplicativo desenvolvido para utilização via internet<sup>115</sup>, que provê um único canal de acesso aos sistemas *web* utilizados pelos municípios na gestão do PBF. Seu objetivo é conferir maior segurança às informações constantes nos sistemas e melhorar os procedimentos de comunicação com os gestores municipais. Tais informações são de acesso exclusivo aos gestores municipais.

c) Observatório de Boas Práticas de Gestão:

A Senarc disponibiliza no seu portal da *internet* um observatório, com o objetivo de identificar, reunir e divulgar as boas práticas na gestão do PBF, desenvolvidas por estados e municípios, bem como apoiar a constituição de uma rede de gestores que atuam na implementação e no acompanhamento do PBF.

d) Controle Social:

Segundo Spinelli e Costa (2007), os conselhos constituem mecanismos de *accountability*, pois favorecem a democratização da gestão pública, ao possibilitarem a participação dos cidadãos de modo integrado com as ações desempenhadas pelo Estado e ao permitirem a efetivação do controle social, entendido como o controle exercido pela sociedade sobre as ações governamentais.

A Lei nº 10.836/2004, que cria o PBF, estabelece o Controle Social como um de seus componentes, garantindo a participação da sociedade na sua execução e acompanhamento. O controle e a participação social são realizados, em âmbito local, por um conselho formalmente constituído pelo município ou pelo DF, respeitada a paridade entre governo e sociedade civil.

---

<sup>113</sup> Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/> Acesso em 01 out.2009

<sup>114</sup> Disponível em <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizsrch.asp> Acesso em 01 out.2009

<sup>115</sup> Disponível em <http://aplicacoes2.mds.gov.br/senarc/> Acesso em 01 out.2009

O controle social, no nível estadual é facultativo, podendo ser exercido por conselho instituído formalmente, nos moldes dos conselhos municipais ou do DF.

O Decreto nº 5.209/2004 (Anexo VI), que regulamenta o PBF, define o papel da ICS e sua composição, estabelecendo as atribuições das instâncias municipais e estaduais. Na formalização de sua adesão ao PBF, mediante Termo de Adesão, o município deve constituir a ICS, na forma de conselho ou comitê, com vistas a realizar o acompanhamento do Programa. A Senarc instituiu ainda uma Instrução Normativa nº 01/2005 definindo as atribuições das ICS, dentre elas:

- Acompanhar os atos de gestão de benefícios do PBF e dos programas remanescentes realizados pelo gestor municipal;
- Avaliar, periodicamente, a relação de beneficiários para identificar as famílias que não reúnam características de elegibilidade ao PBF, ocasião em que o gestor municipal e a Senarc deverão ser informados para a adoção de medidas cabíveis;
- Verificar a oferta dos serviços para o cumprimento das condicionalidades e dedicar-se, em especial, às famílias mais vulneráveis e necessitadas, estimulando a interação e a cooperação entre as áreas de saúde, educação, assistência social e outras;
- Estimular a participação comunitária no acompanhamento da execução do PBF no município;
- Fiscalizar a transparência e a adequação dos registros e das atividades, articulando-se com a Rede Pública de Fiscalização.

Para exercício das suas atribuições, às ICS é franqueado o acesso aos formulários do CadÚnico e aos dados e informações constantes no Sistema de Gestão de Benefícios, bem como às informações relacionadas às condicionalidades, além de outras que venham a ser definidas pelo MDS.

Dessa forma, os conselhos se caracterizam como instâncias de controle e de estímulo à participação social, uma vez que devem executar ações relativas ao monitoramento das atividades de gestão do programa e ações, objetivando incrementar a participação da sociedade na sua execução, desempenhando, dessa forma, funções de fiscalização e de mobilização.

Para Sônia Draibe (2004), o desafio é encontrar soluções para a ampliação e aprofundamento das instituições de direito público, para fazer que a vida econômica e social

se submeta a critérios verdadeiramente sociais e democráticos de racionalidade e controle político.

e) Avaliação e Monitoramento:

O MDS instituiu um órgão específico para cuidar da avaliação e monitoramento dos seus programas: a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), que desenvolveu sistema específico para esta finalidade. Segundo Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), a construção e operacionalização do Sistema de Avaliação e Monitoramento (SAM), representam um esforço importante, no sentido de melhorar a gestão da informação, dos programas e políticas de desenvolvimento social, buscando aperfeiçoar seu desempenho. Conforme análise dos autores, esta iniciativa se mostra inovadora quando considerados dois aspectos. Um deles diz respeito à institucionalização da função avaliação e monitoramento, como parte integrante do processo de gestão dos programas; e o outro, refere-se à *accountability*, efetivada por meio da publicização dos indicadores de monitoramento, da publicação dos resultados dos estudos de avaliação, bem como da disponibilização dos microdados das pesquisas realizadas à comunidade científica.

Observa-se, portanto, que o PBF encontra-se inserido num contexto político administrativo voltado para as noções de coordenação intergovernamental e interdependência organizacional, em cujos mecanismos pode-se notar um acentuado empenho não só em desenvolver um amplo programa de transferência de renda, como também em cumprir a articulação consagrada na Legislação vigente.

Após esta sucinta apresentação do PBF, porém, torna-se perceptível que ele se encontra inserido ainda na trajetória minimalista da transferência de renda no País, com um forte “viés liberal” e um “caráter compensatório”, marca da noção de proteção social no Brasil. Com isso, tem-se que os sistemas de proteção social só serão aqui aprimorados mediante a construção de uma Política Nacional de Transferência de Renda (ou de Desenvolvimento Social), que seja capaz de articular programas e recursos, associando-a à revisão do atual modelo de política econômica, concentrador de renda e fortalecedor das desigualdades sociais.

Vale salientar, por fim, que, mesmo com todos os problemas, a transferência de renda em execução no Brasil do Governo Lula significa um grande salto, pois além de ser uma

forma de redistribuição das riquezas nacionais, não impõe nenhum tipo de restrição para a utilização deste recurso. Todavia, como visto, não rompe com o histórico minimalista que marca esta política (assim como a de assistência social), já que o beneficiário deve receber o mínimo para sua sobrevivência, como forma de não o desmotivar na busca por um lugar no mercado de trabalho. É o assunto do próximo item.

### 3.2. PROGRAMAS COMPLEMENTARES: O COMPLEXO CONTRADITÓRIO TEÓRICO METODOLÓGICO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO CONTEXTO DE UM GOVERNO POPULAR E DE UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INTERGOVERNAMENTAL

Os últimos anos do século XX, bem como os iniciais deste, têm sido marcados por profundas alterações no âmbito das políticas sociais. Isso pode ser observado tanto nos países centrais quanto nos periféricos, pois as grandes transformações econômicas e sociais, especialmente com o rearranjo do mercado capitalista, a regionalização dos mercados e a crescente concentração do capital financeiro, vêm ocasionando o aumento da pobreza e da exclusão de vastos contingentes populacionais. Nesse cenário, crescem as demandas por ações estatais voltadas à proteção social, principalmente dos que se encontram fora do mercado de trabalho ou vivendo sua precarização.

É notório que o Brasil, economicamente, cresceu muito, chegando a ser a oitava economia mundial entre os anos 1960-1970<sup>116</sup>. Lamentavelmente, não chegou a ser consolidada, no mesmo período, uma rede nacional integrada de políticas públicas voltadas para a assistência e emancipação dos pobres, não se distribuiu renda, e não foram estabelecidas, com clareza, as normas relativas ao princípio da função social da propriedade e do lucro. O crescimento econômico não teve base para se manter e expandir e vieram as décadas perdidas do final do século passado.

Com isso, a justiça social ainda clama por ser fundada nas políticas públicas de proteção e promoção social, atendendo também às demandas da racionalidade do desenvolvimento econômico.

Além disso, como anunciado no item anterior, a complexidade dos problemas que as redes de políticas públicas buscam enfrentar trazem desafios de diversas naturezas. Ao tratar sobre as redes de políticas públicas, Sonia Fleury traz a seguinte definição:

A interdependência é uma condição segundo a qual cada organização depende de outra, sem que isso implique

---

<sup>116</sup> Disponível em <http://www.favelization.com/2009/04/cinquenta-anos-em-cinco.html>. Acesso em 25 set.2009. Em 2008, a mídia chegou a veicular a informação de que a crise capitalista internacional faria o Brasil conquistar este patamar, apesar de que esse resultado não viria acompanhado da contrapartida da distribuição de renda, caindo para o 62º lugar do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), apurado pela ONU. Em 2008, o FMI colocava o Brasil como a nona maior economia, enquanto o Banco Mundial o classificava como a décima. (Disponível em <http://bbcnews.com.br/index.php?p=noticias&cat=172&nome=Brasil&id=112457>. Acesso em 25 set.2009).

uma relação de subordinação entre elas. Em uma situação de interdependência, o comportamento de uma parte não pode considerar-se de forma isolada das demais, o que aumenta o grau de incerteza para cada uma delas. (FLEURY, 2002, p. 102).

Como discutido nos itens anteriores, portanto, a finalidade do PBF, no curto prazo, é aliviar os problemas decorrentes da situação de pobreza e, no longo prazo, investir no capital humano, quebrando o ciclo da pobreza entre gerações. Neste sentido, muitos trabalhos têm sido realizados para avaliar os impactos do PBF sobre variáveis como frequência escolar, trabalho infantil, gastos com alimentação, entre outros. Tais estudos mostram que o Programa já apresenta resultados importantes como a “boa” focalização, contribuição significativa para redução da pobreza e da desigualdade, bem como para a melhoria da situação alimentar e nutricional das famílias beneficiárias. Por outro lado, há aspectos negativos a serem considerados, como o aumento do número de reprovações escolares, os resultados limitados em termos de inclusão social e a deficiência na articulação com outras medidas governamentais, especialmente, na área da educação<sup>117</sup>.

Pesquisa conduzida por Soares, Ribas e Osório (2007) mostra que o PBF foi o segundo fator que mais contribuiu para a redução da desigualdade de renda no País, ainda que essas transferências representem apenas 0,5% da renda total das famílias brasileiras. Entre 1995 e 2004, o Índice de Gini<sup>118</sup> no Brasil caiu 4,7%, tendo sido o PBF responsável por 21% dessa queda. O Programa também mostrou impactos significativos sobre os índices de pobreza e, sobretudo, de extrema pobreza no Brasil, sendo responsável por 12% da redução da pobreza e 19% da extrema pobreza no país, nesse período. As transferências realizadas pelo PBF representaram mais de 10% do total da renda percebida pelos 5% mais pobres da população brasileira. A pesquisa também mostra que o PBF teve impacto significativo sobre o consumo das famílias assistidas com gêneros alimentícios, educação e vestuário infantil.

O PBF também teve impacto positivo sobre os índices de frequência e de evasão escolar. A falta injustificada de crianças assistidas pelo Programa é 3,6% menor que o de crianças não atendidas. A probabilidade de deixar a escola também é menor entre as crianças

---

<sup>117</sup> A Comissão de Educação do Senado aprovou, no dia 02/03/2010, projeto que prevê aumento do benefício do PBF, de acordo com o desempenho educacional das crianças. O projeto de lei estabelece que terão direito ao novo benefício crianças e adolescentes de 6 a 17 anos. O valor a ser pago será regulamentado pelo governo federal. (Disponível em: <http://colunistas.ig.com.br/luisnassif/2010/03/02/a-insustentavel-leveza-da-bolsa-familia/> Acesso em: 18 mar 2010.)

<sup>118</sup> Indicador que mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos, segundo a renda domiciliar *per capita*.

assistidas (1,6%). A redução dos índices de evasão escolar, entretanto, foi acompanhada do aumento do número de reprovações, o que confirma que o PBF, ao intervir apenas na demanda, não é capaz, por si só, de impactar positivamente em todos os aspectos educacionais.

Outro resultado apresentado por esses pesquisadores foi o impacto positivo na participação da força de trabalho, sobretudo entre as mulheres. Adultos assistidos pelo PBF tiveram participação no mercado de trabalho 2,6% maior do que aqueles não assistidos, sendo a participação das mulheres beneficiadas pelo PBF 4,3% maior que a de homens assistidos. Tal fato contraria as críticas feitas aos programas de transferência de renda, segundo as quais tais iniciativas estimulariam as pessoas assistidas a parar de trabalhar.

Há, portanto, um relativo consenso de que o PBF impede que milhões de famílias caiam na mais extrema miséria, revestindo-se de inegável importância social. Todavia, há outras questões que ainda estão por ser resolvidas. Uma delas é a discussão sobre transformação ou não do Programa em um direito. Existem, atualmente, mais de seis milhões de famílias no CadÚnico com perfil compatível para serem incluídas no PBF<sup>119</sup>, e somente não o são por conta da limitação das metas municipais (quotas de beneficiários) previstas a partir dos dados do IBGE, tendo em vista os critérios de elegibilidade do Programa<sup>120</sup>.

Cabe, então, rever até que ponto a fixação de tais metas corresponde à realidade atual, para que o PBF alcance efetivamente a população mais vulnerável do país. A legitimação legal e real do PBF enquanto um direito coroaria sua trajetória no aperfeiçoamento do Sistema de Proteção Social Brasileiro.

Sob o ponto de vista da administração pública – sob um governo popular, proveniente de movimentos de massa –, é possível avaliar que os avanços são imensos, dado que o PBF apenas agora completou seis anos de existência<sup>121</sup>. Neste tempo, construiu um denso e complexo arcabouço legal, no sentido de institucionalizar uma estrutura de coordenação intra e intergovernamental que, não sem alguns percalços, vem administrando os conflitos e permitindo a construção de sistemas de informação e procedimentos seguidos pelos diversos atores envolvidos no seu processo de implementação.

---

<sup>119</sup> Se subtraída a quantidade de famílias beneficiárias (12.500.244) da quantidade de famílias cadastradas (19.288.559), de acordo com a folha de pagamento de dezembro/2009.

<sup>120</sup> Sobre isso, ver a Portaria GM/MDS N° 341, de 07 de outubro de 2008 (Anexo V).

<sup>121</sup> Em 09 de janeiro de 2010.

Destaca-se, neste sentido, a instituição dos sistemas de cadastro, de gestão de benefícios, de gestão de condicionalidades, além dos indicadores de desempenho que permitem o repasse de recursos para apoio à gestão descentralizada, o que vem, inquestionavelmente, fortalecendo os órgãos locais de assistência social para implementação de suas políticas, de uma forma geral.

É sabido que todos estes avanços foram obtidos a partir da indução e coordenação do governo federal, no sentido de estabelecer uma dinâmica produtiva de funcionamento da rede intergovernamental, que informa o modelo de gestão do PBF, buscando reduzir incertezas, respeitar a autonomia e não estabelecer relações de subordinação em relação aos demais entes federativos. Preocupados com a governabilidade, estes mecanismos foram construídos para combater gramáticas políticas tão enraizadas na cultura política brasileira, como o clientelismo e o insulamento burocrático. (NUNES, 1999).

Todavia, este processo é naturalmente conflitivo e o fato de a União estar em posição de vantagem em relação aos recursos disponíveis para desempenhar seu papel tem, por vezes, resultado em um protagonismo equivocado, desequilibrando o funcionamento da rede e prejudicando sua consolidação.

Como pode ser inferido da análise dos quadros sobre os atores e seus respectivos recursos (no item anterior), a coordenação de uma rede com alto grau de interdependência entre seus atores demanda sabedoria e discernimento sobre momentos de avançar, induzir e propor, tanto quanto sobre momentos de aguardar, orientar e ouvir. Dessa forma, é importante que, a cada nova medida, o governo federal dê tempo aos governos subnacionais para assimilar ou reformular suas atribuições em relação ao estabelecimento de novos processos, assim como negociar eventuais ampliações ou restrições de suas responsabilidades. Dentro dessa perspectiva, a União contribui para o fortalecimento institucional dos demais entes federados, além de fortalecer os vínculos entre os atores da rede.

Acredita-se que a gestão de conflitos pela via negociada, utilizando moderadamente os recursos de poder, pode ser mais custosa e demorada, mas acaba sendo mais benéfica para a estrutura de gestão do PBF, que assim acelera seu caminho rumo a uma política pública consolidada, reduzindo os riscos de ser afetada por discontinuidades administrativas decorrentes de eventuais mudanças de orientação político ideológica em todas as esferas de governo, sobretudo a federal.

Nesse sentido, pode-se avaliar que há ainda oportunidades de aperfeiçoamento do modelo de gestão do PBF. Uma das mais urgentes consiste no avanço em relação à definição



do papel dos governos estaduais na gestão do Programa, de forma a provocar uma ruptura com o caráter assimétrico e hierárquico que marca, historicamente, como mostram os estudos de Luiz Henrique Bahia (2003), a organização da ordem pública e, por conseguinte, o próprio clientelismo.

De fato, a identificação de um padrão de relações intergovernamentais, excessivamente concentrado no governo federal, enfraquece as possibilidades dos demais atores desta rede, sob o risco constante de ultrapassar o limite entre hierarquia, autonomia e subordinação na sua relação com os entes federados. O limite é muito tênue e está na agenda do dia em relação à discussão do papel dos estados. É necessário pensar a gestão pública com base nos programas, de forma a estimular a ação coordenada entre os entes intergovernamentais e criar um discurso consensual. (ABRUCIO, 2004).

Entretanto, até agora, as propostas de regulamentação, neste sentido, vêm sendo conduzidas pelo governo federal, verificando-se, apenas mais recentemente, uma postura mais crítica dos governos estaduais em relação à sua posição na gestão do PBF.

Segundo Sonia Fleury (2002b), o poder de uma organização aumenta na medida em que sua participação se converte em condição essencial para a conservação de uma rede. Cabe aos estados, portanto, assumir o protagonismo dessa discussão e tornarem-se mais proativos e propositivos em relação às suas oportunidades de atuação, sob pena de contribuírem para o desequilíbrio de poderes entre os atores da rede e a enfraquecerem, deixando um vácuo de coordenação regional que poderia fortalecer o encadeamento produtivo das situações de interdependência entre as esferas de atuação federal e municipal.<sup>122</sup>

Em tempo, não se deve esquecer de apontar a fragilidade dos canais de participação da sociedade civil no PBF, que não prevê formas de participação organizada das organizações não governamentais. A única forma institucional prevista neste sentido se dá por meio da composição das ICS, pelas entidades representantes da sociedade civil na mesma proporção de representantes do governo.

Como o papel destinado a estas instâncias estava, até bem pouco tempo atrás<sup>123</sup>, limitado à fiscalização e altamente dependente do gestor municipal para acesso a informações

---

<sup>122</sup> Tal constatação pode ser confirmada pelos resultados preliminares do Projeto de Acompanhamento da Qualidade da Gestão Municipal do PBF e CadÚnico (em desenvolvimento pela Senarc/MDS), que mostra a necessidade de maior articulação dos estados para se alcançar melhorias na gestão do PBF e CadÚnico como um todo.

<sup>123</sup> Somente com a alteração da Lei nº 10.836 (que cria o PBF) pela Lei nº 12.058, de 13/10/2009, as ICS têm sua atuação mais fortalecida, com a importante responsabilização pela aprovação da prestação de contas referentes aos recursos do IGD nos Estados, municípios e DF.

sobre a gestão do PBF, faz-se necessário aprofundar esta discussão e apresentar propostas de aperfeiçoamento à participação da sociedade civil.

A subestimação dessa dimensão do PBF pode comprometer todo este esforço de consolidação de sua rede intergovernamental, pois é notório que a participação efetiva da sociedade na gestão de uma política pública é uma das principais condições para torná-la mais resistente a descontinuidades administrativas e intempéries políticas. Não foi à toa que esta constituiu num dos pressupostos do processo de descentralização induzido pela CF/1988 e que, agora, o PBF está tendo a oportunidade de dinamizar.

Como já mencionado no item 3.1., no que tange à coordenação horizontal do PBF, pode-se afirmar que esta envolve uma gama variada de ministérios, em diversas áreas. Além disso, a legislação do Programa (art. 4º da Lei 10.836/04) prevê a criação de um Conselho Gestor, de caráter deliberativo, formado por sete ministérios e coordenado pelo MDS. Entretanto, consta que esse Conselho se reuniu poucas vezes. Na prática, a coordenação horizontal é realizada no dia a dia do PBF, em especial em três vertentes:

- A primeira é a coordenação intrínseca ao acompanhamento das condicionalidades: o MEC e MS são responsáveis por organizar e coordenar essa atividade. Para tanto, é necessário que o MDS realize, em conjunto com esses ministérios, uma série de ações encadeadas, que vão desde o envio periódico das informações das famílias beneficiárias no perfil de cada condicionalidade, passando pela mobilização dos gestores municipais das três áreas, até o retorno do registro das informações para a realização da repercussão no benefício das famílias;
- A segunda vertente é de cunho mais operacional e diz respeito ao relacionamento com a Caixa Econômica Federal, agente operador do PBF. Nesse sentido, a relação é regida por um contrato em que as atividades e atribuições de cada parte estão descritas<sup>124</sup>.
- A terceira é a da articulação de programas complementares voltados para as famílias pobres. Nesse aspecto, o CadÚnico é um instrumento relevante por se constituir em um ponto de convergência entre outras áreas de governo. Isso porque a base do Cadastro contém, atualmente, a identificação de quase 20 milhões de famílias pobres com renda de até meio salário mínimo, além de informações socioeconômicas. Além do CadÚnico, a articulação e a coordenação no âmbito dos programas complementares contam com o capital político que o PBF possui. Um exemplo é a ação de qualificação

---

<sup>124</sup> A gestão do referido contrato também é realizada pela Senarc/MDS.

profissional na área de construção civil, que está sendo desenvolvida pelo MTE para os beneficiários do PBF.

Sobre esta última vertente (que trata dos programas complementares) é para a qual se procura direcionar a análise neste momento, retomando-se, para tanto, a discussão iniciada no primeiro capítulo, que apresenta um estudo sobre os elementos teóricos presentes tanto na formulação como também na orientação que o PBF vem recebendo.

É possível observar que, mais recentemente, esta orientação conta com a contribuição, cada vez mais presente, de outras linhas teóricas, a saber: o estabelecimento de redes (sociedade civil organizada; voluntariado; família), que remete à forte presença do *Welfare mix*; e a ideologia pró-trabalho, altamente competitiva e avalizadora, na versão *schumpeteriana* de Estado, a qual reflete a ênfase no *workfare*.

Especialmente esta ênfase no *workfare* pelas políticas sociais, e, sobretudo, da política de transferência de renda, revela-se, de forma clara, na procura pelas “portas de saída” para os beneficiários do PBF. Portas estas que recebem o nome de “programas complementares” ou, ainda, “ações complementares” – uma grande ênfase na inserção dos pobres (considerados dependentes do Estado) no mercado de trabalho, que tem se constituído na ortodoxia do momento em várias partes do mundo.

O principal atrativo desta política, conforme denuncia Pereira-Pereira (2009), é que ela combina objetividade programática com simplicidade administrativa e baixo nível de investimento educacional, o que remete ao império de uma política que,

[...] além de se basear em estratégias do *workfare* como contraponto a legítimos programas de proteção social, vale-se da educação para adestrar mão de obra para mercados de trabalho crescentemente flexíveis, instáveis e imprevisíveis. (THEODORE & PECK, 2000 *apud* PEREIRA-PEREIRA, 2009, p. 228)<sup>125</sup>.

Concorda-se, portanto, que, nesta perspectiva, tanto educação como trabalho constituem-se em uma verdadeira falácia, em termos de política social, já que seus objetivos visam a inserção de beneficiários do PBF num mercado de trabalho precário, de curto prazo e socialmente desprotegido, buscando atender, claramente, as necessidades do capital, em detrimento das necessidades humanas.

É esta inversão de valores, talvez, que leva Mesquita (2006, p. 81) a indagar: “*Sob o lema da complementariedade, não se estaria tratando o principal como complementar?*” O

---

<sup>125</sup> THEODORE Nick; PECK, Jamie. Searching for Best practice in welfare-to-work: the means, the method and the message. *Policy & Politics*, vol. 29, nº 1, p. 81-98, 2000.

que a pesquisadora busca entender é se a transferência de renda não deveria ser complementar às ações de geração de emprego e renda, de alfabetização e de obtenção de documentos básicos para a formalização da cidadania civil mais elementar.

Para o governo federal, no entanto, estes programas continuam sendo ações regulares, ofertadas pelas distintas esferas de governo - União, estados, municípios e DF - e pela sociedade civil, voltadas ao desenvolvimento das capacidades das famílias cadastradas no CadÚnico, principalmente, as beneficiárias do PBF, contribuindo para a superação da situação de pobreza e de vulnerabilidade social em que se encontram. O objetivo dessas ações é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda. A articulação de programas complementares com o PBF, nesta visão, contribuiria para combater o quadro de desigualdades e para promover a inclusão social.<sup>126</sup>

Para oferecer programas complementares às famílias beneficiárias do PBF, o MDS desenvolve uma estratégia de articulação com diversos órgãos dos governos federal, estaduais e municipais para atender as necessidades das famílias em áreas como acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho e renda e melhoria das condições habitacionais.

Essa articulação leva em conta o perfil das famílias atendidas pelo PBF, suas vulnerabilidades e potencialidades, e as ações e serviços já existentes. Outro ponto fundamental é o desenvolvimento de ações que explorem as potencialidades econômicas, culturais e naturais específicas de cada localidade.

No que se refere à articulação de programas complementares em nível federal, o MDS apresenta contribuições em diferentes fases de cada programa, como mostra o quadro a seguir:

Tabela V – Contribuições da Senarc/MDS a programas complementares

| <b>Fase do programa</b>  | <b>Contribuições da Senarc/MDS</b>   |
|--------------------------|--|
| Concepção e planejamento | Fornecimento de relatórios do CadÚnico com dados das famílias que podem ser beneficiadas por um programa complementar, incluindo: identificação de demandas e potencialidades, focalização das ações e promoção da complementaridade entre os programas.<br>Apoio aos órgãos responsáveis, no desenho e planejamento da política, com base na expertise acumulada na articulação de outros programas e ações complementares. |

<sup>126</sup> Disponível em: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas\\_complementares/definicao/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas_complementares/definicao/) Acesso em 28 nov.2009.

|                           |   |
|---------------------------|---|
| Implementação             | Mobilização dos atores do PBF (gestores do PBF, coordenadores estaduais PBF e ICS) para:<br>(i) identificação e localização de famílias beneficiárias de acordo com o perfil do público alvo do programa ou ação complementar;<br>(ii) divulgação dos programas e dos serviços oferecidos;<br>(iii) mobilização das famílias para inscrição no programa; e<br>(iv) acompanhamento da participação das famílias beneficiárias. |
| Monitoramento e Avaliação | Apoio aos órgãos responsáveis pela implementação do programa ou ação complementar na definição e na construção do modelo de monitoramento e avaliação do programa/ação complementar.  |

A principal finalidade dos programas complementares ao PBF é o desenvolvimento das capacidades das famílias, conforme previsto pela legislação. Os programas e ações complementares caracterizam-se, dessa forma, como ações organizadas e regulares direcionadas às famílias pobres do PBF e do CadÚnico, de maneira a possibilitar o desenvolvimento de suas capacidades para a superação da situação de pobreza e de vulnerabilidade social em que se encontram. Eles podem ser:

- Programas específicos, formulados exclusivamente para atender as pessoas inscritas no CadÚnico e, em especial, às beneficiárias do PBF; ou
- Programas já existentes, mas que focalizam ou priorizam as famílias de maior vulnerabilidade.

