



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

RENDA MÍNIMA EM SÃO PAULO:

O que a experiência paulistana (2001-2004) pode ajudar
na reflexão sobre os programas de transferência monetária brasileiros?

Regina Maria Hirata

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Instituto de Economia da UNICAMP para
obtenção do título de Mestre em
Economia Social e do Trabalho, sob a
orientação do Prof. Dr. Pedro Luiz Barros
Silva.

*Este exemplar corresponde ao original da
dissertação defendida por **Regina Maria
Hirata** em 22/02/2006 e orientada pelo
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva.*

CPG, 22 / 02 / 2006

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "R. Hirata", is written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive.

Campinas, 2006

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

H613r	Hirata, Regina Maria. Renda minima em São Paulo : o que a experiencia paulistana (2001-2004) pode ajudar na reflexão sobre os programas de transferencia monetaria brasileiros? / Regina Maria Hirata. – Campinas, SP : [s.n.], 2006. Orientador : Pedro Luiz Barros Silva. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. 1. Programas de sustentação de renda – São Paulo (SP). 2. São Paulo (SP) - Política social. I. Silva, Pedro Luiz Barros. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Titulo.
	07-36-BIE

Título em Inglês: Minimum income program in São Paulo : what can the paulista experience offer to the debate over Brazilian programs of monetary transfer?

Keywords: Income transfer programs – São Paulo (SP) ; São Paulo (SP) – Social policy

Area de Concentração : -----

Titulação: Mestre em Economia Social e do Trabalho

Banca examinadora: Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva

Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni

Profa. Dra. Maria Carmelita Yazbek

Data da defesa: 22-02-2006

Programa de Pós-Graduação: Economia Social e do Trabalho

Dissertação de Mestrado

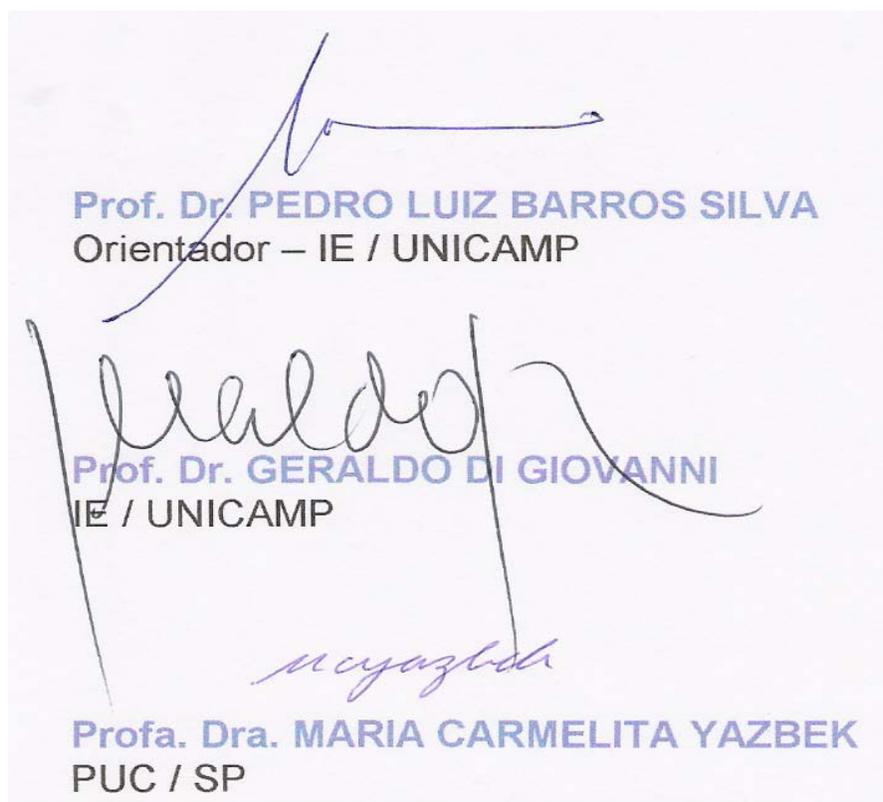
Aluna: REGINA MARIA HIRATA

RENDA MÍNIMA EM SÃO PAULO:

**O que a experiência paulistana (2001-2004) pode ajudar
Na reflexão sobre os programas de transferência monetária brasileiros?**

Defendida em 22 / 02 / 2006

COMISSÃO JULGADORA



Dedico este trabalho para Júlia, João e Rodrigo.

Agradecimentos

Inúmeras pessoas colaboraram para que este trabalho fosse concluído. Algumas delas me ofereceram apoio especial e, por isso, merecem destaque aqui:

- Pedro Luiz Barros Silva, meu orientador;
- Débora Campineiro, Geraldo Di Giovanni e Ana Fonseca;
- professores Sônia Draibe, Jorge Tápia, Paulo Baltar, Wilnês, João Manuel, Waldir Quadros, Marcio Pochmann, Marco Antônio, Eduardo Fagnani, Jorge Mattoso, Alonso, Deddeca, Eugênia e Sulamis Dain;
- Sandra, Inessa, Virgínia, Eunice, Ana Cristina, Thaís, Cátia, Carmem, Jane, Bel, Rodrigo, Cleber, José Otávio, Carlos, Marçal, Altair, Balbino e Barroso, amigos de curso com quem passei muito tempo estudando;
- Alberto, Cida e Celso, IE, funcionários da secretaria do Instituto de Economia;
- Vera Cabral, Regina Faria, Lilia Montalli, Gilda Portugal, Nádia Zákia, Tereza Nakagawa, Hudson, Maria Erlinda, Sergio Hora, Juliana, Norberto, Cibele, Sandro Cano, Cecília, Silvia Vespoli, Patrícia Costa, Patrícia Castro, Renata, Karina, Sirlene, Ortência, Leonor, Maria do Carmo, Rafael, Gabriel, Alessandro, Fernanda, Juliana Cajueiro, Angélica, Camila, Antônio Carlos, Giovanna, Marquinho, Juliana da informática, Juliano, Eliseu e Celso, do Nepp;
- Licério, Ana Néri, Denis, Amilton, Gori, Davi, Anselmo, Marcelo e Isabela, do Cesit;
- Dulce Maria de Paula Souza, Laura, Maria Inês, Lilia, Arly, Mônica, Leniter, Maria Soares, Antônia, Maria Helena Barbetti, Beth, Leniane, Giselda, Cléris, Lígia, Rita Marchiori e Maria José, da prefeitura de Campinas;
- equipes do SAF, Renda Mínima, Sapeca, CMPCA, Sacase, Núcleos de Crianças e mais recentemente Marcelo Manzano, Bel, Silvia, Lúcia, Osvaldo e equipe do Trabalho e Renda;
- Dulce Cazzuni, Rosa, Márcia Paixão, Silvana, João Marcos, Aleto, Mauro, Ângela, Paulo Gil, Patrícia, Wasdat, Paulo Sérgio, Alexandre Lalau, Ronnei, Marivaldo, Claudia Dias, Aldaísa Sposati, Neire e Maria Lúcia Puccine, da SDTS e SAS da prefeitura de São Paulo;
- Maria Lúcia, Wilson, Jeaninne, Silvia Santos, Guto, Regina Helena, Edu, Josanne, Carmem, Marciano, Carla, Zé Ricardo, Humberto, Malu, Marcos, Raquel, Lincoln, Maria Regina, Devanir, Lindi, Nilza, Xandão, Paulão, Paulo e Sydney, companheiros de longa data;
- minha família, especialmente meu pai, minha mãe, Claudia, César, Cesinha, Luísa, Graciela, Eliomar, Gabriela, Júlia, Diego, Lula, Dani, Lucas, Pedro, Luíza, Gabrielinha, Tomás, Anna e Sérgio;
- Júlia, minha filha, sempre presente e muito carinhosa;
- Rodrigo, meu marido, cujo amor e apoio incondicional foram fundamentais à conclusão desta dissertação.

Sumário

Introdução	1
Capítulo 1 - O <i>Welfare State</i> e as políticas de transferência de renda	9
1.1 - A construção do <i>Welfare State</i> nos países europeus	9
1.2 - As políticas de transferência de renda	11
1.2.1 - A Crise do <i>Welfare State</i> e os novos programas de transferência de renda nos anos 80	14
Capítulo 2 - Formação do Sistema de Proteção Social no Brasil e o surgimento das políticas de transferência de renda	19
2.1 - O Sistema de Proteção Social no Brasil	20
2.1.1 - Formação e Institucionalização do Sistema de Proteção Social no Brasil: período 1930 - 1984	20
2.1.2 - O primeiro ciclo de reformas: 1985-1989	21
▪ Nova República	21
2.1.3 - Segundo ciclo de reformas: 1990-2002	22
▪ Governo Collor	22
▪ Governo FHC	23
▪ Governo Lula	26
2.2 - Política de Renda Mínima: as experiências brasileiras	27
2.2.1 - Programas pioneiros (1995)	28
▪ Programa de Garantia de Renda Familiar de Campinas	30
▪ Bolsa-Escola do Distrito Federal	35
2.2.2 - Experiências municipais e estaduais	39

Capítulo 3 - A estratégia pública de enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade da cidade de São Paulo	49
3.1 - O contexto socioeconômico da cidade de São Paulo	49
3.2 - Formação da agenda governamental e de decisão	52
3.3 - A estratégia de inclusão social da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade	56
3.4 - Desenho do Programa Renda Mínima	65
3.4.1 - Objetivos	65
3.4.2 - Regras do Renda Mínima: critérios de elegibilidade, cálculo do benefício e contrapartida	67
3.4.3 - Estrutura do Programa Renda Mínima	71
3.5 - Funcionamento do Programa Renda Mínima	75
3.5.1 - Cadastramento e recadastramento	75
3.5.2 - Atendimento à população	81
3.5.3 - Acompanhamento e controle	83
3.5.4 - Interface do Programa Renda Mínima com os demais programas da SDTS	91
3.5.5 - Resultados do Programa Renda Mínima Municipal	94
3.6 - Avaliações sobre o Programa	97
3.6.1 - Avaliação da SDTS	98
3.6.2 - Outras avaliações	101
Conclusão	103
Bibliografia	113
Anexos	123
Anexo I – Programas de transferência de renda do século XX selecionados, por ano e país	125
Anexo II – Tabulações da pesquisa PROCAD/CNPq/CAPES/PUC-SP/UFMA/ NEPP-UNICAMP, que embasam as análises que constam no Capítulo 2	126

Lista de Quadros e Tabelas

Quadros

Quadro 1 - Municípios com programas de transferência de renda, por estado e região	39
Quadro 2 - Programas de Transferência de Renda de governos municipais implementados entre 1995 e 2001	40
Quadro 3 - Programas de Transferência de Renda / Governos estaduais (existentes em março de 2003), por ano de criação	42
Quadro 4 - Programas coordenados pela SDTS, entre 2001 e 2004, segundo suas principais características	62
Quadro 5 - Critérios de elegibilidade e cálculo dos benefícios, segundo a legislação aprovada, do Programa Renda Mínima do município de São Paulo	70
Quadro 6 - Definições estratégicas do PGRFMM	104
Quadro 7 - Principais resultados do PGRFMM	111

Tabelas

Tabela 1 - Programas de transferência de renda, por nome, segundo a área responsável	43
Tabela 2 - Programas de transferência de renda, por nome, segundo regiões geográficas	43
Tabela 3 - Créditos concedidos a beneficiários de outros programas redistributivos da SDTS	92
Tabela 4 - Gastos, inclusões e desligamentos do Programa Renda Mínima	96

Resumo

Nos “Anos Dourados” do capitalismo, os programas de transferência monetária foram bastante disseminados nos países avançados, e, a partir da década de 80, no contexto latino-americano. No Brasil, as experiências pioneiras de 1995 definiram dois modelos de referência no país. Um modelo, primeiramente implantado em Campinas (SP), enfatizava fortemente a área de assistência social, e, o outro, idealizado em Brasília (DF), a questão educacional.

Com a continuidade destes programas, as críticas começaram a surgir, principalmente por não darem conta de prover a emancipação dos cidadãos, mantendo-os sob a dependência do apoio estatal.

Visando corrigir estas lacunas, foram concebidos alguns programas ligados a Secretarias do Trabalho para associar o pagamento de benefício monetário à capacitação profissional e a programas de geração de renda. Entretanto, os programas ligados à área do trabalho ainda não conseguiam consolidar um modelo razoavelmente definido.

Foi esta ambição que, em 2001, levou a Prefeitura do Município de São Paulo a implantar seu programa de Renda Mínima, o qual fazia parte de uma estratégia concebida para integrar programas de redistribuição de renda com programas de capacitação e de apoio ao desenvolvimento local. A enorme dimensão por ele alcançada e a rapidez de sua implantação conferiram-lhe um papel de destaque frente às experiências existentes no Brasil.

Esta dissertação examina o processo de implantação do programa, buscando analisar seus aspectos inovadores e seus limites.

INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2004, foi sancionado o projeto de lei que cria a Renda Básica de Cidadania no Brasil. Segundo esta lei, o Estado fica responsável pelo pagamento de um benefício monetário a todos os cidadãos brasileiros, sem exigência de contrapartida: "o pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos e suficiente para atender as despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isto o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias" (PROJETO DE LEI, 2003).

A transformação do projeto em lei assinalou a aceitação de uma modalidade de política social que já existia no Brasil há quase dez anos. Neste curto espaço de tempo, as políticas de transferência de renda tornaram-se o "*eixo central da Política de Assistência Social no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social neste despontar do século XXI*" (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004: 211). Hoje, vários governos, de diversos partidos, em diversos níveis federativos implementaram estes programas.

Gradualmente, o país foi incorporando esta modalidade de política social a partir das atribuições dadas aos municípios pela Constituição Federal de 88 e pelo Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), de 1990. Os programas pioneiros – como veremos mais à frente, implantados em 1995 em Campinas (SP) e Brasília (DF) – instituíram os dois modelos que predominaram na experiência brasileira, influenciando todos os níveis de

governo. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), de 1996, e o Bolsa-Escola Federal, de 1998, incluíram o tema na agenda do governo federal cuja ação, pela sua importância e tamanho, certamente, vem reorientando o modelo desta política nas esferas inferiores de governo. Atualmente, o programa de transferência monetária nacional – Bolsa Família – é o grande destaque entre as realizações governamentais sociais no nível federal. Não se trata, portanto, de uma solução mágica que surge de repente, mas sim de uma forma de fazer política que vem sendo aprimorada a partir de avaliações políticas, acadêmicas e gerenciais das experiências concretas existentes tanto no Brasil quanto no exterior.

Ao ampliarmos nossas observações, veremos que, desde o começo do século XX, políticas de transferência de renda estão presentes em vários países, de distintos graus de desenvolvimento, nas mais diversas formas. Na Europa ocidental, estes programas surgiram junto com a estruturação de um Estado de Bem-Estar Social. Podemos apontar como pioneiros os casos sueco, de 1932, e dinamarquês, de 1933, que procuravam amparar pessoas com dificuldades em conseguir sobreviver com os ganhos de seus empregos. Os EUA adotaram políticas similares para combater os efeitos perversos da Grande Depressão. Já nos anos 80 e 90, a América Latina e a Ásia procuravam assistir a famílias pobres com crianças e adolescentes, condicionando o benefício à atenção quanto à educação e saúde.

Cada país adotou critérios de elegibilidade, valor de benefícios e contrapartidas adequadas aos problemas que o programa visava atacar. As mudanças ocorridas na dinâmica capitalista mundial desde meados dos anos 70 produziram uma alteração nas possibilidades de financiamento dos Estados de Bem-Estar Social, bem como a necessidade de revisão dos principais problemas a serem atacados. Na realidade, a reorientação do desenho dos programas de transferência de renda sempre traz à tona um forte debate sobre a melhor maneira de operá-los, e mesmo sobre a sua concepção básica.

* * *

Esta dissertação pretende analisar uma experiência de transferência de renda que procurou avançar neste debate: o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal (PGRFMM) do município de São Paulo (2001-2004). O PGRFMM fazia parte de uma estratégia de inclusão social mais ampla, que buscava articular a transferência de renda com políticas de emprego e renda. As tentativas de inovações podiam ser percebidas na busca pela articulação entre nove programas distintos com o objetivo final de promover a emancipação financeira das famílias pobres por meio de capacitação profissional, apoio ao empreendedorismo, intermediação de trabalho e desenvolvimento local.

Outras variáveis conferem relevância ao estudo do programa Renda Mínima da cidade de São Paulo. A primeira é a própria cidade de São Paulo: centro econômico do país, maior cidade da América Latina, com mais de 10,5 milhões de habitantes, onde se localizam as maiores desigualdades sociais do Brasil. A cidade, que cresceu como grande centro industrial desde o final do século XIX, vem sendo particularmente afetada pela reestruturação do modelo de desenvolvimento econômico que o país tem experimentado desde o início da década de 90. Com isto, explodem os índices de pobreza, desemprego e precariedade das condições de vida.

Outro ponto de destaque é o próprio programa, dada a sua magnitude (já passaram por ele mais de 323 mil famílias, o que representa algo em torno de 1,5 milhões de indivíduos) e a rapidez na sua implantação. Um grupo governamental de trabalho foi constituído em janeiro, o cadastro começou em abril e o primeiro pagamento foi feito em julho – ao mesmo tempo em que foi criada a secretaria responsável por operacionalizar o Renda Mínima. Isto tudo feito com uma equipe muito reduzida e dentro de uma estrutura institucional que estava se consolidando ao longo deste processo.

Mas quais avanços para o debate um programa com estas características pode trazer para a conjuntura brasileira? Tentaremos responder esta pergunta a partir de outras quatro. Quais as inovações efetivamente foram introduzidas no PGRFMM? Quais destas inovações foram bem sucedidas? Quais os limites a este tipo de programas? Por fim, quais podem ser generalizadas para aprimorar os demais programas brasileiros?

* * *

Neste trabalho utilizamos a metodologia desenvolvida pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP, que foi, em boa parte, sistematizada em DRAIBE (2001). A autora inicia seu texto explicitando as preferências e decisões do avaliador sob três prismas: quanto ao recorte programático de seu objeto, os objetivos da avaliação e o tipo de avaliação com relação ao tempo entre o programa a ser avaliado e a pesquisa propriamente dita. Vamos procurar a seguir esmiuçar estas questões, ao mesmo tempo em que deixaremos claras as preferências e decisões que nortearam esta pesquisa.

Primeiramente, devemos esclarecer que o grau de abrangência do objeto pode levar o pesquisador a detalhar uma política, um programa ou um projeto, por ordem decrescente de abrangência. No caso desta dissertação, o foco é o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal, que foi inserido em um "Bloco Programático Redistributivo" (junto com mais três programas redistributivos com distintos critérios de elegibilidade e

cálculos de benefícios), que por sua vez esteve dentro da "Estratégia Paulistana de Inclusão Social" gerida pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS) da Prefeitura de São Paulo (2001-2004). Esta estratégia englobou mais oito programas, além do Renda Mínima.

A opção por focalizar apenas o Renda Mínima, e não todos os quatro programas redistributivos e nem a estratégia de inclusão social da SDTS, justifica-se por ser ele o que mais se aproximava dos programas tradicionais de transferência de renda adotados no Brasil, ou seja, tinha o foco na família, atendia a crianças e adolescentes entre 0 e 16 anos e previa como contrapartida dos beneficiários uma frequência escolar superior a 85%. A maioria dos programas adotados no Brasil segue um modelo semelhante. Os outros programas redistributivos (Bolsa Trabalho, Operação Trabalho e Começar de Novo) eram bastante diferentes. E os quatro programas redistributivos (incluindo o Renda Mínima), apesar de estarem subordinados à mesma secretaria e se pretenderem integrados, funcionavam de maneira bastante distinta. Assim, optamos por estudar apenas o Renda Mínima, para poder captar com mais nitidez quais as contribuições que este programa pode oferecer para o debate nacional.

Com relação aos objetivos, como já dito, procuramos realizar uma reflexão em relação a programas de transferência de renda, particularmente na integração com políticas de trabalho e renda. Não se trata de uma pesquisa que busca detectar obstáculos e propor medidas de correção ou alteração do programa visando a melhoria de seu desempenho, embora a discussão dos obstáculos do programa pelos gestores possa ser uma consequência dos resultados que buscamos aqui.

Também optamos por não abordar o clima de disputa estabelecido entre a área de assistência social e a área do trabalho pela gerência do programa de renda mínima municipal durante a sua implementação. Assim, mantemos o foco nos aspectos operacionais do desenho e do funcionamento do programa, sem desconsiderar, com isto, a existência de articulações e pressões políticas que permeiam uma política pública desta natureza.

Outro ponto importante a ser explicitado é o conceito de Proteção Social. Neste ponto, seguiremos a definição de Giovanni (1998: 10) – que também baliza o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) 2004 – segundo a qual proteção social é entendida como as formas *"institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações"*. Portanto, o sistema de

proteção social que discutiremos é entendido como um sistema público e de garantia de segurança à sociedade.

Nesta dissertação, será adotada uma avaliação ex-post, realizada concomitantemente à realização do programa. Estas avaliações distinguem-se em avaliações de resultado ou desempenho e avaliações de processo. As avaliações de resultados propõem medir o quanto e com que qualidade os objetivos propostos foram alcançados. As avaliações de processo priorizam o desenho, as características organizacionais e o desenvolvimento dos programas. Sobre esta distinção, diz DRAIBE (2001: 39):

"(...) a mera avaliação de desempenho é muito limitada, não faz justiça e mal avalia os programas, embora constitua passo indispensável de qualquer avaliação. Isoladamente, este plano restrito dos resultados, na melhor das hipóteses, poderá dizer muito sobre a realização do programa, mas seguramente pouco ou nada sobre sua efetividade ou a qualidade de seus processos. Em outras palavras, apenas registrar percentuais de cumprimento de metas físicas ou financeiras não significa avaliar um programa. Uma efetiva avaliação ocorre exatamente quando se põem em relação tais resultados e os processos pelos quais foram produzidos (avaliação de processo e medidas de eficácia e eficiência); tais resultados e as mudanças que o programa provoca na realidade sobre a qual incide (avaliação de impactos e efeitos; medidas de efetividade)".

Procuramos, nesta dissertação, realizar uma avaliação de processo sem descuidar dos resultados obtidos. Para tanto, procuramos entender a *anatomia do processo geral e decisório*, tal qual indicado pela autora. DRAIBE propõe que subprocessos e subsistemas sejam analisados pelos pesquisadores. O primeiro deles é o *sistema gerencial e decisório*, onde seria possível aferir a estrutura hierárquica, o grau de centralização, a autonomia ou dependência das partes, as características da gestão do tempo e a capacidade de implementar decisões que dispõe os gestores. O segundo subprocesso é o de *divulgação e informação*, onde se buscaria averiguar se a informação está/esteve disponível aos interessados internos e externos da forma mais eficaz. O terceiro subsistema a ser estudado é o de seleção, onde se avalia se a forma utilizada para selecionar os beneficiários (e mesmo agentes implementadores) foi a mais adequada frente aos objetivos propostos. O *subsistema de capacitação* procura verificar a capacidade dos agentes de cumprir as tarefas que lhe cabem na implementação. Os *sistemas internos de monitoramento e avaliação* também merecem atenção. Por fim, a autora sugere que sejam olhados os *sistemas logísticos e operacionais* do programa, para aferir os parâmetros de suficiência de recursos

e de tempo – fundamentais para entender as restrições a que estão submetidas as propostas originais para o programa.

Para empreender tal tarefa, estruturamos esta dissertação em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo discutimos a conformação das políticas de transferência de renda em diversos países, incluindo Europa, Ásia, América Latina e América do Norte. Os programas de transferência monetária devem ser entendidos dentro do contexto de estruturação dos sistemas de proteção social nacionais nos chamados "Anos Dourados" do capitalismo, entre o pós-guerra e os anos 70. Após este período, o processo de redefinição da dinâmica capitalista mudou os parâmetros da discussão sobre proteção social, forçando um novo desenho na abrangência, público alvo, generosidade e forma de financiamento dos Estados de Bem-Estar Social. Na Europa, os programas de transferência de renda ganham um novo status neste momento. Em países fora da Europa Ocidental, tais programas surgem mais fortemente nos anos 80 e 90. Aparecem como uma resposta do Estado ao problema social causado pela estagnação econômica de muitos países. Como contrapartida quase sempre exigem atenção à educação e saúde das crianças e aos adolescentes da família beneficiária.

O segundo capítulo procura situar a questão da transferência monetária dentro da dinâmica do Sistema de Proteção Social brasileiro e, para tanto, analisa-se a conformação deste sistema desde os anos 30. O período após 1988, ano em que a Constituição federal foi promulgada, coincide com uma alteração no modelo de desenvolvimento nacional, que, ao provocar fortes reflexos na economia, advoga um novo papel do Estado nacional – que passa por uma série de mudanças significativas nos anos do governo FHC. Justamente neste período emergem, no Brasil, as políticas de transferências monetárias. Neste capítulo ainda se estuda o processo de implantação e as principais características dos dois programas pioneiros no cenário brasileiro: o de Campinas (SP) e o de Brasília (DF). E termina com um perfil dos programas de transferência de renda no âmbito municipal e estadual, realizado a partir da pesquisa PROCAD/CNPq/CAPES/PUC-SP/UFMA/UNICAMP, feita em 2002.

O terceiro capítulo defronta-se com a estratégia de inclusão social planejada pela Prefeitura de São Paulo para o período 2001-2004. Dentro desta estratégia inclui-se o PGRFMM, o qual é analisado, segundo sua concepção, seu desenho, sua implementação e sua integração com os demais programas gerenciados pela SDTS. Para a montagem deste capítulo, foram realizadas quatro rodadas de entrevistas. Em janeiro de 2002, aconteceu a primeira, quando se conversou com a coordenadora do programa, com dois técnicos e com uma servidora de carreira que atuava nas questões administrativas do programa. A segunda rodada de entrevistas ocorreu entre setembro e outubro de 2002, com o secretário municipal, todos os coordenadores dos programas da SDTS, com a equipe técnica do Renda Mínima, com dois cadastradores (era o período do recadastramento das famílias) e com representantes da Secretaria Municipal de Educação – SME, de Assistência Social – SAS e da Secretaria Estadual de Desenvolvimento e Ação Social – SEADS, mais

especificamente com os responsáveis pelos programas Renda Cidadã e Fortalecendo a Família. No período entre agosto e setembro de 2003, novamente houve entrevistas com os implementadores, agora em função da avaliação do projeto de cooperação técnica entre a FAO e a SDTS realizada pelo CesiT/UNICAMP. E, em dezembro de 2004, foram realizadas entrevistas com a Coordenadora do PGRFMM – SDTS e com a Coordenadora responsável pelo acompanhamento das famílias na SAS. Neste capítulo também se faz uma breve resenha de algumas avaliações existentes sobre a SDTS, destacando-se os pontos pertinentes ao programa.

De acordo com nossas informações, este é o primeiro trabalho de avaliação exclusiva do PGRFMM de São Paulo, uma vez que a maioria das avaliações existentes procura dar conta de todos os programas da secretaria, ou pelo menos de grupos deles. Desta forma, na nossa exposição surgiram várias questões referentes aos demais programas existentes que não puderam ser aprofundadas, por fugirem do escopo do trabalho. Mesmo quanto ao PGRFMM, restam muitas lacunas a serem preenchidas. Com relação ao passado, é necessária pelo menos uma avaliação de impactos que vá além dos **resultados** e levante os **impactos** e **efeitos** do mesmo sobre as famílias beneficiárias¹. Para o futuro, deve-se analisar como as alterações introduzidas em decorrência da mudança do comando municipal (em 2004 o PSDB ganhou a eleição no município de São Paulo) mudaram (ou não) os objetivos a serem perseguidos, aprimoraram (ou não) a qualidade dos processos de gestão, melhoraram (ou não) a eficácia e a efetividade do programa.