A oferta de programas complementares não é uma exclusividade do governo federal e também deve ser realizada por estados e municípios, bem como pela sociedade civil organizada – o que, mais uma vez, permite perceber a presença de elementos do *Welfare mix*.

A estratégia de integração intersetorial para a oferta de programas complementares constitui-se em complementaridade e sinergia entre políticas. Os programas articulados no âmbito federal estão subdivididos em três das categorias do Índice do Desenvolvimento da Família (IDF), priorizando os aspectos das famílias relativos ao acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho e renda e condições habitacionais.

A ação dos programas complementares leva em conta o perfil das famílias atendidas pelo PBF, suas vulnerabilidades e potencialidades, e as ações e serviços já existentes em cada local. Outro ponto fundamental é o desenvolvimento de ações que explorem as potencialidades econômicas, culturais e naturais específicas de cada localidade. Assim, eles podem se concentrar em áreas diversas.

Na área de educação, a principal articulação do MDS tem sido com o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), executado pelo MEC, com o objetivo de capacitar alfabetizadores e alfabetizar as pessoas com mais de 15 anos que não tiveram oportunidade ou foram excluídos da escola antes de aprenderem a ler e escrever<sup>127</sup>.

Essa ação envolve a identificação dos jovens e adultos maiores de 15 anos inscritos no Cadastro Único, analfabetos ou analfabetos funcionais e o envio, para municípios e estados, dessas informações, com os dados dos indivíduos identificados como público alvo do PBA. Os órgãos federais esperam que essa parceria se insira na dimensão de promoção de ações complementares ao PBF, no sentido de garantir condições melhoradas de vida e acesso aos direitos de cidadania, em especial, neste caso, pela ampliação da escolarização do público inscrito no CadÚnico<sup>128</sup>.

Na área de geração de renda, a Senarc tem atuado na articulação de programas de microcrédito direcionados aos beneficiários do PBF, dentre eles com o Banco do Nordeste (BNB), que atua em duas linhas de microcrédito: o Crediamigo, voltado para a população urbana, e o Agroamigo, voltado para a população rural. Desta forma, o BNB utiliza estratégias, metodologias e formas de acompanhamentos distintos para os microempreendedores urbanos e rurais: o Crediamigo destina-se ao financiamento de capital de giro e pequenos equipamentos em áreas semiurbanas e urbanas; é uma linha de crédito que segue a metodologia dos bancos comunitários, na qual são formadas cooperativas em áreas semiáridas, de 15 a 30 pessoas que tenham ou queiram iniciar um negócio<sup>129</sup>.

Já o Agroamigo visa à concessão de crédito para a área rural, com metodologia própria de atendimento. O programa destina-se a produtores rurais familiares classificados como Pronaf Grupo B, que exploram parcela de terra na condição de proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros e possuam renda bruta de até R\$ 3.000,00 por ano. Tem por objetivo agilizar o processo de concessão do crédito; expandir o atendimento aos agricultores familiares, com redução de custos para o cliente; proporcionar maior proximidade com os

---

<sup>127</sup> A articulação entre o PBF e o PBA rege-se pelas Resoluções nº 12/2006 e nº 23/2007, que orientam a inclusão do público inscrito no CadÚnico e beneficiários do PBF nas turmas de alfabetização do PBA.

<sup>128</sup> Segundo dados apresentados pelo MDS, os resultados do primeiro cruzamento das informações das pessoas que concluíram os cursos de alfabetização, indicaram que 441.927 estavam incluídas no CadÚnico, correspondendo a 24% dos alfabetizados, sendo que 334.343 também constavam como beneficiários do PBF (18%). Disponível em [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em 20 dez.2009.

<sup>129</sup> Os empréstimos variam de R\$100,00 a R\$1.000,00.

clientes de pequenos empreendimentos da área rural; e atender o cliente, buscando a identificação das necessidades de serviços financeiros e bancários<sup>130</sup>.

Outra articulação realizada na área de microcrédito é o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), que tem como gestor o MTE. Na perspectiva de promover a integração das políticas, o MTE e o MDS identificaram a possibilidade de atuar em conjunto sobre a base cadastral do PBF, com foco no microcrédito produtivo orientado<sup>131</sup>.

No âmbito da qualificação profissional, o MDS articulou, junto ao MTE e com a participação da Casa Civil da Presidência da República, o Programa Próximo Passo, anteriormente conhecido como PlanSeQ Bolsa Família. O Próximo Passo se caracteriza como uma ação nacional de qualificação e inserção profissional para os beneficiários do PBF, articulada a oportunidades ocupacionais em setores específicos ou associadas a vocações regionais, implementada no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Seguindo essa lógica, as primeiras iniciativas foram implementadas na construção civil, em associação com as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e no turismo, para atender a diversos eventos turísticos, entre os quais, a Copa de 2014.

Assim, tem-se que, em 2009, foram disponibilizadas cerca de 170 mil vagas para qualificação dos beneficiários do PBF<sup>132</sup>, divididas entre os seguintes setores:

- Construção civil: cerca de 145 mil vagas para cursos como pedreiro, pintor, encanador, eletricista, mestre de obras, etc. Locais: Regiões Metropolitanas de Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Distrito Federal, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Santos, Curitiba e Porto Alegre; e nas capitais Vitória, Goiânia, Palmas, São Luís, Aracaju, Maceió e Campo Grande.
- Turismo: cerca de 25 mil vagas para cursos de garçom, cozinheiro, padeiro, barman, mensageiro, camareiro, atendente de agência de viagens, auxiliar de eventos; os cursos ocorrem em, praticamente, todas as capitais do País.

---

<sup>130</sup> Dentre os resultados apresentados pelos programas de microcrédito do BNB, segundo o relatório de gestão de 2009 do MDS, há cerca de 522 mil clientes, dentre os quais 266 mil são beneficiários do PBF, ou seja, 51% dos participantes da ação. O volume emprestado aos clientes beneficiários do PBF chega a R\$ 662,5 milhões.

<sup>131</sup> As metas são definidas em número de contratos de microcrédito firmados com clientes identificados no cadastro do PBF, no ato de contratação das instituições operadoras, observado o limite de 20 mil operações para o somatório de todas as propostas até o final de 2010. Contudo, a execução, até dez/2009, foi de 885 operações, apenas 4,4% do total previsto.

<sup>132</sup> Segundo o MDS, já foram registrados mais de 140 mil inscritos nos cerca de 250 municípios participantes, sendo que a maior parte dos cursos deverá ocorrer durante o ano de 2010.



Dessa forma, os programas complementares articulados em nível federal estão descritos no quadro a seguir:

Tabela VI – Programas complementares (nível federal)<sup>133</sup>

| <b>Programa</b>  | <b>Categoria</b>          | <b>Objetivo</b>   | <b>Agente Executor</b>          |
|--|---------------------------|---|---------------------------------|
| Programa Brasil Alfabetizado                                 | Acesso a conhecimento     | Alfabetização   | MEC                             |
| Próximo Passo  | Acesso a trabalho e renda | Qualificação profissional nas áreas da construção civil e turismo                         | MTE                             |
| Programa de Qualificação Profissional Continuada – Acreditar | Acesso a trabalho e renda | Qualificação e inserção profissional em obras da construtora                              | Construtora Norberto Odebrecht  |
| Prominp  | Acesso a trabalho e renda | Reforço escolar para seleção para cursos de qualificação profissional                     | Governos estaduais e municipais |
| Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf)           | Acesso a trabalho e renda | Desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar                            | MDA                             |
| Crediamigo e Agroamigo                                       | Acesso a trabalho e renda | Concessão de crédito orientado e acompanhado para população rural                         | BNB                             |
| Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado        | Acesso a trabalho e renda | Concessão de crédito orientado e acompanhado  | MTE                             |
| Territórios da Cidadania                                     | Acesso a cidadania        | Promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania       | Casa Civil e Ministérios        |
| Assentamentos rurais   | Acesso a cidadania        | Promover a inscrição de famílias assentadas no Cadastro Único e priorizar inserção no PBF | MDA<br>INCRA                    |

<sup>133</sup> O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (PAIS) estão em discussão com a SESAN/MDS para serem articulados à transferência de renda.



Como pode ser observado, quase a totalidade desses programas complementares visa proporcionar o acesso a trabalho e renda, o que vem a corroborar as concepções de Pereira-Pereira (2009), para quem esta ênfase no *workfare* encontra-se na esteira das políticas econômicas e sociais *schumpeterianas*. Isso pode caracterizar uma novidade que indica a passagem de um Estado que associava o bem estar social a direitos devidos, para outro Estado, cujas políticas sociais estão condicionadas ao mérito ou ao exercício do trabalho como imposição (disciplina ou servidão moderna).

Isso deu ensejo ao entendimento de que o Estado atual não pratica o *welfare* (bem estar), como dever de cidadania, mas o *workfare* (atendimento social em troca de qualquer trabalho, de sacrifícios ou expiações de culpas), caracterizando a passagem do Estado Social ao Estado do Trabalho (Labor) [...] caracteriza a passagem do *welfare* para o *workfare* (*welfare-to-work*), a qual expressa a ideia de que, mais do que o Estado, é o sistema capitalista, em seu conjunto, que está empenhado em encontrar soluções rápidas e menos onerosas para o que considera o problema da dependência dos pobres e desempregados em relação ao Estado. (PEREIRA-PEREIRA, 2009, p. 228).

Deve ficar claro, portanto, que não se critica o fato de procurar alternativas para que as pessoas beneficiárias de programas sociais, como o PBF, desenvolvam sua autonomia, recebam serviços de educação e saúde adequados, fazendo-as capazes de produzir e, a partir do conhecimento de seus direitos, passem a exercer melhor sua cidadania. Na verdade, concorda-se que o governo continue tratando os programas de geração de trabalho e renda com o mesmo grau de prioridade que recebem os programas de transferência de renda, mesmo que, para tanto, seja necessário buscar a participação de vários setores da sociedade, de instituições governamentais e não governamentais, de empresários, universidades etc. É importante também que parcerias estratégicas, a partir de um mapeamento do Brasil, sejam efetivadas, identificando, no País, as potencialidades locais e regionais, os arranjos produtivos que se integram com as cadeias produtivas, porque as pessoas, as comunidades e as regiões têm de ser valorizadas. O que não se pode concordar é que o País sobreviva privado do “momento ético-político”<sup>134</sup>, pela combinação “da permanente aceleração da estrutura material de produção e ‘propriedade’ dos fundos de acumulação”. (OLIVEIRA, 2008, p. 149).

---

<sup>134</sup> Francisco de Oliveira (2008) refere-se a uma interpretação sobre a crise do neoliberalismo, atrelado à vitória do Presidente Lula, em 2002.

O “ornitorrinco” é isso: sem possibilidade de permanecer como subdesenvolvido, tampouco com a possibilidade de avançar. (IDEM, p. 150).

Com isso, não se deve olvidar, em nenhum momento, que é o papel do Estado buscar o desenvolvimento socioeconômico, valorizando, sobretudo, as pessoas, e atuando como garantidor de direitos, o que contrapõe à ideia de se procurar que beneficiários de programas sociais encontrem “portas de saída” a qualquer custo. As políticas sociais, mesmo que focalizadas, devem preservar um potencial preventivo de pobreza, ou seja, devem ser consideradas como investimentos nas capacidades humanas.

Portanto, deve haver uma mudança na concepção destes programas, a começar pela denominação de “programas complementares”, que devem ser realmente concebidos com articulação de igual para igual com a política de transferência de renda, ou ainda, invertida a lógica: a transferência de renda como complementar a estes programas.

Para finalizar este item, julga-se conveniente destacar um interessante artigo que investiga a existência de um possível incentivo adverso à oferta de trabalho (participação no mercado e jornada) das mães residentes em domicílios beneficiados pelo PBF. Os resultados apontam a existência de um efeito renda associado ao valor do benefício, uma vez que, quanto maior a transferência recebida, menor o engajamento da mãe no mercado de trabalho. Entretanto, o efeito líquido de ser beneficiário do PBF é positivo, indicando a existência de um efeito substituição, decorrente da redução da oferta de trabalho dos filhos ou ainda de maior disponibilidade de tempo das mães para trabalhar. (TAVARES, 2008).

Na lógica do capital, é inconcebível que uma pessoa recuse uma oferta de trabalho por ser beneficiária de um programa social. Entretanto, na perspectiva da cidadania, é absolutamente compreensível que uma pessoa recuse um trabalho precarizado<sup>135</sup>, que beira à servidão, para usar seu tempo para cuidar melhor dos filhos e acompanhá-los no dia a dia, contando, para tanto, com a garantia de uma renda, ainda que modesta, mas periódica e que lhe é de direito.

No próximo item, serão apresentadas outras reflexões, frutos das entrevistas, que complementarão este raciocínio.

---

<sup>135</sup> Em Fortaleza/CE, “muitas empresas querem que as mulheres trabalhem por produção, pagando valores que variam entre R\$ 0,10 e R\$ 0,20 centavos por peça costurada. Nessas condições, mesmo que a mulher trabalhe o mês inteiro, consegue ganhar, no máximo, entre R\$ 30,00 e R\$ 40,00.” (Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/noticias/mercado-de-trabalho-em-fortaleza-ce-conta-com-a-forca-de-beneficiarios-do-bolsa-familia>. Acesso em 18 mar.2010).

### 3.3. IMPLICAÇÕES DA CRISE PARA A POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: EMANCIPAÇÃO OU SUBORDINAÇÃO AO MERCADO DE TRABALHO?

Como visto ao longo deste trabalho, para compreender o que significa a crise capitalista internacional, que se agravou em 2008, e, a partir disso, contextualizar seus desdobramentos, no que tange às políticas sociais, e, especialmente ao PBF, é necessário recuperar os antecedentes ideológicos e políticos que marcaram o posicionamento do Estado até então, com seus padrões de proteção social, notadamente os de ordem neoliberal, na sua progressão de desregulamentação e autorregulamentação da economia.

Isso porque, nos últimos anos, a ideologia do Estado fraco e do mercado livre promoveu a abertura global do comércio, o enfraquecimento das estruturas de proteção social, a remoção de “entraves” trabalhistas e a ampla abertura das portas das finanças internacionais.

Foi no âmbito das finanças, quase uma virtualidade sem existência material, nos créditos imobiliários norte-americanos destinados a quem não poderia pagar depois, que teria nascido, desta vez, o turbilhão da crise capitalista internacional. (SISTER, 2009).

A quebra dos bancos norte-americanos e europeus significaria corte em créditos e investimentos no mundo todo. A possível recessão nos países mais ricos tende, assim, a produzir efeitos em cascata para o resto do mundo, na forma de retração do comércio e, em seguida, da produção de bens e serviços. Com o risco do desemprego posto em toda parte, *pari passu* com a crise do capitalismo internacional contemporâneo, e as políticas sociais públicas se revestindo de uma potencial ênfase no trabalho em detrimento da assistência social, como atua ou pode atuar o Estado Brasileiro? Qual a orientação mais adequada para sua política de transferência de renda, considerando a trajetória do debate sobre os padrões de proteção social e a lei que institui a renda básica de cidadania no Brasil?

Dando continuidade ao debate proposto, no que tange às entrevistas realizadas, a terceira e última afirmação submetida aos entrevistados (pesquisadores, formuladores e gestores da política de transferência de renda no Brasil) objetivava captar opiniões qualificadas sobre a preocupação do governo e de alguns setores da sociedade civil em se criar "portas de saída" para os beneficiários da política de transferência de renda no Brasil e, se esta discussão, de alguma forma, seria reforçada pela crise capitalista internacional.

Logo, os participantes deveriam emitir opiniões, tecer comentários, de forma aberta,

livre e espontânea, conforme julgassem mais adequado, sobre a seguinte afirmativa:

*A crise capitalista internacional sinaliza que a emancipação dos beneficiários de programas sociais, como os do Programa Bolsa Família, por exemplo, deve ser estimulada por meio da qualificação e inserção profissional, economia solidária, microcrédito produtivo orientado, cooperativismo, empreendedorismo ou associativismo.*

A categoria de análise remete, portanto, à “assistencialização” ou “laborização” das políticas sociais, especialmente da política de transferência de renda. Neste contexto, a lógica do capitalismo, que impõe o acúmulo de capital e transformação de cidadãos em consumidores, fixada, sobretudo, por organismos internacionais, está no centro da reflexão proposta. Por conseguinte, respostas com parâmetros de fundamentação em consonância com a afirmação indicaram que, realmente, há a busca de se emancipar os beneficiários, por meio da ativação da política de trabalho (reforçada pela crise), enquanto as respostas com parâmetros fundamentados em discordância indicam que a crise não interfere na emancipação e na ativação da política de trabalho como uma das “portas de saída” do PBF.

Dessa forma, assim como nos itens 1.3.e 2.3., utiliza-se a proposta dialógica e polifônica da linguagem e da realidade social, conforme Bakhtin (1992), rechaçando rotular a fala dos pesquisadores, formuladores e gestores da política de transferência de renda no Brasil, mas agrupando suas respostas, de forma a criar um diálogo entre estes entrevistados-chave, a fim de contrapor distintas concepções da realidade sobre a afirmativa proposta.

Sobre esta afirmativa, portanto, os entrevistados, de forma geral, não consideram que a crise capitalista internacional reforça a preocupação de se criar meios para que os beneficiários de programas sociais, como o PBF, passem a não precisar mais obter recursos do Estado e, com isso, ser “emancipados”. Todavia, a crise faz emergir uma ligação clara entre consumo e trabalho, de um lado, e medidas de combate à crise, de outro.

Os gestores não se sentem confortáveis em lidar com os termos “emancipação dos beneficiários”, “portas de saída”, “programas complementares”. Isso porque, na opinião deles, não se trata apenas de emancipar, mas de trazer o cidadão para os serviços sociais, com redes de participação. Para eles, o termo “emancipar” leva a um entendimento extremamente liberal (sobre o qual o cidadão não deve ficar dependente do Estado) ou extremamente marxista (o Estado é ruim e, por isso, não se deve depender dele). O desafio, deste ponto de vista, é trazer as pessoas que não participam do capitalismo, inicialmente, via CadÚnico, depois com

transferência de renda associada às políticas de educação e saúde (que devem ser oferecidas à população sempre com mais eficiência). Para isso, consideram necessário continuar investindo em educação básica e qualificação profissional. Quanto aos programas complementares, vêem uma certa presunção em utilizar tal nomenclatura, pois, questionam: “afinal, o que é complementar a quê?” Numa análise mais aprofundada do discurso, isso seria assumir que só existe o PBF, o que é uma inverdade. O essencial, o estrutural, o mais significativo não pode ser complementar. Nestes termos, para os gestores, há uma presunção muito grande do PBF, ainda mais do que a Senarc, ou o próprio MDS, é capaz de fazer.

Já, para os formuladores, tanto em períodos de crise quanto em períodos mais favoráveis do ponto de vista econômico, a saída da pobreza depende, em grande medida, do dinamismo da economia nacional e, mais especificamente, da capacidade do mercado de trabalho de absorver mão de obra pouco qualificada.

Sobre a lógica das “portas de saída” com vistas à emancipação, destaca-se o questionamento dos gestores: “*como falar disso, se as pessoas mal acabaram de entrar e de serem apresentadas ao Estado?*” Essas pessoas precisam de outras coisas, outros serviços e não se deve preocupar, alucinadamente, em fazê-las sair. Nesta lógica, a emancipação é um debate errado e constata-se que, assim como esta, há muitas nomenclaturas ruins, que barram o avanço das políticas públicas, de forma articulada umas às outras.

Os pesquisadores, por sua vez, também criticam a necessidade de emancipação a todo custo. Acreditam que isso está relacionado à perspectiva individualizada e ao desenvolvimento de capacidades, que busca possibilitar a ampliação das relações e de serviços, via mercado, o que remete à forte presença da lógica neoliberal das atuais políticas sociais.

A inclusão produtiva e o microcrédito, por outro lado, são consideradas boas opções, mas, de acordo com o ponto de vista dos gestores, não é a Assistência Social ou o próprio MDS quem vai fazer isso acontecer, pois não possuem competência técnica para tanto; estes assuntos têm que estar numa agenda do País como um todo, como estratégia de desenvolvimento social e econômico nacional, via quem é capaz de fazer desenvolvimento e gerar crescimento econômico, envolvendo ainda o Sistema S<sup>136</sup>, BNDES, Ministério do

---

<sup>136</sup> O Sistema S é composto por: SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio; SESC - Serviço Social do Comércio; SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo; SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SESI - Serviço Social da Indústria; SEST - Serviço Social de Transporte; SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte; INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Fundo Aeroviário - Fundo Vinculado ao Ministério da Aeronáutica.

Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Secretaria de Política Econômica (Ministério da Fazenda).

Tal concepção vem ao encontro da tese defendida por Mesquita, quando assinala que

[...] a oferta de programas definidos como complementares deve ser projeto de toda a estrutura do governo e parte de um modelo de desenvolvimento mais inclusivo, porque não é aceitável, por exemplo, a multiplicação de ações para a capacitação profissional que não tenham valor de mercado. (MESQUITA, 2006, p. 81).

Dando sequência à crítica dos gestores, vale ressaltar que a opinião deles é de que a Assistência Social também discute estes assuntos de forma muito precária, de forma muito micro, enquanto este debate não pode ser micro. E, dessa forma, a crise internacional pode reforçar esta percepção; entretanto, não é ela que sinaliza isso, mas a própria realidade.

O correto, ainda segundo os gestores, seria debater qual é a melhor forma de incluir as famílias que, antes não tinham nada, no sistema produtivo. Nisso, o PBF tem uma grande contribuição a dar (o CadÚnico é uma ferramenta importante para criar políticas públicas que dêem conta de inserir população pobre, provendo: educação básica de qualidade, qualificação profissional, alternativas de microcrédito, cooperativismo, empreendedorismo – incentivados com muitos recursos por gente que sabe fazer isso – e, enfatizam: não é a Assistência Social). Ressaltam que não há nenhum programa assim hoje; o Crediamigo talvez, porque atende comerciantes já estabelecidos, mas beneficiários não têm acesso a ele. Yunus desenvolveu um programa diferente porque financiava microcrédito real (10 dólares para artesãos)<sup>137</sup>.

O problema, então, é achar que disponibilizar serviços de forma micro resolve. As pessoas precisam de preparo, pois o mundo do trabalho exige disciplina do corpo e da mente (moral) com treinamento e educação. Sobre a esperança de que a transferência de renda, atrelada à política ativa de trabalho, dará conta de resolver este problema cultural, os gestores, portanto, vêem uma grande ilusão.

Apontam, ainda, que existe uma faixa muito mínima do universo dos beneficiários que pode acessar os serviços de microcrédito – 5 ou 10% talvez (estabelecimento com carrinho de cachorro-quente, por exemplo). Outra faixa ainda carece de ensinamentos primordiais sobre postura profissional, além de educação básica e noções sobre higiene e saúde.

---

<sup>137</sup> Muhammad Yunus recebeu o Prêmio Nobel (2006) por conceber e conseguir implantar a mais conhecida e bem sucedida experiência de microcrédito do mundo. Yunus a iniciou em 1976, concedendo empréstimos de pequena monta, com seus próprios recursos, para famílias muito pobres de produtores rurais, focalizando principalmente nas mulheres.

Neste raciocínio, os pesquisadores vão além: alguns não concebem que trabalhar no mercado formal seja sinônimo de emancipação. Denunciam, ainda, que o preconceito com políticas de proteção social é tão presente na história político social brasileira, que essa noção reduzida de emancipação não pode ser atribuída à crise mundial, mas ao conservadorismo social. Não concordam, ainda, que, na proteção social, o horizonte seja “emancipação do PBF”. *Qual o sentido de fazer as pessoas se “emanciparem” da previdência social ou da saúde, por exemplo?* Assim, como, para estas políticas, não faz sentido preocupar-se com emancipação, não cabe também um raciocínio deste tipo para a assistência social como política de seguridade social, tampouco deveria o ser para a transferência de renda.

O PBF, por outro lado, pode ser considerado como uma estratégia de enfrentamento da crise capitalista à medida que mitiga seus efeitos mais perversos sobre a população pobre e fortalece a economia local, conforme explicação dos gestores. O Programa pode servir ainda como instrumento de emancipação se for observado, em seu desenho, a proposta de vincular o benefício ao acesso às políticas estruturantes, como as da educação e saúde. Acredita-se, dessa forma, que o PBF contribui para que famílias beneficiárias consigam se autossustentar; entretanto, não resolve a crise do capital (nem deve ser este o seu propósito); apenas é capaz de aliviar alguns de seus efeitos maléficos.

Neste sentido, os formuladores apontam dois grandes desafios para o mundo contemporâneo em relação à crise capitalista internacional. O primeiro é a questão social: no mundo inteiro, há um bilhão de pessoas excluídas do acesso aos bens e serviços básicos para uma vida digna, vivendo em situação de fome ou de vulnerabilidade alimentar, o que, felizmente, não tem sido a marca do Brasil nos últimos tempos. Afirmam que o governo brasileiro está fazendo a sua parte e que, diferentemente de outras crises, a pobreza e a desigualdade continuaram diminuindo nas seis principais regiões metropolitanas do Brasil (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre)<sup>138</sup>.

Essa perspectiva de que os pobres não podem pagar o preço da crise pode ser considerada uma opção corajosa que o governo brasileiro fez, utilizando as políticas sociais como instrumento anticrise. Estes formuladores lembram, ainda, que outro desafio colocado

---

<sup>138</sup> Segundo os formuladores, de outubro de 2008 a junho de 2009, saíram da situação de pobreza 503 mil pessoas no Brasil.



pela crise é a questão ambiental: neste sentido, recordam que Copenhague “deixou um gosto amargo na boca”<sup>139</sup>.

Ao mesmo tempo em que se deve incluir os direitos e deveres básicos da cidadania em padrões básicos de consumo (não de consumismo), para mais de um bilhão de pessoas no mundo e, certamente, alguns milhões no Brasil, é indispensável se preocupar também em preservar o planeta, os recursos hídricos, os recursos naturais, a produção de alimentos, o ecossistema. Esse acerto, obviamente, desafia muito a inteligência, a sensibilidade, a criatividade e a compaixão humana.

Nesta perspectiva, segundo os formuladores, torna-se claro que, cada vez mais, faz-se urgente contrapor freios rigorosos ao consumismo. Os EUA, por exemplo, com 3% da população do mundo, aproximadamente, consomem cerca de 25% dos recursos naturais. Esse padrão de consumismo é inaceitável. Por outro lado, vêem, com muita simpatia, a emergência de novas formas de produção e de consumo por meio do cooperativismo, do microcrédito produtivo orientado, da economia solidária, da formação de micro e pequenos empreendedores locais e regionais com uma nova mentalidade social e ambiental. Recentemente, o Governo Federal implantou o microcrédito orientado e integração com a economia solidária, em parceria com o Banco do Nordeste, a fim de promover a inclusão de beneficiários do PBF, justamente, na perspectiva de ampliar essas ações de microcrédito orientado e da economia solidária.

Neste sentido, a qualificação profissional, o acesso ao crédito e outras formas de geração de emprego e renda são fundamentais<sup>140</sup>, em períodos de crise ou fora deles, para abrir perspectivas de inserção da população economicamente ativa, contribuindo para isso, a transferência de renda operacionalizada pelo PBF, que contribui para diminuir a “severidade da pobreza” (as diferenças de renda entre os pobres) e o “hiato de pobreza” (a distância entre

---

<sup>139</sup> Copenhague (Dinamarca) sediou, de 7 a 18 de dezembro de 2009, a 15ª Conferência Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP15), considerada pelo Governo Brasileiro como uma experiência frustrante, já que, após intensas negociações em reunião na qual ministros de 30 nações (dentre eles, Brasil e EUA) acordaram um texto básico, que teve sua aprovação inviabilizada ao ser rejeitado por alguns países, como Cuba, Nicarágua e Venezuela. Os EUA foram apontados como o grande vilão do evento, pois apresentaram metas muito tímidas e seu plano de reduções de emissões de gases estufa sequer fora aprovado pelo Senado norte-americano. (Disponível em [www.bbcbrasil.com](http://www.bbcbrasil.com) Acesso em 20 fev.2010).

<sup>140</sup> Em outubro de 2009, o MDS realizou o 1º Seminário do Bolsa Família e Microfinanças – Promovendo o Acesso da População de Baixa Renda a Serviços Financeiros, no qual foram discutidos temas como a inclusão financeira, serviços personalizados para a população de baixa renda e microcrédito produtivo, com um conjunto de instituições e especialistas, com o intuito de buscar melhorias no acesso serviços financeiros, partindo da experiência concreta do Projeto de Inclusão do PBF. (Disponível em [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em 20 dez.2009).



a renda de uma família e a renda que caracteriza a pobreza), atingindo mais de 12 milhões de famílias.

Contudo, ponderam os pesquisadores, a qualificação e a inserção profissional, a economia solidária etc. podem ser medidas necessárias, mas não suficientes. A emancipação será dada pela ampliação da oferta de empregos, que depende de políticas econômicas voltadas para o crescimento econômico com distribuição de renda. Ressaltam que, entre 1980/2005, o PIB brasileiro cresceu, em média, 2% ao ano, resultante da crise dos anos 1980 e das opções macroeconômicas liberalizantes adotadas entre 1990 e 2006, que desorganizaram, profundamente, o mercado de trabalho no Brasil. Felizmente, a partir de 2007, o crescimento econômico voltou para a agenda governamental - após 25 anos de marginalização. Agora, a política econômica anticíclica adotada em meio à crise financeira internacional foi extremamente bem sucedida. As perspectivas de crescimento da economia brasileira são positivas, a partir de 2010, e há uma grande perspectiva de retorno ao crescimento econômico em torno de 5 a 6% ao ano.

Para os pesquisadores, por seu turno, a crise atual, que não começou agora, sinaliza uma perspectiva sombria para as políticas sociais como direito. E, o que é ainda parece mais grave: não vêem que tipo de emancipação a crise poderá sinalizar dentro do capitalismo.

Por outro lado, no ponto de vista destes pesquisadores, se há um contraponto positivo para a emancipação, é a pressão da sociedade organizada, como o Fórum Social Mundial, os movimentos de questionamento do sistema (por exemplo, Seattle<sup>141</sup>), as lutas organizadas de negros, mulheres, ecologistas (nem todos), LGBT (nem todos), MST, grevistas, dentre outros.

Apona-se que o treinamento de mão de obra é distinto da formação escolar e do acesso à educação, que é direito do cidadão. Para os pesquisadores, a educação é um direito fundamental e deve ser assegurado, enquanto o acesso ao emprego digno é um direito trabalhista reivindicado desde os albores da luta operária. Assim, o ideal é que os programas de qualificação estejam integrados à formação crítica da cidadania e propiciem condições para que os participantes obtenham também formação sobre seus direitos. A economia solidária, o microcrédito, o cooperativismo são condições para impulsionar o capitalismo popular, que jamais vai concorrer com o grande capital, mas pode ter um caráter pedagógico, a fim de

---

<sup>141</sup> Cidade do Estado de Washington (EUA), palco de inúmeros importantes protestos antiglobalização em 1999, na ocasião de uma reunião da OMC (Organização Mundial do Comércio). Diversos grupos, entre operários, anarquistas, ambientalistas conseguiram bloquear a reunião e iniciaram uma nova época de protestos globais que culminaram na realização do Fórum Social Mundial.

mostrar que, para se produzir uma sociedade anticapitalista é preciso ter formas emergentes. É evidente que a maioria dessas experiências é cooptada pelo grande capital, mas o Fórum Social Mundial mostra que também se pode questionar o capital.

Neste contexto, pode-se concordar com Adriane Dias (2006), quando conclui que a questão social que aflige o Brasil requer mais que a implementação de políticas compensatórias de transferência de renda complementando políticas universais. A transferência de renda deve estar articulada com uma política macroeconômica. E, o Estado, por sua vez, além de promover a geração de emprego e renda, deve cumprir o papel de redistribuição de renda, assim como garantir a democratização e expansão dos serviços sociais das redes públicas, tornando possível o acesso das pessoas pobres, dos desempregados e dos trabalhadores precarizados às políticas sociais na perspectiva da cidadania.

## CONCLUSÃO

Estudar as políticas públicas sociais e a organização dos sistemas de serviços sociais (assistência social, educação e saúde, por exemplo), que configuram o perfil estrutural da cidadania, incluindo o *mix* público/privado das responsabilidades e da prestação de serviços de distintas instituições e diferentes programas que os compõem, consiste numa tarefa bem complexa. Isso porque qualquer política social pública envolve um conjunto de variáveis dinâmicas, com pesos relativos distintos no conjunto do jogo de conflitos e consensos, característicos de qualquer sociedade. Esse conjunto se torna mais difícil de ser apreendido se lidar com dimensões amplas, dinâmicas e complexas da condição concreta de vida dos indivíduos, como no caso das políticas e programas sociais.

Ao se eleger o Programa Bolsa Família (PBF) como o foco do objeto deste estudo de caso, levou-se em consideração a relevância que ele demonstra ter para a temática da transferência de renda no Brasil, como também para a trajetória da luta pela efetivação das políticas sociais públicas, e pela garantia dos direitos sociais, bem como pela viabilidade de uma discussão, ainda que preliminar, da renda básica de cidadania (universal).

Nesta perspectiva, como visto ao longo do trabalho, a finalidade do PBF, no curto prazo, é “aliviar” os problemas decorrentes da situação de pobreza e, no longo prazo, investir no capital humano, quebrando o ciclo da pobreza entre gerações. Como demonstrado, vários trabalhos têm sido realizados para avaliar os impactos deste Programa sobre variáveis como frequência escolar, trabalho infantil, gastos com alimentação, entre outros. Tais estudos mostram que o PBF já apresenta resultados importantes como a contribuição significativa para redução da pobreza e da desigualdade social, bem como para a melhoria da situação alimentar e nutricional das famílias beneficiárias.

Vale lembrar, nesta perspectiva, que o PBF foi um dos fatores que mais contribuíram para a redução da desigualdade social no Brasil, ainda que essas transferências representem apenas 0,5% da renda total das famílias brasileiras. Entre 1995 e 2005, o Índice de Gini<sup>142</sup> no País caiu 4,7%, tendo sido o PBF responsável por 21% dessa queda. O Programa também teve impactos significativos sobre os índices de pobreza e, sobretudo, de extrema pobreza no

---

<sup>142</sup> Indicador que mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos, segundo a renda domiciliar *per capita*.

Brasil, sendo responsável por 12% da redução da pobreza e 19% da extrema pobreza, neste período. As transferências realizadas pelo PBF representaram mais de 10% do total da renda percebida pelos 5% mais pobres da população brasileira. O PBF teve impacto significativo também sobre o consumo das famílias assistidas com gêneros alimentícios, educação e vestuário infantil.

Dessa forma, a atualidade e relevância do tema, inclusive no cenário internacional<sup>143</sup>, também foram ponderados no momento de escolha do tema.

Ainda no que concerne a esta escolha, a *articulação intersetorial* foi outro quesito que pesou a favor, por se acreditar que a eficácia de uma política social depende, em muito, de sua articulação com outras políticas.

A proposta inovadora de gestão do PBF aguça a consciência crítica e pode ser considerada como outro fator que alimentou a reflexão sobre a pesquisa teórica. Isso porque, nos seis anos de existência, o PBF foi capaz de construir um denso e complexo arcabouço legal, no sentido de institucionalizar uma estrutura de coordenação intra e intergovernamental, com interdependência organizacional, que vem administrando os conflitos e permitindo a construção de sistemas de informação e procedimentos seguidos pelos diversos atores envolvidos no seu processo de implementação.

Assim, interface com a orientação teórica que o envolve, vislumbrou-se, no referido Programa, a complexidade e abrangência de um universo muito mais amplo, no que diz respeito às dimensões da vida social, caracterizadas por uma constante mutação. Tais aspectos configuraram-se na força motriz para se buscar respostas às questões propostas, provocando um debate teórico sobre o tema.

A proposta de pesquisa incluiu, dessa forma, um resgate dos elementos teóricos que se fazem presentes no PBF, desde os padrões de proteção social (capítulo I), passando pela publicação da lei sobre a renda básica de cidadania (capítulo II), e desencadeando nos programas complementares (capítulo III), considerados a materialização das “portas de saída”

---

<sup>143</sup> Em 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU) convocou as 191 nações para discutir o desenvolvimento dos países mais pobres. Nesta conferência, oito objetivos principais, a serem alcançados até 2015, foram traçados: (1) erradicar a extrema pobreza e a fome; (2) atingir o ensino básico universal; (3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; (4) reduzir a mortalidade infantil; (5) melhorar a saúde da mulher; (6) combater o HIV/Aids, malária e outras doenças; (7) promover o desenvolvimento sustentável; (8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (TELES, 2006). No terceiro relatório de avaliação da participação do Brasil no cumprimento das metas propostas pela ONU, o Presidente Lula destacou a proteção dos Direitos Humanos como um elemento indissociável para o alcance dos Objetivos do Milênio. Assim, no plano externo, “o Programa auxiliou a projeção da imagem internacional do Brasil como um País que adere às boas práticas e, no caso da luta contra a pobreza, atua como um líder que exporta desenvolvimento para outros países” (OLIVEIRA, 2009).

do Programa, num momento de aguçamento da crise capitalista internacional (capítulo II e III).

Ao constatar que há poucos estudos sobre a orientação teórica do PBF – e, mais raro ainda, que o relacione aos padrões de proteção social e à renda básica de cidadania – este empreendimento acadêmico procurou preencher uma lacuna de pesquisa sobre políticas sociais públicas, na perspectiva da cidadania, sem a pretensão de esgotar as discussões que se fazem pertinentes sobre esta temática.

Porém, tendo em vista a dimensão e complexidade do PBF, houve a necessidade de se delimitar o estudo, de forma a captar elementos da Teoria Social presentes em sua formulação e em sua orientação. Por isso, optou-se por privilegiar o debate teórico que permitisse abordar as propostas contraditórias de focalização e universalidade, num recorte de análise sobre a articulação do PBF com os programas complementares (na dinâmica da coordenação intergovernamental e dependência organizacional), o que, levou ao debate sobre a renda básica universal, bem como sobre a tendência de as políticas sociais privilegiarem o trabalho e renda, em detrimento da assistência social.<sup>144</sup>

Ao longo da pesquisa, para alcançar os objetivos, foi necessário compreender as estratégias de coordenação intersetorial e intergovernamental que sustentam o PBF, com base no pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (conforme discutido no item 3.1.).

Ficou constatado que as sociedades contemporâneas identificam como o *locus* por excelência dos processos políticos o Estado, com suas instituições, embora não seja este o espaço exclusivo do exercício da política. No caso brasileiro, é esta a instância da sociedade – em suas distintas unidades federadas (a federal, a estadual, a municipal e o DF) que detém o monopólio dos instrumentos necessários para a formulação e implementação das políticas, seja no que diz respeito à definição de prioridades a serem contempladas pelo Estado, na área social, seja no que diz respeito à definição das formas de como implementá-las – de que mecanismos e de quais instrumentos lançar mão, que público alvo priorizar, a que fontes de financiamento recorrer.

Vale ressaltar ainda que, com tal pesquisa, procurou-se ir além de alguns temas, considerados superados, tais como:

---

<sup>144</sup> Isso porque a extensão dos direitos e dos serviços sociais, tradicionalmente, dá-se a partir da situação dos indivíduos no mercado de trabalho.

- A discussão sobre o impacto do PBF e seu alcance social para satisfação das necessidades humanas básicas;
- A descrição dos aspectos positivos do Programa (*ao contrário, procurou-se destacar pós e contras, com o intuito de possibilitar o debate teórico proposto*);
- A averiguação das características e tendências dos programas de transferência de renda para enfrentamento da questão social;
- A dicotomia centralização-descentralização das políticas sociais públicas;
- A relação entre capitalismo e questão social;
- A relação entre organização do trabalho e assistência social/transferência de renda.

Outrossim, privilegiou-se o debate sobre os limites e possibilidades da focalização e da universalidade das políticas sociais na realidade brasileira, procurando-se reunir elementos teóricos para a interpretação da política de transferência de renda no Brasil do governo Lula (2004-2009).

Crê-se, portanto, que tal resultado será proveitoso para discussões que tenham como tema o aperfeiçoamento do Sistema de Proteção Social Brasileiro, num mundo pós-crise, já que a presença do Estado se faz real. De qualquer forma, independentemente do tamanho dessa presença e do público alvo a que se destina, a ação do Estado está sempre imbuída de um caráter redistributivo, ainda que varie de gradação.

Na verdade, embora todo padrão de proteção social envolva um pacto de solidariedade social, na medida em que envolve transferência direta e/ou indireta de recursos e riquezas da sociedade entre os diferentes segmentos sociais, esse pacto de solidariedade nem sempre é virtuoso: ele pode redistribuir de forma perversa os recursos, seja pelo padrão de financiamento das distintas políticas na área social, seja pelo acesso aos serviços sociais que o Estado produz ou provê para a sociedade.

Assim é que, ao implementarem esses distintos padrões (não de forma pura, mas combinada), as sociedades produzem distintos padrões de *mix* da relação público/privado na produção dos serviços sociais. Essas sociedades dão pesos maiores ou menores aos traços que compõem cada um dos padrões, revelando, na sua particularidade, uma específica relação entre as funções do Estado, da sociedade civil e do mercado na área social.<sup>145</sup>

Como consta do primeiro capítulo, a grande discussão sobre padrões de proteção

---

<sup>145</sup> “Sociedade civil” corresponde aqui ao setor não mercantil da sociedade, enquanto “mercado”, ao setor mercantil.

social recai sobre quais devam ser o papel e as funções do Estado, o que cabe à sociedade civil e o que cabe ao mercado na garantia do acesso à satisfação das necessidades sociais básicas, sobretudo das pessoas pobres. E esse debate, no geral, traduz-se numa equação “mais mercado e menos Estado” ou “mais Estado e menos mercado”, e a depender da escolha realizada, mudando o papel da sociedade nessa equação.

Entretanto, da mesma forma que não se pode esperar do mercado que ele supra o papel do Estado, uma vez que este sempre tem, por definição, sua ação voltada para a promoção do bem público, no sentido de atender às necessidades gerais da sociedade, enquanto é da essência do mercado a lógica da satisfação das necessidades privadas dos detentores do capital e/ou dos consumidores individualmente, à sociedade sempre é preservado um papel específico.

Dessa forma, a depender do tamanho, da posição e das funções que cada sociedade, em cada momento, atribui ao Estado, ao mercado e à sociedade, estes terão seus papéis, funções e magnitude de ação articulados com aquela concepção central sobre qual o papel do Estado na área da proteção social definido por cada sociedade específica, em momentos históricos específicos.<sup>146</sup>

No entanto, a “questão social” ainda é a mesma do século XIX, apesar de que diferentes estágios capitalistas produzem distintas expressões da “questão social”, ou seja, há *novas* manifestações ou expressões de uma mesma “questão social” – cujo núcleo problemático é o trabalho assalariado – mas todas decorrentes das contradições inerentes ao sistema capitalista (divisão da sociedade em classes e a apropriação desigual da riqueza socialmente gerada), que ainda não foram superadas.

Como estudado, só seria possível afirmar que existe uma “nova questão social”, diferente daquela que surgiu no século XIX, se a “antiga questão social” – vinculada ao processo de reprodução capitalista – não mais existisse, seja porque foi superada seja porque foi resolvida.

Neste sentido, cabe concordar sobre o fato de que as políticas sociais surgem como compensatórias, de certo modo, das desigualdades sociais geradas pelo processo de acumulação capitalista.

---

<sup>146</sup> Embora no caso brasileiro, ao longo da história, possa se verificar uma certa constância na definição desse papel, o perfil de atuação do Estado na área social muda em distintas conjunturas históricas e políticas ao longo do século XX, e início deste. Daí, porque quando se fala de cidadania, de políticas sociais e de políticas de combate à pobreza, remeter-se às três das dimensões básicas da sociedade: o Estado, a sociedade e o mercado.

Relacionado a esse aspecto, nas sociedades modernas, pode-se observar que o paradigma capitalista de regulação social caracteriza-se pela contradição entre os princípios da *emancipação* (dos direitos da cidadania), apontando assim para a igualdade e a integração social, e o da *regulação*, apontando para o seu oposto, exatamente para a desigualdade e a subordinação/dominação. E mostra como ambos, por serem então contraditórios entre si, fazem da emergência dessa contradição, exatamente, a tensão necessária para que a emancipação das classes subalternas e dominadas ocorra.

É nesse sentido que vale ressaltar, mais uma vez, que as políticas sociais estão comprometidas com a promoção, quando geridas pelo Estado, da justiça social e da concretização de direitos de cidadania, conquistados pela sociedade e amparados pela lei.

Sendo assim, é por meio dessas políticas que o Estado utiliza instrumentos, segundo critérios e parâmetros negociados socialmente, para redistribuir riquezas da sociedade entre os distintos segmentos e classes sociais acentuadamente desiguais entre si.

No entanto, deve-se ressaltar que o parâmetro da justiça social definido por cada sociedade (ou, seu inverso, o grau de desigualdade social que se pode suportar conviver, segundo cada sociedade) está em constante processo de redefinição. Redefinição esta que traduz a composição do jogo de forças políticas e sociais em distintas conjunturas econômicas - umas mais, outras menos favoráveis a gastos do Estado na área social.

Mas, na atualidade, o que está no centro da discussão é de como se buscar, exatamente, o equilíbrio entre os elementos que compõem essa tríade de dimensões do processo de decisão política – a técnica, a política e a social – buscando-se, ainda, articular esse equilíbrio a processos que permitam mecanismos fundamentais para que essas políticas e programas sociais se tornem em políticas efetivamente públicas e de promoção da justiça social, garantidoras de cidadania.

Diante desse cenário, a reconceituação da cidadania constitui-se numa necessidade urgente. Foi por este motivo que, no item 1.2., apresentaram-se algumas reflexões sobre cidadania, instituições e direitos sociais, a partir do debate entre dois teóricos de peso para as ciências sociais: Marx e Marshall, a fim de aprofundar o debate sobre o tema da política social na perspectiva da cidadania.

Como visto, é bem provável que Marx não tenha se referido, especificamente, sobre o conceito de cidadania. Por isso, buscou-se resposta para a seguinte questão: será que seu raciocínio histórico estrutural não pode ser aplicado ao estudo de políticas e instituições envolvidas na prestação de serviços e benefícios na área de combate à pobreza e à



desigualdade social, que viabilizam o exercício da cidadania? Concluiu-se que sim, é possível identificar, nas reflexões sobre o conceito de cidadania e nos debates que são gerados a partir dele (políticas sociais de enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, para emancipação dos cidadãos), a noção de transformação social, embutida tanto no raciocínio marxista, como também na própria concepção da cidadania em Marshall.

Dessa forma, é recomendável que uma pesquisa que, como esta, busca aprofundar o estudo sobre a relação entre políticas públicas e direitos sociais, leve em consideração estes dois clássicos. Um, pela proposta de método que considera o aspecto dialético histórico estrutural da sociedade e Estado (constituintes de uma arena de conflitos e consensos) e o outro, pela capacidade de contrapor a cidadania aos ditames do capitalismo.

Julga-se que, dessa forma, é na garantia dos direitos sociais, como enfrentamento das mazelas originárias do capitalismo, que as duas teorias são convergentes e podem constituir num importante ponto de intersecção para o referencial teórico do debate sobre padrões de proteção social no Brasil frente à crise capitalista internacional, com o estudo de caso sobre o PBF, aqui realizado.

Viu-se, ainda que, no caso brasileiro, o Sistema de Proteção Social está organizado, desde 1988, sob a lógica da seguridade social. Isso significa que previdência social, assistência social e saúde, os três elementos que compõem o capítulo da seguridade social da Constituição, correspondem a direitos sociais. E, nessa condição de direitos sociais, eles são universais, e não podem se constituir num favor dos governantes ou dos gestores, nem numa caridade.

E isso é um fato muito novo no Brasil porque, como a pobreza é muito grande, e como a oferta dos serviços sociais é muito inferior à demanda (ou à necessidade da população), e como o acesso aos serviços sociais - como saúde, assistência social e educação - ou aos benefícios sociais - como aposentadorias e pensões ou BPC - ainda é muito precário e difícil, a tentação da utilização de meios que ferem a cidadania e o direito, por lançarem mão de recursos da rede de influências e de conhecimento das pessoas, forçam a voltar ao velho esquema do clientelismo e do assistencialismo, negando, com isso, os avanços da conquista de 1988.

Neste sentido, detectou-se que, na perspectiva neoliberal, a noção de direito social é descaracterizada e o seu papel não está associado à garantia da justiça e da igualdade, mas aos custos e aos ônus que o Estado terá de arcar.

Já, no âmbito da cidadania, os direitos sociais são os mais dinâmicos e, conseqüentemente, os que têm se multiplicado e se especializado. Com isso, é possível identificar, nos últimos anos, o aparecimento de novos sujeitos ou titulares de direitos, cujas garantias legais se especificaram, guiadas pelo critério das diferenças concretas que distinguem esses sujeitos entre si, tais como: idosos, crianças e adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência, LGBT, juventude e gerações futuras. Esta não é a tendência da garantia dos direitos individuais, pois estes concebem o cidadão como sujeito genérico e abstrato, isto é, sem particularidades e especificações.

Com a conclusão do primeiro capítulo (e da referida análise da primeira dimensão deste debate), restou descartada a hipótese de se afirmar que o PBF consiste no expoente de um padrão de proteção social inédito, ou algo parecido. Ele apenas significa uma adaptação dos padrões tradicionais, com um arranjo institucional de alguns elementos, ou seja, o Programa emerge em meio a um nítido choque de ideologias nos campos político e econômico deste início de século: de um lado, o ideário neoliberal, relutando pela sua sobrevivência, ao tentar (e conseguir) agregar uma grande parcela de populações e países, com um discurso de que é necessário integrar mercados e economias a fim de desenvolvê-las, produzindo políticas de atendimento mínimo das necessidades humanas; e, de outro, alternativas a este ideário, propondo políticas sociais na perspectiva da cidadania, alicerçadas em direitos sociais e em mecanismos garantidores de bem estar social, com vistas à promoção e ao asseguro de proteção social, de caráter universalizante (se não universal no sentido de atender toda a população, mas capaz de englobar, pelo menos, o universo mais vulnerável desta população, prática que, geralmente, é denominada de “seletividade”<sup>147</sup>).

Contudo, apesar de este Programa ter sido construído com elementos híbridos, provenientes tanto das concepções neoliberais, como também do *welfare*, em suas variadas manifestações, evoluídas ao longo do século passado – como perceptível no primeiro capítulo – pôde ser constatado também que o pêndulo teórico do PBF se inclina, mais recentemente, para outras linhas teóricas: o estabelecimento de redes (família; voluntariado; empresas), que remete à forte presença do *Welfare mix*; e a ideologia pró-trabalho, altamente competitiva e avalizadora, na versão *schumpeteriana* de Estado, que, por seu turno, reflete a ênfase no *workfare*.

---

<sup>147</sup> Conceito discutido no item 2.2.

Essa ênfase nas políticas de trabalho e renda merece destaque, já que foi possível detectar, ao longo da pesquisa, que o PBF encontra, nas ideias de Joseph Schumpeter, um importante apoio teórico. Isso pode explicar porque o ideário neoliberal, que não dispensa a participação do Estado no desenvolvimento dos seus negócios, não ser capaz de explicar os atuais esforços capitalistas para transformar o Estado em instrumento garantidor de novas estratégias de acumulação do capital.

E é, justamente, neste plano político e social, que parece residir a diferença entre a atual crise capitalista internacional e suas antecessoras, assunto estudado no segundo capítulo.

Nesta segunda dimensão do debate proposto, antes de analisar a crise, propriamente dita, mostrou-se necessário recuperar a ideia de igualdade, não apenas de oportunidades para todos os cidadãos, mas também de (re)distribuição de recursos, já que os programas de transferência de renda precisam ser articulados a uma política econômica superadora do modelo de concentração de renda e desvinculada de um esforço de geração de emprego e renda.

Os processos de reorganização social, sob a égide de um agente privado suficientemente poderoso, visam somente aos seus fins exclusivos, além de regular a vida e as finanças locais.

Pôde-se observar, neste contexto, que a crise é muito mais profunda e conhece-se muito mal a dinâmica em curso, o que produz um círculo vicioso de desconhecimentos e incertezas: as ideias não permitem pensar o futuro com alguma clareza. O Estado, em alguns momentos, parece desistir de governar e, neste caso, as empresas fazem a política: ocorrem processos de reorganização sem objetivos que se vinculem às populações, ou seja, como sempre, o capital requer atendimento das necessidades de autorreprodução do capital, sem se atentar para as necessidades humanas básicas, o que provoca, por sua vez, uma desordem social crescente. O discurso neoliberal da incorporação à globalização financeira serve para mascarar isso.

Na perspectiva da transformação social, então, a primazia pertence à própria prática emancipatória. Realmente, a fraude, a especulação, a irrealidade do capital e sua dominação, bem como a exploração da classe trabalhadora, não podem continuar.

Dessa forma, fica claro que, enquanto o capitalismo não for devidamente substituído, as políticas sociais caracterizam-se como verdadeiras armas para enfrentar, de forma efetiva, as implicações negativas deste sistema. Consequentemente, muni-las de força democrática e justa significa avançar na transformação da sociedade.

O que se vê, portanto, não é apenas uma crise, mas uma mudança de época, uma possibilidade de transformação da realidade social. Já não faz mais sentido negar o bem estar social como um direito do cidadão e dever do Estado, como o faz o *Welfare mix*, por exemplo.

Contudo, após a análise, restou a lição de que o capitalismo coloca as condições materiais para ser substituído por uma forma societária superior e mais avançada.

Em seguida, passou-se à discussão da focalização e da universalidade nas políticas sociais. Foi possível verificar que as políticas focalizadas não são pertinentes nem consistentes, pois, ao selecionarem os mais pobres entre os pobres, transformam um problema estrutural, como é a pobreza, em uma falta moral, estigmatizando, assim, os beneficiários.