Como todo estudo, esta dissertação não pretende esgotar o assunto. Contudo, espera-se que suas conclusões contribuam para o debate sobre políticas de transferência de renda no Brasil, avançando na construção de um modelo que atenda às necessidades da realidade brasileira. E terá pleno êxito se estimular novos pesquisadores a se debruçarem sobre este tema, pensando no futuro baseado nas experiências vividas.

1. “Muito sumariamente, pode-se dizer que os resultados (no sentido estrito) são os ‘produtos’ do programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de ‘produção’. (...) Já os impactos referem-se às alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocadas. (...) Finalmente, os efeitos referem-se a outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou” (DRAIBE, 2001: 21).

O *Welfare State* e as políticas de transferência de renda

1.1 - A construção do *Welfare State* nos países europeus

O *Welfare State*, também chamado de Estado Providência ou, ainda, de Estado de Bem-Estar Social, é considerado como uma dimensão importante na reconstrução econômica, moral e política dos países capitalistas desenvolvidos no pós-guerra a partir de uma transformação das atividades do Estado². Para MARSHALL (1950), a idéia principal de um welfare state é cidadania social, entendida na dimensão da garantia de direitos sociais e na emergência do status de cidadão. Ainda segundo Marshall (1967), a efetivação dos direitos sociais somente ocorreu ao longo do século XX, após a consolidação dos direitos políticos que emergiram no século XIX. Esping-Andersen (1991) complementa esta idéia lembrando que, para se pensar em welfare state, *"também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social"* (página 101).

2. "No âmbito econômico, se afastou das ortodoxias dos mecanismos de mercado e sinalizou que a ampliação do nível de renda e da segurança trabalhista é direito da cidadania. No âmbito moral, promoveu as idéias de justiça social, solidariedade e universalismo. No âmbito político, integrou um projeto de construção nacional que procurava reafirmar a democracia liberal contra os perigos-gêmeos do fascismo e do comunismo" (ESPING-ANDERSEN, 1996: 523).

Os fatores que levam à constituição dos Estados de Bem-Estar são bastante diversos, relacionados com a estrutura e a dinâmica dos conflitos sociais e às expressões econômico-corporativas – o que obviamente se reflete em altos graus de particularidades nacionais entre os diversos *welfare state* existentes. Esping-Andersen (1990), em seu livro *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, define uma tipologia com três regimes de Estado de Bem-Estar Social. Os modelos liberal, corporativista e universalista são considerados a partir de três dimensões: as relações entre mercado e Estado, a estratificação social e a capacidade de desmercantilização do trabalho e dos direitos sociais³.

Para Esping-Andersen (1990), a natureza da mobilização dos trabalhadores, a estrutura das políticas de coalizão de classe e o legado histórico de institucionalização constituem os fatores preponderantes na conformação dos distintos regimes descritos, e são suas intensidades que definem o regime a ser adotado. Przeworski e Wallerstein (1985) chamam a atenção para a importância do aspecto teórico da economia keynesiana, que conferiu um caráter universalista aos interesses dos trabalhadores e propiciou a base de um compromisso de classe, chamado pelos autores de compromisso keynesiano, que se apoiou nos conceitos de pleno emprego e igualdade.

O período entre 1870 e 1930 foi marcado por importantes mudanças ocorridas nas relações econômicas, políticas e sociais nos países capitalistas. O processo de industrialização e urbanização provocou alterações nas condições de vida, especialmente da classe operária, resultando num crescimento de necessidades. Foi um período marcado pela organização e mobilização das classes sociais, expansão das organizações sindicais, constituição de partidos políticos e, conseqüentemente, ampliação dos direitos políticos. Os países europeus foram se estruturando de formas diversas na organização do setor público e das empresas privadas, com maior ou menor grau de integração e planificação. Deste modo, o nascimento das primeiras políticas estatais de bem-estar pode ser situado a partir da segunda metade do século XIX (GIOVANNI, 1998; KUSNIR, 1996; FLORA e HEIDENHEIMER, 1981).

A Alemanha destacou-se quando instituiu, em 1880, um abrangente programa de Seguro Social dando aos trabalhadores garantia contra acidentes de trabalho, doenças e velhice. A Alemanha da época foi marcada por uma política que buscava unir o país e eliminar a influência socialista, num contexto de expansão da economia. Para isto, foram destacadas ações prioritárias que protegessem os trabalhadores das indústrias, como a garantia do direito à folga, a salário e à jornada justa de trabalho. Os países escandinavos

3. A tipologia definida por Esping-Andersen, apesar de ser a mais influente no debate dos anos 90, começa a ser questionada por ser determinada por um espectro ideológico (social-democracia) e por coordenadas de tempo e espaço (norte da Europa, no segundo pós-guerra). FERRERA (1995) e MORENO (1997; 2001) defendem uma identidade própria para os Estados de Bem-Estar do sul da Europa, que Moreno chama de “regime mediterrâneo”.

consolidaram seu sistema de Estado de Bem-Estar, no início do século XX, a partir da ascensão no poder de partidos sociais democratas. Estabeleceram políticas sociais de corte universalista e desenvolveram um conceito de proteção global aos familiares dependentes economicamente dos trabalhadores (KUSNIR, 1996; FLORA e HEIDENHEIMER, 1981).

Somente no pós-guerra ocorre a institucionalização e a expansão massiva dos *Welfare States* por meio da instalação de um conjunto articulado de programas de proteção social com dimensões quase universais, assegurando o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde, e que se generalizou entre os países da Europa Ocidental⁴. A consolidação do *Welfare State* nos países europeus "*foi socialmente assumida como função do poder público e representa a existência de um conjunto de garantias, mais ou menos extensas, através de intervenção política e administrativa*" sob comando do Estado (GIOVANNI, 1998: 12). O período de consolidação dos *Welfare States* (1945 – 1974) registrou a combinação de crescimento econômico com elevado nível de emprego e estabilidade das unidades familiares. Havia a necessidade de reconstrução dos países depois da guerra e a luta para prover os cidadãos de condições de bem-estar. Havia, principalmente, a noção de que a seguridade social deveria prover, em tempos de crise, condições de subsistência dos trabalhadores (POCHMANN, 1995; AURELIANO e DRAIBE, 1989; GLYN et al., 1990).

1.2 - As políticas de transferência de renda

A política de transferência de renda é entendida como uma transferência monetária a indivíduos ou famílias, realizada condicional ou incondicionalmente, complementando ou substituindo outros programas sociais. O termo renda mínima será empregado neste texto num sentido genérico, já que se pode verificar a existência de uma ampla gama de propostas deste modelo de política, defendidas tanto pelo liberalismo mais extremado quanto pela esquerda revolucionária.

4. Sistemas de proteção social também foram constituídos na Ásia e na América Latina. Estes sistemas apresentam diferenças grandes em relação aos modelos europeus. Para mais detalhes sobre sistemas latino-americanos, ver DRAIBE, (1988); DRAIBE e AURELIANO (1989); LO VUOLO (1995). Para mais informações sobre os sistemas asiáticos, ver GOUGH (2000). Como as políticas de transferência monetária de renda na América Latina e na Ásia são relativamente recentes frente às experiências européias e norte-americanas, tomaremos estas últimas como paradigma de Estado de Bem-Estar Social neste trabalho.

Datam da década de 30 as primeiras experiências de programas de renda mínima criados por meio de normas legais, num contexto de construção do Welfare State, cujo processo teve seu auge na década de 1960⁵.

O Programa de Garantia de Renda Mínima criado em 1932 pela Suécia teve como base a idéia de garantia de um rendimento mínimo, independente da inserção no mercado, ou seja, não era obrigatório que a pessoa estivesse inserida no mercado de trabalho. O Programa de Renda Mínima instalado pela Dinamarca em 1933 constituía-se de benefícios pagos às crianças, às famílias com crianças dependentes, em complementação de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganhavam pouco e aos que perderam ou procuravam emprego (PAUGAM, 1999).

Embora a constituição de um Estado de Bem-Estar Social nos EUA tenha se desenvolvido de forma diferente e tardiamente, em comparação a alguns países europeus, na questão de transferência de renda, a experiência americana contribuiu para o debate internacional desde cedo. O sistema de proteção social norte-americano surgiu com a resposta do governo federal à Grande Depressão de 1929, o *New Deal*. Nos dois primeiros anos de crise, o então presidente H. Hoover – seguindo a teoria liberal em voga – esperava que a economia se recuperasse naturalmente após um período de crise. Para Trattner (1984), o *"otimismo ou a cegueira de Hoover foi agravado pela sua lealdade ao mito norte-americano da ajuda mútua. Para ele, o problema da ajuda era moral, e não apenas econômico"*⁶. Portanto, a caridade privada foi considerada, no primeiro momento, a forma de ação adequada aos princípios norte-americanos. Somente com a chegada ao poder de Franklin Roosevelt, que como governador do estado de Nova York tinha promovido uma ação estatal efetiva para minorar os efeitos da crise, o desemprego e a pobreza deixaram de ser vistos como falências pessoais e passaram a ser tratados como questões coletivas. O contexto fortemente liberal da sociedade norte-americana marcou as características da proteção social que então surgia⁷. E, de maneira perfeitamente coerente com este contexto, são criados programas de transferência de renda às famílias mais necessitadas, até o momento em que elas tivessem a possibilidade de se sustentar por conta própria.

5. Experiências de concessão de benefícios monetários para pessoas e/ou famílias empobrecidas são observadas no período anterior ao contexto do Welfare State. Elas podem ser encontradas em 1795, com a Lei Speenhamland que destinava um complemento de recursos a pobres, até atingir um mínimo vital; passando por outra experiência inglesa, em 1908, de concessão semanal de 5 xelins para idosos que não conseguissem recursos para sua sobrevivência, entre outros exemplos. Para maiores informações sobre estas experiências, ver Silva (1997) e Suplicy (2002).

6. "Hoover's miscalculated optimism or blindness was aggravated by his loyalty to the American folklore of self-help. For him, relief was a moral, not merely an economic, matter" (TRATTNER, 1984: pág. 260).

7. O sistema de proteção social enfatizava mais o seguro social do que a assistência, sendo esta residualmente oferecida aos cidadãos necessitados — verificados a partir de testes de meios (TRATTNER, 1984).

Em 1935, os EUA estabeleceram formalmente uma ação governamental ampla por meio do *Ato da Seguridade Social* que instituiu o *Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (AFDC)*. Este programa passou a pagar um complemento de renda às famílias com rendimentos abaixo de um certo patamar para mães que haviam perdido seus maridos e tinham dificuldades de cuidar de seus filhos e lhes dar educação. Em 1964, foi implantado o programa Food Stamps que representava uma forma de imposto de renda negativo por meio de cupons para serem gastos em alimentos. No ano de 1975 foi criado o Crédito Fiscal por Remuneração Recebida (EITC), onde um complemento de renda era destinado somente às famílias com crianças que efetivamente estivessem trabalhando com renda inferior a determinado patamar (ALTMAYER, 1966; TRATTNER, 1984).

Na Inglaterra, em 1948, foi implantado um sistema de inspiração Beveridgiano baseado na garantia universal de um nível de vida mínimo. Eram programas de benefícios suplementares (*Income Support*) para quem não tinha emprego em tempo integral e visava cobrir as necessidades normais, exceto moradia, e atender as necessidades complementares extraordinárias. Funcionavam também como suplemento de renda familiar (*Family Credit*) para quem trabalhava em tempo integral e tinha crianças de até 16 anos com renda inferior ao definido por lei, sendo o valor variável, em razão do trabalho e número de filhos.

Nos anos 60, a Alemanha (1961) adotou um sistema de renda mínima por meio da *Lei de Auxílio Social*. Tratava-se de um programa com objetivo de possibilitar a toda pessoa viver dignamente com a garantia de um mínimo vital indispensável. Administrado pela comunidade, era financiado meio a meio pelo estado e pela sociedade civil. Consistia num auxílio social individual e subsidiado, disponibilizado sob a forma de auxílio geral de subsistência (*Hilfe zum lebensunterhalt*) e sob a forma de auxílio particular (*Hilfe in besonderen Lebenslagen*) oferecido para alguns segmentos (GUIBENTIF e BOUGET, 1997).

A partir de 1968, ocorreram na França algumas experiências departamentais e locais (Besançon, Chenove, Clicky) que antecederam a lei que seria adotada para todo país em 1988 com a denominação de Renda Mínima de Inserção – RMI. Foram criados dispositivos na década de 70 que asseguravam recursos mínimos a populações específicas, sendo essas prestações conhecidas sob a designação de "mínimos sociais". Estes programas visavam reforçar os mecanismos de assistência e solidariedade no interior ou à margem do sistema de proteção social. Em 1975, foram criados os programas *Mínimo Velhice e Renda aos Adultos Deficientes*; e, em 1976, implantado o *Mínimo aos Pais Solteiros* (CASTEL, 1995).

Desta forma, quase todos os países europeus dispunham de programas de transferência de renda para famílias ou indivíduos. Embora não seja possível datá-los com

precisão, observa-se uma intensa proliferação de programas deste tipo. As experiências são variadas e diferenciadas sobre as condições de acesso (nacionalidade, idade, residência, entre outras) pela fórmula do cálculo do benefício, pelos modos de atribuição e pelas contrapartidas exigidas. Estes programas são complementares à renda da família, ou seja, o valor do benefício monetário é calculado a partir da renda do demandante (uma pessoa só ou o grupo familiar). Portanto, cada indivíduo ou cada grupo familiar tem assegurado um rendimento adequado ao atendimento de suas necessidades. Estes programas não substituem outros direitos sociais, mas buscam tornar-se uma nova forma de apoio.

1.2.1 - A Crise do Welfare State e os novos programas de transferência de renda nos anos 80

Em meados dos anos 70, as bases econômicas que garantiram trinta anos de crescimento e desenvolvimento começam a se esgotar. Embora estes sintomas tenham se manifestado anteriormente, somente a partir de 1973 ficaram mais explícitos a queda da produtividade, o declínio dos lucros, o colapso do sistema de regulação internacional de Bretton Woods e a crescente incompatibilidade entre as regras de coordenação nacional e a ordem econômica internacional que estava sendo construída (GLYN et al., 1990). As discussões sobre a crise do Welfare State tiveram início a partir dos primeiros sinais da perda de dinamismo econômico das principais economias ocidentais (HENRIQUE e DRAIBE, 1988).

O modelo de bem-estar construído com base em uma ordem social de crescimento e prosperidade passou a não atender às novas demandas sociais que se originaram em função da mudança da estrutura ocupacional, do reaparecimento da pobreza, bem como da alteração da estrutura familiar ocorrida com o crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho com o aumento de famílias monoparentais e a forte pressão, das famílias sem perspectivas de emprego, sobre o Estado. A diferenciação das ocupações e do ciclo de vida que caracterizava a sociedade pós-industrial passou a ter exigências, necessidades e expectativas mais heterogêneas (ESPING-ANDERSEN, 1996; 1999; 2002).

Para OFFE (1995), além da queda da produtividade macroeconômica, da desestruturação da família e do mercado de trabalho, o sistema de intermediação de negociações entre atores coletivos constituiu o outro pilar do consenso que erigiu os Estados de Bem-Estar que ruiu no período. Com isso, a reforma dos Welfare States foi um tema latente nos anos 80. Porém, para Esping- Andersen (1996), *"longe de se poder falar em mudanças significativas dos países centrais, o grau de redução dos welfare states foi*

modesto. (...) A maior parte dos países limitou suas intervenções a ajustes marginais (...)". Segundo este autor, três respostas distintas são identificáveis a partir desta crise: o caminho escandinavo (baseado na expansão do emprego público), o caminho neoliberal (com ênfase na desregulamentação do mercado de trabalho) e o caminho da redução do trabalho (com indução da redução de oferta de mão-de-obra).

Este contexto de crise das sociedades baseadas no assalariamento e de incapacidade do Welfare State em atender às novas demandas sociais, de sua ineficácia diante da mudança do mundo do trabalho, da pobreza e da exclusão social e das dificuldades quanto ao financiamento, fez ser repensada, na década de 80, a idéia de garantir uma renda mínima em dinheiro a indivíduos ou famílias pobres, ou seja, oferecer uma alternativa de proteção social independente da participação dos indivíduos no mercado de trabalho.

A discussão sobre o fim do trabalho ganha corpo, bem como as alternativas possíveis para a sociedade lidar com uma legião de cidadãos prontos para trabalhar que não encontram empregos. É o que Castel (1995) chama de a "nova questão salarial": como manter a coesão social construída a partir de uma identidade salarial, em um mundo onde os empregos rareiam. A tradicional separação entre trabalho (para os cidadãos capazes) e assistência social (para os inaptos) não seria mais suficiente para dar conta desta situação. Há espaço, portanto, para a formulação de novas propostas que sejam adequadas ao novo contexto da economia capitalista mundial. A idéia de garantia de uma renda mínima ressurge por vias bastante distintas, mesmo para cidadãos com capacidade de trabalho, mas que não encontram oportunidades de emprego. Dentre as propostas surgidas para pensar a transferência de renda num contexto de maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho, selecionamos as três mais significativas⁸.

A proposta de Renda Cidadã (ou Renda Básica) é uma destas vias, que tem entre seus defensores VAN PARIJ. A Renda Básica ou Cidadã é *"uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independente de sua situação financeira ou exigência de trabalho"* (VAN PARIJ, 2002). Assim, ricos e pobres, trabalhadores e desempregados, todos ganham uma parcela da renda nacional. Para VAN PARIJ (1995), esta proposta suplanta os conceitos de seguro social ou de solidariedade, que normalmente justificam os Estados de Bem-Estar, e avança rumo à noção de equidade.

Os defensores desta corrente destacam a inovação do estado do Alasca (EUA) ao instituir para seus habitantes, em 1980, o pagamento de um valor igual para todos com os

8. A seguir, expomos o argumento básico de cada visão e apresentamos um autor representativo. Para um levantamento mais minucioso de outros autores que defendem estas visões, ver Silva (1997) e Suplicy(2002).

recursos provenientes de 50% dos *royalties* da exploração de petróleo. Estes recursos formam um fundo permanente pertencente a todos os residentes no estado. Esta experiência é o primeiro programa a concretizar a idéia de uma renda mínima universal. (SUPLICY, 2002).

Uma segunda visão sobre programas de transferência de renda é a de Friedman (1985), que advoga um imposto de renda negativo para a população que receba abaixo de uma determinada renda anual. Para o autor, a ação do Estado deve ser evitada para não causar distorções no livre funcionamento dos mercados. Portanto, a mais desejável alternativa para combater o problema da pobreza é a caridade privada. Entretanto, o autor reconhece que ela pode ser insuficiente e, para este caso, a ação governamental é pensada como um meio de aliviar a miséria. Nas palavras de Friedman (1985), uma pessoa liberal *"considerará a caridade privada destinada a ajudar os menos afortunados como um exemplo do uso apropriado da liberdade. E pode aprovar a ação estatal para mitigar a pobreza como um modo mais efetivo pelo qual o grosso da população pode realizar um objetivo comum. Dará sua aprovação, contudo, com certo desgosto, pois estará substituindo a ação voluntária pela ação compulsória"* (pág. 177).

Para esta corrente, as transferências devem focalizar apenas os indivíduos pobres, descaracterizando a sua integração a um grupo ocupacional, ou de idade, ou de nível salarial. E devem também evitar provocar distorções no funcionamento dos mercados. Portanto, subsídios, tarifas, salários mínimos, entre outras são medidas indesejáveis, assim como escolher o público-alvo por qualquer critério que não seja a pobreza. Os programas norte-americano e inglês, após a reforma de 1996, seguem estas diretrizes, focalizando a parcela pobre e necessitada da população, com contrapartidas que as levem ao trabalho, inclusive a perda do benefício após um determinado tempo para não estimular a inatividade (EUZEBY, 2001).

A terceira linha de proposta é a do Renda Mínima de Inserção, que procura dar assistência aos cidadãos considerados aptos ao trabalho, mas que encontram dificuldades de se inserir (ou continuarem inseridos) no mercado de trabalho estável, como por exemplo, jovens à procura do primeiro emprego, trabalhadores demitidos no processo de modernização produtiva, desempregados de longa duração, entre outros. Esta vertente associa a transferência monetária temporária a uma série de ações que busque dotar os cidadãos de meios para poderem conquistar sua autonomização e voltar ao mercado de trabalho. Cursos de capacitação profissional, intermediação de emprego, apoio ao empreendedorismo, entre outros constituem exemplos destas ações emancipatórias. Euzeby (2001) defende, baseado na experiência francesa, a adoção de políticas governamentais

para impedir (ou reduzir) a discriminação a que são relegados os beneficiários destes programas – que muitas vezes conseguem apenas subempregos para complementar seu benefício.

O caso francês é paradigmático, pois instituiu programas de formação e novos tipos de contratos de trabalho ao mesmo tempo em que paga aos beneficiários uma renda mensal. Na França, em 1986, foi criado o programa denominado *Complementação Local de Recursos*, que concedeu uma renda monetária facultativa destinada a pessoas destituídas de recursos, entre 25 e 50 anos, eventualmente renovável, exigindo como contrapartida um projeto de inserção social ou de um trabalho de interesse coletivo (trabalho ou formação). Em 1988, este país instituiu o *Programa Renda Mínima de Inserção – RMI*, na forma de benefícios às crianças, de auxílio às famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco. O RMI também combina a transferência monetária com a obrigação de procurar emprego e/ou se capacitar para tal (FERRERA, 1997; MILANO, 1988; 1989).

Nos países europeus, o debate sobre a garantia de uma renda mínima ocorreu com mais força, pois as experiências são numerosas e os modelos são diversificados no grau de generosidade, no cálculo do valor das parcelas a serem recebidas, nas contrapartidas exigidas e no modo de financiamento. O ponto comum neste debate foi a questão do trabalho e da inserção social como principal problema a ser atacado por este tipo de política pública.

* * *

Já nos países latino-americanos, a partir dos anos 90, houve o surgimento de programas de transferência monetária com objetivos voltados para a realidade da região. Organismos internacionais, como o BID ou o Banco Mundial, passaram a difundir uma proposta de mudança na ação direta do estado na questão social. Segundo Costa (2000: 327), *"a meta é reformar o Estado e promover o ajuste orçamentário buscando o equilíbrio fiscal, embora o tema do combate à pobreza seja central na argumentação do Banco Mundial"*. Desta forma, a focalização das ações sobre os grupos mais vulneráveis e a adoção de um modelo de programa de transferência de renda com condicionalidades fazem parte das diretrizes disseminadas por estes organismos.

Mais que uma renda de suporte a uma situação de exclusão temporária ou particular de alguns grupos fragilizados, em toda América Latina os programas são focados nas famílias pobres ou extremamente pobres – o que faz com que seu atendimento deva abarcar grande faixa da população; e, em decorrência disto, apenas parte do público-alvo é atendida. Os programas chileno e argentino, por exemplo, atendem apenas entre 15% e

17% da população que se encontra abaixo da linha de pobreza. O limite de benefício por família é outro exemplo do não-atendimento existente. Assim, na Venezuela, o Programa de Subsídio Familiar prevê um valor a ser pago por criança da família que atenda aos critérios de elegibilidade. Entretanto, para o cálculo do benefício, há o limite de três crianças por família.

Outra característica marcante dos programas é a vinculação às áreas de educação, saúde e segurança alimentar. Em quase todos os países da região, o recebimento de benefícios é vinculado à responsabilidade da família pela nutrição das crianças, pela frequência escolar e pelo seu atendimento médico. Com isto, os beneficiários potenciais destes programas são famílias com crianças e adolescentes. Como veremos no próximo capítulo, estas características genéricas também podem ser encontradas nas experiências brasileiras (BANCO MUNDIAL et al., 2004; RAWLINGS e RUBIO, 2004).

Programas de transferência condicionada de renda também foram criados nos países da Ásia, como por exemplo, o *Conditional Cash Transfer* da Turquia, de 2001, para crianças de famílias pobres de zero a seis anos e em idade escolar. O programa também condiciona o pagamento do benefício à frequência escolar de 80% e às consultas sistemáticas de acompanhamento da saúde. Outro país asiático a criar um programa similar, em 2003, foi o Camboja, denominado como *Target Assistance for Education of Poor Girls and Children in Ethnic Minority Areas* destinado somente para as crianças em idade escolar. Ainda está em fase experimental e tem pequena cobertura (6.975 pessoas em 2003). Sri Lanka (*Welfares Benefits Board*) e a Palestina (*Social Safety Net Reform*) do mesmo modo lançaram programas de transferência condicionada de renda para crianças e adolescentes e outros membros da família e exigem também frequência escolar e nas unidades de saúde. Na África, em Moçambique, foi criado o programa *Bolsa-Escola* para aumentar o atendimento escolar das crianças e adolescentes pobres, exigindo também a frequência escolar de 90%.

Deste modo, os programas recentes de transferência condicionada de renda, instalados na América Central, América do Sul, na Ásia e na África, apresentam características comuns quanto ao público-alvo (crianças e adolescentes de famílias pobres), ao objetivo de melhorar as condições educacionais e de saúde e a exigência de frequência escolar e de acompanhamento de saúde – o que representa um enfoque diferenciado em relação à prioridade dada à questão do trabalho nos programas europeus (BANCO MUNDIAL et al., 2004; RAWLINGS e RUBIO, 2004).

Formação do sistema de proteção social no Brasil e o surgimento das políticas de transferência de renda

Nos países desenvolvidos, o debate sobre a política social no século 20 centrou-se no estabelecimento de uma rede de proteção social aos cidadãos e, posteriormente, na crise da sociedade salarial e nas necessidades de reformulação do sistema de seguridade e de proteção social construído nos "Anos Dourados do Capitalismo". O padrão de desenvolvimento do sistema de proteção social dos países latino-americanos, inclusive o do Brasil, apresentou-se bem diferenciado dos países europeus, centrando o tema do debate nos mecanismos de acesso, de forma seletiva, de parcelas da população a benefícios sociais. Se a população dos países industrializados conseguiu acessar o mercado de bens e serviços sociais, na América Latina a desigualdade e heterogeneidade social mantêm um grande contingente populacional à margem destes mercados.

Considera-se que a formação do sistema de proteção social brasileiro iniciou-se em 1930, institucionalizando-se entre 1964 e 1984 e sofrendo um processo de reforma a partir de 1985. O processo de formação do sistema brasileiro de proteção social ocorreu sob regimes autoritários num modelo econômico com perfil concentrador e de exclusão social de grande parte da população.

Uma breve revisão sobre a formação do Sistema de Proteção Social no Brasil e as suas recorrentes reformas é realizada aqui para contextualizar o surgimento das políticas de transferência de renda nos anos 90.

2.1 - O Sistema de Proteção Social no Brasil

2.1.1 - Formação e Institucionalização do Sistema de Proteção Social no Brasil: período 1930 – 1984

O período entre 1930-43 caracterizou-se pela produção da *"ossatura material e a nova forma do Estado"* brasileiro, por meio da constituição de órgãos públicos e de normas, códigos e legislações, que deu suporte à elaboração de políticas nacionais (DRAIBE, 1985). Destacamos como exemplos da ação estatal no âmbito das políticas sociais neste período a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e o encaminhamento de questões trabalhistas, bem como a estruturação dos setores de educação, saúde, assistência social e, em menor dimensão, habitação e saneamento.

O padrão das políticas sociais gestadas na ocasião mostrou-se seletivo na cobertura, fragmentado no que se refere ao modelo institucional e financeiro, e heterogêneo no que se refere aos benefícios. Dentro do contexto democrático que vigorou entre 1946 e 1964, expande-se o sistema de proteção social nos moldes e parâmetros definidos a partir de 1930, isto é, de forma fragmentada e seletiva (DRAIBE e AURELIANO, 1989: 140).