Entretanto, parece que a focalização, *per si*, não configura o único problema da política de transferência de renda. Se fosse construído um mecanismo de seleção que permitisse contemplar todas as pessoas em situação de pobreza, grande parcela da problemática estaria resolvida. No caso do PBF, este mecanismo estaria muito perto do que é o CadÚnico. Todavia, faz-se mister que este mecanismo seja aprimorado, no sentido de galgar, cada vez mais, objetivos democráticos e pautar-se sempre pelos direitos sociais, devendo estar também comprometido com a cidadania e sendo enriquecido pela equidade e pelo compromisso de manter as diferenças e as diversidades imunes a discriminações e estigmas. Com isso, ainda não se teria ainda avançado a uma política universal, mas, pelo menos, não se deixaria de estender uma proteção – ainda que mínima – ao conjunto (completo) dos que mais precisam.

Torna-se, então, necessário pensar a gestão pública com base nos programas, de forma a estimular a ação coordenada entre os entes intergovernamentais e criar um discurso consensual.

Mostrou-se evidente, dessa forma, que o conjunto de iniciativas do Governo Lula no combate à pobreza e à desigualdade social, apesar do esforço histórico, não significa, necessariamente, que se tenha avançado de modo substancial no que se diz respeito a planejar um perfil do padrão de proteção social tipicamente brasileiro. Como visto, a construção de um novo espectro de ação pública do Estado na área social não está livre de contradições, que a tornam incapaz de solucionar a problemática dinâmica reprodutiva da pobreza, num contexto fortemente marcado pelas desigualdades sociais.

Ao tratar sobre a focalização da atual política de transferência de renda no País, provocando um debate sobre as possibilidades de ampliá-la, cada vez mais, sob o prisma da universalidade, depara-se com o fato de que o PBF – a materialização mais notável deste tipo

de política no País – continua voltado ainda aos segmentos mais pobres da camada mais pobre da população, na sua maioria absoluta, à margem do mercado de trabalho formal ou informal<sup>148</sup>.

Observando-se sua orientação teórica, portanto, constatou-se que esta política se constitui, inicialmente, em paralelo à sociedade do mercado de trabalho – o que, não raramente, causa distinção entre “pessoas trabalhadoras” de “pessoas beneficiárias”.

Grandes desafios, portanto, estão postos para as políticas sociais.

Dessa forma, vale ainda ressaltar a urgência de se buscar mecanismos de inserção dos segmentos sociais desfavorecidos a fontes de renda, o que remete ao desafio de promover políticas econômicas ditadas pelos parâmetros dos direitos a um padrão digno de vida. Isso significa uma enorme contradição que diz respeito à necessidade de se reverter a lógica da articulação das diferentes políticas de seguridade social, composta por uma vertente voltada ao mercado de trabalho (as pessoas incluídas) e outra à população excluída, funcionando como um espelho do mercado de trabalho e, assim, reforçando os direitos individuais em detrimento dos direitos sociais.

O estudo de caso permitiu constatar também que, na lógica da coordenação intergovernamental, são criados mecanismos de “portas de saída” (com programas ou ações complementares) dos beneficiários da política de transferência de renda, para acessarem o mercado de trabalho - temática que embasou o desenvolvimento do terceiro capítulo.

Portanto, dando início à análise da última dimensão do debate desencadeado, optou-se por fazer uma sucinta apresentação do PBF, inserindo-o na trajetória minimalista da transferência de renda no País, contextualizando-o nas noções de coordenação intergovernamental e interdependência organizacional. Pôde-se, então, notar que o “viés liberal” e o “caráter compensatório” dos sistemas de proteção social no Brasil só serão superados mediante a formulação de uma Política Nacional (de Transferência de Renda ou de Renda de Cidadania ou, ainda, de forma mais abrangente, de Desenvolvimento Social) capaz de articular programas e recursos, associada à revisão do atual modelo de política econômica, concentrador de renda e fortalecedor das desigualdades sociais.

Restou esclarecido, dessa forma, que a transferência de renda em execução no Brasil

---

<sup>148</sup> A atuação dos municípios foi imprescindível para garantir que as famílias mais vulneráveis fossem contempladas na expansão do PBF. Contudo, ainda há muito o que fazer nesse sentido. É preciso identificar e cadastrar cidadãos que vivem em bolsões de pobreza e áreas de difícil acesso, de forma a direcionar a transferência de renda aos segmentos mais excluídos da população nacional.

do governo Lula, significa um grande salto, pois além de ser uma forma de redistribuição das riquezas, não impõe nenhum tipo de restrição para a utilização deste recurso. Todavia, não rompe com o histórico minimalista que marca esta política (assim como a de assistência social), já que o beneficiário deve receber o mínimo para sua sobrevivência, como forma de não o desmotivar na busca por um lugar no mercado de trabalho.

Neste contexto, vale insistir que não se critica o fato de procurar alternativas para que as pessoas beneficiárias de programas sociais, como o PBF, desenvolvam sua autonomia, recebam serviços de educação e saúde adequados, fazendo-as capazes de produzir e, a partir do conhecimento de seus direitos, passarem a exercer melhor sua cidadania. Na verdade, concorda-se que o governo continue tratando os programas de geração de trabalho e renda com o mesmo grau de prioridade que recebem os programas de transferência de renda, mesmo que, para tanto, seja necessário buscar a participação de vários setores da sociedade, de instituições governamentais e não governamentais, de empresários, universidades etc. É importante também que parcerias estratégicas, a partir de um mapeamento do Brasil, sejam efetivadas, identificando, no País, as potencialidades locais e regionais, os arranjos produtivos que se integram com as cadeias produtivas, porque as pessoas, as comunidades e as regiões devem, cada vez mais, ser valorizadas.

Contudo, o Estado não deve esquecer que este é o seu papel, como garantidor de direitos e, portanto, não deve procurar que as pessoas beneficiárias encontrem “portas de saída” a qualquer custo. As políticas sociais, mesmo que focalizadas, devem preservar um potencial preventivo de pobreza, ou seja, devem ser consideradas como investimentos nas capacidades humanas.

Portanto, após análise documental e das entrevistas, concorda-se que deve haver uma mudança na concepção destes programas, a começar pela denominação de “programas complementares”, os quais devem ser realmente concebidos não só como uma articulação, de igual para igual, com a política de transferência de renda (ou ainda, invertida a lógica, a transferência de renda como complementar a estes programas), mas como também o desenvolvimento de um “vínculo orgânico”, de modo que uma política fortaleça a outra.

Dessa forma, em defesa do paradigma emancipatório/cidadão/democrático, é preciso contrariar a noção de que o papel do Estado não deve ser o de se voltar para políticas redistributivas, mantendo a ênfase no esforço individual e no ciclo do aumento do investimento privado. Torna-se necessário romper com a combinação perversa entre tutela

dos pobres e assistência social, cuja união caracteriza o assistencialismo (no sentido de associar benefício a controle das pessoas).

Para finalizar as discussões da derradeira dimensão analítica, julgou-se conveniente destacar, ainda, um interessante artigo que investiga a existência de um possível incentivo adverso a oferta de trabalho (participação no mercado e jornada) das mães residentes em domicílios beneficiados pelo PBF. Os resultados, como vistos, acabam por apontar a existência de um efeito-renda associado ao valor do benefício, uma vez que quanto maior a transferência recebida, menor o engajamento da mãe no mercado de trabalho.

Fez-se necessário, com isso, defender, dialeticamente, que há duas formas de analisar tal situação: a primeira, pelas necessidades inerentes ao capital e, a outra, pelas necessidades humanas, na perspectiva da cidadania. Na lógica do capital, perversamente tradicional, é inconcebível que uma pessoa recuse uma oferta de trabalho por ser beneficiária de um programa social, pois ao pobre deve ser reservada a incerteza, para que não haja acomodação. Entretanto, na lógica da cidadania, é absolutamente compreensível que uma pessoa recuse um trabalho precarizado, que beira à servidão, para, com isso, poder acompanhar melhor seus filhos, principalmente nas questões cotidianas de higiene, saúde, educação e alimentação adequada, com a garantia de uma renda, ainda que modesta, mas de forma periódica e contínua, que lhe garanta uma sobrevivência digna.

É possível, então, ligar este debate ao da crise atual, que, como pôde ser constatado, não começou agora, mas sinaliza uma perspectiva sombria para as políticas sociais como direito. E, o que é ainda parece mais grave: não há emancipação que a crise poderá sinalizar dentro do sistema capitalista. Pelo contrário, sob este sistema, até a democracia sofre investidas e danos.

Por outro lado, se há um contraponto positivo para a emancipação, esta deve ser creditada à pressão da sociedade organizada, como o Fórum Social Mundial, os movimentos de questionamento do sistema, as lutas organizadas de negros, mulheres, ecologistas, LGBT, MST, grevistas, dentre outros.

Apontou-se, ainda, no que tange às políticas de trabalho e educação, que o treinamento de mão de obra é distinto da formação escolar e do acesso à educação, que é direito do cidadão. A educação constitui-se num direito fundamental e deve ser assegurada, enquanto o acesso ao emprego digno é um direito trabalhista reivindicado desde os albores da luta operária. Assim, o ideal é que os programas de qualificação estejam integrados à formação crítica da cidadania e propiciem condições para que os participantes obtenham também

formação sobre seus direitos, não caracterizando um estranho e desumano “adestramento” de pobres.

Desta terceira dimensão analítica, fica a lição de que a economia solidária, o microcrédito e o cooperativismo, devem ser compreendidos como condições complementares para impulsionar o capitalismo popular, que jamais vai concorrer com o grande capital. Todavia, estas alternativas podem ter um caráter pedagógico, a fim de mostrar que, para se produzir uma sociedade anticapitalista é preciso ter formas emergentes. É evidente que a maioria dessas experiências é cooptada pelo grande capital, mas o Fórum Social Mundial, por exemplo, mostra que também se pode questionar o capital.

Sinteticamente, pode-se confirmar, então, que o PBF, de fato, revela ecletismo de padrões de proteção social em sua formulação, com elementos provenientes do *Welfare State*, em conjunção com elementos próprios da perspectiva neoliberal, e sofre um desvio em sua orientação teórica, com o acoplamento de outros elementos, característicos do *Welfare mix* e do *Workfare* (com participação efetiva do retorno da lógica *schumpeteriana*, que reza sobre empreendedorismo, cooperativismo etc.). E, apesar da ausência de elementos que comprovem, explicitamente, que a crise capitalista internacional vem a exercer algum tipo de pressão para que programas de transferência condicionada de renda, como o PBF, sofram a hegemonia da articulação com políticas de ativação de trabalho e renda e de qualificação de pessoas pobres para um mercado de trabalho precarizado, este fato é, em alto grau, marcante, pois evidencia a tendência das políticas sociais em se inclinar para as políticas de trabalho e renda (e qualificação profissional), em detrimento da assistência social, o que prejudica a evolução do debate sobre a renda básica de cidadania, a qual, por sua vez, poderia resultar na conquista de um direito social pleno e universal.

Destarte, a partir de dados históricos, desenvolvendo discussões e reflexões sobre os padrões de proteção social frente à crise capitalista internacional, com estudo de caso sobre o PBF; analisando os dados provenientes de fontes diversas e os coletados por meio das entrevistas eletrônicas; contrapondo pontos de vista; e expondo a arquitetura desta cadeia de evidências em três dimensões, apreende-se que conexões anteriormente não previstas ou não exploradas podem ser agora melhor compreendidas. As abstrações moldadas pelo método histórico estrutural, portanto, revelam que a conclusão de tal trabalho, para além da tridimensionalidade, abre caminhos para outras inúmeras conexões, no sentido de aprimorar o entendimento teórico e, concomitantemente, favorecer o desenvolvimento de novas análises.



Em outras palavras, espera-se que o debate teórico, desenvolvido a partir de opiniões qualificadas de distintos autores, em conjunto com o estudo das evidências empíricas do PBF, seja capaz de propiciar novas vertentes de análise, acoplando outros possíveis recortes, com o objetivo de se empreender pesquisas para preencher lacunas do conhecimento, tais como as sugeridas abaixo:

- O impacto das condicionalidades da política de transferência de renda na coordenação intergovernamental e na interdependência organizacional das políticas sociais brasileiras;
- A importância do aprimoramento do CadÚnico para a efetivação de políticas sociais seletivas;
- A contribuição de mecanismos de transferência de recursos aos municípios e estados, como o IGD-M e IGD-E, para o aprimoramento da qualidade da gestão de políticas sociais no Brasil;
- A importância do vínculo orgânico das políticas sociais públicas para erradicar a pobreza e a desigualdades social etc.

Além disso, o debate aqui desencadeado pode subsidiar estudos mais aprofundados para a elaboração de projetos de combate à pobreza e à desigualdade social em países em desenvolvimento como o Brasil.

Outros empreendimentos acadêmicos também podem se valer deste debate para ir além da análise dos padrões de proteção social restritos ao cenário brasileiro, como forma, por exemplo, de propor mecanismos de cooperação técnica internacional<sup>149</sup> para os países integrantes da CPLP<sup>150</sup>(SARAIVA, 2001), na área de transferência de renda ou na fomentação de projetos de combate à pobreza, visando à equidade e à justiça redistributiva, ou seja, à satisfação de necessidades humanas básicas e à garantia de direitos sociais de grandes contingentes de populações que se encontram, ainda, à mercê do sistema capitalista.

---

<sup>149</sup> A Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), promove, por meio de projetos de cooperação técnica, o adensamento das relações do Brasil com os países em desenvolvimento, com os quais mantém Acordos de Cooperação.

<sup>150</sup> A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) engloba, além do Brasil e Portugal, os países africanos de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, bem como o Timor Leste e tem como objetivo a cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social.

Portanto, como se pode constatar, este debate de modo tridimensional abre múltiplas possibilidades para estabelecer outras várias conexões, o que pode gerar, para o bem da política social na perspectiva da cidadania e do desenvolvimento social, *debates multidimensionais*.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHAMSON, Peter. Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales: convergencia de solidariedades? In: SARASA, Sebastià; MORENO, Luis (Comp.). *El Estado del Bienestar en Europa del sur*. Madrid: CSIC, 1997.
- \_\_\_\_\_. Neoliberalismo, pluralismo de bem estar e configuração das políticas sociais. In: BOSCHETTI, I. *et alli.* (Orgs.) *Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo*. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004. (vol. 2, p.109-134).
- ABRUCIO, Fernando. Reforma do Estado no federalismo brasileiro e a articulação entre o governo federal e os estados: o caso do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados. In: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Madrid, España, 2-5 nov.2004.
- ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.
- ANANIAS, Patrus. *A economia, o trabalho e as políticas sociais*. Brasília: MDS. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em: 10/09/2009.
- \_\_\_\_\_. *As portas de saída*. Brasília: MDS. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) Acesso em: 10/09/2009.
- \_\_\_\_\_. *Os mais pobres entre os pobres*. Brasília: MDS. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) Acesso em: 10/09/2009.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e abusos dos estudos de caso. *Cadernos de Pesquisa*, vol.36, n.129, p. 637-651, 2006.
- ARON, Raymond. *Etapas do Pensamento Sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- ARRETCHE, Marta. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *Boletim Informativo e Bibliográfico (BIB) das Ciências Sociais*, n. 39, Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará, 1995.
- ASHLEY, P. A.; COUTINHO, R. B. G.; TOMEI, P. A. Responsabilidade social corporativa e cidadania empresarial: uma análise conceitual comparativa. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 24, 2000, Florianópolis. Anais... Florianópolis: ANPAD, 2000. 1 CD-ROM.
- ATKINSON, Adrian. Cities after oil-1. 'Sustainable development' and energy futures. *City* 11 (2):201-213, 2007
- AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do Welfare State brasileiro. *Economia e Desenvolvimento*, Brasília, MPAS e CEPAL nº 3, 62, 1989.

- BAKHTIN, Mikhail. *Marxismo e Filosofia da Linguagem*. São Paulo: Hucitec, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Estética da criação verbal*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- BAHIA, Luiz Henrique Nunes. *O Poder do Clientelismo: raízes e fundamentos da teoria política*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BARBALET, Jack M. *A cidadania*. Lisboa: Estampa, 1989.
- BASBAUM, L. *Sociologia do materialismo: introdução à história da filosofia*. São Paulo: Símbolo, 1978.
- BAUAB, F.P. O positivismo e a incorporação do método nas ciências sociais. *Revista Perspectiva Geográfica*. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2005 (Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/pgeografica/article/view/516/427>. Acesso em: 01 out.2008).
- BEHRING, Elaine R. *Política social no capitalismo tardio*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. *Política Social*. Fundamentos e história. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2).
- BORÓN, Atílio. *A Coruja de Minerva*. Mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo. Petrópolis: Ed. Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. No hay democracia posible bajo el capitalismo. In: PEREIRA PEREIRA, Potyara A. et al (orgs.). *Política Social, Trabalho e Democracia em questão*. Política Social 4. Brasília: UnB, 2009. (p. 11-52).
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOESELAGER, W. F. *Marxismo y Filosofía*. Madrid: Ediciones Rioduero, 1973.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- CAMPOS, A., et al. (Orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial*. São Paulo: Cortez, 2003.
- CARNOY, Martín. *Estado e Teoria Política*. Campinas: Papyrus, 1986.
- CARVALHO, Fernando Cardim. O Retorno de Keynes. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº83, mar/2009.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

- CATTANI, D. *Dicionário crítico sobre Trabalho e Tecnologia*. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2002.
- CERQUEIRA FILHO, G. *A “questão social” no Brasil: crítica do discurso político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- COHN, Amélia. Para além da justiça distributiva. In: OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA, Rio de Janeiro: IBASE, p. 49-55, 2005.
- CROUCH, C. La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación. In: GARCÍA, S.; LUKES, S. *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid/México: Siglo Veintiuno Editores, 1999.
- DAWSEY, John C. Por uma antropologia benjaminiana: repensando paradigmas do teatro brasileiro. *Mana*. Rio de Janeiro. Vol. 15, nº 2, out/2009.
- DELGADO, Guilherme C.; THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, Luciana (org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 409-435).
- DEMO, Pedro. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000.
- \_\_\_\_\_. Impasse Neoliberal. *Ser Social 13*, UnB, Brasília, p. 9-52, 2003.
- DIAS, Adriane Tomazelli. *A “Nova” Questão Social e os Programas de Transferência de Renda no Brasil*. Dissertação. (Mestrado em Política Social). Departamento de Serviço Social, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova* nº 24, São Paulo: CEDEC, 1991.
- FAGNANI, Eduardo. Tensão entre paradigmas: notas sobre a política social no Brasil (1988/2008). *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3): p. 707-719, 2009.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- \_\_\_\_\_. Fome, pobreza e exclusão social: desafios para o governo e a sociedade. *Ser Social 13*, UnB, Brasília, p. 109-130, 2003.
- \_\_\_\_\_. Desafios para a pesquisa em política social. *Revista Ser Social* nº 9, p. 53-73, Julho a Dezembro de 2001.
- FINE, B; HARRIS, L. *Para reler O Capital*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- FIORI, José Luís. Estado de Bem Estar Social: Padrões e Crises. In: *Physis Rev. Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, vol.7, n.2, p. 129-147, 1997.

- FONSECA, A. e VIANA, A. L. Tensões e Avanços na Descentralização de Políticas Sociais: o caso do Programa Bolsa Família. In: FLEURY, S. *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha*. São Paulo: FGV, 2006 (p.443-480).
- FREITAS, Maria Raquel L. Questão social no Brasil: considerações sobre o papel do Estado. *Revista Ser Social*, Brasília, n. 16, p. 11-32, Jan. a Jun. 2005.
- FLEURY, Sonia. Gestão de uma rede solidária: o caso do Comitê das Entidades Públicas no Combate a Fome e pela Vida (COEP), *Cadernos da Oficina Social*. Rio de Janeiro, Centro de Tecnologia, trabalho e cidadania-Oficina Social. 2002a.
- \_\_\_\_\_. El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Barcelona. n.º. 12-13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España. p. 223-249. 2002b.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, IPEA n. 21, p. 212-258, Jun. 2000.
- \_\_\_\_\_. “Good governance” e o combate à pobreza como estratégias de desenvolvimento sustentável dos países do hemisfério sul? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32, 2009.
- GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri, SP: Manole, 2003.
- GAMBARATO, Renira Rampazzo. O desenho do processo: diagrama tridimensional representativo da lógica recursiva da filosofia de Peirce. *Cognitio-Estudos*, São Paulo, vol.2., n.2., Texto 8, p. 55-63, 2005.
- GIDDENS, Anthony. *Para Além da Esquerda e da Direita*. São Paulo: UNESP, 1996.
- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.
- GOMES, Angela C. *Burguesia e trabalho. Política e legislação social no Brasil: 1917-1937*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- GOUGH, I. *Economía política del Estado del bienestar*. Madrid: H. Blume Ediciones, 1982.
- HOBBSBAWN, E. *A Era dos Extremos: o breve século XX*. Companhia das Letras. São Paulo, 2002.
- \_\_\_\_\_. *A Era do Capital. 1848-1975*. 13ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.
- HOFLING, Heloísa M. Estado e Políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*. Ano XXI, n.º 55, pp. 30-41, Nov. 2001.
- HUNTINGTON, Samuel P. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

- IANNI, Octávio. *Classe e nação*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- KINGDON, John W. *Agenda's alternatives and public policies*. New York: Longman, 1995.
- KOPNIN, P.V. *Fundamentos lógicos da Ciência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- KORSCH, K. *Marxismo e Filosofia*. Porto: Afrontamento, 1977.
- KRUGMAN, Paul. A depressão econômica está de volta. In: SISTER, Sérgio. (Org.) *O abc da crise*. São Paulo: Perseu Abramo, 2009.
- LAVINAS, Lena. Universalizando direitos. In: OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA, Rio de Janeiro: IBASE, p. 67-74, 2004.
- LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. Renda mínima: integrar e universalizar. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 49, nov. 1997a.
- \_\_\_\_\_. Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza. In: TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 534, Rio de Janeiro: Ipea, dezembro de 1997.
- LETHBRIDGE, T. *Para que servem os analistas?* Exame. Ed. 932, Ano 42, nº 23, 03 dez.2008.
- LICIO, Elaine C. *A trajetória dos programas de renda mínima e bolsa escola no Brasil: o impacto da variável federativa*. Dissertação. (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2002.
- LÖWY, M. *As Aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. São Paulo: Busca Vida, 1987.
- LÜDKE, M. ANDRÉ, M.E.D. *A Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.
- MANDEL, Ernest. *O lugar do marxismo na história*. São Paulo: Xamã, 2001.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- \_\_\_\_\_. *Cidadania e classe social*. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988.
- MARSHALL, T.H.; BOTTOMORE, T. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- MARX, K. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- MARX, K; ENGELS, F. *O Manifesto Comunista*. 17ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007 (Coleção Leitura).
- MEJÍA-ORTEGA, Luiz M.; FRANCO-GIRALDO, Álvaro. Protección Social y Modelos de Desarrollo em América Latina. *Ver. Salud pública*. Antioquia/Colombia. Vol. 9 (3), p. 471-483, 2007.



- MELUCCI, A. Um Objetivo para os Movimentos Sociais? *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, nº 17 - junho 1989.
- MERRIEN, François-Xavier. Em direção a um novo pós-Washington na América Latina? *Política Social*, Brasília, n. 3, p. 47-76, 2007.
- MESQUITA, Camile S. *O Programa Bolsa Família: uma análise de seu impacto e alcance social*. Dissertação. (Mestrado em Política Social). Departamento de Serviço Social, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- MÉSZÁROS, István. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- MINAYO, M. C. S; CRUZ NETO, O. Triangulación de métodos en la evaluación de programas y servicios de salud. In: BRONFMAN, M.; CASTRO, R. (coord.). *Salud, cambio social y política: perspectivas desde América Latina*. México: Edamex, 1999. p. 65-80.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Portaria GM/MDS nº 148*, de 27 de abril de 2006. Dispõe sobre normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa. *Diário Oficial da União*, Edição nº 81 de 28/04/2006, Brasília, 2006.
- MISHRA, Ramesh. The Welfare State in capitalism society: Policies of retrenchment and maintenance. In: MISHRA, R. *Europe, North America and Australia, studies in international social policy and welfare*. London: Harvester/Wheatsheaf, 1990.
- \_\_\_\_\_. *O Estado Providência na sociedade capitalista*. Oeiras/Portugal: Celta, 1995.
- NEVES, Tânia R.L. *Movimentos Sociais, Auto-advocacia e Educação para a Cidadania*. Dissertação. (Mestrado em Educação). Faculdade de Pedagogia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP, 2000.
- NETTO; José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia Política*. Uma introdução crítica. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 1).
- NOGUEIRA, Marco Antonio. *As possibilidades da política: Ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Em defesa da Política*. São Paulo: Ed. SENAC, 2001.
- NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de Bem Estar Social: origens e desenvolvimento. *Katálysis*, Florianópolis, n. 5, p. 89-103, jul./dez. 2001.
- NOVACK, George. *Introdução à lógica marxista*. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2006.
- NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.



- O'CONNOR, James. *A crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Ed. Sistema, 1988.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista o ornitorrinco*. 2ª reimp. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.
- OLIVEIRA, Tatiana. Bolsa Família e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: integração entre plano interno e externo para a difusão de boas práticas. Disponível em: [www.undp-povertycentre.org](http://www.undp-povertycentre.org) Acesso em 10 set.2009.
- PASTORINI, Alejandra. *A categoria "questão social" em debate*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção questões da nossa época; v. 109).
- PAULA, João Antonio de. *A crise econômica atual e os desafios da esquerda socialista no Brasil*. Belo Horizonte: SINDREDEBH/Gráficos MG, 2009.
- PEIRCE, Charles Sanders. *Semiótica e Filosofia*. Trad. Octanny S. da Mora e Leônidas Hegenberg. São Paulo: Cultrix, 1974.
- PELÁEZ, F.J.C. *Derechos sociales: teoría e ideología*. Madrid: Tecnos, 1994.
- PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_. As vicissitudes da pesquisa e da teoria no campo da política social. *Revista Ser Social*. Brasília. Vol.9. Julho a Dezembro de 2001.
- \_\_\_\_\_. Pluralismo de bem estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo. In: BOSCHETTI, I. *et alli*. (Orgs.) *Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo*. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004. (vol.2, p.135-160).
- \_\_\_\_\_. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Dimensões conceituais da Política Social*. In: SEMINÁRIO 20 ANOS DO NEPPPOS – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social, 2007, Brasília. Palestra proferida em 19/10/2007.
- \_\_\_\_\_. *Política Social – temas & questões*. São Paulo: Ed. Cortez, 2008a.
- \_\_\_\_\_. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSQUETTI, I., BEHRING, E. SANTOS, S., MIOTO, R. (Orgs.). *Políticas Sociais no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Ed. Cortez, 2008b.

- \_\_\_\_\_. Do Estado Social ao Estado anti-social. In: PEREIRA PEREIRA, Potyara A. *et all* (orgs.). *Política Social, Trabalho e Democracia em questão*. Política Social 4. Brasília: UnB, 2009. (p. 209-233).
- PEREIRA-PEREIRA, Potyara *et all*. Polêmica entre direita e esquerda sobre necessidades, políticas e direitos sociais: um confronto das idéias de Friedrich von Hayek e Raymond Plant. *Revista Textos & Contextos*. Porto Alegre, v. 8, n.1, p. 49-67. Jan. a Jun. 2009.
- PIMENTA DE FARIA, Carlos Aurélio. Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem-Estar Social. *BIB* nº 46, 1998, pp. 39-78.
- \_\_\_\_\_. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003.
- PISÓN, J.M. *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Tecnos, 1998.
- POCHMANN, M. ; CAMPOS, A.; AMORIM, Ricardo; SILVA, Ronnie (Org.s). *Atlas da Exclusão Social no Brasil - Dinâmica e Manifestação Territorial*. São Paulo: Cortez, 2003. 167 p.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- POLITIZANDO. Brasília: UnB, Ano I, 1ª ed., abril/2009. 8 páginas.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. 2.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- QUIROGA, C. *Invasão positivista no Marxismo: manifestações no ensino da Metodologia no Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1991.
- REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*, 5.ªed., São Paulo, 1994.
- REIS, E. SCHWARTZMAN, S. *Pobreza e Exclusão Social: aspectos sociopolíticos*. Versão Preliminar, World Bank, 2002. Disponível em: [www.schwartzman.org.br](http://www.schwartzman.org.br). Acesso em: 04 dez.2008.
- RICHARDSON, R. J. *Pesquisa Social. Métodos e Técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.
- ROSANVALLON, P. *A crise do Estado de Providência*. Lisboa: Editorial Inquerito, 1984.
- \_\_\_\_\_. *A Nova Questão Social: Repensar o Estado Providência*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- SADER, Emir. O que é ser antineoliberal. *Jornal de Brasília*, Brasília, 01 mai.2009.
- SANTOS, Boaventura S. Uma concepção multicultural de direitos humanos. In: *Lua Nova* nº 39, São Paulo: CEDEC, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva, Fundação Mario Soares, 1998.

- SANTOS, Milton. A grande crise já se instalou. In: MINEIRO, A.S.; ELIAS, L.A.; BENJAMIN, C. (Orgs.). *Visões da crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998. p.89-100.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.
- SARAIVA, José Flávio de Sombra. (org.). *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Brasília: IBRI, 2001.
- SAWAYA, Rubens R. Crise: um problema conjuntural ou da lógica da acumulação mundial? *Estudos Avançados*. 2009, vol.23, n.66, pp. 53-70. ISSN 0103-4014.
- SEMINÁRIO INTERNACIONAL SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL. Brasília, MDS. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em 27 dez.2009.
- SILVA, Maria Ozanira Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6):1429-1439, 2007.
- SILVA, M.O.S.; YASBEK, M.C.; GIOVANNI, G. *A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- SIMÕES, Carlos. *Curso de Direito do Serviço Social*. São Paulo: Ed. Cortez, 2009. (Coleção Biblioteca Básica/Serviço Social).
- SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Políticas Públicas para o Desenvolvimento. Superar a Pobreza e Promover a Inclusão. Brasília, 05 a 07 ago.2009. Disponível em [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em 11 out.2009.
- SISTER, Sérgio (org.) *O abc da crise*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.
- SOARES, F. V. RIBAS, R. P. e OSÓRIO, R. G. *Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma Comparação com Programas de Transferência Condicionada de Renda de Outros Países*. Evaluation Note. Brasília: International Poverty Centre, 2007.
- SOARES, Sergei. RIBAS, Rafael Perez Ribas. SOARES, Fabio Veras. *Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?* Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão 1396).
- SOMERS, M. R. La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico. In: GARCÍA, S.; LUKES, S. *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid/México: Siglo Veintiuno Editores, 1999.
- SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. *Dados*. Rio de Janeiro, vol. 41 n. 3, 1998.
- SPINELLI, Mário V. C. e COSTA, Bruno L. D. A influência dos conselhos locais na gestão do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros. 31º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Seminário Temático 25: Políticas Públicas. Métodos e Análises. Caxambu – MG. 2007.

- SPOSATTI, Aldaíza *et all.* *Os Direitos (dos Desassistidos) Sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.
- SUPLICY, Eduardo M. *Renda de Cidadania. A saída é pela porta*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2004.
- SWEEZY, P. *Teoria do desenvolvimento capitalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- TAVARES, Priscilla Albuquerque. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a Oferta de Trabalho das Mães. In: XIII SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 2008, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.
- TAVARES, Maria da Conceição. Queremos ser uma nação democrática e multirracial. In: MINEIRO, A.S.; ELIAS, L.A.; BENJAMIN, C. (Orgs.). *Visões da crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998. (p.183-199).
- TELES, Jorge. Educação e Políticas Públicas: Para além das metas do milênio. *Revista Sinais Sociais*, vol.1, n.02, Set. a Dez 2006.
- THE ECONOMIST. *Heróis globais*. In: Carta Capital, 01 abr.2009. p. 47-61.
- TITMUS, R. *Essays on the Welfare State*. London: Allen & Unwin, 1963.
- TOURAINÉ, Alain. *Crítica da Modernidade*. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.
- URBANA, Legião. *Índios*. Rio de Janeiro: Polygram, 1988. CD, digital, estéreo.
- URRY, J. *Anatomia das Sociedades Capitalistas*. A Economia, a Sociedade Civil e o Estado. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S. e PAES-SOUSA, Rômulo. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Policy Papers* no.17, Brasília. UNESCO. 2006.
- VIANA, Nilton. *Escritos Metodológicos de Marx*. Goiânia: Ed. Alternativa, 2007.
- VIANA, Maria José Faria. *Assistência Social no contexto do pluralismo de bem estar prevalência da proteção social plural ou mista, porém não pública*. 2009. Tese (Doutorado em Política Social). Departamento de Serviço Social. Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: [http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=2811](http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2811). Acesso em: 01 fev.2010.
- VIANNA, Maria L.T.W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de Bem Estar e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Revam: UCAM, IUPERJ, 1998.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3ª Ed. São Paulo: Bookman, 2005.

**Exclusão social:** Uma certa dificuldade em definir tal terminologia é sentida. Alguns autores, como Reis e Schwartzman (2002, p.5-6), discutem que o conceito traz implícita a problemática da desigualdade, “já que os excluídos só o são pelo fato de estarem privados de algo que outros (os incluídos) usufruem”, o que o torna, portanto, oposto ao conceito de cidadania, que, por sua vez, refere-se “aos direitos que as pessoas têm de participar da sociedade e usufruir certos benefícios considerados essenciais”;

**Questão social:** Outro termo que, assim como “exclusão social”, carece de definição precisa, apesar de tão recorrente nos discursos políticos, nas discussões acadêmicas e na mídia em geral. “Questão social” pode englobar, ao mesmo tempo, as causas da pobreza e da miséria (como algo que está fora do “padrão” e precisa de intervenção), como remeter a uma gama de problemas relacionados à desigualdade e injustiça sociais, problematizados por um ou mais grupos. Sem adentrar neste debate, vale ressaltar que a terminologia parece ainda sofrer de uma adequação semântica. E, por isso, não se pretende, com este estudo, chegar à compreensão mais adequada (muito menos classificar as “expressões” ou “manifestações” da questão social). Para efeitos de análise, adota-se a concepção de Gomes (1979, p.31): “um conjunto de problemas vinculados às modernas condições de trabalho urbano e dos direitos sociais que daí adviriam”, originário da situação europeia do século XIX, pós-Revolução Industrial. Tal visão pode ser complementada com a de Cerqueira Filho (1982, p. 21): “conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no mundo no curso da constituição da sociedade capitalista”. E, por fim, outra contribuição importante, de Freitas (2005, p. 13): “Em contraposição à ideia da existência de múltiplas questões sociais, há o reconhecimento da existência de uma única Questão Social dimensionada por múltiplos ‘desdobramentos’ e ‘expressões’.”;

**Modelo residual:** Prevê que a participação do Estado deve ser mínima e temporária, cabendo à família e ao mercado satisfazer a maior parte das necessidades humanas. A assistência pública só deve ser concedida àqueles que se disponham a ajudar a si mesmos. Contraria, segundo Titmuss<sup>151</sup> (1963 *apud* PIMENTA DE FARIA, 1998), o modelo de Produtividade e Desempenho Industrial, cuja a proposta é de que o Estado desempenhe um papel mais relevante, complementar ao da iniciativa privada. Os benefícios oferecidos são proporcionais ao "mérito individual", ou seja, à produtividade e ao desempenho no trabalho, funcionando basicamente como recompensas ao empenho individual. Por último, no modelo Redistributivo Institucional, o Estado assume papel essencial, os serviços e benefícios são fornecidos de forma universal, independentemente do mercado e de acordo com as necessidades individuais. Esse último modelo visa alcançar a maior igualdade possível entre os cidadãos, por considerar que o bem estar individual é responsabilidade da sociedade e que todas as pessoas têm direito à cidadania plena. “Pode-se dizer que o modelo residual é o empregado nos EUA (Estado liberal), o de produtividade e desempenho industrial corresponde ao modelo bismarckiano (Estado corporativista) e o redistributivo institucional ao modelo de Beveridge (Estado social-democrata).”<sup>152</sup>

**Neoliberalismo:** Doutrina econômica que defende a absoluta liberdade de mercado e uma restrição à intervenção estatal sobre a economia, só devendo esta ocorrer em setores imprescindíveis e, ainda assim, num grau mínimo. As políticas sociais sob esta doutrina são concebidas especialmente para manter a coesão social, sendo indispensável a solidariedade. Nestes termos, ser cidadão significa, *grosso modo*, ser capaz de consumir.

**Pluralismo de Bem Estar Social:** Arquetizado na descentralização e participação, com ênfase nas redes de solidariedade informais e no trabalho voluntário, na criação de cooperativas de consumidores, no empreendedorismo e no estabelecimento de serviços civis de apoio aos cidadãos (ABRAHAMSON, 2004)- corresponde ao *Welfare mix*;

---

<sup>151</sup> TITMUSS, R. *Essays on the welfare state*. London: Allen & Unwin, 1963.

<sup>152</sup> Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=55>. Acesso em 25 fev.2010.

**Programas complementares:** Ações voltadas aos beneficiários do PBF, que promovem oportunidades para ampliação da escolaridade (alfabetização, educação de jovens e adultos, reforço escolar etc.); geração de emprego e renda (qualificação e inserção profissional, economia solidária, microcrédito produtivo orientado, cooperativismo e associativismo etc.) e melhoria das condições de vida (habitação, infraestrutura etc.);

**Welfare mix:** Equivale ao pluralismo de bem estar (ou bem estar misto), arquitetado na descentralização e participação, com compartilhamento entre Estado, sociedade e mercado na provisão de serviços sociais. Nenhum deles deve exercer protagonismo, sendo que o Estado participa com seu recurso de poder; a sociedade, com a solidariedade; e o mercado, com o capital. Enfatizam-se as redes de solidariedade informais e o trabalho voluntário, a criação de cooperativas de consumidores, o empreendedorismo e o estabelecimento de serviços civis de apoio aos cidadãos. (ABRAHAMSON, 2004).

**Welfare State:** É um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador da vida social, política e econômica do país. Cabe ao Estado garantir serviços públicos e proteção à população. Conhecido também como Estado Providência e Estado de Bem Estar Social;

**Workfare:** Pode ser considerado como uma alternativa aos padrões de proteção social, com ênfase nas políticas de trabalho e renda, bem como na qualificação profissional de pessoas pobres para o mercado de trabalho, geralmente flexível e precarizado. Tido, por alguns especialistas, como um estilo de “bem estar em troca de trabalho ou sacrifícios.” (PEREIRA-PEREIRA, 2004, p. 156). Na Europa, alguns governos já trabalham com a concepção de que todos os beneficiários aptos ao trabalho terão a obrigação de empreender alguma coisa, com vistas a se qualificarem para trabalhar, ou a procurarem, ativamente, um emprego, ou ainda a aceitarem uma função que lhes seja proposta. Na Holanda, por ocasião da reforma das condições de atribuição da renda mínima, garantida em 1995, considerou-se a possibilidade de que os municípios que, assim o desejarem, impusessem, a todo cidadão contemplado por auxílio social, a obrigatoriedade de participar de programas de utilidade social. Na Inglaterra, a reforma do *Income Support*, de 1996, excluiu do rol dos beneficiários toda pessoa considerada apta ao trabalho. (LAVINAS; VARSANO, 1997).



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**

**Gabinete do Ministro**

**PORTARIA N° 246, DE 20 DE MAIO DE 2005.**

Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.

O MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, com base na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e no uso das atribuições que lhe confere o art. 2º do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e **CONSIDERANDO:**

Que os municípios brasileiros são entes autônomos, de acordo com o art. 18, *caput*, da Constituição da República;

Que a realização dos objetivos da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e a marginalização, assim como de reduzir as desigualdades sociais e regionais, previstos no art. 3º, III, da Constituição, depende do compartilhamento de responsabilidades, da cooperação e da coordenação de ações entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, de acordo com a diretriz inscrita no art. 204, I, da Lei Maior;

Que o Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, constitui uma política intersetorial voltada ao enfrentamento da pobreza, ao apoio público e à emancipação das famílias em situação de vulnerabilidade sócio-econômica, requerendo, para sua efetividade, cooperação interfederativa e coordenação das ações dos entes públicos envolvidos em sua gestão e execução;

Que os recursos financeiros repassados aos cidadãos beneficiários do Programa Bolsa Família representam um instrumento de recuperação e dinamização da economia local dos municípios brasileiros; e A necessidade de formalizar a adesão dos entes federados ao Programa Bolsa Família, em virtude do fim da vigência, em 31 de dezembro de 2005, das adesões e convênios aos programas remanescentes, conforme disposto no art. 11, § 2º do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, assegurando assim a continuidade no funcionamento do Programa Bolsa Família;

**RESOLVE:**

**Art. 1º.** Aprovar os instrumentos necessários à adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, na forma dos documentos contidos nos Anexos desta Portaria, assim como definir o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.

Parágrafo único. Os anexos mencionados no *caput* têm os seguintes conteúdos:

I – Anexo I: Termo de Adesão do Município ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais;

II – Anexo II: Formulário de Designação do Gestor Municipal do Programa Bolsa Família; e

III – Anexo III: Formulário para Formalização da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família.



**Art. 2º.** São requisitos da adesão do município ao Programa Bolsa Família:

I – a existência formal e o pleno funcionamento de um comitê ou conselho local de controle social do Programa Bolsa Família; e

II – a indicação do gestor municipal do Programa.

§ 1º. O município interessado em aderir ao Programa Bolsa Família manifestará sua vontade mediante o preenchimento, a assinatura e o envio dos documentos contidos nos Anexos I, II e III desta Portaria à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC.

§ 2º. O termo de adesão ao Programa, apresentado no Anexo I desta Portaria, deverá ser obrigatoriamente assinado pelo prefeito municipal, ou por seu substituto formalmente designado.

§ 3º. A adesão de que trata *caput* produzirá seus efeitos a partir da assinatura do Termo de Adesão pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, após seu envio pelo município.

§ 4º. O termo de adesão sistematiza os compromissos assumidos pelo município signatário ao tornar-se participante do Programa Bolsa Família, respondendo assim pela gestão e execução da iniciativa em seu território de abrangência.

§ 5º. A adesão ao Programa de acordo com o disposto nesta norma substitui os termos de cooperação firmados sob o amparo do art. 12, *caput*, do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, sem prejuízo dos termos vigentes na data de publicação desta Portaria.

**Art. 3º.** A expansão do número de beneficiários do Programa Bolsa Família, no nível municipal, dependerá prioritariamente da adesão ao Programa Bolsa Família firmada segundo os procedimentos estabelecidos pela presente Portaria, bem como da execução regular e bem gerida do Programa no âmbito local.

Parágrafo único. A adesão ao Programa e sua execução regular e bem gerida, pelo município, também poderão ser levadas em consideração em processos de destinação voluntária de recursos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, respeitada a legislação que disciplina os programas implementados por este órgão.

**Art. 4º.** Será enviada à instância responsável pela gestão do Programa Bolsa Família em cada Estado cópia do conjunto dos termos de adesão firmados pelos municípios situados em seu território de abrangência.

**Art. 5º.** O município que aderir ao Programa Bolsa Família por meio do procedimento previsto nesta Portaria se tornará elegível ao recebimento de recursos financeiros para o desenvolvimento de sua capacidade de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais, conforme dispuser norma específica.

**Art. 6º.** Os municípios disporão de cento e vinte dias, contados a partir da data de publicação desta Portaria, para realizarem o procedimento de adesão ao Programa Bolsa Família.

**Art. 6º.** Os municípios poderão realizar o procedimento de adesão ao Programa Bolsa Família até o dia 28 de fevereiro de 2006. ([Redação dada pela Portaria nº 672, de 29 de dezembro de 2005](#))

**Art. 6º.** Os municípios poderão realizar o procedimento de adesão ao Programa Bolsa Família até o dia 31 de março de 2006. ([Redação dada pela Portaria nº 68, de 08 de março de 2006](#))

Parágrafo único. No decorrer do período indicado no *caput*, a SENARC encaminhará mensalmente à instância responsável pela gestão do Programa Bolsa Família em cada Estado a listagem de seus municípios que aderirem ao procedimento previsto nesta Portaria.

**Art. 7º.** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

**PATRUS ANANIAS DE SOUSA**

Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**ANEXO I**

## TERMO DE ADESÃO AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AO CADASTRO ÚNICO DE PROGRAMAS SOCIAIS

O Município de \_\_\_\_\_, Estado \_\_\_\_\_, inscrito no CNPJ/MF sob o nº \_\_\_\_\_, doravante denominado **MUNICÍPIO**, neste ato representado pelo(a) Prefeito(a) \_\_\_\_\_, brasileiro(a), RG nº \_\_\_\_\_, e CPF nº \_\_\_\_\_, e o Governo Federal, por intermédio do **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 05.526.783/0001-65, situado na Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 5º andar, em Brasília, Distrito Federal, doravante denominado **MINISTÉRIO**, representado neste ato pelo Ministro de Estado, Sr. **PATRUS ANANIAS DE SOUSA**, brasileiro, RG nº 889.329 SSP/MG e CPF nº 174.864.406-87, e

### **CONSIDERANDO:**

Que os municípios brasileiros são entes autônomos, de acordo com o art. 18, *caput*, da Constituição da República;

Que a realização dos objetivos da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e a marginalização, assim como de reduzir as desigualdades sociais e regionais, previstos no art. 3º, III, da Constituição, depende do compartilhamento de responsabilidades, da cooperação e da coordenação de ações entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, de acordo com a diretriz inscrita no art. 204, I, da Lei Maior;

Que o Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, constitui uma política intersetorial voltada ao enfrentamento da pobreza, ao apoio público e à emancipação das famílias em situação de vulnerabilidade sócio-econômica, requerendo, para sua efetividade, cooperação interfederativa e coordenação das ações dos entes públicos envolvidos em sua gestão e execução;

Que os recursos financeiros repassados aos cidadãos beneficiários do Programa Bolsa Família representam um instrumento de recuperação e dinamização da economia local dos municípios brasileiros; e

A necessidade de formalizar a adesão dos entes federados ao Programa Bolsa Família, em virtude do fim da vigência, em 31 de dezembro de 2005, das adesões e convênios aos programas remanescentes, conforme disposto no art. 11, § 2º do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, assegurando assim a continuidade no funcionamento do Programa Bolsa Família;

### **RESOLVEM:**

Firmar o presente **TERMO DE ADESÃO**, que será regido pelas seguintes cláusulas e condições:

#### **CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO**

A adesão do MUNICÍPIO ao Programa Bolsa Família, a fim de cooperar, no âmbito de seu território, com o MINISTÉRIO, segundo o previsto no art. 11, *caput* e § 1º, do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

#### **CLÁUSULA SEGUNDA - DOS REQUISITOS**

O **MUNICÍPIO**, ao firmar o presente Termo, atesta o cumprimento das seguintes ações:

I - constituição formal e suporte ao efetivo funcionamento de Conselho ou Comitê de Controle Social do Programa Bolsa Família, ou delegação de competência a um conselho ou instância anteriormente existente, respeitada a intersetorialidade e a paridade entre governo e sociedade, nos termos do art. 29 do Decreto nº 5.209, de 2004;

II - designação do gestor local do Programa Bolsa Família, o qual deverá responder:

a) pela interlocução com a instância local de controle social do Programa;

b) pela gestão e coordenação municipal do programa;

c) pela articulação com os governos federal e estadual; e

d) pela integração do Programa Bolsa Família com as áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, dentre outras, quando existentes, visando ao desenvolvimento das ações do Programa Bolsa Família no âmbito municipal; e

III - informação ao **MINISTÉRIO** a respeito do gestor local do Programa e da instância de controle social mencionados nos incisos I e II; por meio do preenchimento e envio dos formulários constantes dos Anexos I e II deste Termo de Adesão à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC.

#### **CLÁUSULA TERCEIRA - DOS COMPROMISSOS MINISTÉRIO**

O **MINISTÉRIO** assumirá as seguintes atribuições em relação ao município aderente, no âmbito do Programa Bolsa Família:

I - implementar o pagamento mensal de benefícios às famílias beneficiárias, no território do município, na forma do art. 16 do Decreto nº 5.209, de 2004;

II - disciplinar e normatizar os procedimentos de gestão e de execução do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único previsto no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, coordenando e gerenciando a sua implementação, no âmbito federal, e promovendo a integração de ações entre a União e o município;

III - elaborar e tornar disponível ao município a Programação Financeira relativa ao Programa Bolsa Família;

IV - desenvolver, e disponibilizar ao município, instrumentos e sistemas de gestão do Cadastro Único, de gestão de benefícios, de acompanhamento de condicionalidades, dentre outros;

V - tornar disponíveis ao município, de forma rotineira, informações e eventuais bases de dados a respeito de:

a) famílias cadastradas no Cadastro Único;

b) famílias selecionadas como beneficiárias do Programa Bolsa Família;

c) famílias que recebem recursos financeiros dos Programas Remanescentes, definidos no art. 3º, § 1º do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004;

d) benefícios bloqueados ou cancelados;

e) cartões não entregues e benefícios não sacados;

f) resultados das ações de fiscalização;

g) resultados de ações de monitoramento do programa e de seus instrumentos operacionais;

h) estratégias de expansão e de inclusão de novas famílias;

i) outras necessárias ao planejamento da execução das ações do programa na esfera municipal;

VI - apoiar a capacitação dos agentes envolvidos na gestão e execução do Programa e do Cadastro Único, compreendendo os gestores, técnicos, profissionais das áreas de assistência social, saúde e educação, conselheiros, entre outros, em articulação com o município e, sempre que possível, com o Estado onde este se situa;

VII - promover a articulação e a integração do Programa Bolsa Família com programas complementares executados no âmbito federal, com foco no atendimento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;

VIII - tornar disponíveis ao município; aos cidadãos e aos demais interessados, canais de comunicação, para o recebimento de sugestões e de denúncias sobre eventuais irregularidades na implementação do Programa; e

IX - enviar à instância responsável pela gestão do Programa Bolsa Família, no Estado onde se situa **MUNICÍPIO**, cópia do presente Termo de Adesão.

#### **CLÁUSULA QUARTA - DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELOS MUNICÍPIOS**

O **MUNICÍPIO** compromete-se a:

I - proceder à inscrição das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, de acordo com as definições do art. 18, *caput*, do Decreto nº 5.209, de 2004, residentes em seu território, na base de dados do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, mantendo as informações atualizadas e organizadas;

II - realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família e Programas Remanescentes concedidos pelo Governo Federal às famílias que residem em seu território

– compreendendo as atividades de bloqueio, desbloqueio ou o cancelamento de benefícios dos Programas -, observada a legislação vigente e as normas e instrumentos de gestão disponibilizados pelo **MINISTÉRIO**;

III - promover a apuração e/ou o encaminhamento, às instâncias cabíveis, de denúncias sobre irregularidades na execução do Programa Bolsa Família e/ou no Cadastro Único no âmbito local;

IV - promover, em articulação com os Governos Federal e Estadual, o acesso dos beneficiários do Programa Bolsa Família aos serviços de educação e saúde, a fim de permitir o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias;

V - acompanhar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, segundo normas e instrumentos disponibilizados pelo Governo Federal;

VI - proceder ao acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial atuando nos casos de maior vulnerabilidade social;

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para a oferta de programas complementares aos beneficiários do Programa Bolsa Família, especialmente ações de alfabetização, de capacitação profissional e de geração de emprego e renda desenvolvidas em sua esfera de competências.

§ 1º - A expansão do número de beneficiários do Programa Bolsa Família, no nível municipal, dependerá prioritariamente da adesão ao Programa Bolsa Família, bem como da execução regular e bem gerida do Programa no âmbito local.

§ 2º - A adesão do **MUNICÍPIO** ao Programa e sua execução regular e bem gerida também poderão ser levadas em consideração em processos de destinação voluntária de recursos pelo **MINISTÉRIO**, respeitada a legislação que disciplina os programas implementados por este órgão.

#### **CLÁUSULA QUINTA - DA DENÚNCIA OU DA RESCISÃO**

Este Termo poderá ser denunciado pelos partícipes e rescindido a qualquer tempo, mediante notificação por escrito, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, ficando as partes responsáveis pelas obrigações assumidas durante o período de vigência.

#### **CLÁUSULA SEXTA - DAS ALTERAÇÕES**

O presente Termo poderá ser alterado durante a sua vigência, de comum acordo entre os partícipes, mediante Termo Aditivo devidamente justificado, seguindo o mesmo procedimento previsto na Cláusula Quinta, sendo vedada a modificação do objeto.

#### **CLÁUSULA SÉTIMA - DO PESSOAL**

Em qualquer situação, os profissionais envolvidos na execução dos trabalhos decorrentes da vigência deste Termo permanecerão subordinados às entidades às quais estejam vinculados, não se estabelecendo qualquer tipo de relação empregatícia com o **PARTÍCIPE** a que estiverem prestando serviços.

#### **CLÁUSULA OITAVA - DA PUBLICAÇÃO**

O extrato do presente termo será publicado pelo **MINISTÉRIO** no Diário Oficial da União.

#### **CLÁUSULA NONA – DO FORO**

As partes elegem o Foro da Justiça Federal do Distrito Federal como o competente para dirimir quaisquer dúvidas ou questões fundadas neste Termo, com a exclusão de qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**PATRUS ANANIAS DE SOUZA**

\_\_\_\_\_  
**XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**

Ministro de Estado do Desenvolvimento      Prefeito(a) do Município de Fome  
XXXXXXXXXXXX

TESTEMUNHAS:

\_\_\_\_\_  
NOME: NOME:

CPF: CPF:

RG: RG:

## ANEXO II

### FORMULARIO DE DESIGNAÇÃO DO GESTOR MUNICIPAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

#### 1. DADOS DA PREFEITURA

Nome do Município CNPJ UF  
Nome do(a) Prefeito(a)  
Endereço para correspondência  
Bairro CEP Tel ( )  
Endereço Eletrônico (e-mail) Fax ( )

#### 2. DADOS DO ÓRGÃO GESTOR DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Secretaria de:  
a. ( ) Assistência Social b. ( ) Saúde c. ( ) Educação  
d. ( ) Governo/Gabinete do Prefeito e. ( ) Outra. Qual: \_\_\_\_\_  
Nome do Gestor Sexo ( ) F ( ) M CPF  
Cargo/Função  
Escolaridade: ( ) Mestrado ( ) Doutorado ( ) Médio completo  
( ) Pós-graduação ( ) Médio incompleto  
( ) Superior completo ( ) Fundamental completo  
( ) Superior incompleto ( ) Fundamental incompleto  
Endereço Profissional:  
Bairro: CEP: Tel: ( )  
Endereço Eletrônico (e-mail) Fax: ( )

#### 3. A ÁREA RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA É A MESMA QUE COORDENA O CADASTRO ÚNICO

( ) Sim ( ) Não  
Se a resposta for **NÃO**, a qual Secretaria está vinculado: \_\_\_\_\_  
a. ( ) Assistência Social b. ( ) Saúde c. ( ) Educação  
d. ( ) Governo/Gab. Prefeito e. ( ) Outra. Qual: \_\_\_\_\_

#### 4. DESIGNAÇÃO DO GESTOR DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Designo o(a) Senhor(a) \_\_\_\_\_,  
**Gestor do Programa Bolsa Família** neste Município.