O período 1964-85 é considerado como a etapa de consolidação institucional e reestruturação conservadora da ação estatal nas políticas sociais no Brasil. Para Draibe e Aureliano (1989) esta fase subdivide-se em três momentos: consolidação institucional (1964-77), expansão massiva (1977-81) e reestruturação conservadora (1981-85).

Para Barros Silva (2001: 16-17), a estrutura de proteção estatal do período é caracterizada por:

- *"Uma moldagem marcadamente meritocrática e particularista (...);*
- *Uma conotação nitidamente corporativa (...);*
- *Um caráter fortemente clientelista de todos os mecanismos de interação da máquina estatal com o usuário (...);*
- *Um componente assistencialista (...);*
- *Um caráter anti-redistributivo (...)"*.

Esta estrutura contava com um processo decisório centralizado que excluía a participação de organizações de representação de interesses populares. Esta centralização ocorreu apesar de uma alta fragmentação institucional – o que terminou por permitir que segmentos mais organizados dos trabalhadores, com acessos à estrutura estatal, tivessem capacidade de direcionar as políticas governamentais de forma a atender seus objetivos.

2.1.2 - O primeiro ciclo de reformas: 1985-1989

■ Nova República

No período da transição democrática, as políticas sociais passaram a ocupar importância na agenda reformista desenhada na década de 70 e pressionada no início dos anos 80 pelo agravamento das questões sociais e pela forte oposição à ditadura militar. A democratização foi acompanhada do desenvolvimento de movimentos sociais, tais como os sindicatos, as associações de moradores, e de discussão de setores da política social. Tornou-se insustentável continuar a manter as organizações populares fora da discussão. Assim, no início da Nova República, o governo chegou a instituir grupos de trabalho e comissões para elaborar propostas de reformulação em várias áreas⁹.

O governo formulou, principalmente entre 1985-86, o seu plano de reformas a partir de diagnósticos que apontavam os principais problemas e suas causas. Definiu prioridades e metas, propondo-se a consolidar o regime democrático e construir um modelo de desenvolvimento econômico onde as escolhas macroeconômicas seriam condicionadas às questões sociais. A estratégia reformista constituía desde ações de caráter emergencial (combate à fome, ao desemprego e à pobreza absoluta) até medidas que visavam o crescimento econômico com ampliação do emprego, aumento do salário real e melhor distribuição de renda e riqueza (reforma agrária, seguro-desemprego, revisão da legislação trabalhista e sindical, descentralização político-administrativa das políticas sociais, mudança do padrão regressivo de financiamento, universalização do acesso e ampliação dos impactos redistributivos).

Esta movimentação política se dava, entretanto, em um ambiente que apresentava uma série de adversidades. Uma delas era representada pelos embates entre as forças conservadoras e progressistas dentro da Aliança Democrática – e da sociedade brasileira, por extensão. Outro problema era a crise fiscal por que passava o Estado brasileiro, debilitado com o estrangulamento de recursos externos. Por fim, no plano internacional estava em andamento uma série de reformas que pretendiam adequar o tamanho da intervenção estatal a uma agenda liberalizante, conforme estimulado pelo Banco Mundial e pelo FMI (COSTA, 2000).

Mesmo com esta conjuntura adversa, os princípios da reestruturação do sistema brasileiro de políticas sociais foram consolidados com a promulgação da Constituição em 1988, que instituiu significativas mudanças e ampliou direitos, notadamente no campo

9. Foram constituídos o Grupo de Trabalho para Reformulação da Previdência Social, a Comissão Nacional de Reforma Sanitária, a Comissão de Apoio à Reformulação da Assistência Social, o Grupo de Trabalho de Reformulação do Sistema Financeiro de Habitação, a Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro de Saneamento e a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. Estes grupos eram compostos por “*representantes sindicais de trabalhadores e empresários, membros do Governo, especialistas setoriais e lideranças políticas e intelectuais de grande envergadura*” (FAGNANI, 1997: 217).

trabalhista e de seguridade social. Houve avanço na área educacional referente à vinculação de recursos, e na seguridade social, com ênfase na universalização e equivalência dos benefícios; além de definir, no plano organizacional, a descentralização e a ampliação da participação social na formulação dos programas sociais por meio de diversos conselhos. *"Assim, a Nova Constituição Federal do Brasil, de 1988, nasceu marcada pela contradição histórica. Fruto da mobilização popular, da redemocratização da sociedade, num contexto onde a ofensiva neoliberal cobrava a redução do Estado na regulação econômica e social"* (COSTA, 2000: 168).

Entretanto, entre 1987 e 1992, o processo de reforma idealizado sofreu prejuízos em função de mudanças na correlação de força da coalizão governista¹⁰. Para Barros Silva (2001: 191), *"a natureza do pacto representado pela Aliança Democrática levou, na prática, a que as idéias reformistas contidas nos propósitos iniciais da Nova República fossem abortadas, de forma total ou parcial"*.

Segundo Tápia (1995), o malogro do Plano Cruzado infligiu uma derrota à ala progressista da Aliança Democrática (principalmente aos economistas que conduziram o plano) que ficou debilitada para conter a ofensiva ideológica dos adversários. A busca do Poder Executivo por adesões a um mandato de cinco anos também fortaleceu os laços com parlamentares e grupos de pressão mais conservadores, segundo o autor. Para Barros Silva (2001: 185), *"a ausência de resultados de curto prazo potencializou as dificuldades de obtenção de alianças de apoio suficientes para superar as coalizões de bloqueio que foram sendo formadas"*. Dentro do contexto de disputa ideológica instalado no Governo – e na sociedade – o enfraquecimento da "ala progressiva" levou a um movimento de contra-reforma conservadora¹¹.

2.1.3 - Segundo ciclo de reformas: 1990-2002

■ Governo Collor

O governo referente ao período 1990-92 difundiu na sociedade a noção de necessidade de adequação das estruturas estatais a uma nova ordem econômica internacional, como forma do Brasil alcançar a modernidade. No tocante às políticas sociais, havia a noção de que seria inviável a adoção dos direitos incorporados à Constituição de 1988 dada a situação fiscal do Estado – assim somente seriam implementados os direitos que atendessem a grupos bem organizados. Este argumento

10. A Nova República levou ao poder uma ampla e heterogênea coalizão, formada por uma "ala progressista" (representada, sobretudo, pelas lideranças "históricas" do PMDB) e um segundo grupo formado por setores conservadores (onde se destacavam antigos apoiadores do regime militar, então filiados ao PFL).

11. O termo "contra-reforma" é utilizado por Tápia (1995), Barros Silva (2001) e Fagnani (1997). Costa (2000) não utiliza o termo por considerar que as mudanças planejadas ao longo do primeiro biênio da Nova República não chegaram a se consolidar. Ao se referir às mudanças ocorridas nos anos 90, ela mantém o termo "reforma".

associou a adoção do projeto social inscrito na Constituição a privilégios de determinados grupos de pressão (COSTA, 2000).

O Governo, então, passou a atrasar a adoção dos direitos descritos na Carta Magna por meio do veto integral ou parcial a projetos de lei aprovados pelo Congresso (caso da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1990; ou de 25 artigos que tratavam do financiamento do SUS na Lei Orgânica da Saúde) e de atrasos nos prazos constitucionais de legislação constitucional complementar. Ao mesmo tempo, o Poder Executivo desenhava uma nova agenda para a questão social, que se caracterizou pela focalização das políticas sociais, prevalecendo a seletividade para os grupos mais pobres.

■ *Governo FHC*

A partir de 1993, o combate ao descontrole inflacionário brasileiro tornou-se o ponto central da política econômica com o lançamento do Plano de Ação Imediata (PAI). Este plano pretendia promover um ajuste fiscal nas contas públicas e facilitar o advento das próximas "fases" do Plano Real: a adoção da Unidade Real de Valor (URV) em fevereiro de 1994 e a conversão para uma nova moeda – o Real (R\$) – em junho do mesmo ano.

O Plano estabeleceu uma combinação de abertura comercial, âncora cambial e sobrevalorização do real, desindexação de preços, juros altos, superávit fiscal e congelamento provisório de tarifas públicas. Com estas medidas a importação de produtos a preços reduzidos (viabilizada pela abertura comercial e pelo dólar barato) levou a uma concorrência sem precedentes para as empresas nacionais, o que pressionou os preços para baixo. A desindexação e a nova política salarial faziam com que os custos trabalhistas não pressionassem os preços. A grande importação de bens de consumo tinha, porém, um alto custo em reservas internacionais – que o Brasil garantia com base na atração de capitais de curto prazo que miravam nos nossos altos juros internos. O superávit fiscal era fundamental por servir de garantia do pagamento da dívida pública inflada pelos altos juros (MERCADANTE, 1998).

Esta estratégia, por outro lado, proporcionou um aumento no consumo de bens, com ênfase nos importados, a volta das vendas a crédito (mesmo com juros altíssimos), aumento de viagens ao exterior e, num primeiro momento, uma redistribuição de renda em favor das classes mais pobres devido ao fim do imposto inflacionário. Com a crise russa de 1998, a âncora cambial foi abandonada em favor da âncora monetária dos juros altos. A euforia consumista teve de arrefecer e os aspectos negativos do plano ganharam relevo, como,

aliás, previam todos os críticos à política econômica e às vulnerabilidades a que a economia foi exposta¹².

Entretanto, a ofensiva conservadora iniciada no governo Collor e os bons resultados obtidos no período 1994-1996 levaram a "*um outro ambiente (...) valorativo*" (DRAIBE, 2003: 70). É neste ambiente que se inicia um novo ciclo de reforma do Sistema de Proteção Social brasileiro, ciclo este que se estendeu ao longo dos dois mandatos de FHC na Presidência da República.

A nova estratégia do desenvolvimento social, definida pelo governo em 1996, articulava três níveis de reformas dos programas sociais existentes. No primeiro era proposta a reestruturação dos serviços sociais de vocação universal, como saúde, educação, previdência social, assistência social, habitação e trabalho. Esta reestruturação visaria aumentar a eficácia dos programas e o seu poder redistributivo. Um segundo nível priorizava, dentro do amplo leque de programas de cada serviço social de vocação universal, as ações e programas (foram 45 ao todo) que teriam caráter estratégico para o combate à pobreza e à desigualdade social. Estes programas teriam financiamento, monitoramento, avaliação e gestão prioritários para o governo. O terceiro nível de reforma procurava coordenar as ações de combate à fome e à miséria aguda, sob comando do Programa Comunidade Solidária¹³, em parceria com os estados, municípios e sociedade civil (DRAIBE, 2003: 74). Porém, a estratégia governamental destacava que as políticas que assegurassem a estabilidade monetária eram uma "*condição necessária, embora não suficiente para promover a melhoria do padrão de vida dos brasileiros*" (BRASIL, 1996).

Conforme visto, a busca da estabilidade monetária não favoreceu o emprego, o crescimento econômico e não alcançou a "condição necessária" para a implementação da política social proposta. Para Fagnani (1999), a política macroeconômica adotada não contribuiu para o sucesso das políticas sociais e produziu efeitos negativos sobre a sociedade, de modo a tornar a ação estatal inócua. Nesta situação, o autor cita a política de emprego (insuficiente para reverter o quadro produzido pela política econômica) e o problema da previdência social (que viu sua base de financiamento erodir com o aumento da precarização e informalização da ocupação). Por outro lado, com relação às políticas de saúde, educação e assistência social, Fagnani (1999: 166) aponta avanços no processo de

12. Críticas feitas à política econômica da época podem ser encontradas em MERCADANTE (1998).

13. Entretanto, os objetivos do programa não se limitam a este aspecto. O Comunidade Solidária buscava um novo modelo de atuação social baseado no princípio da parceria entre o governo e a sociedade civil, para gerar os recursos humanos, técnicos e financeiros necessários para combater com eficiência a pobreza e a exclusão social. O Comunidade Solidária atuava simultaneamente em duas frentes: a promoção de parcerias entre o governo e as organizações da sociedade civil; e a articulação de parcerias dentro do próprio governo, entre os níveis federal, estadual e municipal, voltadas para o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento em municípios pobres.

descentralização, mas ressalta que *"ao mesmo tempo em que estados e municípios são induzidos a aceitarem novas responsabilidades administrativas e financeiras na gestão das políticas sociais, a política econômica desorganiza as finanças destas instâncias (...)"*.

Para Draibe, que faz uma avaliação da eficácia¹⁴ da reforma, três aspectos devem ser destacados. Primeiro, o compromisso do governo federal com a participação social e a transparência das ações e, em segundo lugar, a ênfase à descentralização das ações, de maneira ordenada – ao contrário do ocorrido logo após a promulgação da Constituição. Por fim, houve uma tendência a *"focalizar no universalismo (...) assentada no duplo objetivo de preservar a base universalista e democrática do Welfare State e reduzir as chances de reprodução da desigualdade sob o manto de programas universais, freqüentes, sobretudo em sociedades muito desiguais"* (DRAIBE, 2003: 91).

Com relação à descentralização das ações, Draibe ressalta a mudança no padrão de financiamento da educação (progressividade no gasto e a automatização do repasse de recursos) e da saúde (repasse de acordo com o número de habitantes, ao invés da oferta de serviços). E, apesar de ser mantido o caráter universal destas políticas, houve especial ênfase na atenção à saúde básica e ao ensino fundamental.

Em 1999, foi criada a Rede de Proteção Social Brasileira, a partir da renegociação de um contrato de empréstimo com o BID. O contrato introduziu uma inovação que buscava preservar de forma seletiva (focalizando e restringindo o gasto público) a capacidade de intervenção do governo federal na questão social. Nas palavras de Barros Silva (2000: 18-9), *"tratou-se de evitar que, num momento onde a estrutura de proteção social seria claramente tencionada pela crise econômica para além de seus limites, simultaneamente se consolidasse um processo de desestruturação de um conjunto prioritário de ações setoriais. (...) A configuração desta estratégia – denominada formalmente de Rede de Proteção Social – traduziu-se na seleção de um conjunto de ações que tem como objetivo explícito proteger os segmentos mais vulneráveis da população em uma situação de crise"*. Foram selecionados 22 programas nas áreas de saúde, educação, trabalho e assistência e previdência social. Na Rede misturavam-se serviços sociais e transferências monetárias.

Draibe (2003) explicita, ainda, em relação a este período, uma outra inflexão importante das políticas sociais: o peso crescente dos programas de transferência de renda. A constituição do Fundo de Combate à Pobreza, em 2000, é apontada por esta autora, como

14. *"A avaliação de eficácia é, por natureza, uma avaliação de processo. A pergunta básica que estará respondendo o avaliador, ao medir a eficácia, pode ser assim formulada: Quais são ou foram, na implementação, os fatores de ordem material e, sobretudo, institucional que operaram como condicionantes positivos ou negativos do desempenho dos programas"* (DRAIBE, 2001: 35). Com isto, a autora não analisa as implicações da política macroeconômica sobre os efeitos das políticas sociais.

um marco para a política federal de transferências monetárias. *"Já no ano seguinte de sua aprovação [do Fundo de Combate à Pobreza] foram criados os programas Bolsa-Alimentação (na área da saúde [em 2001]), Agente Jovem (na Secretaria de Assistência Social [em 2001]) e, pouco mais tarde, Auxílio-Gás (2002)"* (DRAIBE, 2003: 88). Estes programas vieram se somar ao Bolsa-Escola (antigo Programa Nacional de Renda Mínima) e ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI, implementado em 1996). Destes cinco programas, apenas o Auxílio Gás não é financiado pelo Fundo de Combate à Pobreza – mas pelo CIDE, uma contribuição sobre o preço dos combustíveis. Todos os demais têm a mesma fonte de financiamento (o Fundo), podendo também contar com contrapartidas de estados e municípios (SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2004). Esta geração de programas federais, devido à sua abrangência e tamanho, foi importante para disseminar o conceito de transferências monetárias. A iniciativa federal teve impacto nos programas nos níveis municipais e estaduais, já que alguns deles, como, por exemplo, o Bolsa-Escola federal, passaram a atuar em conjunto com estados ou municípios. Esta diretriz influenciou o desenho dos programas de âmbito estadual ou municipal, que passaram a procurar uma forma que facilitasse o estabelecimento de ações em conjunto com o governo federal. A tendência é de uma progressiva homogeneização dos programas, segundo os critérios estabelecidos pelo nível federal.

Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004: 151), os programas de iniciativa municipal e estadual vêm sendo afetados nos seguintes aspectos: *"desativação de programas já em implementação, principalmente em municípios que apresentam menores orçamentos. Nesses municípios, os programas vêm sendo substituídos pelo programa federal, bem como parece vir ocorrendo uma desaceleração de iniciativas para criação de novos programas, tanto por parte de Estados como de municípios, considerando que já implantaram programas similares federais; existência paralela de programas municipais, estaduais e federais, adotando benefícios com valores diferenciados; articulação do programa Bolsa-Escola federal com similares municipais, mais especificamente, no caso de municípios que têm orçamentos mais elevados, como São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte, com complementação do valor do benefício dos programas federais com recursos do município, entre outros"*.

■ Governo Lula

No início do Governo Lula, as indicações eram no sentido de uma mudança nas prioridades governamentais, com um direcionamento de esforços para o combate à fome e à insegurança alimentar. Dentro deste contexto, o programa governamental prioritário era o Fome Zero, que, verdade, foi concebido como a articulação de um conjunto de ações estruturais, emergenciais e de desenvolvimento local, que deveria atuar no sentido de

promover um novo modelo de desenvolvimento que garantisse à população a sua segurança alimentar.

Apesar de simbolicamente trazer a questão da fome para o centro da agenda pública, o Fome Zero sofreu muitas críticas por sua dificuldade de articulação técnica e política (YAZBEK, 2004; VALENTE, 2003). No fim de 2003, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar foi fundido com a Secretaria Nacional da Assistência Social e a Coordenadoria do Bolsa Família, que deu origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS). O Bolsa Família passa a ter maior destaque nas políticas sociais federais em relação ao Fome Zero.

O Bolsa Família unificou quatro programas federais – o Programa Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação, aumentando os recursos disponíveis e o número de beneficiários. Os programas de transferência de renda tornaram-se o "*fiô condutor, carro-chefe e ponto de referência dos programas sociais no Brasil*", segundo o ministro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹⁵, Patrus Ananias (ESTADO DE SÃO PAULO: 05/08/2005)¹⁶. Na assistência social, porém, a continuidade do direcionamento da política rumo à instituição de um Sistema Único de Assistência Social pode provocar mudanças substantivas nesta área.

Com relação à saúde e à educação, poucas inovações são feitas, em virtude das restrições orçamentárias existentes, e as mudanças que ocorreram não chegaram a alterar de maneira relevante o desenho proposto pelo governo anterior. Na previdência social, o governo teve êxito em aprovar a reforma proposta pelo governo FHC, mas ainda carecendo de regulamentação infra-constitucional para poder ter seus efeitos plenamente vigentes.

Portanto, não há alterações substantivas nos rumos da política social no governo Lula. Há, certamente, o aumento no número de beneficiários e o aumento no gasto público nesta área (MDS, 2004). Mas a concepção e o desenho das políticas continuam os mesmos que vigoraram na última década.

2.2 - Política de Renda Mínima: as experiências brasileiras

Programas de Renda Mínima surgiram no Brasil, em 1995, a partir de iniciativas de um governo municipal (Campinas) e do Distrito Federal. O impacto nas políticas sociais

15. Em 2004, dois ministérios e uma secretaria foram unificados: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), o Ministério de Assistência Social (MAS) e a Secretaria Especial do Bolsa Família, transformando-se no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Também foram unificados o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), o Ministério de Assistência Social (MAS) e a Secretaria Especial do Bolsa Família.

16. A expansão do Bolsa Família foi bastante rápida. Em janeiro de 2007 o programa atendia a 11.035.371 famílias, o que corresponde a 99,4% da estimativa de famílias em condições de elegibilidade do programa.

destas primeiras experiências impulsionou a implantação de outros programas semelhantes de iniciativa dos governos estaduais e municipais. Esta pressão de estados e municípios em favor do tema influenciou para que o governo federal adotasse medidas efetivas de combate à pobreza, o que acabou culminando na implantação do Programa de Garantia de Renda Mínima em 1998, vinculado ao Ministério de Educação.

Um fator que explica a implantação de inúmeros programas de transferência de renda de iniciativa municipal decorre do papel e responsabilidade que os municípios assumiram a partir da Constituição Federal de 1988. Os princípios de descentralização e municipalização político-administrativa desencadearam um processo de reorganização dos governos municipais, que incluiu a formulação e execução de políticas de assistência social e de proteção à criança e ao adolescente. Pouco tempo depois da Constituição Federal, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) estabeleceu novos parâmetros de conduta da sociedade e do governo em relação à infância e à juventude.

2.2.1 - Programas pioneiros (1995)

Campinas e Distrito Federal destacaram-se no Brasil pela implantação dos programas pioneiros de renda mínima. Seus gestores não tinham como referência qualquer experiência brasileira¹⁷.

Os programas apresentavam algumas características semelhantes, mas tinham diferenças fundamentais quanto aos objetivos a serem perseguidos.

Em relação às semelhanças, tanto em Campinas quanto em Brasília, a ênfase foi posta na educação das crianças e adolescentes; os dois programas instituíram um Termo de Responsabilidade e Compromisso assinado pelas famílias que deles participavam (FONSECA, 2001). Além disto, eram programas com benefício monetário, tinham como população-alvo crianças e adolescentes abrangendo o grupo familiar – sendo os titulares do benefício os responsáveis pelas crianças e a fonte de financiamento era o orçamento próprio (municipal, no caso de Campinas, e o do Distrito Federal).

17. FONSECA (2001) incorpora à lista de programas pioneiros o de Ribeirão Preto (SP). Já Silva, Yazbek e Giovanni (2004) incluem, além de Ribeirão Preto, a iniciativa de Santos (SP). Estes dois programas tiveram legislação aprovada em 1995 (Em Ribeirão Preto, a lei foi aprovada em setembro e regulamentada em dezembro; Em Santos, a lei foi aprovada em outubro e regulamentada também em dezembro), mas não são considerados neste trabalho como pioneiros por três motivos: 1) cronologicamente, os primeiros pagamentos destes programas ocorreram em 1996; 2) quanto à concepção, quando estes programas foram criados, já havia duas experiências brasileiras em andamento — exatamente os programas que citamos como pioneiros; e mais importante, 3) quanto aos frutos, mesmo os autores que citam outras experiências como pioneiras reconhecem que apenas Campinas e Distrito Federal disseminaram seu modelo para outras experiências municipais e estaduais no Brasil.

As diferenças entre eles estavam principalmente nos objetivos a serem perseguidos, embora outras devam ser mencionadas, tais como:

- O programa de Campinas foi instituído por lei e regulamentado por decreto, enquanto o de Brasília foi instituído por decreto e regulamentado por portaria;
- O conceito de família para o Bolsa-Escola era *"um grupo formado por no mínimo um dos pais ou responsável legal e pelos filhos e/ou dependentes em idade entre sete e 14 anos"* (FONSECA, 2001: 163) e para o Renda Mínima o conceito de família consiste ainda em *"um grupo de pessoas formado por, no mínimo, um dos pais ou responsável legal, pelos filhos e/ou dependentes em idade entre 0 e 14 anos ou maiores desta idade desde que sejam portadores de deficiência"* (FONSECA, 2001: 157);
- O programa de Campinas exigia dois anos de tempo mínimo de moradia na cidade para haver titularidade, enquanto o do Distrito Federal exigia pelo menos cinco anos;
- Quanto à renda *per capita* máxima para o beneficiário acessar o benefício, em Campinas exige-se ainda que apresente renda familiar abaixo de R\$ 35,00 *per capita* e, no Distrito Federal, deveria ser igual ou inferior a meio salário mínimo;
- O valor do benefício, em Campinas, é ainda calculado para complementar a renda familiar até chegar a uma renda *per capita* de R\$ 35,00; no programa do Distrito Federal o valor era fixado em um salário mínimo por família;
- As formas de seleção e priorização dos beneficiários de Campinas ocorriam a partir de encaminhamentos de diversos programas sociais municipais e de análise dos casos que se encontrassem em situação de maior vulnerabilidade social. No Distrito Federal, a seleção era feita por meio de um sistema de pontuação informatizado que definia a inclusão ou exclusão, visando a melhor focalização das famílias beneficiadas;
- O sistema de acompanhamento dos beneficiários de Campinas era feito por meio de entrevistas domiciliares e reuniões socioeducativas mensais, enquanto no Distrito Federal era realizado por meio de um sistema de controle da frequência e aproveitamento escolar; e
- Em Campinas, os membros das famílias são encaminhados para os programas complementares (saúde, educação, capacitação profissional). Em Brasília este tipo de encaminhamento não era realizado.

■ *Programa de Garantia de Renda Familiar de Campinas*

O programa de renda mínima da cidade de Campinas, vinculado à Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social¹⁸, foi instituído por meio da Lei Municipal nº 8.261 de 6 de janeiro de 1995 e fez seus primeiros pagamentos de benefícios em março do mesmo ano. Prestando atendimento regionalizado (norte, sul, sudoeste, noroeste e leste)¹⁹, em 1996 beneficiou 2.400 famílias por mês, e, em outubro de 2003, esse número passou para cerca de 3.100 famílias (SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2004). O programa ainda está em funcionamento, apesar de algumas alterações promovidas nos anos seguintes.

A gestão do governo municipal que implementou o Programa (1993-96) – Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) – trabalhava no sentido de implantar a rede municipal de proteção à criança e ao adolescente preconizada no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)²⁰ e o sistema descentralizado e participativo de assistência social determinado na Lei Orgânica da Assistência Social (1993)²¹.

A prioridade do plano de governo – implementação da rede de programas de atenção à criança e ao adolescente – foi viabilizada por meio dos recursos do Fundo do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e, para o financiamento do Programa de Renda Mínima, os gestores destinaram 1% dos recursos orçamentários municipais, garantidos por meio da mesma lei que instituiu o programa.

Existia um cenário favorável para a instituição de uma política de atenção à criança e ao adolescente: de um lado, a necessidade de se cumprir a diretriz nacional prevista na

18. Atualmente a secretaria responsável pelo programa denomina-se Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social. Em 1993 se chamava Secretaria de Promoção Social; em 1994 era Secretaria da Família, Criança e Adolescente e Ação Social; e, em 1998, passou a se chamar Secretaria Municipal de Assistência Social.

19. A gerência do Programa permanece a cargo da Secretaria de Assistência Social desde a implantação, porém a operacionalização originalmente ocorria por meio de quatro Secretarias de Ação Regional (SARs Norte, Sul, Leste e Oeste), sendo que cada uma delas possuía um Departamento de Desenvolvimento Social constituído por coordenadorias setoriais da cultura, esporte, educação, habitação, saúde e ação social. A partir da reforma administrativa ocorrida em 1998, as SARs foram transformadas em departamentos denominados Departamento Regional de Operação - DROs Norte, Sul, Leste, Noroeste e Sudoeste (NEPP, 1996; PMC, 1998).

20. No artigo 90 do ECA está prevista a implantação de uma rede de proteção à infância e juventude por meio de quatro regimes de atendimentos dos programas que se executam por serviços públicos (organizações governamentais e não-governamentais), destinados a garantir que os deveres de assistir, criar e educar crianças e adolescentes sejam obedecidos no âmbito dos municípios. Os regimes são: 1. De orientação e apoio sócio-familiar (para proteção à criança na família); 2. De apoio socioeducativo em meio aberto (para proteção na comunidade); 3. De colocação familiar (para garantir responsável familiar a quem não tem); 4. De Abrigo (para garantir moradia a quem não pode ter responsável familiar) (SEDA, 1995).

21. A Constituição Federal e as leis complementares consagraram o princípio da descentralização e o município foi definido como a esfera fundamental de execução das políticas sociais por meio da renovação da gestão pública com a adoção de um modelo de gestão participativo que envolvesse negociação e participação de usuários e demais interlocutores nas decisões e ações (RAICHELIS, 1998).