Assinatura do Prefeito Assinatura do Gestor Municipal do Programa  
CPF: CPF:

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

## ANEXO III

### FORMULARIO DE FORMALIZAÇÃO DA INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

#### 1. DADOS DA PREFEITURA

Nome do Município CNPJ UF  
Nome do(a) Prefeito(a)  
Endereço para correspondência  
Bairro CEP Tel ( )  
Endereço Eletrônico (e-mail) Fax ( )

#### 2. DADOS DA INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL

Nome da Instância:

Endereço para correspondência:

Bairro: CEP: Tel: ( )

Endereço Eletrônico (e-mail) Fax: ( )

**3. INSTÂNCIA RESPONSÁVEL PELO CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA FOI CRIADA ESPECIALMENTE PARA O PROGRAMA?**

(art. 29, parágrafo 2º, do Decreto nº 5.209, de setembro de 2004)

( ) Sim ( ) Não

**4. COMPOSIÇÃO DA INSTÂNCIA**

Número de representantes do governo:

Número de representantes da sociedade civil:

**5. DADOS DOS INTEGRANTES DA INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL**

Nome Cargo/Função Instituição/Segmento Sexo Escolaridade  
que representa

Legenda Escolaridade:

(1) Doutorado (2) Mestrado (3) Curso de Pós-graduação

(4) Superior completo (5) Superior incompleto (6) Médio completo

(7) Médio incompleto (8) Fundamental completo (9) Fundamental incompleto

**6. FORMALIZAÇÃO DA INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Confirmando a indicação da instância de controle social do Programa Bolsa Família acima, respeitadas a intersetorialidade e a paridade entre o governo e sociedade, e as diretrizes da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Prefeito

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Gestor Municipal do Programa

CPF: CPF:

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**OBSERVAÇÃO:** Anexar cópia do documento de instituição da instância municipal de controle social do Programa Bolsa Família ou, se for o caso, do documento de delegação do controle social deste programa a conselho ou instância anteriormente existente, conforme disposto no art. 29, §2º, do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**

**Gabinete do Ministro**

**PORTARIA Nº 148, DE 27 DE ABRIL DE 2006**

(com alterações dadas pelas Portarias [nº 256, de 18 de Julho de 2006](#); [nº 40, de 25 de janeiro de 2007](#); [nº 66, de 04 de março de 2008](#); e [nº 220, de 25 de junho de 2008](#)).

Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa.

O MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, no uso de suas atribuições legais, conferidas pelo art. 27, inciso II, da Lei nº 10.683, de 23 de maio de 2003, modificada pela Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, e pelo art. 2º do Decreto nº 5.550, de 22 de setembro de 2005, e

**CONSIDERANDO:**

Que o Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, constitui uma política intersetorial voltada ao enfrentamento da pobreza, ao apoio público e ao desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, requerendo, para sua efetividade, cooperação entre os atores das três esferas da Federação e coordenação das ações dos entes públicos envolvidos em sua gestão e execução;

Que cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome realizar a coordenação e a gestão do Programa Bolsa Família (art. 2º do Decreto nº 5.209, de 2004), e que os entes federados poderão aderir ao programa por meio de termo específico, observadas as condições estabelecidas por aquele órgão (art. 11, § 1º, do mesmo ato administrativo);

Que, de acordo com o art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, “a execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados”, o que demanda o aperfeiçoamento da capacidade do Poder Público municipal para enfrentar o desafio de executar tal política social;

Que as condições de adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família foram determinadas mediante a Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, e aceitas formalmente por 5.555 municípios brasileiros, criando um regime de direito público específico para o programa, no qual são delineadas as atribuições específicas da União e dos municípios no âmbito dessa política social;

A necessidade, neste contexto, de implementar ações de apoio à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, considerando seus componentes de gestão de benefícios, condicionalidades, programas complementares, e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal; e

O caráter intersetorial do Programa Bolsa Família, particularmente no que se refere ao acompanhamento e controle do cumprimento das condicionalidades e à oferta de programas complementares, elementos centrais da implementação dessa política social;

## **RESOLVE:**

~~**Art. 1º.** Estabelecer que as ações de apoio financeiro à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família – PBF e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico no ano de 2006 serão executadas observando os critérios e procedimentos previstos na presente Portaria.~~

~~**Art. 1º.** Estabelecer que as ações de apoio financeiro à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família – PBF e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, nos anos de 2006 e 2007 serão executadas observando os critérios e procedimentos previstos na presente Portaria. *(redação dada pela Portaria MDS nº 40, de 25/01/2007).*~~

**Art. 1.º** Estabelecer que as ações de apoio financeiro à gestão descentralizada do Programa Bolsa Família - PBF e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico serão executadas observando os critérios e procedimentos previstos na presente Portaria. *(redação dada pela Portaria MDS nº 66, de 03/03/2008).*

§ 1º. A transferência de recursos para apoio à gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS terá como base os cálculos realizados de acordo com o que estabelecer esta Portaria.

§ 2º. O cálculo dos valores a serem transferidos aos municípios considerará indicadores de qualidade da gestão que reflitam:

I – A qualidade e a integridade das informações constantes no CadÚnico, apuradas por meio do percentual de cadastros válidos;

~~II – A atualização da base de dados do CadÚnico, conforme delimitada no art. 2º, § 2º, desta Portaria;~~

II - A atualização da base de dados do CadÚnico, conforme delimitada no art. 2º, § 1º, desta Portaria; *(redação dada pela Portaria MDS nº 256, de 18/07/2006).*

III – As informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação, apuradas conforme regulamentação vigente; e

IV – As informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde para as famílias do PBF, apuradas conforme regulamentação vigente.

~~**Art. 2º.** O MDS transferirá recursos financeiros mensalmente ao município que tenha aderido ao PBF, nos termos da Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, a fim de que o ente local seja remunerado pela execução prévia das seguintes modalidades de atividades, de acordo com o disposto na Portaria GM/MDS nº 360, de 2005:~~



**Art. 2º.** O MDS transferirá recursos financeiros mensalmente ao município que tenha aderido ao PBF, nos termos da Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, a fim de que o ente local seja remunerado pela realização das seguintes modalidades de atividades: *(redação dada pela Portaria MDS nº 256, de 18/07/2006).*

I – de gestão de condicionalidades, de acordo com o que determina a Portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005;

II – de gestão de benefícios, em conformidade com o disposto na Portaria GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005;

III – de acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF e dos Programas Remanescentes, em especial aquelas em situação de maior vulnerabilidade social;

IV – de cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados contidos no CadÚnico referentes aos cidadãos ali residentes, de acordo com os procedimentos previstos na Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005;

V – de implementação de programas complementares ao PBF, considerados como ações desenvolvidas segundo o perfil e as demandas das famílias beneficiárias do PBF, e atuando no apoio às famílias beneficiárias nas áreas de:

- a) alfabetização e educação de jovens e adultos;
- b) capacitação profissional;
- c) geração de trabalho e renda;
- d) acesso ao micro-crédito produtivo orientado; e
- e) desenvolvimento comunitário e territorial, dentre outras.

VI – relacionadas às demandas de fiscalização do PBF e do CadÚnico, formuladas pelo MDS;

§ 1º. Para os fins desta Portaria, cadastros atualizados são os cadastros domiciliares que apresentarem, nos 24 meses anteriores à apuração, pelo menos uma alteração em qualquer das seguintes variáveis:

- I. endereço domiciliar,
- II. renda familiar;
- III. inclusão de membros na família;
- IV. exclusão de membros na família; e
- V. mudança de responsável legal;
- VI . documentos de identificação do responsável legal: CPF ou título de eleitor *(acrescido pela Portaria MDS nº 256, de 18/07/2006).*

§ 2º. Os recursos financeiros de que trata o *caput* serão transferidos diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social dos municípios habilitados à gestão municipal da assistência social.

§ 3º. Para os municípios que não estiverem sob gestão municipal da assistência social, na forma da Norma Operacional Básica aprovada pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social, os recursos serão calculados na forma desta Portaria e acumulados durante o exercício de 2006, podendo ser transferidos a partir da homologação de sua habilitação.

§ 4º. No caso de um cadastro não ter sofrido qualquer atualização, de acordo com o critério previsto no § 1º deste artigo, o município deverá confirmar as informações ali contidas, sob pena de o cadastro deixar de ser considerado válido e atualizado, para efeito do cálculo do IGD. *(acrescido pela Portaria MDS nº 256, de 18/07/2006).*

§ 5º. A confirmação de que trata o parágrafo anterior deve ser feita a cada período de 24 meses, contados a partir de 31 de março de 2005. *(acrescido pela Portaria MDS nº 256, de 18/07/2006).*

§ 6º. O previsto no parágrafo 4º somente terá aplicabilidade a partir da existência de procedimento informatizado que possibilite a confirmação das informações. *(acrescido pela Portaria MDS nº 256, de 18/07/2006).*

~~§ 7º. Para os municípios que homologarem sua habilitação de gestão municipal da assistência social a partir de 1º de janeiro de 2007, os recursos serão calculados na forma desta Portaria e acumulados durante o exercício de 2007, podendo ser transferidos a partir da referida homologação. *(acrescido pela Portaria MDS nº 40, de 27/04/2006).*~~

§ 7.º A partir do exercício de 2008, os recursos serão calculados na forma desta Portaria e acumulados durante o respectivo exercício, podendo ser transferidos a partir da homologação da habilitação dos municípios na gestão municipal da assistência social. *(redação dada pela Portaria MDS nº 66, de 03/03/2008).*

**Art. 3º.** Fica criado o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGD, instrumento de aferição da qualidade da gestão do PBF no nível municipal, cujos parâmetros estão definidos no Anexo I desta Portaria.

~~§ 1º. O montante a ser transferido a cada município terá como base o valor de referência de R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos) por família beneficiária do PBF residente em seu território.~~

§ 1º. O montante a ser transferido a cada município terá como base o valor de referência de R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos) por família beneficiária do PBF residente em seu território, no limite da estimativa de famílias pobres publicada pelo MDS. *(redação dada pela Portaria MDS nº 256, de 18/07/2006).*

~~§ 2º. O valor mensal que pode ser transferido ao município será obtido pela multiplicação de valor de referência de que trata o § 1º pelo IGD relativo àquele mês, e pela multiplicação do produto daí resultante pelo número de famílias beneficiárias residentes no município.~~

§ 2º. O valor mensal que pode ser transferido ao município será obtido pela multiplicação do valor de referência de que trata o § 1º pelo IGD relativo àquele mês, e pela multiplicação do produto daí resultante pelo número de famílias beneficiárias residentes no município no limite da estimativa de famílias pobres publicada pelo MDS. *(redação dada pela Portaria MDS nº 256, de 18/07/2006).*

§ 3º. A apuração das alterações no IGD será realizada mensalmente, considerando as informações atualizadas dos parâmetros que o compõem, e o valor da remuneração ao município será transferido no mês subsequente, na forma do previsto no § 2º.

~~§ 4º. Receberão os recursos financeiros de apoio à gestão local do PBF os municípios cujo IGD atingir o valor mínimo de 0,4 (zero vírgula quatro). (revogado pela Portaria MDS nº 220, de 25/06/2008).~~

§ 5º. Serão remuneradas em dobro as atividades de gestão referentes a até duzentas famílias por município, sem prejuízo da aplicação do IGD e do disposto no § 3º deste artigo.

~~§ 6º. A partir de agosto de 2008, apenas receberão os recursos financeiros de apoio à gestão local do PBF e do CadÚnico os municípios que satisfizerem as seguintes condições:~~

~~I - atingirem o valor mínimo de 0,5 (cinco décimos) no cálculo do IGD; e  
II - atingirem o valor mínimo de 0,2 (dois décimos) em cada uma das quatro taxas que compõem o IGD, na forma do Anexo a esta Portaria. (acrescido pela Portaria MDS nº 66, de 03/03/2008).~~

§ 6º. A partir de agosto de 2008, apenas receberão os recursos financeiros de apoio à gestão local do PBF e do CadÚnico, referentes ao período de apuração anterior, os municípios que satisfizerem as seguintes condições:

I - atingirem o valor mínimo de 0,55 (cinquenta e cinco centésimos) no cálculo do IGD; e

II - atingirem o valor mínimo de 0,2 (dois décimos) nas taxas referentes às informações mencionadas nos incisos I, II e III do § 2º do art. 1º da presente Portaria. (redação dada pela Portaria MDS nº 220, de 25/06/2008).

§ 7º. No que se refere às informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde para as famílias do PBF, indicadas no inciso IV do § 2º do art. 1º da presente Portaria, o valor mínimo de 0,2 (dois décimos) será exigido nos termos do parágrafo anterior a partir de fevereiro de 2009.

**Art. 4º.** Os números referentes aos parâmetros que compõem o IGD serão calculados pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC, segundo informações disponíveis nos sistemas do CadÚnico e informações encaminhadas setorialmente pelos Ministérios da Educação e da Saúde, conforme legislação vigente para a gestão de condicionalidades.

§ 1º. Os parâmetros que não possam ser atualizados mensalmente poderão ser utilizados por mais de um período para o cálculo do IGD.

§ 2º. Até que a SENARC tenha acesso à informação sobre atualização cadastral do período integral previsto no § 1º do art. 2º da presente portaria, no parâmetro relativo à atualização cadastral os valores correspondentes aos meses não processados serão integralmente atribuídos aos municípios. (acrescido pela Portaria MDS nº 256, de 18/07/2006).

§ 3º. A SENARC informará mensalmente, na página de internet do MDS ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)), os resultados atualizados do IGD e os valores financeiros a serem transferidos, por município.

**Art. 5º.** A verificação da execução das atividades mencionadas no art. 2º, pelos municípios, ocorrerá por meio da aferição, pela SENARC e outros órgãos vinculados ao MDS, das informações disponíveis nos sistemas de acompanhamento de cadastramento e de acompanhamento de condicionalidades.

Parágrafo único. A SENARC armazenará, em meio eletrônico, as informações relevantes para a verificação da execução de atividades de que trata o caput.

**Art. 6º.** Os municípios estarão sujeitos à interrupção dos repasses financeiros de que trata esta Portaria nas seguintes situações, sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis e penais previstas na legislação em vigor:

I – manipulação das informações relativas aos parâmetros que formam o IGD a fim de alterar os valores a que fazem jus;

II – envio de informações inverídicas ao MDS;

III - perda da gestão municipal da assistência social; e

IV – denúncia da adesão ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais, nos termos do Termo de Adesão contido no Anexo I da Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005.

§ 1º. A suspeita de ocorrência de qualquer das hipóteses previstas no *caput* dará ensejo ao bloqueio das transferências, até a apuração final dos fatos.

§ 2º. No caso previsto no parágrafo anterior, as parcelas continuarão sendo contabilizadas durante o bloqueio e serão transferidas no caso de as suspeitas não restarem comprovadas.

§ 3º. Caso seja confirmada a ocorrência de qualquer das hipóteses previstas no *caput*, por meio de apuração promovida pelo MDS ou por qualquer órgão de controle interno ou externo, de qualquer esfera administrativa, o município não receberá as parcelas bloqueadas e terá de devolver ao MDS os recursos não aplicados em conformidade com esta Portaria.

~~**Art. 7º.** As transferências para municípios tratadas nesta Portaria serão custeadas por meio da rubrica 6524, "Serviços de Concessão, Manutenção, Pagamento e Cessação dos Benefícios de Transferência de Renda", constante do orçamento do MDS.~~

**Art. 7.º** As transferências tratadas nesta Portaria serão custeadas por meio da rubrica 8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, constante do orçamento do MDS. *(redação dada pela Portaria MDS nº 66, de 03/03/2008).*

~~**Art. 8º.** A prestação de contas relativa aos recursos transferidos aos municípios de acordo com a sistemática estabelecida na presente Portaria comporá a prestação de contas anual dos respectivos Fundos Municipais de Assistência Social e deverá estar disponível para averiguações por parte do MDS e dos órgãos de controle interno e externo, na forma da Norma Operacional Básica aprovada pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social.~~

**Art. 8º.** A prestação de contas relativa aos recursos transferidos aos municípios de acordo com a sistemática estabelecida na presente Portaria comporá a prestação de contas anual dos respectivos Fundos Municipais de Assistência Social e deverá estar disponível para averiguações por parte do MDS e dos órgãos de controle interno e externo. *(redação dada pela Portaria MDS nº 256, de 18/07/2006).*

**Art. 9º.** A SENARC expedirá as normas operacionais que se fizerem necessárias à execução do disposto nesta Portaria.

**Art. 10.** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

**PATRUS ANANIAS DE SOUSA**  
Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**ANEXO I**  
**(atualizado pela Portaria MDS nº 66, de 03/03/2008).**

$$\text{IGD} = \frac{\text{Taxa Cobertura Qualificada de Cadastros} + \text{Taxa de Atualização de Cadastros} + \text{Taxa de Crianças com informação escolar} + \text{Taxa de Famílias com acompanhamento da agenda da saúde}}{4}$$

Onde:

**IGD:** Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família

**Taxa Cobertura Qualificada de Cadastros** = (Nº de cadastros válidos no perfil do CadÚnico) / (Nº de famílias estimadas como público alvo do CadÚnico)

**Taxa de Atualização de Cadastros** = (Nº de cadastros domiciliares válidos no perfil do CadÚnico atualizados nos últimos dois anos) / (Nº de cadastros válidos no perfil do CadÚnico)

Obs. Cadastros válidos: definidos segundo a Portaria GM/MDS nº 360, de 2005.

Nº de famílias estimadas como público alvo do CadÚnico: famílias com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo. Estimativa definida pelo IBGE, com base na PNAD e publicada no endereço <http://www.mds.gov.br>.

**Taxa de crianças com informações de frequência escolar** = (Nº de crianças e adolescentes de famílias beneficiárias do PBF e do Bolsa Escola com informações de frequência escolar) / (Nº total de crianças e adolescentes de famílias beneficiárias do PBF e do Bolsa Escola)

**Taxa de famílias com acompanhamento da agenda de saúde**=(Nº de famílias com perfil saúde com informações de acompanhamento de condicionalidades de saúde) / (Nº total de famílias do PBF com perfil saúde I).

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**

**Gabinete do Ministro**

**PORTARIA Nº 350, DE 3 DE OUTUBRO DE 2007**

Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

O MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, no uso de suas atribuições legais, conferidas pelo art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal; pelo art. 27, inciso II, alíneas "c" e "h", da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003; bem como pelo Decreto nº 5.550, de 22 de setembro de 2005, que estabelece a Estrutura Regimental do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e define as competências da Secretaria Nacional da Assistência Social - SNAS e da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC e,  
CONSIDERANDO a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB/SUAS, aprovada pela Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, que, em seus itens 2.2 e 2.3, estabelece como um dos requisitos para que o Distrito Federal e os Estados assumam a gestão da assistência social a celebração do Pacto de Aprimoramento de Gestão;  
CONSIDERANDO que a Constituição Federal, em seu art. 23, inciso X, estabelece como competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;  
CONSIDERANDO a importância da atuação do Distrito Federal e dos Estados na implementação e na gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único,

Resolve:

Art. 1º O Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal é o compromisso entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e os órgãos gestores da assistência social dos Estados e do Distrito Federal que tem por objetivo o fortalecimento desses órgãos para o pleno exercício da gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, no seu âmbito de competência.

Parágrafo único. A celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão é um dos requisitos para o recebimento do incentivo de que trata a NOB/SUAS.

Art. 2º O Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal será celebrado de dois em dois anos, no primeiro e no terceiro ano de mandato do Governo Estadual e do Distrito Federal.

Parágrafo Único. O conteúdo do Pacto para cada biênio deverá ser detalhado em Resolução da Comissão Intergestores Tripartite - CIT.

Art. 3º Para o biênio 2007-2008, as propostas do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal deverão contemplar as seguintes prioridades nacionais:



I - reordenamento institucional e programático do órgão gestor de assistência social para adequação ao SUAS, respeitado o disposto na NOB/RH/SUAS:

a) adequação da estrutura organizacional das secretarias de assistência social dos Estados e do Distrito Federal, inclusive com a adequação do regimento interno, para o pleno exercício das funções essenciais de gestão;

b) adequação do quadro de pessoal às necessidades da nova estrutura e funções da Secretaria de Assistência Social;

c) estruturação da área responsável pela gestão do trabalho e capacitação;

II - descrição da organização do Estado ou do Distrito Federal em regiões e microrregiões, com identificação da implantação dos serviços de caráter regional, dos Municípios-sede ou pólo e respectivos Municípios de abrangência, bem como da demanda pela estruturação de novos serviços.

III - prestação de apoio técnico aos Municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social, na gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família:

a) apoio e orientação aos Municípios na estruturação e funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS;

b) apoio e orientação aos Municípios na estruturação e funcionamento dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS;

c) apoio aos Municípios no acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que não estejam cumprindo as condicionalidades;

d) estímulo, apoio e orientação aos Municípios para o cadastramento das famílias com crianças em trabalho infantil;

e) estímulo e orientação para que os Municípios não habilitados e em gestão inicial se habilitem em gestão básica ou plena;

f) estímulo e apoio aos Municípios na alimentação do CAD SUAS e dos demais sistemas de informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS;

IV - coordenação, gerenciamento, execução e co-financiamento de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços:

a) elaboração do Plano de Capacitação dos Estados e Distrito Federal de gestores, técnicos, conselheiros e prestadores de serviços;

b) capacitação de gestores, técnicos, conselheiros e prestadores de serviços;

c) definição do co-financiamento e execução de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços;

V - elaboração de proposta para instalação e coordenação do sistema estadual de informação, monitoramento e avaliação das ações de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família:

a) estruturação de área responsável pelo monitoramento e avaliação;

b) avaliação da implantação e funcionamento da totalidade dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS;

c) monitoramento da adequada focalização do Benefício de Prestação Continuada - BPC e do Programa Bolsa Família;

d) monitoramento da implantação da política de gestão do trabalho nos Municípios de acordo com as diretrizes estabelecidas na NOB/RH/SUAS;

VI - definição de processo de transição para a municipalização da execução direta de serviços de proteção social básica;

VII - implementação de estratégia para o cadastramento de povos indígenas e comunidades quilombolas;

VIII - mobilização para documentação civil básica;

IX - mobilização para o cadastramento das famílias com criança em situação de trabalho infantil;

X - promoção da utilização do Cadastro Único para a articulação e integração de outras políticas estaduais;

XI - definição de estratégias para aperfeiçoar a focalização dos programas que utilizam o Cadastro Único;

XII - avaliação, acompanhamento e proposta de alternativas para a melhoria na logística de pagamento de benefícios, distribuição e entrega de cartões;

XIII - mobilização da rede estadual e do Distrito Federal para o fornecimento de informações de frequência escolar, de acompanhamento de saúde e acompanhamento dos serviços socioeducativos;

XIV - articulação com os coordenadores estaduais de saúde e educação para a gestão de condicionalidades e acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF;

XV - definição de estratégias que orientem a formulação, implementação e articulação de programas complementares ao PBF;

XVI - promoção de ações de sensibilização, articulação e apoio à gestão dos programas complementares ao Programa Bolsa Família pelos Municípios; e

XVII - formulação, articulação e implementação de programas complementares ao PBF no âmbito estadual.

Parágrafo único. Os Estados e o Distrito Federal poderão apresentar prioridades regionais conforme suas especificidades territoriais.

Art. 4º Para as prioridades relativas à gestão do SUAS, os órgãos gestores da assistência social dos Estados e do Distrito Federal deverão encaminhar sua proposta de Pacto de Aprimoramento de Gestão ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, apontando as estratégias correspondentes a cada prioridade nacional ou regional, com o respectivo detalhamento das ações, prazos, metas, responsabilidades, recursos materiais, humanos, financeiros e fonte de custeio.

Parágrafo único. Nos casos em que não for possível ao Estado ou ao Distrito Federal assumir integralmente todas as prioridades nacionais constantes nesta Portaria, a proposta de Pacto de Aprimoramento de Gestão deverá conter justificativa dos motivos do não estabelecimento de estratégias e metas para uma determinada prioridade, buscando, sempre que possível, definir cronograma com prazos para que o Estado ou o Distrito Federal passe a exercê-la na sua plenitude.

Art. 5º Os meios e recursos necessários à efetivação dos compromissos constantes no Pacto deverão ser previstos nos planos plurianuais de assistência social e nos orçamentos dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 6º A formalização do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal se dará por meio de assinatura de um Termo entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e os representantes de cada Estado ou Distrito Federal.

Art. 7º O MDS fornecerá informações e orientações aos Estados e ao Distrito Federal para o cumprimento das prioridades estabelecidas no Termo do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual.

Art. 8º O Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal será monitorado e avaliado pelo MDS.

Parágrafo único. A partir de 2008, o repasse da parcela do incentivo ao aprimoramento da gestão dos Estados e do Distrito Federal - IGE ficará condicionado a indicadores de desempenho obtidos a partir do processo de avaliação e monitoramento das propostas apresentadas na forma do art. 4º e pactuadas na Comissão Intergestores Tripartite - CIT.

Art. 9º A solicitação de revisão ou a denúncia de descumprimento do Pacto poderá ser apresentada pelo gestor estadual ou do Distrito Federal, pela Comissão Intergestores Bipartite - CIB, pelo Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS, pelo MDS e pela CIT.

Art. 10. Cabe à CIT analisar e decidir a revisão do Pacto, observado o seguinte procedimento:

I - abertura do processo de revisão do Pacto pela CIT a partir da solicitação fundamentada pelos órgãos referidos no art. 9º;

II - comunicação, pela CIT, ao Estado ou ao Distrito Federal da abertura do processo de revisão do Pacto;



III - elaboração da fundamentação do pedido de revisão ou de discordância, quando for o caso, pelo Estado ou Distrito Federal;

IV - apreciação do processo de revisão pela CIT;

V - definição de medidas e prazos, acordada entre o MDS e o gestor estadual ou do Distrito Federal, com a apresentação de novo cronograma de compromissos;

VI - pactuação da revisão do Pacto na CIT; e

VII - publicação da revisão no Diário Oficial da União pelo MDS.

Art. 11. As prioridades nacionais previstas no art. 3º, no que diz respeito ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família, deverão ser incorporadas às propostas dos Estados em 2008.

Art. 12. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

PATRUS ANANIAS

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**

**Gabinete do Ministro**

**PORTARIA Nº 76, DE 6 DE MARÇO DE 2008**

Estabelece normas, critérios e procedimentos para a adesão dos Estados ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, e para o apoio à gestão estadual desses programas.