Constituição Federal e pelas leis complementares – ECA e LOAS – de implantação de uma política descentralizada e municipalizada para o grupo infanto-juvenil; e, de outro, a implantação desta política era considerada como prioridade de governo.

Antes do programa de Garantia de Renda Mínima, o governo municipal criou na área de assistência social dois programas de proteção à criança e ao adolescente, o Serviço de Atenção à Família – SAF e o Serviço de Atenção à Criança e ao Adolescente em Situação Especial – SACASE²². Também havia ações municipais em parceria com ONG's para atendimento a crianças e adolescentes, como parte da rede de proteção à infância e juventude organizada pelo governo. Estes programas, porém, não resolveram a questão da necessidade dos rendimentos dos filhos para a sobrevivência da família. Uma pesquisa realizada em 1994 pelo Serviço de Atenção à Família revelou que a renda auferida pelas crianças nas ruas significava cerca de 30% do total da renda familiar (PMC, 1995).

A idéia dos formuladores do PGRFM de Campinas foi criar um programa que garantisse uma renda para as crianças e adolescentes de forma que elas não necessitassem trabalhar na rua e que permitisse a frequência escolar. Desta maneira, o programa de renda mínima foi implantado no terceiro ano do governo, e foi o último a integrar o conjunto de programas de proteção à criança e ao adolescente previsto no artigo 90 do Estatuto da Criança – ECA. O Programa de Renda Mínima de Campinas na classificação do ECA correspondia ao programa de regime de apoio e orientação à família da criança e do adolescente (PMC, 1995).

O programa definiu como objetivo beneficiar famílias pobres, com filhos entre zero e 14 anos²³, residentes em Campinas há 2 anos²⁴, com renda familiar abaixo de R\$ 35,00 *per capita*²⁵ num período de 12 meses podendo ser prorrogável por mais 12 meses. O valor do benefício era calculado para complementar a renda familiar até chegar na renda per capita de R\$ 35,00. *"O valor da parcela recebida varia para mais que um terço das famílias (39%) entre R\$ 50 e R\$ 100. Para cerca de 34% das famílias a contribuição variava entre um mínimo de R\$ 100 e um máximo de R\$ 200; 15% delas recebiam acima de R\$ 200. Apenas 12% das famílias recebiam benefícios inferiores a R\$ 50"* (NEPP, 1996: 89).

22. O SAF foi extinto em 2003 e o SACASE passou a ser vinculado à Secretaria Municipal de Saúde em 2002.

23. Alteração da lei de 1998 mudou de 14 anos para 16 anos o limite de idade.

24. A lei 103.292 de 10 de dezembro de 1999 alterou a necessidade de tempo de moradia para 4 anos.

25. O valor do *per capita* foi alterado por meio da lei 103.292 de 10 de dezembro de 1999 para 55 UFUIR's. Porém, esta alteração não foi implementada. Vigora ainda o mesmo valor da época de implementação, de R\$35,00 *per capita*.

Num primeiro momento, foram priorizadas as famílias cujos filhos trabalhavam ou estavam em situação de mendicância nas ruas da cidade ou com notificação de desnutrição da rede de saúde. Em seguida, foram beneficiadas aquelas que eram atendidas pelo programa emergencial de distribuição de alimentos ("Sopão"), famílias que procuravam por assistência nos plantões sociais e famílias encaminhadas pelo Conselho Tutelar e Juizado da Infância e Juventude (DRAIBE, FONSECA e MONTALI, 1998). Atualmente, a prioridade é de atendimento às famílias referenciadas pelos diversos programas sociais.

O Programa, desde a sua implementação, contou com um sistema informatizado²⁶ utilizado em todas as fases de operacionalização, que vai do cadastramento até a elaboração da listagem dos beneficiários encaminhada para os bancos e a confecção dos cheques²⁷. A idéia foi registrar as informações das famílias por meio de uma ficha de cadastramento²⁸ que alimentaria o sistema de dados – o que permitiu prevenir a duplicidade de inscrições, fornecer relatórios estatísticos, conhecer o perfil da população beneficiada, a distribuição espacial das famílias e o volume mensal de recursos necessários para a manutenção do programa.

O modelo de Campinas focalizou o grupo familiar como alvo de sua ação, associando à complementação de renda familiar um acompanhamento psicossocial às famílias. Este acompanhamento, implementado no PGRFM, teve como referência o modelo desenvolvido pelo Serviço de Atenção à Família, que consistia em atendimento sistemático para o grupo familiar por meio de atendimentos grupais (reuniões mensais de grupos socioeducativos), entrevistas individuais para os membros da família, encaminhamentos aos serviços sociais e outros²⁹. A família assinava um termo de responsabilidade e compromisso na primeira reunião do grupo socioeducativo e comprometia-se a aplicar o

26. O Sistema de Informação foi elaborado pela empresa municipal Informática de Municípios Associados (IMA) em conjunto com os técnicos da Secretaria de Governo e da Secretaria de Assistência Social.

27. O cheque nominal era a forma de pagamento utilizada pelo Programa.

28. A ficha de cadastramento integrava um conjunto de informações sobre a composição das famílias (número de membros, sexo, idade, relação de parentesco) e as condições de vida da família (a moradia, nível de escolaridade, renda familiar).

29. O modelo de acompanhamento psicossocial e assinatura do termo de responsabilidade foram extintos em meados de 2002. No modelo original, cada dupla de técnicos (1 assistente social e 1 psicólogo) era responsável pelo trabalho de 225 famílias. As reuniões socioeducativas coordenadas pela dupla de técnicos eram realizadas mensalmente em equipamentos sociais da comunidade para grupos de cerca de 15 representantes de famílias (pai, mãe ou responsável). As reuniões tinham caráter de informação, discussão, orientação e reflexão sobre aspectos relacionados ao cotidiano das famílias. Os principais temas tratados eram: cidadania, educação de filhos, saúde, dinâmica familiar e outros. A entrega dos cheques referentes ao benefício monetário e do relatório sobre a frequência escolar das crianças e adolescentes e levantamento dos gastos da família com o benefício eram realizados antes ou depois da reunião. As entrevistas individuais para os membros das famílias eram realizadas no próprio equipamento social ou no domicílio das famílias com objetivo de estreitar os vínculos com as famílias e aprofundar o conhecimento da situação familiar. A partir da necessidade levantada eram realizadas orientações e encaminhamentos para os serviços sociais (postos de saúde, creches, serviço de intermediação de emprego, cursos de capacitação profissional, ensino supletivo, programa de microcrédito e outros).

subsídio na melhoria das condições de vida do grupo familiar, a manter as crianças e adolescentes na escola e em programas formativos, garantir a atenção à saúde das crianças e adolescentes, evitar que os filhos permanecessem nas ruas expostos à violência, exploração, discriminação e outros riscos e a participar de atividades do Programa – o grupo socioeducativo mensal. Os critérios de desligamentos eram referentes ao descumprimento ou desenquadramento das famílias em relação aos critérios de inserção previsto na lei ou o não cumprimento do termo de responsabilidade e compromisso por elas assinado.

O controle da frequência e aproveitamento das crianças era feito por meio de relatório trimestral que o técnico responsável entregava para a família levar para o professor da escola preencher e trazer de volta no mês seguinte. Os professores informavam também sobre o aproveitamento e comportamento dos alunos. Outra forma encontrada para conhecer o aproveitamento escolar foi por meio do cruzamento dos bancos de dados do PGRM com o banco da Secretaria Municipal de Educação, que apontou o índice de 80% de promoção das crianças e adolescentes beneficiárias no período de 1996 a 1999, índice semelhante aos demais alunos da rede municipal (PMC, 1999; CAMPINEIRO, 1999).

Em Campinas, o Renda Mínima estabeleceu uma ação intersetorial com objetivo de fortalecer as famílias junto aos demais serviços oferecidos pela Prefeitura³⁰. *"Os beneficiários do PGRM têm acesso à escola pública. Na área da saúde, usufruem de diversos programas como pré-natal, puericultura, programa específico de atenção ao desnutrido e outros. Na área da assistência social usufruem de serviços como educação complementar, atividades lúdicas, iniciação profissional, cestas alimentares e/ou outros auxílios (medicamentos, vale transporte etc.) quando necessários. Na área de habitação, têm relativo acesso a programas de reurbanização de favelas, auto-construção em lotes urbanizados e melhoria de habitação"* (IEE, 1997).

Na gestão do governo referente ao período 1997-2000, o programa implementou ações complementares em parceria com Organizações Não-Governamentais para atender, de um lado, as demandas identificadas no acompanhamento social e, por outro, para ajudar

30. Segundo a avaliação dos implementadores, as parcerias com outros serviços municipais foram permeadas por dificuldades de diversas naturezas. Com relação à alfabetização, surgiram dificuldades das famílias em freqüentar as aulas em função da violência existente no bairro, da falta de acompanhantes para os filhos, da falta de cursos noturnos suficientes, de não conseguir formar turmas de alunos na mesma região (PMC, 1999). Com a extinção do acompanhamento social foi inviabilizado o encaminhamento sistemático das famílias para estes espaços de formação e, deste modo, as parcerias não foram mantidas com o mesmo vigor.

a família a prescindir do benefício monetário. A idéia era viabilizar alternativas de formação e capacitação profissional de acordo com o perfil e necessidades das famílias³¹.

O Programa de Campinas foi objeto de estudo e avaliação de diversos órgãos de pesquisa e ensino³². Destacamos aqui os principais pontos positivos e os aspectos a serem aperfeiçoados apontados por três estudos publicados entre 1996 e 1998. Foram levantados os seguintes aspectos positivos:

- Os recursos para financiamento do programa assegurados em lei favorecem a manutenção e execução do programa (IEE, 1997);
- A implementação foi considerada como um processo bem-sucedido no primeiro ano, em função da posição central que o programa ocupava na agenda política e administrativa do governo, do peso da adesão e da experiência anterior dos técnicos e da agilidade na aprendizagem institucional (NEPP, 1996);
- Os custos operacionais na distribuição adequada dos benefícios e no acompanhamento das famílias foram considerados baixos, em função da limitada contratação de pessoal, da utilização da estrutura administrativa descentralizada e do sistema gratuito de pagamento dos benefícios – Banco do Brasil e Caixa Econômica (NEPP, 1996);
- A realização do grupo socioeducativo foi considerada como uma ajuda para o processo de autonomização da família e também como um sofisticado e muito eficiente sistema de acompanhamento e controle das famílias beneficiadas (NEPP, 1996; IEE, 1997; POLIS, 1998), além de *"estimular a construção e o exercício da cidadania democrático-participativa, favorecendo desta maneira a formação de identidades sociais, a organização coletiva em busca por direitos, o aumento do interesse por questões políticas, uma maior participação na comunidade (...) engendrando a democratização das relações sociais"* (JUSTO, 2002);
- A escolha do grupo familiar mais necessitado como beneficiário do programa e o aumento da renda familiar foram bem avaliados (NEPP, 1996; POLIS, 1998);

31. A lei 103.292 de 10 de dezembro de 1999 instituiu a obrigatoriedade das famílias freqüentarem os cursos de alfabetização e de capacitação como condição para o recebimento do benefício. Porém, esta lei (que pretendia alterar a lei que deu origem ao programa) não foi regulamentada e a mesma não foi implementada. Deste modo, os técnicos consideravam muito complicado desligar do Programa as famílias que tinham dificuldades em participar dos cursos e adotaram a mesma medida utilizada diante da evasão escolar: intensificar o acompanhamento psicossocial junto à família para tentar reverter o quadro.

32. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP/UNICAMP (1996); Instituto de Estudos Especiais IEE-PUC/SP (1997); Núcleo de Assessoria Planejamento e Pesquisa – NAPP (1997); Pólis – Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (1998); entre outros.

- A utilização do benefício monetário em itens que a família definiu como prioridades, tais como alimentação, vestuário, bens de consumo e habitação, ocorreu efetivamente (NEPP, 1996; IEE, 1997; POLIS, 1998);
- A diminuição da presença de crianças e adolescentes nas ruas de Campinas – de 550 em 1995 para 47 em março de 1997 (IEE, 1997; POLIS, 1998).

Como pontos a serem aperfeiçoados foram considerados:

- O sistema de acompanhamento da frequência escolar e aos postos de saúde (NEPP, 1996; CAMPINEIRO, 1999);
- O envolvimento e prontidão dos serviços complementares para atendimento da família, dada a fragmentação e a setorialização das políticas públicas, principalmente dos programas de qualificação, de geração de trabalho e renda (IEE, 1997; POLIS, 1998);
- O não atendimento das 18 mil famílias elegíveis por limite orçamentário, embora o programa garanta a cobertura do grupo mais pobre (POLIS, 1998);
- O período de benefício insuficiente para operar as transformações das famílias pretendidas pelo programa frente ao perfil cujo quadro é de extrema pobreza (POLIS, 1998);
- O sistema de monitoramento e de avaliação em processo (IEE, 1997);
- O sistema de desligamento das famílias frágil em função da ausência de critérios objetivos (NEPP, 1996).

A experiência de Campinas foi considerada como um modelo de referência para implantação de outros programas de vários municípios, influenciando fortemente as experiências brasileiras, no que se refere ao modelo institucional (criação e regulamentação por meio de lei e decreto, forma de operacionalização, cadastro informatizado, oferta de benefício monetário pago por meio das agências bancárias, acompanhamento psicossocial). Muitos programas implementados basearam-se no modelo campineiro, incorporando as medidas de sucesso e sempre que necessário adaptando-as à sua realidade.

■ *Bolsa-Escola do Distrito Federal*

O Programa Bolsa Familiar para Educação (Bolsa-Escola) do Distrito Federal foi criado por meio de Decreto nº 16.270 de 11 de janeiro de 1995 – diferente do caso campineiro, que foi instituído por lei – e passou a funcionar a partir de maio do mesmo ano.

A Secretaria Estadual de Educação ficou responsável pela gestão do programa³³. O programa atendeu a 14.786 famílias (correspondente a 28.672 alunos bolsistas) no seu primeiro ano de funcionamento (SABÓYA e ROCHA, 1998: 254) e foi extinto em 2000, sendo substituído pelo programa Renda Minha em 2001. Os beneficiários do Bolsa-Escola continuam recebendo a bolsa até que alcancem a idade de se desligar do programa, segundo as regras estabelecidas (18 anos), mas os novos cadastrados entram no programa Renda Minha – que fornece "kits-escola", aulas de reforço escolar, atendimento nutricional e atendimento médico-odontológico³⁴.

O governo do PT, que idealizou o programa, tinha a intenção de conseguir, por meio da melhoria da escolaridade da população infanto-juvenil, romper com o ciclo vicioso da pobreza. *"A idéia do Bolsa-Escola é simples: se há crianças que não vão à escola porque têm de trabalhar ou porque suas famílias, prisioneiras da pobreza, não dão importância à educação, a sociedade pode atraí-las às escolas pagando-lhes um salário"* (GDF, 1995: 17). Segundo os implementadores, o programa do Distrito Federal não dava destaque à lógica de ver o problema da pobreza sendo enfrentado com assistencialismo ou pelo crescimento econômico. A idéia era pagar uma renda para a criança estudar, mas a ênfase do programa estava nos aspectos educacionais. A questão da fome deveria ficar a cargo da Assistência Social (SUPLICY, 1998). Por conta deste objetivo se justificou a faixa etária beneficiada (7-14 anos) e o estabelecimento de uma poupança para cada aluno, além de outras ações desenvolvidas no sentido da melhoria do ensino.

Como o programa foi implementado no primeiro ano de governo, não havia ações precedentes que servissem de apoio ou complementassem esta opção política do governo que se concretizou com o Bolsa-Escola.

O pagamento do benefício era realizado por meio de uma conta corrente do Banco de Brasília aberta no nome do responsável pelos beneficiários. Além do valor mensal, havia um programa complementar chamado Poupança-Escola³⁵ que depositava anualmente o valor de um salário mínimo em uma conta de poupança em nome do beneficiário que somente poderia ser sacado quando este completasse o segundo grau.

33. A gerência do Programa se dava por meio de uma Comissão Executiva que se encarregava de sua operacionalização, constituída por representantes das secretarias da Criança, e da Assistência Social e do Trabalho, além do Gabinete do Governador, do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Movimento de Meninos e Meninas de Rua. Cada região administrativa atendida pelo programa possuía uma Comissão Local formada por representantes do Governo e da comunidade. Estas comissões realizavam inscrições e elaboravam a primeira lista das famílias a serem beneficiadas (GDF, 1995).

34. O programa é destinado para alunos na faixa etária de 7 a 14 anos que estejam cursando o ensino fundamental, cuja famílias sejam comprovadamente carentes e residam há pelo menos cinco anos consecutivos no DF.

35. Criado pela Lei nº 890 de 24/07/95.

Diferente do modelo de Campinas, o Bolsa-Escola teve como alvo as crianças e os adolescentes de 7 a 14 anos, de famílias de baixíssima renda. Os critérios para se ter direito ao benefício – valor fixado em um salário mínimo por família num prazo de 12 meses podendo ser renovado por igual período – eram:

- Todos os filhos em idade escolar devem estar matriculados em escola pública;
- A família deve residir no Distrito Federal há cinco anos consecutivos;
- A renda familiar *per capita* deve ser igual ou inferior a meio salário mínimo; e
- É preciso comprovar inscrição nos Programas de Emprego e Renda da Secretaria de Trabalho do Distrito Federal, caso haja desempregados ou autônomos na família (GDF, 1995).

O Programa adotou, como estratégia de implantação, o cadastramento progressivo nas regiões de alta concentração de pobreza, apresentando um crescimento substancial de beneficiados logo no primeiro ano³⁶. A seleção das famílias cadastradas era realizada a partir de um sistema de pontuação que levava em consideração critérios de prioridade de atendimento, ou seja, *"famílias com dependentes em situação de risco"*³⁷, *com maior número de dependentes até 14 anos, requerentes sem cônjuge, requerentes e cônjuges com baixo grau de escolaridade, com pior inserção no mercado de trabalho, famílias com piores condições de moradia, com poucos bens duráveis e patrimoniais, e com menor nível de rendimento"* (SABÓYA e ROCHA, 1998: 260).

Coerente com seu objetivo, o acompanhamento dos beneficiários se deu por meio de um sistema de controle da frequência e aproveitamento escolar implantado desde a sua criação. O pagamento do benefício monetário estava atrelado à regularidade da assiduidade escolar. O benefício era suspenso diante de duas faltas mensais à escola sem justificativa ou se o aluno tivesse menos de 90% de frequência nos dias letivos do mês. Em cada escola foi designado um responsável por este controle.

Complementarmente ao pagamento da Bolsa, as secretarias envolvidas com a Comissão Executiva (Desenvolvimento Social e Trabalho e Renda) deveriam procurar articular seus programas de forma a incluir neles as famílias dos beneficiários (GDF, 1995). Entretanto, ARAÚJO (1998) somente descreve como ação complementar a inscrição dos familiares desempregados no SINE. *"O programa Bolsa-Escola exige que estes requerentes estejam procurando serviço e inscritos no Sistema Nacional do Emprego –*

36. Foram atendidas as regiões do Paranoá, Varjão, Brazilândia, São Sebastião, Recanto das Emas, Ceilândia e Samambaia.

37. Segundo a portaria nº 16 de 9/2/95, famílias com dependentes em situação de risco são as que têm dependentes sob medida de proteção especial (art. 90 do ECA), crianças desnutridas, idosos, pessoas portadoras de deficiências, etc.

Sine. (...) Este procedimento garante que a família tenha, pelo menos, a perspectiva de conseguir emprego e beneficiar-se com cursos de qualificação profissional oferecidos pelo próprio Governo local e outras entidades" (ARAÚJO, 1998: 52).

A UNESCO realizou, após dois anos, uma avaliação do programa e de sua implantação, em parceria com o UNICEF e o Instituto Polis³⁸. O objetivo mais amplo da pesquisa foi conhecer o impacto educacional do Bolsa-Escola do Governo do Distrito Federal e, de forma mais específica, a opinião de alunos, pais e professores em torno do Programa para identificar o que mudou na realidade dos beneficiários. Segundo este estudo (WASELFISZ et al., 1998) os resultados obtidos foram:

- Melhoria na qualidade de vida das famílias em condições de pobreza extrema;
- Melhoria nas condições de acesso e permanência na escola dos setores sociais mais afetados pelos déficits educacionais;
- Melhoria no aproveitamento escolar dos bolsistas, igualando-os aos não-bolsistas;
- Contribuição para a geração de uma cultura escolar positiva em setores sociais tradicionalmente excluídos da escola, aumentando o gosto pela escola e pelo estudo, incrementando a participação das famílias no processo educativo dos filhos;
- Minimização do trabalho infantil por meio do aumento de 10% da renda e êxito na retirada de crianças do mercado de trabalho;
- Atendimento de 50% da população que atendem aos critérios de seleção em setembro de 1997.

Foram considerados como pontos a serem aperfeiçoados, segundo estudo de SABÓYA e ROCHA (1998)³⁹:

- O sistema de pontuação que define a inclusão ou exclusão de uma família do Programa, para melhor focalizar as famílias beneficiadas;
- O acompanhamento periódico das famílias beneficiadas, para avaliar suas dificuldades e os progressos obtidos;
- O envolvimento e participação de alunos e professores, para a adoção de medidas corretivas dos problemas detectados;

38. O estudo foi realizado entre os meses de novembro de 1997 e fevereiro de 1998 e os resultados foram publicados em forma de livro, sob o título "Bolsa-Escola: melhoria educacional e redução da pobreza" (WASELFISZ et al., 1998).

39. Ver SABÓYA, J. e ROCHA, S. Programa de Renda Mínima: linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir do estudo do DF. In: LOBATO (1998).

- Deve-se privilegiar mudanças nas condições de trabalho dos membros desempregados ou autônomos que representem melhoria nas condições de vida.

O Programa também teve impacto marcante na formulação e implantação de programas semelhantes em outras cidades brasileiras – e também serviu de modelo para outros programas nos três níveis de governo.

2.2.2 - Experiências municipais e estaduais

Os programas pioneiros têm grande importância, pois – além do ineditismo da ação que propuseram – estabeleceram dois modelos que se espalharam pelo país. Os nomes Renda Mínima ou Bolsa-Escola (ou pequenas variações) são usados pela grande maioria dos programas de transferência de renda adotados no país.

Quadro 1

Municípios com programas de transferência de renda, por estado e região

Região	Estado	Município / programa	
Norte	Amazonas	Manaus	
	Pará	Belém	
Nordeste	Ceará	Fortaleza	
	Maranhão	São Luís	
	Pernambuco	Recife	
	Piauí	Teresina	
	Rio Grande do Norte	Natal	
Sul	Paraná	Londrina	
	Santa Catarina	Blumenau e Chapecó	
	Rio Grande do Sul	Porto Alegre e Caxias do Sul	
Sudeste	São Paulo	Arujá, Barueri, Bebedouro, Campinas, Caçapava, Catanduva, Franca, Ferraz de Vasconcelos, Guaratinguetá, Jaboticabal, Jundiaí, Limeira, Mococa, Osasco, Ourinhos, Presidente Bernardes, Pindamonhangaba, Piracicaba, Ribeirão Preto, Salesópolis, Suzano, Santo André, Santos, São Bernardo do Campo, São Carlos, São José dos Campos, São Paulo.	
		Espírito Santo	Vitória
		Minas Gerais	Belo Horizonte, Betim e Paracatu
Centro-Oeste	Goiás	Goiânia	
	Mato Grosso do Sul	Mundo Novo	

Fonte: PROCAD/CNPq/CAPES/PUC-SP/UFMA/NEPP-UNICAMP, 2002.

Elaboração própria.

O estado de São Paulo concentrava a maior parte dos programas municipais implementados até 2002 – cerca de 27, o que representava 60% do total. No restante do país, destacava-se a existência de programas municipais em 12 capitais estaduais, sendo

sete das regiões norte e nordeste, três da região sudeste, uma da região sul e a outra da região centro-oeste. Existiam, em 2002, programas de transferência de renda de iniciativa municipal em 15 estados, todos implementados com seus próprios recursos.

No Quadro 2 estão relacionados os programas municipais implementados entre 1995 e 2001, ordenados por ano de implantação – o que demonstra a proliferação de programas de transferência de renda no período entre 1997 e 2000. Alguns programas, como os de Santos e Piracicaba, foram reformulados neste período e o de Ourinhos foi extinto em 2000.

Quadro 2

Programas de Transferência de Renda de governos municipais implementados entre 1995 e 2001

Ano de implantação	Cidade/Estado	Vinculação Institucional (secretaria municipal ou fundação social)	Outras informações
1995	Campinas/SP Ribeirão Preto/SP Santos/SP	Assistência Social Bem-Estar Social Ação Comunitária	Reformulado OUT/97
1996	Vitória/ES Jundiaí/SP Fortaleza/CE Osasco/SP Ferraz de Vasconcelos/SP	Ação Social, Trabalho, Geração de Renda Assistência Social Ação Social Assistência e Promoção Social Promoção Social	
1997	Belém/PA Belo Horizonte/MG Teresina/PI Natal/RN Goiânia/GO Catanduva/SP Piracicaba/SP	Educação Educação Educação e Cultura Educação Desenvolvimento Comunitário Educação Desenvolvimento Social	Reformulado DEZ/96
1998	São José dos Campos/SP Recife/PE Chapecó/SC Limeira/SP São Luís/MA Jaboticabal/SP	Desenvolvimento Social Educação Desenvolvimento Comunitário Promoção Social Educação Promoção Social	Lei de Abril/96 Lei de DEZ/97 Lei de OUT/96 Lei de SET/97 Lei de AGO/97

(continua)

Quadro 2

Programas de Transferência de Renda de governos municipais implementados entre 1995 e 2001

Ano de implantação	Cidade/Estado	Vinculação Institucional (secretaria municipal ou fundação social)	Outras informações
1998	Guaratinguetá/SP Santo André/SP Porto Alegre/RS	Assistência Social Cidadania e Ação Social Assistência Social e Cidadania	Lei de NOV/96
1999	Franca/SP Manaus/AM Blumenau/SC Paracatu/MG Ourinhos/SP São Bernardo/SP Pindamonhangaba/SP	Desenvolvimento Econômico e Social Infância e Juventude Assistência Social Fundação Consciência e Arte Bem-Estar Social Desenvolvimento Social e Cidadania Desenvolvimento e Assistência Social	Lei de DEZ/98 Extinto em 2000 Lei de DEZ/97
2000	Caçapava/SP	Cidadania e Assistência Social	Lei de DEZ/99
2001	São Carlos/SP Mococa/SP São Paulo/SP Londrina/PR	Promoção e Bem-Estar Social Educação Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade Educação	Lei de MAIO/98
Sem Informação	Arujá/SP Barueri/SP Bebedouro/SP Salezópolis/SP Suzano/SP Presidente Bernardes/SP Betim/MG Caxias do Sul/RS	Assistência Social Promoção Social Sem informação Assistência Social Promoção Social Educação, Cultura e Recreação Educação Educação	

Fonte: PROCAD/CNPq/CAPES/PUC-SP/UFMA/NEPP-UNICAMP, 2002.

Elaboração própria.

O Partido dos Trabalhadores (PT) (43,2%) e o Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB) (24,3%) predominaram dentre os governos municipais que criaram programas de transferência de renda. Vale ressaltar que estes partidos também foram os responsáveis pela implantação dos dois programas pioneiros, demonstrando que o processo de aprendizagem institucional destes dois partidos políticos foi bastante rápido.

Sob responsabilidade de governos estaduais, há dez programas identificados entre 1990 e 2001. O Programa do estado de Tocantins foi implementado em 1990, suspenso entre 1993-1996 e voltou a funcionar em 1997 após reformulação. Embora este tenha sido o primeiro programa brasileiro de transferência de renda destinado ao grupo infante-juvenil, ele não desencadeou a expansão dos programas como ocorreu a partir de 1995.

Quadro 3

Programas de Transferência de Renda / Governos estaduais (existentes em março de 2003), por ano de criação

Ano	Estados	Nome do Programa – Área de vinculação	Municípios / observações
1990	TO	Programa Pioneiro Mirim – Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social	Abrange todos municípios do estado (139 municípios). Programa suspenso entre 1993-1996, voltou a funcionar em 1997.
1995	DF	Programa Renda Minha – Secretaria de Educação	O Programa Bolsa-Escola criado em 1995 foi extinto em 2000 e substituído em 2001 pelo Programa Renda Minha, abrangendo todo o Distrito Federal.
1996	AP	Programa Família Cidadã – Sec. Estado de Trabalho e Cidadania	Atende a todos os municípios do estado (16 municípios). Foi implantado em 1996. Foi substituído pelo Programa Família Cidadã em 2000.
1999	GO MG RJ MS	Programa Renda Cidadã – Secretaria de Cidadania e Trabalho Programa Bolsa Familiar para a Educação – Sec. Estadual de Educação Programa Cheque Cidadão – Sec. de Ação Social e Cidadania Programa Bolsa-Escola Renda Mínima – Secretaria de Educação	Abrange todos os municípios do estado (246 municípios). 19 municípios 14 municípios Atende a todos os municípios do estado (77 municípios). Foi implantado em 1999 na Secretaria de Educação e a partir de jan. de 2003 foi unificado com o Programa de Segurança Alimentar, passando a ser vinculado à Secretaria Estadual de Assistência Social.
2000	SP	Programa Renda Cidadã – Sec. Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social	Abrange 642 municípios do estado. Do total, somente três municípios não participam (Bora, Ju-mirim e Traviju)
2001	RS	Programa Família Cidadã – Sec. de Trabalho Assistência Social e Cidadania.	136 municípios
Não respondeu ao questionário	AM	Programa de Renda Mínima/ Bolsa-Escola – Secretaria de Educação	Sem informação

Fonte: PROCAD/CNPq/CAPEs/PUC-SP/UFMA/UNICAMP, 2002.

Elaboração própria.

Segundo a pesquisa Procad/CNPq/Capes/PUC-SP/UFMA/Unicamp, que levantou informações sobre 37 programas de transferência de renda de âmbito municipal e estadual⁴⁰, 64% dos programas com nome de Renda Mínima são ligados a secretarias municipais ou estaduais de assistência social, tal qual o programa de Campinas. E 67% dos

40. Houve a “aplicação de um instrumento de coleta de informações encaminhadas (...) a 45 programas municipais e 11 estaduais, identificados como em implementação. (...) Dos instrumentos de coleta encaminhados, recebemos resposta de 30 instrumentos procedentes de programas municipais (...) [e] um retorno de 7 dos 11 programas estaduais (...)” (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004: 146). Outras análises a partir dos dados desta pesquisa podem ser encontradas em SILVA, YAZBEK e GIOVANNI (2004).

programas denominados Bolsa-Escola são geridos por secretarias de educação, igual ao programa brasileiro.

Tabela 1

Programas de transferência de renda, por nome, segundo a área responsável

Área responsável	Renda Mínima	Bolsa-Escola	Outros
Assistência Social	11	1	5
Educação	–	6	2
Outros	5	1	2
Não sabe	1	1	

Fonte: PROCAD/CNPq/CAPES/PUC-SP/UFMA/UNICAMP, 2002.

Elaboração própria.

Geograficamente, os dois programas pioneiros também têm influência distintas. 88% dos programas denominados Renda Mínima estão no estado de São Paulo e na Região Sul do país. Somente 12% dos programas com mesmo nome foram adotados no restante do país. Com os programas Bolsa-Escola ocorre o contrário, aparecendo minoritariamente em São Paulo e região sul (33%) e prioritariamente nas demais regiões do país (66%). E quando se analisam os programas da região sul e do estado de São Paulo, percebe-se que 76% deles são denominados Renda Mínima, contra apenas 14% de Bolsa-Escola. No restante do país, 14% dos programas se denominam Renda Mínima, ao passo que 43% deles atendem pelo nome de Bolsa-Escola.

Tabela 2

Programas de transferência de renda, por nome, segundo regiões geográficas

Regiões geográficas	Renda Mínima	Bolsa-Escola	Outros
Estado de São Paulo e região Sul	16	3	2
Demais regiões do país	2	6	6

Fonte: PROCAD/CNPq/CAPES/PUC-SP/UFMA/UNICAMP, 2002.

Elaboração própria.

Entretanto, as diferenças entre os dois modelos não se restringem à questão geográfica ou à subordinação a esta ou àquela secretaria. O objetivo apontado por 90% dos programas Bolsa-Escola é manter as crianças e adolescentes na escola, o que é natural em um programa ligado à educação. A prioridade apontada pelos programas de Renda Mínima

é basicamente garantir uma renda básica, enfrentando assim principalmente a questão da pobreza. Analisando todos os programas de transferência de renda, vemos que 62% dos programas que têm objetivo de facilitar a autonomização das famílias e 66% dos que pretendem atender às necessidades básicas da família – condições fundamentais para o combate à pobreza – são Renda Mínima.

Esta diferença de objetivos reflete-se em uma série de aspectos dos programas. Os programas de Renda Mínima que fazem acompanhamento por grupos socioeducativos chegam a 60%. Estes programas também oferecem, em alguns casos, encaminhamento para outros serviços sociais e estimulam a participação comunitária. Os programas Bolsa-Escola têm menos serviços além da transferência de renda, em relação aos Renda Mínima. Também se notam diferenças na faixa etária atendida. A prioridade dos Bolsa-Escola são crianças entre 7 e 16 anos, ou seja, aqueles em idade escolar. Os programas Renda Mínima atendem, na sua maioria, crianças entre 0 e 14 anos, sendo mais recentes os programas que avançam até 16 anos.

Condizentemente com sua expectativa de melhorar a condição de pobreza dos seus beneficiários, os programas de Renda Mínima têm menos exigências de contrapartidas e as atividades que complementam o benefício monetário, como as reuniões de grupos socioeducativos, não têm caráter de avaliação do cumprimento das regras por parte dos beneficiários. Vale lembrar que, em Campinas, a falta de cumprimento de uma determinada exigência não era apontada como motivo para desligamento da família. O acompanhamento era intensificado nestes casos, inclusive com reuniões individuais. *"De fato, muitas famílias, devido às condições de extrema pobreza e a fatores daí decorrentes, não conseguem de início manter todos os filhos integrados à escola. A escola, em contrapartida, também não consegue mantê-los. (...) A discussão desses casos é direcionada de forma a aprofundar o estudo das alternativas de encaminhamento"* (IEE, 1997: 23). No caso brasiliense, o não cumprimento das regras do programa, especialmente a referente à frequência da criança, implicava a suspensão do benefício monetário (SOUSA, 1998). A partir desta experiência, os diversos programas Bolsa-Escola passaram a apresentar um maior número de exigências para as famílias que, caso não sejam cumpridas, podem significar a suspensão do benefício. E as reuniões de grupo que estes programas promovem têm principalmente o papel de fiscalização.

Ambos programas trabalham bastante com parcerias. A grande parte delas (42%) ocorre com entidades não-governamentais de trabalho social. Também são relevantes aquelas estabelecidas com as demais secretarias municipais e/ou estaduais e órgãos públicos, que respondem por mais de 29% das parcerias realizadas por programas de

transferência de renda. Nestes casos, vemos que os Bolsa-Escola têm um número maior de parcerias do que os Renda Mínima. A causa provável desta disparidade é que os programas Renda Mínima, por estarem em sua maioria subordinados às secretarias de assistência social, provêm uma série de ações de apoio com a sua própria equipe. Tanto que os programas Bolsa-Escola têm um grande número de parcerias com secretarias de assistência social. O Bolsa-Escola também tem mais parcerias com projetos da área de cultura e lazer e habitação. Em parcerias com as áreas de saúde e na área de estímulo à participação em ações comunitárias, entretanto, os Renda Mínima são majoritários. O percentual de parcerias com projetos de estímulo à geração de renda e trabalho são equivalentes para os dois programas.

Além de ênfase na necessidade de complementação via programas ligados a trabalho e renda, mais duas semelhanças aproximam os dois modelos propostos. Primeiramente, que a falta de adequação da família aos critérios do programa justifica o seu desligamento. Assim, o fato da renda familiar subir para patamares acima do máximo estipulado em lei, as crianças e adolescentes beneficiados ultrapassarem a faixa etária, o descumprimento dos TCRs ou a mudança de domicílio para outro município constituem motivos para que a família deixe de receber os benefícios monetários. A segunda semelhança é o fato dos programas revelarem a sua limitação de atendimento à totalidade de cidadãos que se adequam aos critérios de elegibilidade propostos. Assim, todos os programas procuram estabelecer critérios de prioridade na seleção das famílias a serem atendidas. Desta forma, os programas de transferência de renda, independente do modelo que sigam, constituíram um mix de critérios que procura determinar, dentro da população elegível segundo as regras do programa, quais as famílias que terão prioridade de atendimento.

Porém, a subordinação dos programas Bolsa-Escola e Renda Mínima às secretarias de educação e de assistência social, respectivamente, não é absoluta. Pode-se enfatizar como exemplo o fato de que 11% dos programas denominados Bolsa-Escola e 23% dos programas chamados Renda Mínima são vinculados a secretarias do trabalho ou de desenvolvimento econômico. Isto totaliza sete programas de transferência de renda que responderam ao questionário da pesquisa Procad/CNPq/Capes/PUC-SP/UFMA/Unicamp.

Os programas vinculados à área do trabalho não conseguiram, ainda, formar um modelo único, que possa ser difundido para outros municípios, estados ou para o governo federal. Mas apresentam diretrizes que, se não são comuns a todos os programas, pelo menos são contempladas pela maioria deles. Primeiramente, porque o fato de estar vinculado a uma secretaria de trabalho ou desenvolvimento econômico não garante uma

uniformidade dos objetivos dos programas constituídos. Apenas quatro deles mencionam facilitar a emancipação econômica das famílias e somente três têm o objetivo expresso de combater o trabalho infantil (Franca/SP, Vitória/ES e São Paulo/SP). O programa municipal de São Carlos/SP e os programas estaduais de Goiás e Rio Grande do Sul têm por objetivo apenas fornecer às famílias condições de atendimento às suas necessidades básicas.

Quanto ao público-alvo, todos os programas – como de resto todos os programas pesquisados – pretendem atingir as famílias, desde que elas tenham crianças e adolescentes (em alguns casos em situação de risco social) e que haja uma baixa renda *per capita* familiar. No tocante à faixa de idade das crianças atendidas, todos compreendem a faixa de idade abaixo da mínima permitida para o trabalho. Do total, 62% atendem à faixa etária entre zero e 16 anos. Os programas que atendem à faixa etária entre zero e 14 anos são aqueles implantados antes de dezembro de 1998, quando a lei federal que regula esta questão indicava esta faixa como não apta ao trabalho. A única exceção é o programa estadual de Goiás, implantado em 2000, que atende à faixa entre 7 e 14 anos – faixa normalmente associada ao programa Bolsa-Escola.

Além do benefício monetário, 57% destes programas associam ao acompanhamento social por meio de reuniões de grupos socioeducativos, três deles (correspondendo a 43%) encaminham os pais ou responsáveis para cursos profissionalizantes e três fazem encaminhamentos para outros programas sociais da sua Prefeitura ou Governo Estadual. Em sua maioria, os programas de capacitação profissional, de intermediação de emprego, de apoio ao empreendedorismo ou de acesso a crédito utilizam estruturas já montadas, tais como as do SINE, do FAT, etc. Apenas o município de São Paulo montou uma estrutura por conta própria e não utilizou as que já existiam na cidade, como veremos no próximo capítulo desta dissertação. A exigência do cumprimento destas contrapartidas é bastante grande, com severos mecanismos de avaliação do cumprimento das normas pelos beneficiários e, caso não estejam sendo cumpridas, com a exclusão das famílias – tal qual preconizados pelo modelo do Bolsa-Escola do Distrito Federal.

Portanto, na análise dos programas de transferência de renda implantados no Brasil, podemos perceber três modelos distintos, sendo pelo menos dois deles bastante definidos. O modelo concebido em Campinas/SP, geralmente chamado de Renda Mínima e vinculado à área de assistência social, tem por objetivo combater as condições de pobreza das famílias beneficiárias, concedendo um benefício monetário somado a um conjunto de ações que, paralelamente, pretendem contribuir para autonomização e melhoria das condições de vida das famílias. O público-alvo majoritariamente atendido é de famílias com crianças e

adolescentes entre 0 e 14 anos, chegando até 16 anos em alguns casos. As contrapartidas existem, mas procura-se evitar ao máximo o desligamento das famílias devido ao não cumprimento das mesmas.

O segundo modelo é o Bolsa-Escola, geralmente vinculado à área de educação. O objetivo destes programas é estimular a frequência dos alunos nas salas de aula, promovendo o aumento da escolaridade média da população. Além da transferência monetária, concedem poucos benefícios complementares. Mesmos estes complementos são diretamente ligados à educação, como uniformes ou material escolar. A população que se quer atingir são as famílias pobres com crianças em idade escolar, isto é, entre 7 e 14 anos. A principal contrapartida exigida, adotada em todos os programas deste modelo, é a frequência escolar. O acompanhamento do cumprimento das contrapartidas é feito com rigor, sendo que as famílias que não as cumprem são suspensas do programa.

Por fim, o terceiro modelo é o que vincula o programa de transferência de renda à área do trabalho e geração de renda. Estes programas foram implantados numa etapa posterior, sendo o de Vitória o mais antigo (1996), e os mais novos datam de 2001 – quando começaram novas gestões municipais. A preocupação com a emancipação econômica das famílias, pela via do trabalho e da geração de renda, é ponto central nestes programas. Eles atendem às famílias cujas crianças e jovens de idade abaixo do limite estabelecido por lei para o adolescente estar apto a trabalhar (16 anos). Além da transferência monetária estes programas oferecem cursos de capacitação profissional e, em alguns casos, apoio ao empreendedorismo e acesso a crédito em condições especiais. As contrapartidas são as participações dos pais ou responsáveis em cursos de formação, alta frequência escolar das crianças e adolescentes e participação nas reuniões de grupos socioeducativos, quando for o caso. O controle destas contrapartidas se pretende rigoroso, penalizando as famílias com a suspensão do pagamento do benefício e exclusão do programa. Mesmo com estas tendências apontadas, o modelo ainda comporta muita diversidade de característica entre os programas que o compõem. O Programa de Renda Mínima da cidade de São Paulo, objeto deste estudo, enquadra-se neste terceiro modelo.

A estratégia pública de enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade na cidade de São Paulo

3.1 - O contexto socioeconômico da cidade de São Paulo

O Município de São Paulo possuía, em 2001, quase 10,5 milhões de habitantes distribuídos num território heterogêneo e complexo de 1.509 km², divididos administrativamente em 96 Distritos (PMSP, 2004b). Em agosto de 2002, esta divisão foi alterada com a criação de 31 subprefeituras, que agregavam vários distritos de características semelhantes. A cidade vem passando por mudanças marcantes quanto à configuração socioeconômica. Observam-se alterações, desde o início dos anos 90, na ocupação dos territórios, nas suas atividades econômicas bem como no mercado de trabalho. Semelhante ao restante do país, a metrópole também apresenta significativa desigualdade social entre os seus distritos.

A população do município corresponde a 25% da população total do estado de São Paulo. Grande parte dos moradores é migrante ou descendente de migrantes que vieram atraídos pela industrialização que atingiu a cidade desde meados do século XIX. Após a Primeira Guerra Mundial, o fluxo de migração de origem internacional declinou rapidamente. Segundo Prado JR. (1969: 122), o recenseamento de 1949 apresentava 28% dos municípios com nacionalidades estrangeiras. *"Se computarmos os filhos de estrangeiros,*

chega-se à conclusão que a maioria da população paulistana é hoje estrangeira ou de recente origem estrangeira". No período de grande crescimento da economia nacional, entre 1930 e 1980, a migração internacional foi substituída por uma transumância com origem em estados brasileiros mais pobres, principalmente nordestinos e de Minas Gerais – cujos cidadãos vinham para São Paulo em busca das oportunidades que a cidade então oferecia. Segundo Araújo e Pacheco (1992), o Censo de 1970 mostrava que 47,9% do total de pessoas residentes na metrópole não eram naturais da cidade de São Paulo.

Economicamente, a força do município de São Paulo, no século XX, baseou-se na indústria. Segundo Prado Jr. (1969: 121-2) *"o papel da indústria paulistana na importância da cidade se exprime hoje pelo número dos trabalhadores nela empregados, e que sobe a quase 300.000, o que representa cerca de 1/4 do total de trabalhadores industriais do Brasil. Computando-se as famílias daqueles trabalhadores, verifica-se que pelo menos metade da população total paulistana é composta de pessoas que tiram diretamente da indústria seus meios de subsistência"*. Este crescimento acelerado compreendeu o período entre 1930 e 1980, mas, a partir de então, o país entra em compasso de crescimento pífio.

Já na década de 70, o II PND (esforço do governo Geisel para avançar no processo de industrialização brasileira mediante grande endividamento externo e forte ação estatal) procurava promover a desconcentração industrial da Grande São Paulo a partir de incentivos regionais. *"Contudo, em que pese o esforço governamental, foi o interior do Estado de São Paulo o maior beneficiário desta desconcentração industrial"* (ARAÚJO e PACHECO, 1992: 56). Apesar do avanço material experimentado pelo país, e pela cidade de São Paulo com destaque, nos anos 70, a desigualdade social não diminuiu. Pelo contrário, nas palavras de Cano (1990) a década de 70 apresenta lado a lado um enorme progresso material e "um aprofundamento da miséria social brasileira". Uma miséria que não era mais, como nos anos 30, apenas rural, mas agora predominantemente urbana.

A década de 80 iniciou com uma profunda recessão e desemprego decorrente da Crise da Dívida Externa Brasileira. São Paulo, como maior centro econômico do país, sofre mais intensamente os seus efeitos. Mesmo com o bom resultado alcançado no período 1984-86, a década foi marcada por um crescimento lento, com uma decisiva mudança no perfil econômico da cidade. O processo de interiorização industrial tornou-se mais acentuado, esvaziando ainda mais o peso industrial na cidade de São Paulo. Em contrapartida, o setor terciário ganha maior expressão. Assim, São Paulo torna-se nacionalmente, e mesmo internacionalmente, um centro de serviços bastante expressivo. O emprego acompanha esta mudança, passando do setor secundário para o terciário, mas ainda sem grande desemprego – exceto no início da década.

A partir da década de 90, uma reorientação do modelo de desenvolvimento brasileiro rumo a uma economia mais desregulada – houve um processo de reestruturação do Estado nacional, de abertura comercial e financeira e a adoção de novas concepções gerenciais nas indústrias – leva a uma desindustrialização do país, complementada por uma especialização produtiva regressiva (MATTOSO, 1999). Houve também um movimento de desconcentração industrial, agora mais intenso e efetivo do que o ocorrido em meados dos anos 70, causado em parte por uma guerra fiscal travada entre estados e municípios.

Para Baltar (2003: 147), estas mudanças ocorridas no Brasil na década de 90 levaram ao aumento do desemprego e da inatividade por desalento. *"Este resultado de toda uma década, particularmente grave por ter ocorrido em um país subdesenvolvido, reflete exclusivamente o estreitamento do mercado de trabalho de estabelecimentos, pois, no conjunto da década de 1990 continuou um intenso crescimento da absorção de pessoas no trabalho por conta própria, a proliferação de pequenos empreendimentos não-agrícolas, além de ter revigorado o crescimento da ocupação no serviço doméstico remunerado e ter havido um forte aumento do trabalho não remunerado (...). Este intenso crescimento de oportunidades para ocupar a população ativa fora do mercado assalariado em estabelecimentos, entretanto, não foi capaz de compensar o estreitamento do mercado de trabalho em estabelecimentos (...), como indicam o aumento da taxa de desemprego e a diminuição da taxa de participação na atividade econômica dos jovens do sexo masculino"*.

Por ser ainda o maior centro industrial do país, obviamente esta situação teve o impacto agravado em São Paulo. A transferência de indústrias para outros estados ou municípios continuou e se acentuou. E dentro do setor de indústria de transformação, *"os subsetores que perderam participação foram exatamente os segmentos mais tradicionais, intensivos em mão-de-obra. (...) Um exemplo disso está no subsetor têxtil, que realizou fortes investimentos na região Nordeste do país"* (CAIADO, RIBEIRO e AMORIM, 2004: 92). Houve um crescimento do número de empresas nos setores de comércio e serviços. Os estabelecimentos de micro e pequeno porte aumentaram sua participação no total de estabelecimentos do município, em detrimento dos de médio e grande porte, que diminuíram sua participação em 28% e 39%, respectivamente. Portanto, a tendência à terceirização da cidade, já observada nos anos 80, acentuou-se na década seguinte.

O emprego, na cidade, acompanhou a tendência, ganhando ênfase no setor terciário e nas pequenas empresas. Entretanto, deve-se notar que em estabelecimentos com estas características a tendência à falta de cobertura social, de insegurança trabalhista e à precarização das condições de trabalho são maiores do que nas grandes empresas. Esta mudança no perfil do emprego é completada pelo crescimento de trabalhadores autônomos

e de trabalhadores informais – o que também é um sinalizador da queda das condições de vida e de trabalho desta população. Nos anos 90, o desemprego torna-se um problema crônico, sem conseguir ser debelado em nenhum momento. Portanto, para os cidadãos que vivem de seu emprego, os anos 90 foram extremamente perversos.

Porém, analisando estes números de maneira mais detalhada na cidade de São Paulo, percebe-se que a concentração de riqueza foi acentuada neste período. Do total de 96 distritos administrativos, 37 deles absorvem 25,3% da população e geram 80,3% do valor global da produção de bens e serviços. Os 59 distritos restantes, responsáveis por apenas 19,7% do valor da produção de bens e serviços abrigam 74,7% da população. Constituem, assim, distritos-dormitório, incapazes de oferecer perspectivas de trabalho e geração de renda para sua população (CAIADO, RIBEIRO e AMORIM, 2004). Metade da população total do município agrupa-se em 27 distritos com maior densidade demográfica, não por acaso localizados na periferia, que também reúne o maior percentual de jovens, de pessoas de menos instrução e de menor renda. Nos bairros centrais, a concentração é menor, aumenta a faixa etária média dos moradores, acompanhada do grau de instrução e de renda (PMSP, 2002).

O município apresenta atualmente uma taxa elevada de urbanização, 93,4%, e mudanças na ocupação do espaço. Documentos institucionais da Prefeitura indicam um processo de avanço sobre as regiões mais extremas da cidade, que contam com menos infra-estrutura urbana e aparelhos sociais – agravando as diferenças de condições de vida dos moradores de territórios distintos. A região central do município vem reduzindo sua população, ao contrário das regiões leste (cidade Tiradentes) e norte (Anhanguera), que duplicaram seu contingente populacional, em parte por estímulo do poder público às construções de habitação popular nestas áreas (PMSP, 2002).

3.2 - Formação da agenda governamental e de decisão

No Brasil, embora os primeiros debates sobre a implantação de um programa de garantia de renda mínima remontem à segunda metade da década de 70 (SILVEIRA, 1975; BACHA e UNGER, 1978), somente no início dos anos 90, com a apresentação ao Senado (abril de 1991) do projeto de lei n.º 80/91 de autoria do senador Eduardo M. Suplicy, se introduz, de fato, o programa de renda mínima na agenda governamental, envolvendo na discussão participantes do governo, a mídia, partidos políticos e a sociedade em geral. Para Silva, Yazbek e Giovanni (2004) ainda em 1991 há um novo impulso no tema a partir da

discussão de Camargo (1991; 1993; 1995) sobre a articulação da renda familiar com a escolarização de filhos e dependentes em idade escolar.

O programa de renda mínima passa da agenda governamental para a agenda de decisão⁴¹ em 1995, a partir da implantação do programa Renda Mínima no município de Campinas, em março; e do Programa Bolsa Familiar para a Educação do Distrito Federal, em maio. A implementação destes programas conferiu ao debate maior amplitude, estimulando a elaboração de inúmeros projetos de lei, de distintos graus de abrangência e várias iniciativas bem-sucedidas de implantação de programas desta natureza – conforme visto no capítulo 2 desta dissertação.

É importante chamar a atenção para a diferença na conformação da agenda de uma política de renda mínima nos níveis nacional e internacional. No plano nacional, as alternativas e estratégias características dos programas de renda mínima têm se constituído de maneira a atender famílias pobres com crianças e adolescentes⁴². Argumenta-se que os filhos destas famílias ingressam precocemente no mercado de trabalho, dada a necessidade de todos os membros aportarem recursos, e, como resultado, atingem a idade adulta com alguma experiência de trabalho e baixa escolaridade. Assim, estas crianças e adolescentes vinculam-se às atividades que exigem pouca qualificação e não oferecem grandes perspectivas profissionais. Nesse sentido instaura-se um ciclo perverso, no qual o filho do pobre de hoje será o pobre de amanhã (FONSECA, 2001). Estes programas de renda mínima significaram mudanças no modelo dos serviços sociais estatais burocráticos, tuteladores, autoritários e controladores (DRAIBE, 1994: 109-132).

Já no debate internacional, os programas, em suas diversas concepções, situam-se no contexto de transformação da sociedade salarial, de crescente ruptura entre trabalho, tempo e renda, com conseqüentes rebatimentos sobre o funcionamento do *Welfare State*⁴³, conforme discutimos no capítulo 1 deste trabalho.

Na cidade de São Paulo, o projeto de garantia de renda mínima entra de fato na agenda governamental em meados de 1995, a partir da iniciativa do vereador Arselino Tatto

41. A agenda governamental é constituída de uma relação de assuntos nos quais governantes oficiais e as demais pessoas estão discutindo, e a agenda de decisão é a lista de assuntos da agenda governamental que está se encaminhando para uma decisão ativa. Portanto, em determinado período, alguns assuntos da agenda governamental estão na pauta de decisão (KINGDON, 1984).

42. Os programas de Renda Mínima, enquanto uma forma de política de proteção ao grupo familiar, também são coerentes com os fundamentos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal n.º 8.069, de 13/07/90, e com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) Lei Federal n.º 8.742, de 07/12/93. Estas legislações estabelecem que a família deve ter garantida proteção do Estado, oportunidades para o exercício de suas funções sociais, políticas e econômicas.

43. O mapeamento deste debate, em suas distintas vertentes, foi realizado pelo Núcleo de Políticas Públicas (NEPP/UNICAMP), por intermédio da pesquisadora Maria Ozanira da Silva e Silva. Ver: SILVA, 1997.

(PT) de elaborar um projeto de lei para a instituição de um programa municipal de renda mínima num contexto marcado pela pobreza, pela desigualdade de renda e pelo crescente desemprego. O projeto de lei é proposto no período da gestão municipal de Paulo Maluf (PPB). O então prefeito propôs, como alternativa, a estratégia de enfrentar a pobreza e a exclusão social por meio do Projeto Sobrevivência – Programa de Complementação de Salário, o que impediu que o projeto de renda mínima fosse incluído na agenda de decisão (ALMEIDA et al., 2002: 88).