A MINISTRA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, INTERINA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição da República, o art. 27, inciso II, da Lei nº 10.683, de 23 de maio de 2003, e o art. 2º do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004; e

CONSIDERANDO que o Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 2004, constitui uma política intersetorial voltada ao enfrentamento da pobreza, ao apoio público e ao desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, requerendo, para sua efetividade, a cooperação entre os entes das três esferas da Federação, bem como a coordenação de suas ações;

CONSIDERANDO que, de acordo com o art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, "a execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados";

CONSIDERANDO que o Decreto nº 5.209, de 2004, atribui ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a coordenação e a gestão do Programa Bolsa Família (art. 2º), bem como prevê que os entes federados poderão aderir ao programa por meio de termo específico, observadas as condições estabelecidas por aquele órgão (art. 11, § 1º); e

CONSIDERANDO a Portaria nº 350, de 10 de outubro de 2007, que dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único;

Resolve:

Art. 1º Estabelecer que as ações de apoio financeiro à gestão estadual do Programa Bolsa Família - PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, no ano de 2008, serão executadas observando os critérios e procedimentos previstos na presente Portaria.

Parágrafo único. Para que faça jus ao recebimento do recurso financeiro de trata o caput, o Estado deverá:

I - aderir formalmente ao PBF e ao CadÚnico, na forma do art. 2º; e

II - ter prestado regularmente as contas, junto à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC, dos recursos que lhe foram transferidos para a implementação e desenvolvimento do PBF e para a manutenção e aprimoramento do CadÚnico, na forma da Portaria nº 360, de 12 de julho de 2005.

Art. 2º São requisitos da adesão do Estado ao PBF e ao CadÚnico:

I - ter firmado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal, na forma da Portaria nº 350, de 3 de outubro de 2007;

II - o preenchimento, assinatura e envio à SENARC do documento cujo formulário consta no Anexo I;

III - a constituição legal e o funcionamento regular de um colegiado intersetorial ou de uma coordenação, do PBF e do CadÚnico, com pelo menos um representante de cada uma das seguintes áreas, sem prejuízo de outras:

a) assistência social;

b) educação;

c) saúde; e

d) planejamento;

IV - a apresentação à SENARC de proposta de ampliação do acesso da população pobre, inclusive indígenas e quilombolas, à documentação civil, com prioridade para o registro civil de nascimento, contendo:

a) diagnóstico da situação no território;

b) ações a serem implementadas;

c) resultados esperados; e

d) formas de monitoramento.

§ 1º Para fins do inciso IV, entende-se por população pobre aquela cuja renda familiar mensal per capita não exceda a meio salário mínimo.

§ 2º A adesão produzirá seus efeitos a partir da homologação, pela SENARC, da documentação remetida na forma deste artigo.

Art. 3º O MDS transferirá recursos financeiros ao Estado que tenha cumprido as exigências definidas no parágrafo único do art. 1º, a fim de que o ente estadual seja remunerado pela realização das atividades elencadas no Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal, no que se refere ao PBF e ao CadÚnico.

§ 1º Os recursos financeiros de que trata o caput serão transferidos bimestralmente do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para os Fundos Estaduais de Assistência Social, abrangendo a soma dos valores apurados para cada um dos meses que integram o respectivo bimestre.

§ 2º Os Estados que tiverem prestado regularmente as contas dos recursos financeiros transferidos na forma da Portaria nº 360, de 2005, até 28 de fevereiro de 2008, receberão os recursos de que trata esta Portaria relativos ao primeiro bimestre de 2008, observado o disposto no § 1º.

§ 3º Os Estados que prestarem contas dos recursos a que se refere o § 2º, após 28 de fevereiro de 2008, receberão os recursos de que trata esta Portaria a partir do mês subsequente ao da prestação regular de contas, de acordo com o estabelecido no § 1º.

Art. 4º Fica criado o Índice de Gestão Descentralizada Estadual - IGDE.

§ 1º O IGDE será calculado na forma do Anexo III.

§ 2º A fórmula de cálculo do IGDE poderá ser ampliada, agregando novos parâmetros que reflitam o desempenho dos Estados nos diversos programas, projetos e ações desenvolvidos pelo MDS.

§ 3º Receberão os recursos financeiros de apoio à gestão estadual do PBF e do CadÚnico os Estados cujo IGDE atingir o valor mínimo de 0,6 (seis décimos).

§ 4º Cada Estado terá um teto de apoio financeiro a receber, definido na tabela constante do Anexo II.

§ 5º O valor apurado, em cada mês, para fins da transferência de recursos de que trata esta Portaria, corresponderá ao produto da multiplicação do IGDE, calculado para aquele período, pelo teto correspondente ao Estado.

§ 6º Respeitado o teto estabelecido na forma do § 4º, ao valor financeiro resultante do cálculo apurado na forma do § 5º, serão acrescidos percentuais definidos de acordo com os seguintes critérios:

I - 5% (cinco por cento) sobre o valor apurado na forma do § 5º, quando nenhum município do Estado apresentar Índice de Gestão Descentralizada - IGD inferior a 0,4 (quatro décimos), nos termos da Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006;

II - 10% (dez por cento) sobre o valor apurado na forma do § 5º, quando todos os municípios do Estado apresentarem IGD igual ou superior a 0,6 (seis décimos);

III - 10% (dez por cento) sobre o valor apurado na forma do § 5º, quando todos os municípios do Estado operarem o CadÚnico utilizando a Versão 6.05 do aplicativo;

IV - 10% (dez por cento) sobre o valor apurado na forma do § 5º, quando o Estado informar a frequência de, pelo menos, noventa por cento dos alunos de famílias beneficiárias do PBF matriculados em escolas estaduais;

V - 10% (dez por cento) sobre o valor apurado na forma do § 5º, quando o Estado executar a proposta de ampliação do acesso da população pobre à identificação civil, apresentada na forma do inciso IV do art. 2º e comprovada mediante apresentação de relatório à SENARC, e, simultaneamente, tiver inserido as informações relativas a esse público no CadÚnico.

§ 7º Os adicionais previstos nos incisos I e II do § 6º não serão pagos cumulativamente.

§ 8º O cálculo do IGDE será realizado mensalmente, simultaneamente ao cálculo do IGD, considerando as informações disponíveis nos parâmetros que o compõem.

§ 9º Os adicionais previstos nos incisos I a V do § 6º somente serão aplicados a partir da existência de procedimento informatizado que possibilite a confirmação das informações no mês respectivo.

Art. 5º Os números referentes aos parâmetros que compõem o IGDE e os critérios para os adicionais serão calculados pela SENARC, a partir das informações disponíveis nos sistemas do CadÚnico e daquelas encaminhadas setorialmente pelos Ministérios da Educação e da Saúde, conforme a legislação que disciplina a gestão de condicionalidades do PBF.

§ 1º Os parâmetros que não possam ser atualizados mensalmente poderão ser utilizados por mais de um período, para fins de cálculo do IGDE.

§ 2º A SENARC divulgará mensalmente, na página de internet do MDS - [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br), os resultados atualizados do IGDE e os valores financeiros a serem transferidos, por Estado.

Art. 6º Os repasses financeiros de que trata esta Portaria serão interrompidos quando forem comprovadas, mediante processo regular, quaisquer das seguintes situações, sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis e penais previstas na legislação em vigor:

I - manipulação das informações relativas aos parâmetros que constituem o IGDE, a fim de alterar os valores a que fazem jus os Estados;

II - envio de informações inverídicas ao MDS; ou

III - denúncia da adesão ao PBF e ao CadÚnico.

§ 1º A suspeita de ocorrência de quaisquer das hipóteses previstas no caput ensejará o bloqueio das transferências financeiras, até a apuração final dos fatos.

§ 2º Os recursos continuarão sendo contabilizadas durante o período em que as transferências estiverem bloqueadas, conforme previsto no § 1º, e serão transferidos caso as suspeitas não sejam comprovadas.

§ 3º Caso seja confirmada a ocorrência de quaisquer das hipóteses previstas no caput, por meio de apuração promovida pelo MDS ou por qualquer órgão de controle interno ou externo, de qualquer esfera administrativa, o Estado não receberá os recursos bloqueados, e deverá devolver ao MDS os recursos recebidos e não aplicados em conformidade com esta Portaria.

Art. 7º As transferências tratadas nesta Portaria serão custeadas por meio da rubrica 8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, constante do orçamento do MDS.

Art. 8º A comprovação da execução das ações, da origem e da aplicação dos recursos transferidos na forma desta Portaria comporá a prestação de contas anual dos respectivos Fundos Estaduais de Assistência Social, e deverá estar disponível para averiguações por parte do MDS e dos órgãos de controle interno e externo.

Art. 9º A SENARC expedirá as normas operacionais necessárias à execução do disposto nesta Portaria.

Art. 10. O parágrafo único do art. 1º da Portaria nº 350, de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º .....

*Parágrafo único. A celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão é um dos requisitos para o recebimento dos incentivos financeiros:*

*I - de que trata a NOB/SUAS; e*

*II - de apoio à gestão estadual do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal." (NR)*

Art. 11. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ARLETE SAMPAIO

## ANEXO I

### **Formulário para Formalização da Instância estadual Intersetorial do Programa Bolsa Família e Cadastro Único**

#### **1. Dados do Estado**

Nome do estado

CNPJ

Nome do(a) Governador(a)

Endereço para correspondência

Bairro

CEP

Telefone

Endereço eletrônico (E-mail) Fax

#### **2. Dados da Secretaria de Assistência Social ou correspondente**

Nome do(a) Secretário(a)

Endereço para correspondência

Bairro

CEP

Telefone

Endereço eletrônico (E-mail)

Fax

#### **3. Composição da instância estadual intersectorial do Programa Bolsa Família e Cadastro Único**

Nome

Endereço eletrônico (E-mail)

Telefone

Fax

Órgão que representa

Servidor estável ( ) Sim ( ) Não

Função/cargo que ocupa

Nome

Endereço eletrônico (E-mail)

Telefone

Fax

Órgão que representa

Servidor estável ( ) Sim ( ) Não

Função/cargo que ocupa

Nome

Endereço eletrônico (E-mail)

Telefone

Fax

Órgão que representa  
Servidor estável ( ) Sim ( ) Não

Função/cargo que ocupa

Nome

Endereço eletrônico (E-mail)

Telefone

Fax

Órgão que representa

Servidor estável ( ) Sim ( ) Não

Função/cargo que ocupa

Nome

Endereço eletrônico (E-mail)

Telefone

Fax

Órgão que representa

Servidor estável ( ) Sim ( ) Não

Função/cargo que ocupa

Confirmo a indicação dos representantes acima designados para comporem a Instância Estadual

Intersectorial do Programa Bolsa Família e Cadastro Único.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_/2008.

**Assinatura do Secretário Estadual de  
Assistência Social ou correspondente**

**Assinatura do Governador**

## **ANEXO II**

### **Teto para Transferência de Recursos Financeiros**

#### **UNIDADE DE FEDERAÇÃO TETO MENSAL**

**ACRE** 17.886,75

**ALAGOAS** 42.533,52

**AMAZONAS** 55.620,72

**AMAPÁ** 16.323,60

**BAHIA** 142.843,84

**CEARÁ** 91.410,57

**ESPIRITO SANTO** 28.744,05

**GOIÁS** 39.112,62

**MARANHÃO** 78.807,41

**MINAS GERAIS** 111.383,86

**MATO GROSSO DO SUL** 25.977,24

**MATO GROSSO** 36.340,36

**PARÁ** 77.031,08

**PARAÍBA** 46.038,21

**PERNANBUCO** 91.656,51

**PIAUI** 45.433,58

**PARANA** 48.990,04

**RIO DE JANEIRO** 58.430,17

**RIO GRANDE DO NORTE** 36.890,65

**RONDONIA** 22.612,44

**RORAIMA** 17.482,48

**RIO GRANDE DO SUL** 50.367,14

**SANTA CATARINA** 22.753,95

**SERGIPE** 25.561,63

**SÃO PAULO** 120.655,72

**TOCANTIS** 24.111,88

**BRASIL 1.375.000,00**

**Anexo III  
Metodologia de Cálculo**

IGDE = Taxa Cobertura Qualificada de Cadastros + Taxa de Atualização de Cadastros + Taxa de Crianças com informações de frequência escolar + Taxa de Famílias com acompanhamento da agenda da saúde / 4

Onde:

**IGDE:** Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Bolsa Família

**Taxa Cobertura Qualificada de Cadastros** =  $\frac{\text{N}^\circ \text{ de cadastros válidos no perfil do CadÚnico no Estado}}{\text{N}^\circ \text{ de famílias estimadas como público alvo do CadÚnico no Estado}}$

**Taxa de Atualização de Cadastros** =  $\frac{\text{N}^\circ \text{ de cadastros domiciliares válidos no perfil do CadÚnico atualizados nos últimos dois anos no Estado}}{\text{N}^\circ \text{ de cadastros válidos no perfil do CadÚnico no Estado}}$

**Taxa de crianças com informações de frequência escolar** =  $\frac{\text{N}^\circ \text{ de crianças e adolescentes de famílias beneficiárias do PBF e do Bolsa Escola no Estado com informações de frequência escolar}}{\text{N}^\circ \text{ total de crianças e adolescentes de famílias beneficiárias do PBF e do Bolsa Escola no Estado}}$

Obs. Cadastros válidos: definidos segundo a Portaria GM/MDS nº 360, de 2005.

Nº de famílias estimadas como público alvo do CadÚnico: famílias com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo. Estimativa definida pelo IBGE, com base na PNAD e publicada no endereço <http://www.mds.gov.br>

**Taxa de famílias com acompanhamento da agenda de saúde** =  $\frac{\text{N}^\circ \text{ de famílias com perfil saúde no Estado com informações de acompanhamento de condicionalidades de saúde}}{\text{N}^\circ \text{ total de famílias do PBF com perfil saúde no estado}}$

**Taxa de famílias com acompanhamento da agenda de saúde** =  $\frac{\text{N}^\circ \text{ de famílias com perfil saúde no Estado com informações de acompanhamento de condicionalidades de saúde}}{\text{N}^\circ \text{ total de famílias do PBF com perfil saúde no estado}}$

**Taxa de famílias com acompanhamento da agenda de saúde** =  $\frac{\text{N}^\circ \text{ de famílias com perfil saúde no Estado com informações de acompanhamento de condicionalidades de saúde}}{\text{N}^\circ \text{ total de famílias do PBF com perfil saúde no estado}}$



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**

**Gabinete do Ministro**

**PORTARIA GM/MDS Nº 341, DE 07 DE OUTUBRO DE 2008**

(Publicada no DOU nº 195, de 08 de outubro de 2008)

Dispõe sobre procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias no Programa Bolsa Família.

**O MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, a alínea "h" do inciso II do art. 27 da Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, o inciso VIII do art. 1º do Decreto n.º 5.550, de 22 de setembro de 2005, e os arts. 1º e 21 do Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004 e tendo em vista o disposto no item 2.1 do Acórdão n.º 60/2008 do Tribunal de Contas da União, proferido nos autos do TC n.º 022.093/2006-5, resolve:

**SEÇÃO I**

**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**Art. 1º** Disciplinar as atividades operacionais para ingresso de famílias no Programa Bolsa Família – PBF realizadas, periodicamente, pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc.

**Art. 2º** A realização das atividades operacionais para ingresso de famílias no Programa Bolsa Família – PBF dependerá de:

I – cadastramento prévio das famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, regido pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007;  
II – disponibilidade orçamentária e financeira, segundo a Lei Orçamentária Anual em vigor; e  
III – existência de estimativa de famílias pobres nos municípios, calculada a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sem prejuízo de análise e estudos formulados por outras instituições do Governo Federal.

§ 1º Fica definida como cobertura do PBF, em determinado município ou estado, a divisão entre o número de famílias beneficiárias do PBF e o número estimado de famílias pobres daquela Unidade Federativa, obtido conforme o inciso III.

§ 2º O cadastramento das famílias no CadÚnico não implica ingresso no PBF.

**Art. 3º** Constituem processos operacionais necessários ao ingresso de famílias no PBF:

I – habilitação;  
II – seleção; e  
III - concessão.

**SEÇÃO II**

**DA HABILITAÇÃO**

**Art. 4º** A habilitação é o procedimento de identificação das famílias inscritas no CadÚnico elegíveis ao PBF, desde que atendam simultaneamente às regras gerais e específicas de elegibilidade.

§ 1º São regras gerais de elegibilidade de cada família:

I – possuir informações cadastrais válidas e atualizadas, conforme regulamento do CadÚnico;

II – apresentar renda mensal *per capita* familiar igual ou inferior ao limite definido no *caput* do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 2004, para a situação de pobreza; e

III – ter crianças e/ou adolescentes de zero a dezessete anos incluídas no respectivo cadastro, na hipótese da renda mensal *per capita* familiar estar compreendida entre os



limites de pobreza e de extrema pobreza de que trata o *caput* do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 2004.

§ 2º São regras específicas de elegibilidade de cada família:

I – para habilitação ao benefício financeiro básico a família deve apresentar a renda mensal *per capita* igual ou inferior ao limite definido no art. 18 do Decreto nº 5.209, de 2004, para a situação de extrema pobreza;

II – para habilitação ao benefício financeiro variável, a família deve ter em sua composição crianças e/ou adolescentes de zero a quinze anos;

III – para habilitação ao benefício financeiro variável vinculado ao adolescente, a família deve ter em sua composição adolescentes de dezesseis ou dezessete anos que possuam informações de matrícula escolar em estabelecimento regular de ensino, apuradas mediante dados do CadÚnico e/ou informações fornecidas pelo Ministério da Educação; ou

IV – para habilitação do benefício financeiro variável de caráter extraordinário e do benefício financeiro variável à gestante ou nutriz serão cabíveis, respectivamente, o disposto na Portaria MDS nº 737, de 15 de dezembro 2004, e o regulamento de que trata o § 1º do art. 19 do Decreto nº 5.209, de 2004.

§ 3º As regras específicas de cada benefício financeiro do PBF somente serão verificadas em relação aos cadastros das famílias que previamente atendam às regras gerais de elegibilidade.

**Art. 5º** Quanto à regra de elegibilidade geral, serão consideradas não habilitadas ao PBF as famílias inscritas no CadÚnico que se enquadrem em qualquer das seguintes hipóteses de inelegibilidade:

I – famílias com renda mensal *per capita* familiar superior ao limite definido no art. 18 do Decreto nº 5.209, de 2004, para a condição de pobreza;

II – famílias com renda mensal *per capita* familiar compreendida entre os limites de pobreza e de extrema pobreza de que trata o *caput* do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 2004, e que não possuem cadastradas crianças e/ou adolescentes de zero a dezessete anos;

III - famílias com benefícios financeiros do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em valores superiores aos do PBF, conforme o disposto na Portaria MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005;

IV - famílias cuja habilitação tenha sido obstada por decisão judicial; ou

V - famílias inscritas no CadÚnico, porém com cadastros que apresentem inconsistências cadastrais, das quais são exemplos as seguintes:

a) cadastro excluído, de acordo com norma aplicável ao CadÚnico;

b) cadastro com multiplicidade de inscrições de pessoas, em conformidade com as normas do CadÚnico;

c) cadastro com Responsável pela Unidade Familiar – RF cuja idade seja menor do que dezesseis anos;

d) cadastro oriundo do extinto Cadastro do Bolsa Escola - CADBES, gravado no CadÚnico, porém, sem a devida complementação de dados;

e) cadastro desatualizado, observadas regras estabelecidas na norma prevista no § 2º do art. 21 do Decreto nº 5.209, de 2004; ou

f) cadastro com omissões e/ou incorreções de dados e/ou informações, observadas as normas do CadÚnico.

Parágrafo único. Decisão da SENARC poderá desabilitar famílias em decorrência de informação obtida a partir de procedimentos de auditoria/fiscalização.

**Art. 6º** Quanto às regras de elegibilidade específica, serão consideradas não habilitadas aos benefícios financeiros do PBF as famílias que se enquadrem em qualquer das seguintes hipóteses:

I - quanto ao benefício financeiro básico, famílias com renda mensal *per capita* familiar superior ao limite definido no art. 18 do Decreto nº 5.209, de 2004, para a condição de extrema pobreza;

II - quanto ao benefício financeiro variável, famílias que não tenham em sua composição familiar crianças e/ou adolescentes de zero a quinze anos; ou

III - quanto ao benefício financeiro variável vinculado ao adolescente:

a) famílias que não tenham em sua composição adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos; ou

b) famílias cujos adolescentes indicados na alínea anterior não possuam informações de matrícula escolar em estabelecimento regular de ensino, apuradas mediante dados do Ministério da Educação e/ou do CadÚnico.

**Art. 7º** As famílias habilitadas ao PBF poderão ser dispostas em categorias, de modo a distinguir aquelas que possuam informações cadastrais específicas e/ou condições de maior vulnerabilidade social, abaixo exemplificadas:

I – cadastros habilitados de famílias em situação de trabalho infantil, conforme informações constantes do CadÚnico;

II - cadastros habilitados de famílias com integrantes libertos de situação análoga a de trabalho escravo;

III - cadastros habilitados de famílias quilombolas;

IV - cadastros habilitados de famílias indígenas;

V – cadastros habilitados de famílias residentes em municípios ou estados constantes de termos de cooperação, conforme o disposto no art. 12 do Decreto nº 5.209, de 2004; ou

VI – cadastros habilitados de famílias beneficiárias de Programas Remanescentes, definidos na forma do § 1º do art. 3º do Decreto nº 5.209, de 2004.

### SEÇÃO III DA SELEÇÃO

**Art. 8º** A seleção é o procedimento de definição da quantidade máxima de famílias habilitadas por município que poderão ingressar no PBF em determinada folha de pagamento, mediante a aplicação de sucessivos critérios de priorização.

§ 1º A seleção se dará de modo automático no Sistema de Gestão de Benefícios, classificando em ordem de prioridade as categorias de que trata o art. 7º, assim como os municípios com menor cobertura do PBF.

§ 2º O Sistema de Gestão de Benefícios utilizará quaisquer dos seguintes parâmetros de priorização, sem prejuízo da adição de outros pela Senarc:

I – a ordenação das categorias de que trata o *caput* do art. 7º desta Portaria; ou

II – a fixação, a partir das categorias tratadas no art. 7º, da quantidade máxima de cadastros habilitados que poderão ser selecionados para uma determinada folha de pagamento do PBF.

### SEÇÃO IV DA CONCESSÃO

**Art. 9º** A concessão é o processo operacional que, vinculado aos limites quantitativos obtidos a partir da seleção, permite identificar individualmente cada uma das famílias que ingressarão no PBF em determinada folha de pagamentos do Programa.

Parágrafo único. Havendo excedente municipal de cadastros habilitados face ao limite quantitativo da seleção, será dada prioridade aos cadastros das famílias com menor renda mensal *per capita* e maior número de crianças e adolescentes de zero a dezessete anos, sem prejuízo da utilização dos mecanismos previstos no § 1º do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 2004.

### SEÇÃO V DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 10.** O Agente Operador do PBF, observando a cronograma fixado com a Senarc, efetuará, no que lhe couber, as devidas adaptações nos sistemas computacionais do PBF e do CadÚnico para cumprimento do disposto nesta norma.

**Art. 11.** Para os fins desta Portaria aplicam-se ao Distrito Federal as disposições referentes aos municípios.

**Art. 12.** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

PATRUS ANANIAS

Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004.**

Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004,

**DECRETA:**

Art. 1º O Programa Bolsa Família, criado pela [Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004](#), será regido por este Decreto e pelas disposições complementares que venham a ser estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 2º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de outras atribuições que lhe forem conferidas, a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastramento Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução.

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Seção I

Da Finalidade do Programa Bolsa Família

Art. 3º O Programa Bolsa Família tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo [Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001](#).

§ 1º Os programas de transferência de renda cujos procedimentos de gestão e execução foram unificados pelo Programa Bolsa Família, doravante intitulados Programas Remanescentes, nos termos da [Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004](#), são:

I - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", instituído pela [Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001](#);

II - Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – "Cartão Alimentação", criado pela [Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003](#);

III - Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – "Bolsa Alimentação", instituído pela [Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001](#); e

~~IV - Programa Auxílio-Gás, instituído pelo [Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002](#).  
(Revogado pelo Decreto nº 6.392, de 2008)~~

§ 2º Aplicam-se aos Programas Remanescentes as atribuições referidas no art. 2º deste Decreto, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinar os procedimentos necessários à gestão unificada desses programas.

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

IV - combater a pobreza; e

V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

## Seção II

### Do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família

Art. 5º O Conselho Gestor do Programa Bolsa Família - CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, previsto pelo [art. 4º da Lei nº 10.836, de 2004](#), e na [Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004](#), tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º O CGPBF será composto pelos titulares dos seguintes órgãos e entidade:

I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o presidirá;

II - Ministério da Educação;

III - Ministério da Saúde;

IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

V - Ministério da Fazenda;

VI - Casa Civil da Presidência da República; e

VII - Caixa Econômica Federal.

Parágrafo único. O Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome poderá convidar a participar das reuniões representantes de órgãos das administrações federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, de entidades privadas, inclusive organizações não-governamentais, de acordo com a pauta da reunião.

Art. 7º Fica criado o Comitê Executivo do CGPBF, integrado por representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará, e por representantes dos demais órgãos e entidade a que se refere o art. 6º, com a finalidade de implementar e acompanhar as decisões do CGPBF.

Parágrafo único. Os representantes referidos no caput e seus respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidade representados e designados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 8º O CGPBF poderá instituir grupos de trabalho, em caráter temporário, para analisar matérias sob sua apreciação e propor medidas específicas necessárias à implementação de suas decisões.

Art. 9º Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome caberá prover apoio técnico-administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do CGPBF e seus grupos de trabalhos.

Art.10. A participação no CGPBF será considerada prestação de serviço relevante e não remunerada.

Parágrafo único. Não será remunerada a participação no Comitê Executivo e nos grupos de trabalho referidos no art. 7º e 8º, respectivamente.

### Seção III

#### Das Competências e das Responsabilidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios na Execução do Programa Bolsa Família

Art.11. A execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1º Os entes federados poderão aderir ao Programa Bolsa Família por meio de termo específico, observados os critérios e as condições estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º As adesões e os convênios firmados entre os entes federados e a União no âmbito dos programas remanescentes, que se encontrarem em vigor na data de publicação deste Decreto, terão validade até 31 de dezembro de 2005.

Art. 12. Sem prejuízo do disposto no § 1º do art. 11, e com vistas a garantir a efetiva conjugação de esforços entre os entes federados, poderão ser celebrados termos de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, observada, no que couber, a legislação específica relativa a cada um dos programas de que trata o art. 3º.

§ 1º Os termos de cooperação deverão contemplar a realização, por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de programas e políticas sociais orientadas ao público beneficiário do Programa Bolsa Família que contribuam para a promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias, para a garantia de acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania, contemplando a possibilidade de aporte de recursos financeiros para ampliação da cobertura ou para o aumento do valor dos benefícios do Programa Bolsa Família.

§ 2º Por ocasião da celebração do termo de que trata o caput, os entes federados poderão indicar instituição financeira para realizar o pagamento dos benefícios em sua territorialidade, desde que não represente ônus financeiro para a União, mediante análise de viabilidade econômico-financeira e contrato específico, a ser firmado entre a instituição indicada e o Agente Operador do Programa Bolsa Família.

§ 3º O contrato firmado com base no § 2º deverá receber a anuência formal e expressa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem assim a anuência do ente federado a que se relaciona.