Na gestão posterior, referente ao período 1997-2000, o Prefeito Celso Pitta (PPB) não sancionou o referido projeto de lei alegando inconstitucionalidade no Projeto por ferir o princípio que proíbe o poder legislativo de criar ações que gerem despesas para o Poder Executivo. Durante as breves, porém constantes, substituições do Prefeito Celso Pitta pelo Vice-Prefeito Régis de Oliveira, o Presidente da Câmara promulgou a lei em março de 1998⁴⁴. Apesar desta providência, a lei não foi regulamentada e o projeto de renda mínima não foi implementado. Em outra substituição temporária, o prefeito em exercício criou uma comissão integrada por servidores de várias secretarias municipais para discutir uma proposta de regulamentação da Lei. Porém, esta iniciativa também não prosperou. Portanto, apesar de se ter um projeto de lei aprovado no legislativo, ou seja, uma etapa do processo de institucionalização ter sido concluída, este fato não implicou necessariamente a implementação das demais etapas. Apesar de haver uma lei municipal que o instituía, não havia garantia de sua implantação ou continuidade⁴⁵.

O Programa de Renda Mínima entra efetivamente na agenda governamental da cidade de São Paulo por ocasião da eleição de 2000. O Instituto Florestan Fernandes⁴⁶, por meio de um grupo de discussão coordenado pelo senador Eduardo Suplicy, foi responsável pela elaboração de uma proposta de um programa de renda mínima a ser apresentada à sociedade nas eleições. As discussões do grupo giravam em torno de duas tarefas. Uma delas consistia na divulgação da idéia do programa de renda mínima junto a diversos setores da sociedade, como um modo de criar uma base de sustentação política que ajudaria

44. A gestão do Prefeito Celso Pitta foi bastante conturbada e, na segunda metade do mandato, havia uma clara oposição entre o Prefeito e o Vice-Prefeito. Dados da entrevista realizada pela pesquisadora Regina Maria Hirata junto a Coordenadora do Programa de Renda Mínima da cidade de São Paulo, Ana Maria M. Fonseca em 21/01/2002.

45. Idem.

46. O Instituto Florestan Fernandes é um órgão de assessoria em gestão de políticas públicas e auxiliou a elaboração do Programa de Governo da candidatura petista, no final de 1999. O grupo era constituído por cerca de 30 pessoas, divididos em subgrupos de estudo. Compunham o grupo, a pesquisadora Ana Maria Fonseca — que estudou no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/IE/Unicamp várias experiências de programas de renda mínima no Brasil e no mundo —, além de outros acadêmicos, políticos, empresários, entre outros. Dados da entrevista realizada pela pesquisadora Regina Maria Hirata junto a Coordenadora do Programa de Renda Mínima da cidade de São Paulo, Ana Maria Fonseca, em 21/01/2002.

a reunir as condições para viabilizar o projeto. Para tal, foram realizadas reuniões com várias entidades, como a Fiesp, a Sociedade Rural, entre outras. A outra tarefa do grupo era pensar na legislação do programa. Havia duas alternativas: elaborar um novo texto para substituir a lei já aprovada; ou regulamentar a referida lei. Existiam argumentos favoráveis às duas possibilidades. Para eles, a legislação aprovada não contemplava um modelo de programa ideal, entretanto, um novo projeto de lei significaria recomeçar todo o processo de tramitação entre os poderes Executivo e Legislativo. Foi escolhida a opção de regulamentar a lei existente, pois garantiria a sua implementação em menor tempo. O grupo encaminhou a proposta de texto de regulamentação da lei para o prefeito em exercício, mas a sugestão não foi acatada⁴⁷. O produto do trabalho desse grupo subsidiou a elaboração do Plano de Governo⁴⁸ da candidata. O grupo desenvolveu suas atividades simultaneamente ao período de campanha da candidata do PT, Marta Suplicy, para o cargo de prefeita⁴⁹.

Assim, a passagem do tema renda mínima para a agenda de decisão deu-se, principalmente, pelos desdobramentos do processo político e pelas mudanças ideológicas trazidas com a eleição de Marta Suplicy como prefeita da cidade, após duas gestões municipais do conservador PPB. A pobreza e a exclusão social, o crescente desemprego e o agravamento da desigualdade de renda também foram considerados, pelos formuladores do programa, como fatores que influenciaram na formação da agenda (POCHMANN, 2002)⁵⁰.

47. Idem.

48. A Coligação Muda São Paulo (PT - PC do B- PCB - PHS) eleita para o período 2001-2004 propôs em seu Plano de Governo como alguns de seus eixos: o desenvolvimento local por meio de investimentos públicos no fomento a certos setores produtivos, arregimentando os recursos existentes na cidade, dotando-a de competitividade diante as cidades globais (fóruns regionais, conselhos locais de emprego e renda, serviços de apoio à gestão dos empreendimentos e qualificação — além dos programas Bolsa Trabalho, Renda Mínima, Começar de Novo e São Paulo Confia); e a retomada das políticas sociais direcionando a oferta de serviços para a população residente nas áreas mais carentes e periféricas da cidade garantindo o acesso de cidadãos e cidadãs aos serviços públicos essenciais como instrumento de redistribuição de riqueza, bem como a integração das diferentes áreas de atuação das políticas sociais, respeitando e atendendo as desigualdades entre as regiões da cidade. Os programas de trabalho, emprego e renda aparecem com destaque nos principais eixos propostos no Plano de Governo e surgem como propostas de diversas áreas, tais como na Educação, Cultura, Assistência Social, Segurança Pública e Transporte.

49. Dados da entrevista realizada pela pesquisadora Regina Maria Hirata junto a Coordenadora do Programa de Renda Mínima da cidade de São Paulo, Ana Maria Fonseca, em 21/01/2002.

50. Nesta breve discussão sobre a inclusão do tema renda mínima na agenda governamental não aprofundamos, conforme mencionado na Introdução desta dissertação, a disputa política que envolveu este processo. Mas é importante destacar o conflito existente entre a área da assistência social e do trabalho pelo locus da política de transferência de renda. Em texto de Carmelita Yasbek (2004) este conflito está registrado: “ *A inserção do Programa Municipal de Renda Mínima na recém criada SDTS vai configurar uma situação paradoxal em relação à área de assistência social no âmbito municipal, uma vez que a Secretaia de Assistência Social no Município (SAS) operacionaliza na cidade de São Paulo (seguindo uma tendência nacional e da própria LOAS, que prevê a concessão e a manutenção de benefícios de caráter eventual e continuado) os Programas Estaduais de transferência de renda, Renda Cidadã e Fortalecendo à Família da Secretada Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, assim como outros programas do governo federal que operam transferência de renda*”.

3.3 - A Estratégia de Inclusão Social da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade

O governo que então se iniciava desenhou uma estratégia municipal de enfrentamento da pobreza, que visava avançar em relação ao já estabelecido no tocante aos programas de transferência de renda. Esta estratégia materializou-se na Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS), órgão municipal criado em 2001. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do município de São Paulo era parte integrante desta estratégia municipal de enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade.

A concepção da estratégia paulistana de inserção social adotada entre 2001 e 2004 partiu do diagnóstico sobre a configuração socioeconômica do município, que, como vimos anteriormente, estava sofrendo de maneira mais aguda os impactos da reorganização econômica promovida no Brasil desde 1990. A distribuição geográfica da pobreza e da riqueza em São Paulo também foi considerada.

Somou-se a este diagnóstico o entendimento de que o setor público brasileiro tem uma cultura que os implementadores consideraram burocrática, com alto custo administrativo e de baixa eficácia (MORETTO e POCHMANN, 2002: 50). Realizou-se, na época, a opção de enfrentar três problemas estruturais nas políticas sociais e de trabalho "tradicionalmente" adotadas, a saber: 1) "a fragmentação das ações governamentais diante de múltiplos e sobrepostos programas que atuam de forma desarticulada e sem integração entre si"; 2) o grande número de instituições que atuam sobre as mesmas demandas, o que torna a ação dispersa e multiplica os custos de aplicação dos programas; e 3) a focalização das políticas públicas (MORETTO e POCHMANN, 2002: 63-4).

Para alcançar tais metas, foram definidas duas diretrizes que os implementadores consideraram como as "inovações" da estratégia paulistana de inclusão social. *"A principal inovação resultaria da constituição de três grandes blocos programáticos de ações que fundamentariam a estratégia paulistana de inclusão social por meio de integração e articulação entre si e com critérios universais de atendimento aos excluídos, especialmente os pobres e desempregados"* (POCHMANN, 2002: 65). A outra diretriz era contribuir para a descentralização econômica de São Paulo, concentrada no centro expandido da cidade. Para tal, foram idealizados os Centros de Desenvolvimento Local e Solidário (CDLS), que representariam *"uma base fundamental para os programas que buscam construir, nos diversos distritos da cidade, uma nova centralidade no padrão de desenvolvimento local,*

além de colaborar para a reorganização do mercado de trabalho" (MORETTO e POCHMANN, 2002:68).

Além destas duas "inovações", os implementadores tinham uma série de princípios que deveriam nortear a gestão administrativa da nova secretaria municipal a ser criada. Foram eles:

- *"Criação de uma estrutura de gestão horizontalizada, com ênfase em ações matriciais, consubstanciadas em projetos bem delimitados;*
- *implementação fundada na articulação das ações da SDTS com as demais secretarias, administrações regionais, em um modelo de articulação baseado na idéia de governo local;*
- *foco de todo processo de trabalho voltado para os segmentos destinatários da estratégia de inclusão;*
- *descentralização da autoridade e gestão colegiada, buscando o gerenciamento das ações de governo com participação;*
- *orientação por objetivos, colocando em segundo plano regulamentações e a cultura burocrática;*
- *descentralização de atribuições, com a progressiva cobrança de contas por desempenho e responsabilização de coordenações e chefias;*
- *adoção de sistemas de informação e tecnologias de suporte" (MORETTO e POCHMANN, 2002:57).*

Os três blocos programáticos foram denominados de *Redistributivos, Emancipatórios e de Desenvolvimento Local*. Para os implementadores, os *Programas Redistributivos* representariam o ponto de partida da estratégia, os *Programas Emancipatórios* trabalhariam no sentido de autonomização dos indivíduos e os *Programas de Desenvolvimento Local* teriam como finalidade desencadear uma rearticulação socioeconômica das forças produtivas e dos movimentos sociais nas regiões, de forma a concluir a estratégia municipal de inclusão social (FREITAS e POCHMANN, 2003:37).

A SDTS denominou como redistributivos os Programas que associariam a transferência monetária a ações que pretenderiam desencadear mudanças de vida e de geração de renda e trabalho da população pobre e desempregada da cidade de São Paulo. Quatro programas integraram este bloco: o Programa de Garantia de Renda Familiar

Mínima Municipal (PGRFMM) – objeto deste estudo, o Programa Bolsa Trabalho (BT)⁵¹, o Programa Começar de Novo (CN)⁵² e o Programa Ação Coletiva de Trabalho (PACT), mais conhecido como Operação Trabalho⁵³ (CESIT, 2003: 23).

Os Programas Emancipatórios foram três: o Programa de Capacitação Ocupacional e Aprendizagem em Atividades de Utilidade Coletiva (Capacitação Ocupacional)⁵⁴, o Programa Oportunidade Solidária⁵⁵ e o Programa Central de Crédito Popular (São Paulo Confia)⁵⁶. Este segundo bloco pretendia criar condições de autonomia e emancipação da população pobre e desempregada de São Paulo. Na concepção da estratégia, o objetivo era que os Programas Emancipatórios atendessem os beneficiários dos quatro Programas Redistributivos (PGRFMM, BT, Operação Trabalho e CN).

-
51. O **Programa Bolsa Trabalho** (BT) foi um Programa que transferia renda para jovens de 16 a 20 anos, condicionando à frequência escolar e à participação em um programa de formação. Desta forma, o BT pretendia elevar a escolaridade do jovem e retardar sua entrada no mercado de trabalho. A legislação que criou o Programa definiu como critérios de ingresso o fato do cidadão ter idade entre 16 e 20 anos, estar estudando ou ter concluído o ensino médio, não possuir trabalho remunerado ou estar em situação de desemprego sem rendimentos (há pelo menos 6 meses), residir na cidade de São Paulo há pelo menos 2 anos e pertencer a famílias com renda bruta familiar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo (ALMEIDA et al., 2002).
52. O **Programa Começar de Novo** transferia renda para desempregados de 40 anos ou mais, condicionando à participação em atividades de capacitação e aprendizagem. O programa pretendia melhorar as condições de vida por meio de atividades de aquisição e de ampliação da escolaridade, formação para a cidadania, apoio às manifestações culturais da região em que residem, bem como a capacitação profissional, treinamento para o empreendedorismo solidário e a intermediação da mão de obra. Segundo constou na legislação que criou o Programa, os critérios de elegibilidade eram: indivíduos que possuíssem 40 anos ou mais, que estivessem desempregados há 6 meses ou mais, sem receber o seguro-desemprego, que fossem moradores do município de São Paulo há pelo menos 2 anos e que pertencessem a famílias com renda mensal per capita igual ou inferior a meio salário mínimo (ALMEIDA et al., 2002).
53. O **Programa Operação Trabalho** foi criado por lei municipal com o objetivo de integrar o trabalhador desempregado de longa duração a um conjunto de ações de valorização à sua condição de cidadão e às suas experiências laborais anteriores por meio da concessão de um benefício monetário temporário aliado a atividades de capacitação prática e teórica e acesso para outros programas sociais. Para habilitar-se ao Programa, a pessoa deveria estar desempregada há mais de oito meses, ser moradora de São Paulo há mais de um ano, ser maior de 18 anos (preferencialmente ter entre 21 e 39 anos), e sua renda familiar per capita ser menor ou igual a meio salário mínimo. A lei previa como contrapartida ao recebimento do benefício, o cumprimento de uma carga horária para as atividades teóricas e práticas, sendo que a jornada devia ser de, no máximo, 6 horas diárias ou 30 horas semanais, incluindo as duas atividades (limite de 10% de faltas justificadas) (ALMEIDA et al., 2002).
54. O **Programa de Capacitação Profissional** pretendia promover ações de formação cidadã e de capacitação voltadas para o mercado de trabalho, para a geração de ocupação e renda e para a aprendizagem em atividades de utilidade coletiva e comunitária. O conceito por trás desta idéia era que as oportunidades de emprego estariam diminuindo e que outros tipos de ocupações, como empreendimentos coletivos ou individuais, significariam novas alternativas para os beneficiários (POCHMANN, 2002 e 2003).
55. O **Programa Oportunidade Solidária** tinha como objetivo buscar fomentar práticas de cooperação, de economia solidária e empreendedorismo popular (cooperativismo, associativismo, redes e outras formas), e de economia popular (micro e pequenos negócios individuais) articulando os diversos instrumentos e agentes que poderiam contribuir para a emancipação e a autonomia das pessoas que necessitariam gerar trabalho e renda. Pretendiam, então, desenvolver alternativas individuais ou em autogestão popular por meio de capacitação e assessoria para aperfeiçoar a gestão, os produtos e/ou serviços e para encontrar nichos de mercado, bem como estimular a constituição de redes, fóruns ou outros tipos de representação coletiva de empreendedores populares (POCHMANN, 2002 e 2003).
56. A **Central de Crédito Popular São Paulo Confia** tinha como objetivo facilitar o crédito à população que, devido à sua situação de fragilidade socioeconômica, tivesse dificuldade na obtenção de recursos financeiros por meio do mercado. A idéia seria promover uma ação integrada e articulada com as múltiplas linhas de créditos existentes no mercado financeiro, conectada com os Programas sociais da SDTS. Previa também a criação de um Fundo de Microcrédito com linhas de crédito e a instituição de uma operadora (SAHWENGBER et al., 2002).

Formando o terceiro bloco programático da estratégia paulistana, estão os Programas de Apoio ao Desenvolvimento Local, que buscariam a promoção e o melhor desenvolvimento econômico das diversas regiões do município. Este bloco compõe-se de dois Programas: o Programa de Reestruturação Produtiva e Relações de Trabalho (Desenvolvimento Local)⁵⁷ e o Programa Sistema de Alocação Pública de Trabalho (São Paulo Inclui)⁵⁸.

Assim, a idéia central que sustentava a estratégia paulistana era dar, no primeiro momento, à população mais pobre da cidade de São Paulo um benefício monetário temporário (Programas Redistributivos) atrelado à frequência escolar (no PGRFM dos filhos em idade escolar, e no BT dos próprios beneficiários), à participação em cursos de capacitação, à assessoria para montar empreendimentos cooperativos e/ou à oferta de crédito (Programas Emancipatórios). Esperava-se, portanto, dotar o beneficiário de instrumentos que, num ambiente econômico favorável, viesse a permitir a geração de renda suficiente para retirá-lo da situação de pobreza e, no caso do PGRFM e BT, romper o ciclo da pobreza por meio da elevação da escolaridade. A estratégia levava em conta que o ambiente econômico das regiões precisaria ser estimulado a aceitar a inclusão social dos beneficiários, objetivo do terceiro bloco de Programas (Apoio ao Desenvolvimento Local) (POCHMANN, 2002).

Apesar da estratégia de inclusão social da SDTS ter sido apresentada acima como um projeto pronto para ser executado, a sua implementação institucional se deu ao longo do tempo e utilizou diferentes instrumentos legais. Em janeiro de 2001, criou-se a Coordenação dos Programas Sociais Prioritários, vinculada à Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico (POCHMANN, 2003; CESIT, 2003: 23). Esta Coordenação, que deu origem a SDTS apenas em julho de 2001, funcionou como um estrutura provisória para viabilizar as condições necessárias para implantação dos programas Renda Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo. Esta primeira fase contou com um coordenador, três técnicos contratados pela PMSP que passaram, após a criação da SDTS, a coordenar os

57. O **Programa Desenvolvimento Local** tinha o objetivo de facilitar e estimular o desenvolvimento econômico nas regiões carentes do município de São Paulo, buscando junto a alguns setores importantes do município a articulação de soluções para as diferentes regiões, por meio da criação de espaços de negociação entre o poder público local e a sociedade civil organizada. Este programa foi o único dos 9 implantados que não teriam beneficiários, por sua ação ser toda institucional (ZEURI et al., 2002).

58. O **Programa São Paulo Inclui** tinha como objetivo a implementação de um novo modelo de intermediação de negócios, de colocação de trabalhadores autônomos e de reinserção de trabalhadores em postos de trabalho assalariados, com ênfase no apoio ao desenvolvimento local e articulado com os Programas Redistributivos e Emancipatórios da SDTS. O público-alvo seriam os trabalhadores, moradores do município de São Paulo, maiores de 16 anos, com ou sem vínculo com a SDTS, embora as pessoas oriundas dos Programas do bloco redistributivo constituíssem o público-alvo por excelência do Programa. (ZEURI et al., 2002: 213).

programas Renda Mínima, Começar de Novo e Bolsa Trabalho, uma assistente administrativa e dois assistentes sociais cedidas pela Secretaria de Assistência Social⁵⁹.

Dos nove programas pensados pelos implementadores, apenas o Renda Mínima tinha sido criado por lei (Lei Municipal nº 12.651 de maio de 1998), ainda na gestão anterior, mas carecia de regulamentação para sua implementação. Em abril de 2001, esta regulamentação foi realizada por meio do Decreto Municipal nº 40.400. No mesmo mês de abril, foi aprovada a Lei Municipal n.º 13.118, de autoria do vereador Carlos Neder, que autorizou a Prefeitura a associar-se à instituição Crédito Popular Solidário e aportar recursos para as operações. Com isto, foi aberto caminho para a implantação do São Paulo Confia.

Em julho de 2001, a SDTS foi formalizada, bem como os programas Bolsa Trabalho (Lei nº 13.163 e Decreto nº 40.845) e Começar de Novo (Lei nº 13.162 e Decreto nº 40.844). Neste mesmo mês começou a operar, sem formalização institucional, o programa Capacitação Ocupacional. Também foi o primeiro mês em que foram pagos os benefícios monetários aos cadastrados pelos programas redistributivos até então existentes. O mês de agosto marcou a regulamentação (Decreto Municipal nº 40.890) e o início das atividades do programa São Paulo Confia. Também é a data de início das atividades do Oportunidade Solidária (Portaria nº 003/2001/SDTS-G, de 15 de agosto). Em 2001, ainda houve a aprovação da Lei n.º 13.178, de agosto, que implantou o programa Operação Trabalho (sem que houvesse regulamentação do mesmo).

Em 2002, a montagem operacional da estratégia paulistana de inclusão social foi concluída com a formalização, por meio da Portaria n.º 22 de março, do Capacitação Ocupacional; a publicação da Portaria n.º 31 de 25 de maio, que instituiu o programa Desenvolvimento Local; e o início dos trabalhos do programa São Paulo Incluir, que somente foi institucionalizado em 8 de abril do ano seguinte, em 2003, através da Portaria n.º 12.

A estratégia de inclusão social paulistana procurou atender à recomendação das entidades que avaliaram os programas pioneiros sobre a necessidade de mudar as condições de trabalho dos membros desempregados ou autônomos das famílias atendidas, por meio da articulação com programas públicos de qualificação profissional e geração de trabalho e renda (IEE, 1997; POLIS, 1998; LOBATO, 1998), conforme vimos no capítulo anterior.

59. A experiência profissional anterior dos membros desta equipe era ligada às atividades acadêmicas na área de pesquisa em assuntos relacionados a trabalho e renda (CUT, DIEESE, Instituto de Economia/Unicamp, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP/ Unicamp, Centro de Estudo Sindicais e do Trabalho – CESIT/Unicamp).

Evolução da Implementação dos Programas da SDTS



Fonte: PMSP/SDTS

Porém, podemos observar que a implementação dos nove programas que constituíram a estratégia de inclusão social paulistana completou-se somente em 2002, um ano depois da implantação do Programa de Renda Mínima e dos programas redistributivos. Este fato comprometeu, pelo menos para os beneficiários atendidos no primeiro ano, os objetivos estabelecidos pelos programas, de desencadear mudanças de vida e de geração de renda e trabalho.

Ao positivo esforço de incorporação das experiências existentes e suas avaliações, deve-se, entretanto, destacar também que a idéia de constituir os programas de qualificação profissional (Capacitação Ocupacional) e o de intermediação de empregos (São Paulo Inclui) levaram, na cidade de São Paulo, à conformação de estruturas paralelas e concorrentes às existentes no SINE e no PLANFOR – o que acabou por repetir alguns dos problemas estruturais das políticas sociais e do trabalho tradicionalmente adotadas que a SDTS pretendia superar. Se, de um lado, a implantação no município de mais um programa de intermediação de trabalho e renda pode ter significado duplicação de serviço, por outro, a construção de um serviço com um modelo mais adequado ao atendimento do perfil do público-alvo da estratégia de inclusão social pode ter sido válida. Como a avaliação da estratégia de inclusão social, ou dos referidos programas, não é o objetivo desta dissertação, o desenvolvimento desta questão não será feito aqui.

Quadro 4

Programas coordenados pela SDTS, entre 2001 e 2004, segundo suas principais características

	Programas Redistributivos				Programas Emancipatórios			Programas de Apoio ao Desenvolvimento Local	
	PGRFMM	Bolsa Trabalho	Começar de Novo	PACT	PROCAP	São Paulo Confia	Oportunidade Solidária	Des. Local	São Paulo Inclui
Objetivos	Favorecer a ampliação da escolaridade de crianças que não vão à escola ou que saem cedo da escola porque têm de trabalhar por meio da garantia às suas famílias de uma complementação de renda	Oferecer meios para que o jovem continue a estudar e participe de curso de formação cidadã e de formação específica em atividades de utilidade coletiva.	Fazer a Inserção socioeconômica, ofertando capacitação, estimulando ao empreendedorismo, ofertando formação e habilitação para montagem de pequenos negócios.	Fazer a inclusão socioeconômica, integrando o trabalhador desempregado de longa duração a um conjunto de ações de valorização à sua condição de cidadão e às suas experiências laborais anteriores e ofertando atividades de capacitação prática e teórica.	Promover ações de formação cidadã e de capacitação voltadas para o mercado de trabalho, para a geração de ocupação e renda e para a aprendizagem em atividades de utilidade coletivas e comunitárias.	Facilitar o crédito à população que, devido à sua fragilidade socioeconômica, tem dificuldade na obtenção de recursos financeiros.	Fomentar práticas de cooperação, de economia solidária e empreendedorismo popular (cooperativismo, associativismo, redes), e economia popular (micro pequenos negócios)	Promover um desenvolvimento econômico nas regiões carentes do município de São Paulo buscando soluções para as diferentes regiões por meio da criação de espaços de articulação entre o poder público local e a sociedade civil organizada.	Implementar um novo modelo de intermediação de negócios, de colocação de trabalhadores autônomos e de reinserção de trabalhadores em postos de trabalho assalariados, com ênfase no apoio ao desenvolvimento local
Público-Alvo (critérios de ingresso)	Famílias com crianças e adolescentes de 0 a 16 anos incompletos, moradores no município há 2 anos e renda familiar per capita inferior a 1/2 SM.	Jovens de 16 a 20 anos, desempregados há no mínimo 6 meses, que estejam estudando, moradores do município há 2 anos, com renda familiar per capita igual ou inferior a 1/2 SM	Indivíduos com 40 anos ou mais, desempregados há no mínimo 6 meses, sem receber o seguro-desemprego, moradores do município há dois anos, com renda mensal per capita igual ou inferior a 1/2 SM	Indivíduos com 21 a 39 anos, desempregados há mais de oito meses, moradores há mais de um ano no município, com renda familiar per capita menor ou igual a 1/2 SM	Beneficiários dos Programas redistributivos, desempregados e os trabalhadores ocupados em situação de risco de desemprego, a população cadastrada nos Programas sociais da SDTS e o povo indígena	Toda população que necessite de crédito desde que se enquadre nos requisitos da linha de crédito que se habilite.	Pessoas que vivem abaixo da pobreza no município	Empresários e comerciantes	Os trabalhadores, moradores do município de São Paulo em idade ativa, maiores de 16 anos, com ou sem vínculo com a SDTS

(continua)

Quadro 4

Programas coordenados pela SDTS, entre 2001 e 2004, segundo suas principais características

	Programas Redistributivos				Programas Emancipatórios			Programas de Apoio ao Desenvolvimento Local	
Prioridade de Atendimento	A população dos distritos administrativos com maior índice de violência, e desemprego, presença de crianças e adolescentes, existência de bolsões de pobreza e favelização, de moradores de rua.		A população dos distritos administrativos com maior índice de violência, e desemprego, presença de crianças e adolescentes, existência de bolsões de pobreza e favelização, de moradores de rua, e menor taxa de alfabetização e nível de renda.		Desempregado com maior tempo, menor renda familiar <i>per capita</i> ; menor escolaridade, famílias monoparentais, entre outros.	Beneficiários dos Programas BT, CN e Operação Trabalho definindo como abrangência os mesmos distritos administrativos selecionados pelos Programas redistributivos	O cidadão excluído dos financiamentos disponíveis pelas instituições financeiras tradicionais ou aqueles que por fragilidade de sua condição socioeconômica têm dificuldades de acesso ao crédito	Beneficiários dos Programas BT, CN e Operação Trabalho, definindo como abrangência os mesmos distritos administrativos selecionados pelos Programas redistributivos	Beneficiários dos Programas BT, CN e Operação Trabalho
Data de implantação /Legislação	Lei 12.651 de 06/05/98 – Decreto 40.400 de 05/04/01	Lei 13.163 De 05/07/01 Decreto 40.845 de 11/07/01	Lei 13.162/01 Decreto 40.844 de 11/07/01	Lei 13.178 De 17/09/01	Início das Atividades Em caráter Experimental em 07/2001 criado pela Portaria nº22-02/2002	Lançado em 06/09/01 criado por meio da Lei 13.118-10/04/01 Decreto 40.890-15/08/01.	Lançado em 08/2001 Início das atividades em 09/2001	Lançado em março de 2001 e criado pela Portaria nº31 de 25/05/01.	Lançado em 05/2002 e criado pela portaria n.º 12 de 08/04/2003.
Contrapartida	Frequência escolar igual ou superior a 85%	Frequência escolar igual ou superior a 85% e realização de 20 horas semanais em atividades de formação	Participação nas atividades de capacitação profissional e aprendizagem. (limite de 10% de faltas)	Participação em atividades de capacitação prática e teórica com jornada máxima de 6 h/dia ou 30h/semanal (limite de 10% de faltas)	_____	Pagamento dos empréstimos com taxa de 0,48% até 3,9% ao mês	_____	_____	_____

(continua)

Quadro 4

Programas coordenados pela SDTS, entre 2001 e 2004, segundo suas principais características

	Programas Redistributivos				Programas Emancipatórios			Programas de Apoio ao Desenvolvimento Local	
Valor do benefício	O valor do benefício corresponde a 2/3 da diferença entre a renda familiar e o valor obtido como resultado da multiplicação de 1/2 SM pelo nº de membros da família (média de agosto de 2003 é R\$111,60). O valor mínimo é 0,1 do SM e o teto é de 1,1 SM.	45% do SM, (R\$146 em agosto de 2003) valor para o deslocamento para as atividades de formação e seguro de vida coletivo	2/3 do SM, valor para o deslocamento para as atividades de capacitação e seguro de vida coletivo.	1,5 SM, valor para o deslocamento para as atividades de capacitação e seguro de vida coletivo (R\$315,00 em agosto de 2003)	_____	Varia de acordo com a linha de crédito	_____	_____	_____
Recursos	Orçamento municipal Transferências de recursos do Governo Estadual e Governo Federal	Orçamento municipal (benefício), UNESCO (cursos de formação)	Orçamento Municipal (benefício) UNESCO (cursos de formação)	Orçamento Municipal	Orçamento Municipal e UNESCO	Orçamento Municipal e bancos públicos federais	Orçamento Municipal e FAO	Orçamento Municipal e FAO	Orçamento Municipal e FAO
Tempo de permanência	1 ano podendo ser prorrogado por mais um ano.	6 meses podendo ser prorrogado por até, no máximo, dois anos	6 meses podendo ser prorrogado (redução de 50% do SM)	3 a 9 meses a critério do coordenador do Programa e da parceria	_____	Varia de acordo com a linha de crédito	Seis meses	_____	_____

Fonte: SDTS

Elaboração própria.