Art. 13. Cabe aos Estados:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual;

II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;

III - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;

IV - disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios;

V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;

VI - apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios;

VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Art. 14. Cabe aos Municípios:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal;

II - proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastro Único do Governo Federal;

III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;

IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;

V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Art. 15. Cabe ao Distrito Federal:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito do Distrito Federal;

II - proceder à inscrição das famílias pobres no Cadastro Único do Governo Federal;

III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial;

IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde;

V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições do Distrito Federal e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

#### Seção IV

#### Do Agente Operador

Art. 16. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, obedecidas as exigências legais.



§ 1º Sem prejuízo de outras atividades, a Caixa Econômica Federal poderá, desde que pactuados em contrato específico, realizar, dentre outros, os seguintes serviços:

I - fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastramento Único do Governo Federal;

II - desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;

III - organização e operação da logística de pagamento dos benefícios;

IV - elaboração de relatórios e fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Família por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim.

§ 2º As despesas decorrentes dos procedimentos necessários ao cumprimento das atribuições de que trata o § 1º, serão custeadas à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Programa Bolsa Família.

§ 3º A Caixa Econômica Federal, com base no § 2º do art. 12 e com a anuência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, poderá subcontratar instituição financeira para a realização do pagamento dos benefícios.

~~CAPÍTULO II  
DAS NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA BOLSA  
FAMÍLIA  
Seção I  
Da Seleção de Famílias Beneficiárias~~

CAPÍTULO II  
DAS NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA  
Seção I

Da Gestão de Benefícios e do Ingresso de Famílias no Programa Bolsa Família  
[\(Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

~~Art. 17. O ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorrerá por meio do Cadastramento Único do Governo Federal, conforme procedimentos definidos em regulamento específico.~~

Art. 17. A gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família compreende as etapas necessárias à transferência continuada dos valores referentes aos benefícios financeiros previstos na [Lei nº 10.836, de 2004](#), desde o ingresso das famílias até seu desligamento, englobando, principalmente, os seguintes procedimentos: [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

I - habilitação e seleção de famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e concessão dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)



II - administração dos benefícios para implantação, continuidade dos pagamentos e controle da situação e composição dos benefícios financeiros; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

III - monitoramento da emissão e entrega da notificação sobre a concessão de benefício ao seu titular; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

IV - acompanhamento dos processos de emissão, expedição, entrega e ativação dos cartões magnéticos da conta contábil de que trata o [inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004](#); e [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

V - acompanhamento da rede de canais de pagamento posta à disposição das famílias beneficiárias durante o período de pagamento, das formas de saque utilizadas e da qualidade dos serviços prestados. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

Parágrafo único. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará as demais regras necessárias à gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

Art. 17-A. O ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorrerá na forma estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, após o registro de seus integrantes no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

~~Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 100,00 e R\$ \_\_\_\_\_, 50,00, \_\_\_\_\_ respectivamente.~~

~~Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais) e R\$ 60,00 (sessenta reais), respectivamente. [\(Redação dada pelo Decreto nº \\_\\_\\_\\_\\_, de \\_\\_\\_\\_\\_, de 2006\)](#)~~

~~Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 137,00 (cento e trinta e sete reais) e R\$ 69,00 (sessenta e nove reais). [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.824, de 2009\)](#)~~

Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e R\$ 70,00 (setenta reais), respectivamente. [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009\)](#)

§ 1º As famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, identificadas no Cadastro Único do Governo Federal, poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica, que obrigatoriamente deverá ser divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º O conjunto de indicadores de que trata o § 1º será definido com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir das informações constantes no Cadastro Único do Governo Federal, bem como em estudos sócio-econômicos.

§ 3º As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes serão incorporadas, gradualmente, ao Programa Bolsa Família, desde que atendam aos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 4º As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes, enquanto não forem transferidas para o Programa Bolsa Família nos termos do § 3º, permanecerão recebendo os benefícios no valor fixado na legislação daqueles Programas, desde que mantenham as condições de elegibilidade que lhes assegurem direito à percepção do benefício.

§ 5º A validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Auxílio-Gás encerra-se em 31 de dezembro de 2008. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008\)](#)

## Seção II

### Dos Benefícios Concedidos

Art. 19. Constituem benefícios financeiros do Programa Bolsa Família:

~~I - benefício básico: destina-se a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;~~

~~II - benefício variável: destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição:~~

~~I - benefício básico, no valor mensal de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais), destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; [\(Redação dada Decreto nº 6.157, de 2007\)](#)~~

~~II - benefício variável, no valor mensal de R\$ 18,00 (dezoito reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 54,00 (cinquenta e quatro reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição: [\(Redação dada Decreto nº 6.157, de 2007\)](#)~~

~~I - benefício básico, no valor mensal de R\$ 62,00 (sessenta e dois reais), destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.491, de 2008\)](#)~~

~~II - benefício variável, no valor mensal de R\$ 20,00 (vinte reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 60,00 (sessenta reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição: [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.491, de 2008\)](#)~~

I - benefício básico, no valor mensal de R\$ 68,00 (sessenta e oito reais), destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009\)](#)

II - benefício variável, no valor mensal de R\$ 22,00 (vinte e dois reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 66,00 (sessenta e seis reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição: [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009\)](#)

- a) gestantes;
- b) nutrizes;
- c) crianças entre zero e doze anos; ou

d) adolescentes até quinze anos; e

~~III - benefício variável de caráter extraordinário: constitui-se de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família.~~

III - benefício variável vinculado ao adolescente, no valor mensal de R\$ 33,00 (trinta e três reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 66,00 (sessenta e seis reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de dezesseis a dezessete anos matriculados em estabelecimentos de ensino; [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009\)](#)

IV - benefício variável de caráter extraordinário: constitui-se de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.917, de 2009\)](#)

§ 1º Para fins do Programa Bolsa Família, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome regulamentará a concessão de benefícios variáveis à gestante e à nutriz, visando disciplinar as regras necessárias à operacionalização continuada desse benefício variável.

~~§ 2º O benefício variável de caráter extraordinário de que trata o inciso III terá seu montante arredondado para o valor inteiro imediatamente superior, sempre que necessário.~~

§ 2º O benefício variável de caráter extraordinário de que trata o inciso IV terá seu montante arredondado para o valor inteiro imediatamente superior, sempre que necessário. [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009\)](#)

Art. 20. Os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família poderão ser complementados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, observado o constante no art. 12.

~~Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido.~~

Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos. [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008\)](#)

~~§ 1º Sem prejuízo do disposto nas normas de gestão de benefícios e de condicionalidades do Programa Bolsa Família, no período de que trata o **caput** a renda familiar mensal **per capita** fixada no art. 18 poderá sofrer variações, sem que o fato implique o imediato desligamento da família beneficiária daquele Programa, exceto na ocorrência de qualquer das seguintes hipóteses: [\(Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008\)](#)~~

§ 1º Sem prejuízo do disposto nas normas de gestão de benefícios e de condicionalidades do Programa Bolsa Família, a renda familiar mensal per capita fixada no art. 18, no período de que trata o **caput**, poderá sofrer variações sem que o fato implique o imediato desligamento da família beneficiária do Programa. ([Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009](#))

I - omissão de informações ou prestação de informações falsas para cadastramento que habilite o declarante e sua família ao recebimento do benefício financeiro do Programa Bolsa Família ou dos Programas Remanescentes; ([Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008](#))

II - posse de beneficiário do Programa Bolsa Família em cargo eletivo remunerado de qualquer das três esferas de governo; ou ([Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008](#))

III - desligamento voluntário da família do Programa. ([Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008](#))

§ 2º Caberá ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome expedir ato fixando: ([Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008](#))

I - as diretrizes e procedimentos para a operacionalização da revisão de elegibilidade das famílias para recebimento de benefícios; ([Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008](#))

II - os critérios e mecanismos para contagem dos prazos de atualização de cadastros de beneficiários; e ([Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008](#))

III - os prazos e procedimentos para atualização de informações cadastrais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que estejam com dados desatualizados no Cadastro Único. ([Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008](#))

~~Seção \_\_\_\_\_ III  
Do Pagamento e da Manutenção dos Benefícios~~

### Seção III

#### Do Pagamento dos Benefícios ([Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009](#))

~~Art. 22. Selecionada a família e concedido o benefício serão providenciados, para efeito de pagamento:~~

~~— I - pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, a notificação da concessão à Caixa Econômica Federal;~~

~~— II - pela Caixa Econômica Federal:~~

~~— a) a emissão, se devida, de cartão de pagamento em nome do titular do benefício;~~

~~— b) a notificação da concessão do benefício ao seu titular;~~  
~~— c) a entrega do cartão ao titular do benefício; e~~  
~~— c) a entrega do cartão ao titular do benefício e respectiva ativação por meio de senha eletrônica intransferível, em prazo fixado em contrato; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008\)](#)~~  
~~— d) a divulgação, para cada ente federado, do calendário de pagamentos respectivo.~~  
~~— Art. 23. O titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher ou, na sua ausência ou impedimento, outro responsável pela unidade familiar.~~  
~~— § 1º. O cartão de pagamento é de uso pessoal e intransferível e sua apresentação será obrigatória em todos os atos relativos ao Programa Bolsa Família.~~  
~~— § 2º. Na hipótese de impedimento do titular, será aceito pela Caixa Econômica Federal declaração da Prefeitura ou do Governo do Distrito Federal que venha a conferir ao portador, mediante devida identificação, poderes específicos para a prática do recebimento do benefício.~~  
~~— § 3º. Mediante contrato com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Caixa Econômica Federal, os benefícios poderão ser pagos por meio de contas especiais de depósito à vista, observada a legislação aplicável.~~  
~~— Art. 24. Os valores postos à disposição do titular do benefício, não sacados ou não recebidos por noventa dias, serão restituídos ao Programa Bolsa Família, conforme disposto em contrato com o Agente Operador.~~  
~~— Parágrafo único. Fica suspensa a concessão do benefício caso a restituição de que trata o caput ocorra por três vezes consecutivas. [\(Revogado pelo Decreto nº 6.392, de 2008\)](#)~~

Art. 22. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará a operacionalização do pagamento de benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, contemplando: [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

I - a divulgação do calendário de pagamento; [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

II - as atividades e os procedimentos relativos à utilização dos cartões magnéticos da conta contábil prevista no [inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004](#); e [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

III - as formas de pagamento nos canais autorizados a atender as famílias beneficiárias. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

Art. 23. A inclusão da família no Programa Bolsa Família produzirá os seguintes efeitos, no que se refere ao pagamento dos benefícios financeiros: [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

I - registro dos benefícios financeiros em sistema eletrônico com base nas informações constantes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

II - emissão e entrega da notificação da concessão do benefício financeiro à família por meio do envio de correspondência ao endereço registrado no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, ou por outra sistemática fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

III - emissão e expedição dos cartões magnéticos da conta contábil prevista no [inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004](#), para saque dos benefícios financeiros. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

Art. 23-A. O titular do benefício do Programa Bolsa Família será preferencialmente a mulher, devendo, quando possível, ser ela previamente indicada como responsável pela unidade familiar no ato do cadastramento. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

§ 1º Os cartões magnéticos da conta contábil prevista no [inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004](#), e as senhas eletrônicas de uso pessoal e intransferível dos titulares do benefício, deverão ser entregues em prazo e condições previamente fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

§ 2º Na hipótese de impedimento do titular, será permitido o pagamento do benefício financeiro do Programa Bolsa Família ao portador de declaração da prefeitura envolvida ou do Governo do Distrito Federal, que lhe confira poderes específicos para o seu recebimento. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

Art. 23-B. Os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família serão pagos por meio da conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

§ 1º Na hipótese de o titular do benefício possuir a conta especial de depósito à vista, prevista no [inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004](#), os benefícios financeiros serão destacados da conta prevista no **caput** e nela creditados. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

§ 2º O crédito dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família na conta especial de depósito à vista, prevista no [inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004](#), não será realizado na ocorrência de impedimentos técnicos, operacionais ou normativos, tais como: [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

I - bloqueio, suspensão, inativação ou encerramento da conta especial de depósito à vista nos casos previstos em regulamentação bancária; ou [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

II - bloqueio dos benefícios financeiros inicialmente depositados na conta contábil nas hipóteses previstas neste Decreto e nos demais atos que disciplinam a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

§ 3º O crédito dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família na conta corrente de depósito à vista, prevista no [inciso I do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004](#), poderá ser efetuado após o estabelecimento dos procedimentos necessários pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

Art. 24. Os benefícios financeiros mantidos à disposição do titular na conta contábil prevista no [inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004](#), que não forem sacados no prazo de três meses, serão restituídos ao Programa Bolsa Família de acordo com o procedimento estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

§ 1º O prazo para a efetivação do saque previsto no **caput** poderá ser ampliado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para os beneficiários que residam em Municípios com acesso precário à rede bancária ou com declaração de situação de emergência ou de calamidade pública. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

§ 2º A restituição de que trata o **caput** não se aplica aos benefícios financeiros disponibilizados nas contas bancárias de que tratam os [incisos I e II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004](#). [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

#### Seção IV

##### Da Administração dos Benefícios [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

Art. 25. As famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família permanecerão com os benefícios liberados mensalmente para pagamento, salvo na ocorrência das seguintes situações:

I - comprovação de trabalho infantil na família, nos termos da legislação aplicável;

~~II - descumprimento de condicionalidade que acarrete suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos, definida na forma do § 4º do art. 28;~~

II - descumprimento de condicionalidade que acarrete suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos, na forma do § 4º do art. 28; [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008\)](#)

~~III - comprovação de fraude ou prestação deliberada de informações incorretas quando do cadastramento;~~

III - omissão de informações ou prestação de informações falsas para o cadastramento que habilitem indevidamente o declarante e sua família ao recebimento dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família ou dos Programas Remanescentes; [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

IV - desligamento por ato voluntário do beneficiário ou por determinação judicial;

~~V - alteração cadastral na família, cuja modificação implique a inelegibilidade ao Programa;~~

~~ou VI - aplicação de regras existentes na legislação relativa aos Programas Remanescentes, respeitados os procedimentos necessários à gestão unificada, observado o disposto no § 2º do art. 3º.~~

V - alteração cadastral na família, cuja modificação implique a inelegibilidade ao Programa, observado o disposto no art. 21; [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008\)](#)

~~VI - ocorrência da hipótese de que trata o art. 24; ou [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008\)](#)~~



VI - ausência de saque dos benefícios financeiros por período superior ao estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

VII - esgotamento do prazo: [\(Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008\)](#)

~~— a) para ativação de cartão, previsto na alínea “c”, inciso II, do art. 22; ou [\(Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008\)](#)~~

a) para ativação dos cartões magnéticos da conta contábil indicada no [inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004](#); [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

b) para revisão de benefícios, na forma do art. 21. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.392, de 2008\)](#)

Parágrafo único. Comprovada a existência de trabalho infantil, o caso em questão deverá ser encaminhado aos órgãos competentes.

VIII - desligamento em razão de posse do beneficiário do Programa Bolsa Família em cargo eletivo remunerado, de qualquer das três esferas de Governo. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

§ 1º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome definirá, quando for o caso, os procedimentos a serem adotados para cada uma das hipóteses previstas no **caput**. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

§ 2º Comprovada a existência de trabalho infantil, o caso deverá ser encaminhado aos órgãos competentes. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

## Seção V

Da Inserção Financeira das Famílias do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal  
e da Inclusão Bancária dos Titulares dos Benefícios do Programa Bolsa Família  
[\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

~~Art. 26. Os atos necessários ao processamento mensal dos benefícios e das parcelas de pagamento serão editados segundo regras estabelecidas em ato do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.~~

Art. 26. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate Fome incentivará a inserção financeira das famílias registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal pelo acesso a serviços financeiros oferecidos pela Caixa Econômica Federal ou outras instituições financeiras, em condições adequadas ao seu perfil. [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

Parágrafo único. A inserção financeira de que trata o **caput** e sua operacionalização serão objeto de acordo entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Caixa Econômica Federal ou outra instituição financeira, que deverá contemplar: [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)



I - oferta de instrumentos financeiros capazes de contribuir para a promoção da emancipação econômico-financeira das famílias de que trata o **caput**, respeitando-se a capacidade de comprometimento financeiro dos cadastrados; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

II - garantia de amplo e fácil acesso a informações adequadas e claras acerca dos serviços financeiros, especialmente no que se refere a taxas de juros, prazos, custos ou riscos referentes aos serviços; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

III - proteção das famílias de que trata o **caput** contra venda casada, constrangimento e outros abusos na comercialização de serviços financeiros, principalmente os que decorram da sua vulnerabilidade sócio-econômica, por meio de ações preventivas e punitivas pertinentes; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

IV - previsão de instrumentos que possam garantir o atendimento e a resposta às reclamações, denúncias ou sugestões das famílias, em prazos equiparados aos dos demais clientes, respeitadas as exigências legais e normativas dos órgãos de regulação do mercado; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

V - promoção de ações de educação financeira das famílias de que trata o **caput** e divulgação de informações sobre a utilização adequada dos serviços financeiros ofertados; e [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

VI - fornecimento periódico ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de dados e informações que possibilitem a realização de pesquisas sobre o impacto, a eficiência, a efetividade e as potencialidades da inserção financeira promovida no âmbito do Programa Bolsa Família. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

Art. 26-A. A inserção financeira prevista no art. 26, sempre que possível, contemplará a inclusão bancária dos titulares de benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, preferencialmente, por meio da conta especial de depósito à vista de que trata o [inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004](#). [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

§ 1º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observada a regulamentação do Conselho Monetário Nacional, poderá firmar acordo com a Caixa Econômica Federal ou outra instituição financeira estabelecendo as condições para abertura da conta especial de que trata o **caput**, desde que preveja, no mínimo, a gratuidade para: [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

I - abertura e manutenção da conta especial de depósito à vista; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

II - fornecimento de cartão bancário com leiaute do Programa Bolsa Família; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

III - solicitação ou impressão de consultas de saldo e de extratos bancários; e [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

IV - realização de depósitos e saques. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

§ 2º O acordo de que trata o § 1º delimitará, conforme o caso, a quantidade ou periodicidade, adicional ao estabelecido em regulamentação do Conselho Monetário Nacional, para uso dos serviços abrangidos pela gratuidade prevista no referido dispositivo. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

Art. 26-B. O titular do benefício do Programa Bolsa Família que possuir ou efetuar a abertura da conta especial de depósito à vista, prevista no [inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004](#), passará automaticamente a receber seus benefícios financeiros por meio desta conta, ressalvado o disposto no § 2º do art. 23-B. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

Parágrafo único. Os titulares dos benefícios do Programa Bolsa Família poderão optar, a qualquer tempo, pelo crédito continuado do benefício financeiro na conta contábil prevista no [inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004](#), observado o procedimento estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

Art. 26-C. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome fará a articulação com instituições públicas e da sociedade civil para promover ações coordenadas e continuadas de promoção da inserção e educação financeiras destinadas aos beneficiários do Programa Bolsa Família. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009\)](#)

### CAPÍTULO III

#### DAS NORMAS DE ACOMPANHAMENTO, CONTROLE SOCIAL E FISCALIZAÇÃO

#### DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

#### Seção I

#### Do Acompanhamento das Condicionalidades

Art. 27. Considera-se como condicionalidades do Programa Bolsa Família a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social.

Parágrafo único. Caberá aos diversos níveis de governo a garantia do direito de acesso pleno aos serviços educacionais e de saúde, que viabilizem o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias do Programa.

Art. 28. São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no [art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004](#):

I - o Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e

~~II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos.~~

II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos, e à de setenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal de jovens com idade de dezesseis a dezessete anos. [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009\)](#)

§ 1º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastro Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde.

§ 2º As diretrizes e normas para o acompanhamento das condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Remanescentes serão disciplinadas em atos administrativos conjuntos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 3º Os Estados, Distrito Federal e Municípios que reunirem as condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família poderão exercer essa atribuição na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 4º A suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos resultante do acompanhamento das condicionalidades serão normatizados em ato administrativo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 5º Não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito.

## Seção II

### Do Controle Social

Art. 29. O controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por um conselho formalmente constituído pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade.

§ 1º O conselho de que trata o caput deverá ser composto por integrantes das áreas da assistência social, da saúde, da educação, da segurança alimentar e da criança e do adolescente, quando existentes, sem prejuízo de outras áreas que o Município ou o Distrito Federal julgar conveniente.

§ 2º Por decisão do Poder Público municipal ou do Distrito Federal, o controle social do Programa Bolsa Família poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, garantidas a paridade prevista no caput e a intersetorialidade prevista no § 1º.

§ 3º Os Municípios poderão associar-se para exercer o controle social do Programa Bolsa Família, desde que se estabeleça formalmente, por meio de termo de cooperação intermunicipal, a distribuição de todas as competências e atribuições necessárias ao perfeito acompanhamento dos Programas Bolsa Família e Remanescentes colocados sob sua jurisdição.

Art. 30. O controle social do Programa Bolsa Família no nível estadual poderá ser exercido por conselho, instituído formalmente, nos moldes do art. 29.

Art. 31. Cabe aos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família:

I - acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

II - acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;

III - acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades;

IV - estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

V - elaborar, aprovar e modificar seu regimento interno; e

VI - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 32. Para o pleno exercício, no âmbito do respectivo Município ou, quando for o caso, do Estado ou do Distrito Federal, das competências previstas no art. 31, ao conselho de controle social será franqueado acesso aos formulários do Cadastro Único do Governo Federal e aos dados e informações constantes em sistema informatizado desenvolvido para gestão, controle e acompanhamento do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, bem como as informações relacionadas às condicionalidades, além de outros que venham a ser definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 1º A relação de beneficiários do Programa Bolsa Família deverá ser amplamente divulgada pelo Poder Público municipal e do Distrito Federal.

§ 2º A utilização indevida dos dados disponibilizados acarretará a aplicação de sanção civil e penal na forma da lei.

### Seção III

#### Da Fiscalização

Art. 33. A apuração das denúncias relacionadas à execução dos Programas Bolsa Família e Remanescentes será realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

§ 1º Os documentos que contêm os registros realizados no Cadastro Único do Governo Federal deverão ser mantidos pelos Municípios e Distrito Federal pelo prazo mínimo de cinco anos, contados da data de encerramento do exercício em que ocorrer a inclusão ou atualização dos dados relativos às famílias cadastradas.

§ 2º A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania poderá convocar beneficiários, bem como agentes públicos responsáveis pela execução do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, os quais ficarão obrigados a comparecer e apresentar a documentação requerida, sob pena de sua exclusão do programa ou de responsabilização, nos termos da lei.

Art. 34. Sem prejuízo de sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, no prazo máximo de sessenta dias, contados a partir da data de notificação ao devedor, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema de Liquidação e de Custódia - SELIC, e de um por cento ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

Art. 35. Constatada a ocorrência de irregularidade na execução local do Programa Bolsa Família, conforme estabelecido no [art. 14 da Lei nº 10.836, de 2004](#), que ocasione pagamento de valores indevidos a beneficiários do Programa Bolsa Família, caberá à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis e penais:

I - determinar a suspensão dos pagamentos resultantes do ato irregular apurado;

II - recomendar a adoção de providências saneadoras do Programa Bolsa Família ao respectivo Município ou Distrito Federal, para que providencie o disposto no art. 34;

III - propor ao Poder Executivo Municipal ou do Distrito Federal a aplicação de multa ao agente público ou privado de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita, cujo valor mínimo será equivalente a quatro vezes o montante ilegalmente pago, atualizado anualmente até a data do seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e

IV - propor à autoridade competente a instauração de tomada de contas especial, com o objetivo de submeter ao exame preliminar do Sistema de Controle Interno e ao julgamento do Tribunal de Contas da União os casos e situações identificados nos trabalhos de fiscalização que configurem a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, na forma do [art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992](#).

§ 1º Os créditos à União decorrentes da aplicação do disposto nos incisos II e III do caput deste artigo, serão constituídos à vista dos seguintes casos e situações relativos à operacionalização do Programa Bolsa Família:

I - apropriação indevida de cartões que resulte em saques irregulares de benefícios;

II - prestação de declaração falsa que produza efeito financeiro;

III - inserção de dados inverídicos no Cadastramento Único do Governo Federal de Programas Sociais do Governo Federal que resulte na incorporação indevida de beneficiários no programa;

IV - cobrança de valor indevido às famílias beneficiárias por unidades pagadoras dos Programas Bolsa Família e Remanescentes; ou

V - cobrança, pelo Poder Público, de valor associado à realização de cadastramento de famílias.

§ 2º Os casos não previstos no § 1º serão objeto de análise e deliberação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

§ 3º Do ato de constituição dos créditos estabelecidos por este artigo, caberá recurso ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o qual deverá ser fundamentado e apresentado no prazo máximo de trinta dias a contar da data de notificação oficial.

§ 4º O recurso interposto nos termos do § 3º terá efeito suspensivo.

§ 5º A decisão final do julgamento de recurso regularmente interposto deverá ser pronunciada dentro de sessenta dias a contar da data de recebimento das alegações e documentos do contraditório, endereçados à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, em Brasília – DF.

## CAPÍTULO IV

### DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 36. As informações e os procedimentos exigidos nos termos deste Decreto, bem assim os decorrentes da prática dos atos delegados na forma do [art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004](#), poderão ser encaminhados por meio eletrônico, mediante a utilização de aplicativos padronizados de utilização obrigatória e exclusiva.

Parágrafo único. Os aplicativos padronizados serão acessados mediante a utilização de senha individual, e será mantido registro que permita identificar o responsável pela transação efetuada.

Art. 37. A partir da data de publicação deste Decreto, o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família implicará aceitação tácita de cumprimento das condicionalidades a que se referem os arts. 27 e 28.

Art. 38. Até a data de publicação deste Decreto, ficam convalidados os quantitativos de benefícios concedidos a partir da vigência da [Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003](#), e os recursos restituídos nos termos do art. 24.

Art. 39. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de setembro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*Patrus Ananias*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 20.9.2004

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**DECRETO Nº 6.917, DE 30 DE JULHO DE 2009.**

Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no § 6º do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004,

**DECRETA:**

Art. 1º Os arts. 18, 19 e 28 do [Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004](#), passam a vigorar com a seguinte redação:

“[Art. 18.](#) O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e R\$ 70,00 (setenta reais), respectivamente.

.....” (NR)

“Art. 19. ....

I - benefício básico, no valor mensal de R\$ 68,00 (sessenta e oito reais), destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - benefício variável, no valor mensal de R\$ 22,00 (vinte e dois reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 66,00 (sessenta e seis reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição:

.....

III - benefício variável vinculado ao adolescente, no valor mensal de R\$ 33,00 (trinta e três reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 66,00 (sessenta e seis reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de dezesseis a dezessete anos matriculados em estabelecimentos de ensino;

IV - benefício variável de caráter extraordinário: constitui-se de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família.

.....  
§ 2º O benefício variável de caráter extraordinário de que trata o inciso IV terá seu montante arredondado para o valor inteiro imediatamente superior, sempre que necessário.” (NR)

Art. 28. ....

.....  
II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos, e à de setenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal de jovens com idade de dezesseis a dezessete anos.

.....” (NR)

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de setembro de 2009.

Art. 3º Ficam revogados os [Decretos nºs 6.491, de 26 de junho de 2008](#), e [6.824, de 16 de abril de 2009](#).

Brasília, 30 de julho de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*Guido Mantega*  
*Paulo Bernardo Silva*  
*Patrus Ananias*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 31.7.2009