3.4 - Desenho do programa Renda Mínima

Os programas de transferência de renda implantados no Brasil foram vinculados, predominantemente, às áreas de assistência social e educação. Com a sua profusão no nível federal, o leque foi se ampliando. Foram criados programas de transferência de renda em diversas áreas, além da assistência social (BPC, PETI) e da educação (Bolsa-Escola), como saúde (Bolsa Alimentação), infra-estrutura (Auxílio Gás) e segurança alimentar (Fome Zero). Na área do trabalho e renda, já em 2001 existiam quatro programas municipais (Franca/SP, Goiânia/GO, São Carlos/SP, e Vitória/ES) e dois estaduais (Rio Grande do Sul e de Goiás), conforme visto no capítulo 2. O programa de Renda Mínima de São Paulo insere-se na área do trabalho, com uma busca pela articulação da transferência de renda com uma estratégia mais ampla de inserção social.

Abaixo, detalharemos os objetivos, as regras, a estruturação do programa e a forma de atendimento aos cidadãos.

3.4.1 - Objetivos

A idéia que sustentava o programa era que se há crianças que não vão à escola ou dela saem cedo porque têm de trabalhar para aumentar a renda de suas famílias, é possível favorecer a ampliação de seus anos de escolaridade, garantindo às suas famílias uma complementação de renda condicionada à frequência escolar de seus filhos. A falta de escolaridade decorrente do trabalho infantil teria, no futuro, a conseqüência de destinar às crianças os empregos mais desqualificados da sociedade – o que provavelmente os levaria a repetir a trajetória de seus pais igualmente pobres, perpetuando a pobreza desta família. Este objetivo é bastante semelhante ao do programa Bolsa-Escola, implantado primeiramente no Distrito Federal.

Assim, os objetivos do programa associavam a complementação de renda familiar à frequência e aproveitamento escolar das crianças e dos adolescentes. Segundo documentos oficiais, as metas eram: garantir a formação intelectual das crianças e dos adolescentes destas famílias, de forma a assegurar-lhes alguns instrumentos que ajudem a romper com o círculo de reprodução da pobreza; complementar a renda das famílias, de modo que elas possam atender às necessidades básicas de seus membros sem depender do trabalho infantil; garantir a permanência e um bom desempenho das crianças e adolescentes na rede

escolar; reduzir o número de crianças em situação de rua e/ou daquelas que participam de atividades remuneradas; e melhorar a qualidade de vida das famílias (ALMEIDA et al., 2002:89).

Porém, dois pontos devem ser ressaltados à idéia de rompimento do ciclo da pobreza na família pela educação de suas crianças. Primeiro, somente uma educação e qualificação profissional não são garantias de obtenção de um trabalho digno no futuro. Como diz Baltar (2003: 150), as *"mudanças no perfil dos empregos em ocupações manuais de grandes estabelecimentos da indústria aconteceram em meio a um aumento das exigências de empregadores quanto ao grau de escolaridade dos empregados, com muitas funções de trabalho manual passando a exigir o primeiro ou mesmo o segundo grau completo, não sendo claro se as novas exigências de escolaridade traduzem realmente necessidades técnicas dos novos processos (...) ou se simplesmente refletem mais amplamente acomodações (...) envolvendo alterações nos procedimentos de recrutamento e seleção (...)"*. O segundo ponto decorre do fato de que caso a responsabilidade de romper o ciclo de pobreza fique a cargo das atuais crianças e adolescentes, esta mudança somente ocorrerá quando a atual geração tornar-se adulta, muitos anos à frente. Isto é, ao longo de muitos anos a situação será a mesma, apenas com transferências governamentais substituindo a renda gerada pelo trabalho infantil. Estas considerações, porém, não pretendem diminuir nem um pouco a importância da educação e da escolaridade para o avanço social de qualquer país.

Portanto, o Programa de Renda Mínima, além de pretender oferecer condições para que as famílias pudessem prover as suas necessidades básicas sem contar com a contribuição resultante do trabalho infantil, previa o acesso dos seus membros aos demais programas da SDTS – esta seria a forma de integrar o Renda Mínima à estratégia paulistana de inserção social. O acesso aos outros programas, segundo seus implementadores, seria uma forma de criar possibilidades de independentização do benefício monetário por meio da elevação do nível escolar, da formação e/ou aquisição de habilidades, bem como estimular o empreendedorismo dos jovens e adultos da família. Os implementadores apostaram que para o alcance de resultados mais duradouros seria necessário que todos os membros da família fossem considerados como público-alvo⁶⁰ (ALMEIDA et al., 2002:90).

60. Este ponto merece um destaque, pois retoma a discussão a respeito do papel da família junto às políticas sociais. Desde suas primeiras experiências brasileiras, os programas de transferência de renda têm como foco a família, representada principalmente na figura da mulher-mãe. A discussão apresenta algumas críticas sobre esta concepção, principalmente quanto ao abandono das responsabilidades do Estado, que deixaria sobrecarregada a família como "unidade cuidadora" de seus membros; e ao papel reservado à mulher de grande responsável pelo cuidado de todos os membros da família (MIOTO, 2004; GODINHO, 2004). Para Sawaya (2004: 21), entretanto, apesar das críticas, a atuação da família junto às políticas públicas é privilegiada, pois, *"além de ser fundada no laço afetivo, ela é um dos raros espaços de sociabilidade e experiência de vida em grupo, na era do individualismo; ela [a família] vive*

Por ser o processo de emancipação parte fundamental na estratégia de inclusão social da SDTS, a definição da área de vinculação institucional do programa de renda mínima da cidade de São Paulo foi um fator considerado de grande importância para os formuladores do programa. Os estudos e as avaliações das experiências de programas de transferência de renda voltados para o grupo familiar apontavam que uma das dificuldades dos programas vigentes era em integrar ações de diversos setores sociais do governo para alcançar os objetivos propostos, principalmente àqueles relacionados a melhoria de condições de todo o grupo familiar (IEE, 1997). Assim, o programa de Renda Mínima, assim como os demais programas redistributivos da SDTS, foi concebido como uma "porta de entrada" para os beneficiários acessarem uma gama de programas emancipatórios que ampliassem o acesso da família aos serviços sociais, principalmente aos relacionados a políticas de trabalho e a renda (cursos de capacitação profissional, intermediação de mão de obra, oferta de crédito, entre outros programas que também não existiam, no nível municipal, antes da criação da SDTS).

Em suma, apesar dos objetivos do Bolsa-Escola, tal qual foram definidos no Distrito Federal, estarem presentes no programa paulistano, houve um "aprimoramento" a partir das críticas que os diversos programas de transferência de renda receberam ao longo de sucessivas avaliações.

3.4.2 - Regras do Renda Mínima: critérios de elegibilidade, cálculo do benefício e contrapartida

Para atingir os objetivos acima, o público-alvo passou a ser composto por famílias de baixa renda com crianças e adolescentes. A legislação aprovada em 1998 definia como criança e adolescente as pessoas com idade entre zero e 14 anos e as famílias de baixa renda eram os núcleos de pessoas formado por, no mínimo, um dos pais ou responsável legal e pelos filhos ou dependentes com idade inferior a 14 anos que tivessem renda até 3 salários mínimos. Outros aspectos operacionais do programa, tais como valores máximos ou mínimos, tempo de moradia na cidade, entre outros, só foram detalhados no Decreto que regulamentou a lei em abril de 2001. Houve alterações na lei e no decreto em janeiro de 2002 e em fevereiro de 2004.

intensamente a contradição entre defender a individualidade de seus membros e discipliná-los. Ela medeia a reprodução social, ao mesmo tempo em que protege e deseja que seus filhos se libertem deste processo; ela é o lugar da indistinção entre poder e afeto, em que o amor incondicional confunde-se, muitas vezes, com poder total sobre o outro". Para conhecer mais a discussão sobre família e política pública, ver Fonseca, 2001.

Já na alteração de 2002, a faixa etária atendida pelo programa foi ampliada para 0 a 16 anos. Esta mudança pretendeu atender a toda população cuja idade estivesse abaixo do permitido ao trabalho por legislação federal. Quando a lei do Renda Mínima foi aprovada, em maio de 1998, esta idade era de 14 anos. A legislação federal foi alterada em dezembro de 1998, quando a idade mínima para o trabalho passou a 16 anos. O programa Bolsa Trabalho, por exemplo, quando teve sua lei aprovada já previa atender jovens acima de 16 anos. A alteração da faixa etária dos atendidos pelo Renda Mínima também teve o objetivo de dar assistência a uma parcela da população que não estava sendo coberta pelos programas redistributivos da SDTS no primeiro ano, a faixa entre 14 (última idade atendida pelo Renda Mínima) e 16 anos (primeira idade atendida pelo Bolsa Trabalho).

Outro critério de elegibilidade do programa foi o tempo de moradia da família no município de São Paulo. Este critério foi imposto na regulamentação de abril de 2001 com o objetivo de evitar a migração de moradores de cidades vizinhas (ou mesmo mais distantes) que fossem atraídos pelos benefícios do programa. O terceiro critério de elegibilidade foi a renda familiar que, na lei de 98, foi estipulada em 3 salários mínimos (SM) no máximo. Por ser um valor absoluto em relação ao número de familiares, este critério penalizava as famílias mais numerosas, onde o número de integrantes que auferiam renda era maior e, portanto, a renda familiar total era maior. Em janeiro de 2002, esta regra foi alterada, passando o valor máximo para concessão do benefício a ser meio SM *per capita*. Também se estabeleceu que um benefício não poderia ser maior que 1,1 SM nem inferior a 0,1 SM.

Para estabelecer esta renda familiar *per capita*, considerou-se como família todos os parentes que residiam sobre o mesmo teto, ou não parentes que contribuíssem economicamente para o sustento da casa. Na alteração de 2002, esta definição foi ampliada para conter todas as pessoas, com parentesco ou não, que formassem um grupo doméstico com interdependências de qualquer espécie – e não só financeira. A regulamentação da lei, em 2001, estabeleceu que a comprovação da renda familiar deveria levar em conta os rendimentos oriundos do trabalho e/ou de outras fontes – incluindo os benefícios concedidos por órgãos públicos ou entidades particulares, doações de vizinhos ou familiares, entre outros – que fossem recebidos por qualquer integrante da família. Caso a soma dos rendimentos fosse menor ou igual ao valor determinado, a família passava a ter o direito ao benefício.

O cálculo do valor do benefício também mudou em 2002, passando de 33% da diferença entre a renda familiar total e o valor de 3 SM para 66% da diferença entre a renda

familiar per capita e o valor de $\frac{1}{2}$ SM *per capita*, respeitando os valores máximos e mínimos dos benefícios descritos acima.

Como contrapartidas ao benefício, a família deveria cumprir uma série de exigências que constavam no Termo de Compromisso e Responsabilidade⁶¹ (TCR) que ela assinava ao entrar no programa – tal qual nos programas que seguiram o modelo de Campinas (SP). A família também se comprometia a manter uma frequência escolar das suas crianças e adolescentes igual ou superior a 85%. Inicialmente, este índice era de 90%, mas foi alterado para a SDTS padronizar os índices do Renda Mínima e do Bolsa-Trabalho. Comprometia-se a impedir a permanência de crianças e adolescentes nas ruas em situação de trabalho e expostos à violência, exploração, discriminação e outros riscos.

Para atestar a situação das famílias periodicamente, foi estabelecido um recadastramento anual, onde elas novamente prestariam contas das informações referentes à elegibilidade, inclusive se expandiu ou diminuiu, se nasceram novas crianças que pudessem ser beneficiárias ou se a renda familiar se alterou. Esta foi uma inovação introduzida pelo programa paulistano, foi alterada em fevereiro de 2004, por meio da lei nº 103.788. Desde então, o recadastramento passou a ser feito a cada dois anos – sendo que a família poderia ser chamada a prestar contas das informações dadas a qualquer momento, a critério da coordenação do Renda Mínima.

61. Constavam no texto do TCR que o responsável pela família perante o Programa não poderia fornecer informações falsas e usar qualquer meio ilícito para a obtenção de vantagens sob pena de medidas cabíveis e ao imediato desligamento. Poderiam ser suspensos os benefícios das famílias que não garantissem frequência escolar das crianças e adolescentes e o pagamento do benefício só ocorreria com a regularização da frequência escolar, porém não teria pagamento de valores com efeito retroativo. O responsável também se comprometia a impedir a permanência das crianças e adolescentes nas ruas em situação de trabalho ou à exposição dos mesmos à violência, exploração, discriminação e outros riscos. Outra obrigação prevista no TRC, seria o compromisso de assumir o custo da emissão de um segundo cartão magnético usado como forma de recebimento do benefício, nas situações de perda, extravio ou dano do primeiro, sendo debitado no valor do benefício ao qual tem direito.

Quadro 5

Critérios de elegibilidade e cálculo dos benefícios, segundo a legislação aprovada, do programa Renda Mínima do município de São Paulo

Critérios de elegibilidade/ cálculo do benefício	Disposições da lei de 06/05/1998 , elaborada antes da implantação	Decreto de regulamentação de 05/04/2001	Alterações da lei 2/1/2002
Faixa etária	0 (zero) a 14 (Quatorze) anos.	Mantida a faixa etária.	Alterada para de 0 (zero) a 16 (dezesseis) anos incompletos.
Tempo de moradia	Nada consta.	Mínimo de 2 anos.	Mantido o tempo de moradia de 2 anos.
Frequência escolar	Nada consta.	Igual ou superior a 90%.	Alterada para igual ou superior a 85%.
Renda familiar mensal mínima para concessão do benefício	Renda Familiar inferior a três salários mínimos.	Renda familiar inferior a três salários mínimos.	Alterada para renda per capita inferior a 1/2 salário mínimo nacional.
Constituição da família	Núcleo de pessoas formado por, no mínimo, um dos pais ou responsável legal e pelos filhos e/ou dependentes de 0 a 14 anos.	Acrescentou-se na definição de família, parentes ou outros indivíduos que residam com o grupo sob o mesmo teto e contribuam economicamente para a sua subsistência.	Semelhante ao do decreto (exceto a idade máxima que passa para 15 anos) alterando- se a redação, denominando como família aquelas constituídas por outras pessoas que possuam ou não laços de parentescos, formando um grupo doméstico de intendência.
Origem da renda familiar para efeito do cálculo e concessão do benefício.	Sem detalhamento.	A comprovação da renda levava em conta os rendimen-tos oriundos do trabalho e/ou de outras fontes de qualquer natureza, incluindo-se os benefícios e valores concedidos por órgãos públicos ou entidades particulares.	Mantido o estabelecido no decreto.
Valor mínimo e máximo do benefício.	Nada consta.	Nada consta.	Benefício não poderia ser inferior a um décimo do salário mínimo e nem superior a uma vez e um décimo do salário mínimo.

Fonte: POCHMANN, 2002; 2003.
Elaboração própria.

Assim, os critérios de elegibilidade eram: famílias com crianças e adolescentes de 0 a 16 anos incompletos; residentes no município há, no mínimo, dois anos; com renda per capita familiar inferior a meio salário mínimo. Deveriam também atender às obrigações estabelecidas no TCR quanto à frequência escolar das crianças e dos adolescentes beneficiados, à retirada das crianças em situação de risco, dentre outros. Com relação a estes critérios, não havia nenhuma inovação por parte do PGRFMM paulistano, conforme podemos observar na caracterização de programas de transferência de renda feita por Silva, Yazbek e Giovanni (2004).

Entretanto, o fato dos demais programas redistributivos da SDTS atenderem os cidadãos dos 16 anos (Bolsa Trabalho) em diante (o Começar de Novo atende beneficiários

a partir dos 40 anos) fez com que outros membros da família, que não as crianças e adolescentes até 16 anos, pudessem ser assistidos por outro programa de transferência de renda – desde que cumprisse os seus critérios de elegibilidade. Esta situação também permitiu que famílias sem filhos ou com filhos crescidos tivessem acesso a algum programa de transferência de renda. Outra diferença importante veio com a definição de grupo familiar, que extrapolou as relações consangüíneas e de dependência econômica. Estes programas pretendiam, em conjunto com o Renda Mínima Municipal, abarcar o cidadão em situação de vulnerabilidade durante todo seu ciclo de vida – e não apenas quando criança ou quando tem filhos pequenos.

3.4.3 - Estrutura do programa Renda Mínima

Condizente com a diretriz de ser uma secretaria enxuta e "*fundada na articulação das ações da SDTS com as demais secretarias, [e] administrações regionais*" (MORETTO e POCHMANN, 2002: 57), a equipe do Renda Mínima era muito pequena. No final de 2004, ela contava com 8 técnicos – sendo 1 coordenador, 1 subcoordenador e 6 técnicos, – além de 2 estagiários⁶². No período do primeiro cadastramento, esta equipe era ainda menor.

Para operacionalizar um programa de tal magnitude, o Renda Mínima precisou de apoio interno e externo da SDTS. Internamente, as equipes dos programas Renda Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo trabalharam em conjunto durante dois anos, seja nos cadastramentos, seja nos atendimentos aos cidadãos, conforme veremos no próximo tópico deste capítulo. De fora da SDTS, o primeiro cadastro contou com a cessão de servidores públicos de diversas secretarias municipais e das administrações regionais (que posteriormente se transformaram em subprefeituras); também houve apoio de alguns beneficiários do Operação Trabalho (no mega-cadastramento de 2002) e bolsistas dos projetos de cooperação técnica entre a SDTS e organismos internacionais (recadastramentos e 3º cadastramento, em 2003).

Os recursos físicos utilizados para os cadastramentos do programa nos distritos foram espaços existentes na Prefeitura (subprefeituras, escolas municipais, etc.) e nos espaços comunitários da região (igrejas, sindicatos). O atendimento aos cidadãos ocorreu em espaços cedidos pelas subprefeituras.

62. Tratava-se de uma equipe multidisciplinar.

Portanto, o programa Renda Mínima conseguiu alcançar a sua meta em curto prazo. Mobilizou atores sociais e órgãos públicos municipais para ajudar na operacionalização do cadastramento e no atendimento ao público. Esta articulação foi fundamental para o funcionamento do programa, dada a enorme quantidade de inscrições/beneficiários e a reduzida equipe técnica. O mesmo ocorreu com o espaço físico. O programa utilizou-se das estruturas existentes da Prefeitura e da rede de serviços da comunidade para cobrir o atendimento em toda a cidade – já que nos quatro anos a SDTS implantou os seus postos descentralizados – Centros de Desenvolvimento Local e Solidário – CDLS, em apenas nove das 31 subprefeituras.

Como o programa Renda Mínima pretendia que seus benefícios fossem concedidos a todas as famílias que se cadastrassem nos dias estabelecidos e atendessem aos critérios de elegibilidade, foi desenvolvida uma ficha cadastral, onde se levantavam informações sobre as famílias. Estes dados visavam determinar se a família atendia aos critérios de elegibilidade, qual o valor do benefício a ser recebido por cada família e outras informações que permitissem conhecer o perfil socioeconômico dos beneficiários. A mesma ficha foi utilizada para os cadastros dos programas Bolsa Trabalho e Começar de Novo. Neste ponto, a experiência da equipe (formada por profissionais de várias profissões com experiência na área acadêmica) e, principalmente, da coordenadora do programa Renda Mínima foi fundamental para elaborar no curto espaço de tempo disponível uma ficha cadastral tão completa⁶³. As fichas cadastrais foram informatizadas, isto é, o cadastro era feito on line no 3º cadastramento, realizado em 2003. A cada novo cadastramento, as fichas foram sendo aperfeiçoadas.

Para operar a seleção das famílias beneficiárias e organizar as informações que constavam na ficha cadastral, foi organizado e mantido pela Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo – PRODAM – um banco de dados⁶⁴, correntemente denominado "do Cidadão", ou simplesmente BDC. O *lay out* da ficha cadastral foi desenvolvido em conjunto com a PRODAM e tinha o objetivo de facilitar a informatização dos dados obtidos com as fichas.

Com base nas informações armazenadas, o BDC cruzava as informações cadastrais com as exigências legais dos três programas envolvidos, a fim de selecionar as famílias

63. A coordenadora do programa Ana Fonseca foi pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Sociais, da UNICAMP, e empreendeu diversos estudos sobre os programas de transferência de renda.

64. A SDTS tinha uma equipe de gestão da informação que contava, no final de 2004 com 2 geógrafos, 3 analistas de sistemas, 1 administrador de empresas e 1 sociólogo. Na PRODAM existia 1 analista de sistema da SDTS que trabalhava com BDC e mais 5 analistas de sistemas, funcionários da PRODAM designados para o trabalho. Dados coletados pela pesquisadora Regina Maria Hirata em entrevista realizada com o assessor técnico da SDTS, Alexandre Lalau Guerra em 26/09/2002.

elegíveis, e estipulava qual seria o valor dos benefícios (vale ressaltar que cada programa tinha critérios de elegibilidade diferentes e a forma de cálculo do benefício também era distinta entre eles). Para viabilizar a convocação, o BDC criava um arquivo de emissão de correspondência postal, com os endereços dos beneficiários a fim de comunicá-los da sua inclusão no programa. Para o pagamento dos benefícios, um arquivo de cadastro era enviado para a instituição financeira que realizava os pagamentos (Banco do Brasil) com as informações para abertura de conta, confecção dos cartões magnéticos e, mensalmente, com o valor a ser pago a cada família. O BDC também organizava o controle contábil dos pagamentos, já que os valores dos benefícios eram distintos. Em caso de suspensão dos benefícios, o BDC criava um arquivo de crédito, que poderia vir a dar continuidade aos pagamentos, se fosse o caso⁶⁵. Pela importância do BDC para o processo seletivo e de pagamento dos benefícios, conclui-se que a parceria da SDTS com a PRODAM foi bem sucedida e fundamental para o alcance dos objetivos.

Este método informatizado de seleção dos beneficiários ajudou a romper com o paternalismo e o clientelismo que muitas vezes marcam os programas sociais, pois poucos deles são universais e necessitam de alguma forma de focalização e seleção dos beneficiários. Na medida que o PGRFMM paulistano também não era um programa universal, tornou-se necessário selecionar seus beneficiários. A forma encontrada acentuou os aspectos de impessoalidade no processo seletivo, inviabilizando a existência das características negativas acima citadas. Neste ponto, a experiência do Distrito federal, desde 1995, já apontava para a importância da seleção informatizada para se alcançar um resultado mais objetivo.

Quanto aos recursos que financiavam os benefícios, eles também foram frutos de uma articulação do Renda Mínima. O financiamento dos benefícios foi feito com recursos da Prefeitura, do Governo de Estado e do Governo Federal. Na sua implantação, o orçamento municipal financiou totalmente o pagamento das transferências monetárias. Por lei, a Prefeitura era obrigada a investir pelo menos 31% do orçamento público em educação. Os recursos para o Renda Mínima e o Bolsa Trabalho eram provenientes destes 31%.

A partir de 2002, a PMSP integrou recursos de Programas de transferência de renda dos governos federal e estadual ao orçamento municipal destinado ao PGRFMM. Os

65. Além da grande quantidade de tarefas que o BDC possuía, ele foi concebido para se tornar uma ferramenta de gestão de programas sociais para todo o poder público paulistano (POCHMANN, 2003). Entretanto, para viabilizar esta tarefa, mais do que os recursos técnicos, seria necessário uma grande articulação política junto aos demais secretarias municipais e órgãos públicos, o que não foi iniciado no período 2001-2004.

recursos transferidos do convênio firmado com governo federal referente ao *Bolsa-Escola/MEC* ocorreu logo no início de 2002 e, a partir de abril de 2002, após o convênio firmado com o Governo Estadual por meio do *Programa Família Cidadã*, foram acrescentados os recursos estaduais. Estas transferências estaduais e federais, entretanto, destinavam-se apenas ao pagamento de parte dos benefícios efetuados pelo programa Renda Mínima (FONSECA et al., 2003:68).

Cada um dos três programas possuía regras de cálculo de benefícios diferenciados, e os programas estadual e federal tinham um alcance bastante menor do que o Renda Mínima municipal. Assim, o Bolsa Cidadã estadual pagava um valor fixo de R\$ 60 e atendia a 12 mil famílias na cidade de São Paulo. O Bolsa-Escola federal pagava um valor mínimo de R\$ 15 e máximo de R\$ 45, dependendo do número de crianças e adolescentes que a família tivesse, e atendeu a 79.000 famílias paulistanas. Para estas famílias, o Renda Mínima municipal complementava o valor dos benefícios até a família alcançar o valor a que teria direito segundo as regras do programa (66% da diferença entre a renda familiar *per capita* e $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*). Segundo os implementadores, 41% das famílias beneficiárias receberam valores financiados por mais de um programa de transferência de renda. As famílias que faziam parte do programa estadual Renda Cidadã, além do benefício, recebiam um atendimento social da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), financiado por um convênio estabelecido com a Secretaria Estadual de Assistência Social (Programa Fortalecendo a Família). Este atendimento será detalhado mais à frente. A SDTS, ao integrar orçamentos de diversos níveis de governo para financiar as ações do Renda Mínima, aumentou a sua cobertura.

O gerenciamento do programa era centralizado na SDTS, por meio da sua coordenação e de sua equipe técnica. A coordenação centralizada definia e padronizava os procedimentos e as normas gerais de ação. Importante destacar o modelo de gerenciamento enxuto implantado, e os ínfimos recursos humanos e físicos do PGRFMM utilizados – especialmente quando comparado ao número de beneficiários. A SDTS conseguiu, pelo menos num primeiro momento, articular as demais secretarias e órgãos municipais em favor de suas ações. Obviamente, tal capacidade de articulação estava intimamente ligada a uma priorização determinada pelo governo municipal a este programa, como também se observava a partir da evolução vertiginosa do seu orçamento municipal.

3.5 - Funcionamento do Programa Renda Mínima

3.5.1 - Cadastramento e Recadastramento

■ Cadastramento e pagamento do benefício⁶⁶

O primeiro cadastramento visava selecionar os beneficiários dos três primeiros programas redistributivos, em abril de 2001 – quando apenas o Renda Mínima contava com legislação aprovada e a SDTS sequer tinha sido formalmente criada. O trabalho circunscreveu-se a 13 distritos da cidade, escolhidos a partir de alguns parâmetros combinados, a saber, baixo nível de emprego, baixo nível de renda, altos índices de violência, baixa taxa de alfabetização, maior presença de crianças e adolescentes, existência de bolsões de pobreza e favelização, presença de moradores de rua e existência de alguma intervenção do poder público municipal⁶⁷. A seleção de distritos foi necessária, pois não existiam recursos orçamentários para atender a todos de uma só vez. Os estudos foram baseados nas Pesquisas de Emprego e Desemprego (PED) realizadas pela Fundação Seade e pelo Dieese entre outubro de 1999 e março de 2000⁶⁸ (MORETTO; POCHMANN, 2002; CESIT, 2003: 16).

Para a primeira etapa, a falta de estrutura própria da SDTS levou-a a contar, como já citado, com o trabalho de funcionários das secretarias municipais de Assistência Social e Educação lotadas nos distritos regionais. A equipe foi constituída por Diretores das escolas, 13 núcleos de ação educativa (semelhantes a delegacias de ensino); 17 supervisões de assistência social; 41 distritos de saúde⁶⁹ (MORETTO; POCHMANN, 2003: 62; CESIT, 2003: 24; SMSP 2004: 62). Os funcionários das secretarias colaboradoras receberam treinamento específico para operar o cadastramento. Na ocasião, eles aprenderam como abordar as famílias, como preencher a ficha cadastral (na versão impressa, inicialmente, ou na *on line*⁷⁰, nos cadastros posteriores), como levantar as fontes de renda das famílias e a dar informações básicas sobre o programa. Os postos de cadastramento instalados em espaços públicos (escolas, sedes dos distritos regionais, dentre outros) foram localizados nos distritos selecionados. Segundo avaliação dos implementadores, os funcionários de

66. Dados coletados nas entrevistas de campo realizada pela pesquisadora Regina Maria Hirata junto a equipe do Programa de Renda Mínima: sub-coordenadora, Márcia Paixão (01/10/2002), Silvana Helena Granemann (21/01/2002), João Marcus Pires Dias (21/01/2002), Tereza Nakagawa (26/09/2002).

67. Os 13 distritos foram Capão Redondo, Lajeado, Grajaú, Brasilândia, Jardim Ângela, Anhanguera, Cidade Tiradentes, Iguatemi, Parelheiros, Marsilac, Sacomã, São Lucas e Vila Prudente.

68. Neste estudo, estimou-se a existência de 309 mil famílias com perfil para participarem do programa Renda Mínima.

69. Até a criação das subprefeituras, no segundo semestre de 2002, a cidade de São Paulo era dividida territorialmente de forma diferente entre as Secretarias Municipais de Assistência Social (supervisões), Saúde (Distritos) e Educação (Núcleos de ação educativa) para a execução das ações descentralizadas.

70. O cadastramento realizado em 2004 e o recadastramento realizado em 2003 foram feitos diretamente no Banco de Dados – Banco de Dados Cidadão, em tempo real, por meio da Intranet PMSP/PRODAM.

outras secretarias, a princípio, demonstraram certa resistência para aderir ao trabalho, alegando dificuldades de natureza administrativa. Porém, depois que começaram a participar das atividades, acabaram se envolvendo com os programas⁷¹.

Começou em novembro de 2001 a segunda etapa do cadastramento dos programas Renda Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo para viabilizar a ampliação de atendimento em 2002 para a população residente em outros 37 distritos regionais. O processo, diferente do inicial realizado em 13 distritos, contou com a colaboração da equipe formada por bolsistas do Programa Operação Trabalho, que substituíram os funcionários públicos de outras secretarias municipais. Por atingir o dobro de cidadãos, a operação foi denominada megacadastro e, prevista nas legislações do BT e do CN, também teve início no final de 2001. Os beneficiários do PGRFMM, cuja permanência prevista em lei era de um ano, prorrogável por igual período, passaram pelo recadastramento somente em meados de abril de 2002. O percentual da renovação do benefício do Renda Mínima girou em torno de 73% (ALMEIDA et al., 2003: 73).

O cadastramento dos programas PGRFMM, BT e CN nos 46 distritos regionais restantes da cidade de São Paulo começou no segundo semestre de 2003, com a inclusão das famílias em 2004 – exceto no caso daquelas pertencentes ao Distrito Regional da Penha. As atividades passaram a ocorrer *on line*, substituindo-se a ficha de cadastro impressa, antes preenchida manualmente. A modernização da tarefa pretendeu tornar o processo mais ágil, de forma a diminuir a quantidade de informações erradas nos cadastros e acelerar a seleção dos beneficiários. A equipe de cadastradores foi formada por egressos⁷² do Programa Operação Trabalho treinados para a empreitada. O fato de beneficiários (megacadastro) ou egressos (terceiro cadastramento) estarem envolvidos nos trabalhos dos programas redistributivos, em especial do PGRFMM, gerou situações complicadas, pois a objetividade do cadastro, em alguns casos, era prejudicada. Ademais, o cadastrador somente poderia ser bolsista por tempo determinado (conforme as regras do acordo com a FAO), sendo dispensado justamente quando estava bem treinado na função, criando a necessidade de contratar novo bolsista e proceder a todo o treinamento novamente (CESIT, 2003: 25).

71. Informações coletadas na pesquisa de campo em entrevistas realizadas no dia 21/01/2002 com os técnicos do Programa Renda Mínima, Silvana Granemann e João Marcus Pires, pela pesquisadora Regina Maria Hirata.

72. Os gestores dos Programas denominavam como “egressos” os indivíduos que foram beneficiários de algum dos Programas Redistributivos e foram selecionados para serem bolsistas do Projeto de Desenvolvimento Solidário (acordo de cooperação entre SDTS/FAO/ABC assinado em novembro de 2001).

Para viabilizar os cadastramentos, os técnicos da SDTS negociavam com o Comitê Gestor⁷³ da subprefeitura a cessão de espaços para abrigar a tarefa. Quando se tratava de área municipal, como escolas, creches ou dependências da subprefeitura, o acordo era fechado no próprio Comitê Gestor. Quando a escolha recaía sobre espaços da comunidade, como igrejas ou sindicatos, havia uma negociação entre o dono do espaço, o poder público local e o técnico da SDTS. No Comitê Gestor também era acordado como a subprefeitura montaria a infra-estrutura necessária para o cadastro (proteção policial, equipamentos, logística, divulgação, etc.).

A SDTS imprimia e distribuía panfletos em postos de saúde, escolas, postos de assistência social e na sede da subprefeitura – que viabilizava ainda outras formas de divulgação, incluindo mídia local, contato com associações de moradores, entre outros.

A família, representada pelo pai, mãe ou responsável, comparecia ao local definido com os documentos necessários (originais e cópias):

- Documento de identidade do requerente;
- Certidão de nascimento ou carteira de identidade de todos os filhos e dependentes entre zero e 16 anos incompletos que residissem com a família;
- Termo de guarda e responsabilidade (caso houvesse dependentes menores de 16 anos que não fossem filhos do requerente);
- Comprovante de matrícula escolar para crianças e adolescentes entre 7 e 16 anos incompletos;
- Comprovante de residência há mais de dois anos no Município de São Paulo⁷⁴;
- Comprovante mensal de renda da família⁷⁵.

O cadastrador conferia os documentos, informava sobre o funcionamento do programa e juntava as cópias junto à ficha cadastral (quando esta era impressa) ou anexava aos documentos o número de seu código de identificação no Banco de Dados do Cidadão (quando o cadastro já era totalmente informatizado). Caso a família requerente tivesse outros integrantes que atendessem aos critérios de elegibilidade dos programas Bolsa Trabalho e/ou Começar de Novo, poderia cadastrá-los no mesmo momento.

73. “O Comitê Gestor era um órgão de consulta, apoio, decisão e aprendizagem coletiva, responsável pelo gerenciamento global das atividades das subprefeituras” (SMSP, 2004: 80). O Comitê Gestor era formado pelo subprefeito, o chefe de gabinete, os coordenadores setoriais da subprefeitura e os assessores do gabinete.

74. Qualquer correspondência ou conta de luz, gás, IPTU ou água de dois anos antes.

75. Por exemplo, recibos, holerites, carteira profissional, declaração do empregador ou do tomador de serviços, declaração de próprio punho nas hipóteses de atividade eventual ou de economia informal ou comprovantes de aposentadoria, pensão ou outros rendimentos.

Durante todo o período de cadastramento, o técnico da SDTS permanecia no local para dar orientações, tirar dúvidas e assegurar o menor número de erros no levantamento das informações. Enganos dessa natureza poderiam comprometer a seleção e atrasar o benefício de todas as famílias, pois o pagamento só ocorria depois que a lista com os selecionados na região fosse totalmente definida e enviada à instituição de crédito encarregada de fazer os acertos. O cadastramento durava entre 20 e 45 dias, dependendo das características da região (número de cadastradores, número de potenciais beneficiários, condições de infra-estrutura adequada).

Uma vez selecionadas as famílias pelo Banco de Dados do Cidadão, sob responsabilidade da Prodam, as correspondências de convocação eram emitidas e o Banco do Brasil recebia as informações necessárias sobre o crédito a ser feito – conforme procedimentos já expostos anteriormente.

A correspondência de convocação informava sobre a integração da família ao programa, a data e o local em que o responsável deveria comparecer para assinar o Termo de Compromisso e Responsabilidade (TCR) e receber a autorização para retirada do cartão magnético, em dia e agência determinada⁷⁶. O benefício monetário poderia ser retirado em qualquer agência do Banco do Brasil, de forma a dispensar grandes deslocamentos da população rumo à região central (ou qualquer outra que fosse determinada). Do fim do cadastramento ao recebimento do primeiro pagamento transcorreram, em média, dois meses.

■ *Recadastramento das famílias*⁷⁷

A partir do segundo semestre de 2002 foi realizado o recadastramento dos beneficiários que completavam um ano de atendimento, abrangendo as famílias dos 13 primeiros distritos administrativos contemplados, cujo cadastramento ocorreu em abril de 2001, com o primeiro recebimento em julho do mesmo ano. Conforme a legislação vigente, o benefício poderia ser prorrogado, desde que mantidos os critérios de elegibilidade. Vale lembrar que os critérios foram alterados em janeiro de 2002. O recadastramento teve como

76. Nos primeiros cadastros, realizados em Lajeado e Capão Redondo, as documentações foram entregues e conferidas no momento da assinatura do TCR. Isso causou muitos problemas, pois surgiram informações conflitantes em relação ao número de filhos, por exemplo, o que alterava o valor do benefício, já definido na ocasião. Depois dessa experiência, os documentos passaram a ser entregues e conferidos no momento do cadastro.

77. Dados coletados nas entrevistas de pesquisa de campo realizadas pela pesquisadora Regina Maria Hirata com a subcoordenadora, Márcia Paixão (01/10/2002); a técnica do programa, Tereza Nakagawa (26/09/2002); a assessora técnica da SDTS, Marina Pacheco e Silva de Rezende Puech; a estagiária de Serviço Social, Silvone Helena Santos Zonaro (responsável pelo recadastramento e que também atua nas visitas domiciliares) e o bolsista da FAO, Izacly Henrique de Oliveira (responsável pelo recadastramento e que já atuou em cadastramentos anteriores). A equipe sofreu algumas alterações durante a gestão.

finalidade atualizar os dados e definir pela prorrogação ou não do benefício, tendo-se em vista a condição socioeconômica das famílias no momento e as novas condições de elegibilidade. As informações atualizadas foram renda familiar *per capita*, escolaridade, situação ocupacional, endereço, número de filhos e idade de cada um e condições de moradia.

Para a operação, a SDTS estruturou postos na região central da cidade. O procedimento diferiu do realizado no cadastramento, que ocorrera nas localidades onde as famílias moravam a fim de evitar grandes deslocamentos. Os beneficiários foram convocados por meio de cartas. A operacionalização das convocatórias foi realizada pela Prodam por meio do Banco de Dados do Cidadão. A entidade também forneceu os equipamentos de informática e fez os cruzamentos entre as informações atualizadas e os novos critérios de elegibilidade, determinando quais famílias teriam seu benefício prorrogado.

Cada equipe que participou do recadastramento foi composta, em média, por dois recepcionistas (estagiários de terceiro e quarto anos de Serviço Social), 20 atendentes responsáveis pela conferência da documentação apresentada pelas famílias (comprovantes de matrícula na escola, de renda, de residência e certidões de nascimento dos filhos), 20 digitadores para coletar e incluir as informações no sistema. A coordenação coube aos técnicos do Renda Mínima.

A interrupção do pagamento do benefício poderia ocorrer em razão de algumas situações: renda familiar *per capita* superior ao limite máximo estabelecido na lei; filho ou dependente em idade escolar com frequência escolar inferior a 85% no mês do benefício, sem justificativa aceita pelo órgão responsável; descumprimento do Termo de Responsabilidade e Compromisso e quando os adolescentes ultrapassassem 16 anos de idade. O valor do benefício era alterado quando a renda familiar *per capita* se modificava, desde que esta permanecesse abaixo de meio salário mínimo, ou quando o número de dependentes com menos de 16 anos mudava (para mais ou para menos).

No momento do recadastramento, os beneficiários não eram informados sobre a sua permanência ou não no programa – o que gerava certa ansiedade, pois as famílias não sabiam se poderiam contar com o benefício ao longo do ano seguinte nem qual seria o novo valor (se fosse o caso). A situação era agravada pelo fato de, segundo os cadastradores, não haver conhecimento ou entendimento das regras de titularidade do programa e das alterações ocorridas entre o cadastramento de 2001 e o recadastramento de 2002.

As famílias que permaneciam no programa eram informadas por correspondência, ao passo que as demais eram desligadas e tinham o pagamento suspenso, sem receber

qualquer tipo de notificação, sendo apenas orientadas a procurar os postos de atendimento para esclarecimentos. Mesmo quem ainda atendia aos critérios de elegibilidade poderia ter o valor do benefício alterado, fato que só viria a conhecer no momento do saque. Por conta do desconhecimento das regras, muitas famílias atribuíam a continuidade ou não no programa à sorte ou a uma situação de generosidade da prefeita (CEDEC, 2002).

É interessante ressaltar, ainda, alguns pontos a respeito dos processos de cadastramento e recadastramento, fundamentais para sua avaliação.

Chama a atenção a constante mudança da equipe de trabalho. À medida que se sucediam os cadastramentos, os servidores públicos (cadastradores na primeira experiência, em 2001) eram substituídos por estagiários, bolsistas do Operação Trabalho, egressos dos programas, entre outros. Essa rotatividade foi prejudicial ao programa principalmente porque o conhecimento adquirido pelos cadastradores se perdia quando da sua substituição. Com isso, as necessidades de treinamento eram consideravelmente maiores e a qualidade do atendimento não melhorava com a experiência adquirida ao longo do tempo. Além disso, o emprego de estagiários no lugar de servidores públicos constituiu uma deformação dos objetivos pedagógicos do estágio.

Por fim, fica claro que o uso de trabalho mais precário (estagiários, bolsistas) foi a forma encontrada para viabilizar a operacionalização de um programa dessas proporções com uma equipe de técnicos tão pequena como a do Renda Mínima, à medida que a capacidade de articulação com outros órgãos públicos diminuía.

A propósito, a articulação com outras secretarias, empresas e órgãos municipais foi bem-sucedida no primeiro cadastramento- e efetivamente constituiu um diferencial positivo para o programa. Mas à medida que novas etapas de cadastro tornavam-se necessárias, a SDTS precisava organizar uma nova articulação com outros atores – numa busca incessante por parceiros. A partir dessa observação, é possível chegar a três conclusões, que podem estar combinadas em maior ou menor grau:

- a articulação realizada pela SDTS junto aos demais órgãos municipais foi desfavorável a eles, de forma que não houve interesse, por parte dos demais órgãos municipais, em renovar o acordo em outras ocasiões;
- o respaldo político garantido pelo governo municipal ao Renda Mínima esvaziou-se ao longo da gestão, o que dificultou à SDTS repetir as articulações;
- a SDTS optou por não priorizar a manutenção de uma equipe de cadastradores que pudesse garantir melhor atendimento à população graças à experiência acumulada, preferindo fazer trocas constantes de trabalhadores.

A falta de informações da população a respeito dos critérios de elegibilidade ou de desligamento do programa constituiu outro problema, provavelmente agravado pela inexperiência e pela falta de treinamento dos envolvidos nos atendimentos. Essa carência dificultou a compreensão do programa como um direito, não um favor, por parte da população. Dificultou-se, assim, a percepção do programa como uma iniciativa não clientelista – vale lembrar que a impessoalidade na forma de seleção dos beneficiários reduziu os aspectos paternalista e clientelista, o que não foi assimilado pela população (CEDEC, 2002). Essas questões ajudam a colocar em outra perspectiva a questão do trabalho dos servidores municipais de carreira – fundamentais para a institucionalização de qualquer programa social.

Porém, mesmo com esses pontos negativos, não pode ser obscurecido o fato de que os cadastramentos do PGRFMM atenderam a todos os distritos da cidade e abarcou, com todos os problemas, uma quantidade gigantesca de beneficiários. Os recursos consumidos, mesmo contando com aqueles extra-SDTS, foram reduzidos diante da tarefa executada.

3.5.2 - Atendimento à população

■ *Postos de atendimento*⁷⁸

Nas subprefeituras onde houve cadastramentos de famílias, criaram-se postos de atendimento para os beneficiários e para a população em geral. A subprefeitura forneceu espaço físico e infra-estrutura, enquanto a SDTS forneceu os atendentes – estagiários treinados pela SDTS para tal tarefa, sob coordenação de um técnico da SDTS, representante da secretaria na subprefeitura. O cidadão também podia obter informações sobre o funcionamento dos programas na sede da SDTS, na região central da cidade.

Nos postos, os problemas mais comuns resumem-se às demandas de pessoas que:

- não participaram do cadastro realizado no distrito de residência e procuravam informações sobre o funcionamento dos programas redistributivos e a data do próximo cadastro;
- foram cadastradas e não foram selecionadas, desejando conhecer os motivos da não inclusão nos programas;
- foram selecionadas e necessitavam entregar alguma documentação para regularizar a sua situação;

78. Dados coletados nas entrevistas de campo realizadas pela pesquisadora Regina Maria Hirata junto à equipe do Programa Renda Mínima: Silvana Helena Granemann (21/01/2002), João Marcus Pires Dias (21/01/2002) e Tereza Nakagawa (26/09/2002).

- eram beneficiárias e estavam com problemas no recebimento do valor (perda de cartão, suspensão do benefício);
- eram beneficiárias e solicitavam revisão do valor (nascimento de filho, morte de alguma pessoa da família, perda de renda familiar);
- eram beneficiárias e solicitavam ajuda para conseguir algum trabalho para aumentar a renda familiar (encaminhamento para os demais programas da SDTS ou para outros serviços);
- desejavam denunciar famílias beneficiadas que, segundo sua avaliação, estavam com irregularidades em relação aos critérios de elegibilidade;
- eram beneficiários dos programas Bolsa Trabalho e Começar de Novo e tinham algumas pendências, de qualquer natureza, em relação à capacitação, às entidades parceiras ou aos programas. Quando o posto de atendimento estava sob responsabilidade de um técnico do Renda Mínima, ele deveria atender a tais demandas. De maneira análoga, quando um técnico dos programas Bolsa Trabalho ou Começar de Novo era o encarregado, ele deveria responder pelos três programas⁷⁹.

Em relação aos postos de atendimento, surgiram outros tipos de dificuldades de articulação. Se por um lado houve complementaridade de recursos, com cessão do espaço e da infra-estrutura pelas subprefeituras e fornecimento de atendentes pela SDTS, por outro lado, as subprefeituras, representantes locais do governo municipal, não eram capazes de prestar informações sobre os programas redistributivos que estavam em andamento no seu território (PGRFMM entre eles).

Reaparece, então, a questão da constituição da equipe. O atendimento nos postos era feito, principalmente, por estagiários, sob coordenação das equipes técnicas.

*Call center*⁸⁰

A Prefeitura Municipal de São Paulo contratou, em 2003, os serviços de uma empresa de *telemarketing* para atender às dúvidas da população por telefone. O número (156) podia ser discado gratuitamente e as atendentes respondiam dúvidas sobre qualquer

79. Para os implementadores, essa forma de organização levou a dois problemas: o técnico tendia a dar mais atenção ao programa ao qual ele era formalmente ligado, em detrimento dos demais; e os técnicos eram subordinados à coordenação de apenas um programa, o que exigia das demais certa “diplomacia” para interferir em um determinado distrito cujo técnico fosse ligado a outro programa. Por conta disso, a atuação conjunta entre os três programas foi extinta em 2003.

80. Dados coletados na entrevista de pesquisa de campo realizada em 21/01 e 26/09 de 2002 pela pesquisadora Regina Maria Hirata junto à assessora técnica da SDTS, Marina Pacheco e Silva de Rezende Puech, que participava, dentre outras atividades, das ações do *call center*, das visitas domiciliares, das atividades dos estagiários e da organização do cadastramento.

programa da prefeitura, além de receber reclamações sobre serviços ou problemas relacionados à cidade.

O telefone 156 passou a ser um poderoso instrumento de informação junto à população, na medida em que passou a responder sobre datas e locais de cadastramento, critérios para inclusão em qualquer programa e encaminhamento de dúvidas mais complexas para os postos de atendimento.

3.5.3 - Acompanhamento e Controle⁸¹

■ *Visitas domiciliares para casos de denúncias e para controle e fiscalização⁸²*

A SDTS contava com uma equipe de estagiários treinados para visitar os beneficiários do Renda Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo. Essas visitas tinham duas motivações básicas: averiguação de irregularidades denunciadas pela população e monitoramento dos beneficiários por meio de amostragem.

As denúncias (feitas em postos de atendimento, pelo *call center* ou outro meio) relativas à prestação de informações falsas geravam a abertura de um processo. A visita tinha como finalidade levantar dados que comprovassem ou não a comunicação. Confirmada a fraude, as provas eram anexadas ao processo e a família era desligada do programa. Segundo os implementadores, cerca de 50% das denúncias eram comprovadas. Muitas vezes havia dificuldade em localizar a moradia e eram necessárias mais visitas para encontrar a família.

O monitoramento e o controle eram realizados com uma amostra de famílias, para conferir seus dados cadastrais e encaminhá-las para atendimentos de outros serviços sociais, quando necessário. As famílias eram escolhidas aleatoriamente pela Prodam, por meio do Banco de Dados do Cidadão. A entidade enviava à SDTS a listagem das famílias selecionadas por bairro. Para garantir a segurança dos trabalhadores envolvidos e otimizar o tempo e o transporte, os estagiários se dirigiam em grupo para o mesmo bairro. As visitas duravam em média 25 minutos. Segundo a assistente social que coordenava o trabalho, para cada grupo selecionado, 64% das visitas eram concretizadas.

Com relação às visitas domiciliares, duas observações tornam-se pertinentes. Apesar da difusão de programas de transferência de renda nos últimos dez anos, ainda há resistência a esse modelo de política pública, sob os argumentos de que: 1) a transferência monetária é apenas um incentivo para a realização, por parte das famílias, das

81. Idem.

82. As visitas domiciliares começaram efetivamente em março de 2002.

contrapartidas exigidas (nas áreas de saúde e educação principalmente), estas sim, um caminho para a superação da pobreza. Dessa forma, a fiscalização do cumprimento das contrapartidas é um fator importante para garantir o apoio político da sociedade; 2) muitas famílias que recebem o benefício não estão realmente em condição de pobreza ou as famílias que mais necessitam dele não são priorizadas, seja por problemas no critério de elegibilidade, seja por problemas no cadastramento.

Assim, o controle feito por visitas domiciliares mostrou-se fundamental para garantir o apoio da sociedade ao PGRFMM. Sem ele, não só os critérios de elegibilidade ou a forma de cadastramento seriam contestados, mas também a validade do programa como um direito das famílias beneficiárias. Portanto, apesar do risco de marcar a prefeitura como um agente "punidor" dos beneficiários, o Poder Público deve realizar tais ações de controle. Tendo-se em vista a relevância dessa iniciativa, deve-se registrar que, como em grande parte das ações da SDTS, a utilização de estagiários nessa etapa não constituiu uma estratégia adequada, por exigir constante renovação dos quadros (o que implicou constantes treinamentos), dado o prazo regulamentar de validade dos estágios.

■ *Acompanhamento da frequência escolar das crianças e dos adolescentes do programa*

Para acompanhar a frequência de crianças e adolescentes junto às escolas municipais e estaduais – compromisso que os pais ou responsáveis assumiam que fosse superior a 85% na assinatura do TCR – não foi criado um sistema de controle ou monitoramento sistemático. A Secretaria Municipal de Educação (SME) fazia, para seu controle, o acompanhamento de todos os seus alunos. A SDTS esperava receber a listagem com a frequência dos alunos para cruzar com os dados de seus beneficiários. Entretanto, o banco de dados da SME não era compatível com o do Cidadão. O exemplo mais claro dessa incompatibilidade era a forma de identificação, que se dava pelo registro acadêmico, na SME, e pelo código do cidadão, na SDTS. Dessa forma, os homônimos precisavam ser conferidos individualmente – o que inviabilizou a troca de dados rapidamente⁸³. Ainda assim, o banco de dados da SME não registrava a frequência escolar, apenas a reprovação ou aprovação do aluno, inviabilizando o encontro de informações⁸⁴.

Quando o Banco de Dados do Cidadão foi construído, apesar da proposta de transformá-lo numa ferramenta de gestão para todos os programas sociais da prefeitura (POCHAMNN, 2003), não foi compatibilizado ao banco de dados da Secretaria Municipal

83. Dados coletados na entrevista da pesquisa de campo realizada em 22/11/2002 pela pesquisadora Regina Maria Hirata junto à equipe da SME, com o Coordenador de Informática, Valmir Aquilino de Freitas e o Assessor Técnico da SME, Dogival Barros Gomes.

84. Dados coletado em entrevista com a coordenadora do Renda Mínima, Márcia Paixão, em 06/12/2004.

de Educação. Embora a SDTS tenha avançado na articulação com órgãos municipais na estruturação do atendimento a um grande contingente de cidadãos, não houve o mesmo grau de integração na construção do banco de dados. No caso do Renda Mínima, esse fator inviabilizou um controle ágil sobre a frequência dos alunos periodicamente, como exige a legislação⁸⁵.

As escolas, tanto municipais quanto estaduais⁸⁶, comunicavam somente os casos de evasão e, nestes casos o benefício era suspenso. A frequência escolar era checada somente no momento do cadastramento, apenas por meio de comprovante de matrícula – o que certamente não garantiu um controle adequado.

A informação disponível sobre frequência e aproveitamento escolar resultava dos dados sobre o total de alunos da rede de ensino. Segundo relatório estatístico da SME, de setembro de 2002, ocorreu um aumento de 6,2% de matrículas em 2002 em relação a 1996. Ocorreu também um aumento de 7,53%, no período, quanto ao índice de promoção. Também houve uma diminuição de retenção (-57,91%) e evasão (-65,91%). Não se sabe, porém, como se desenvolveram tais índices apenas para os beneficiários do Renda Mínima nem qual foi o impacto do programa nos resultados, pois a SME mantinha outros projetos com o objetivo de melhorar a frequência e o aproveitamento escolares (programas de merenda escolar, transporte escolar, uniforme).

■ *Encontro com as famílias*⁸⁷

Os encontros com as famílias beneficiárias foram realizados por meio de reuniões organizadas pelo Renda Mínima em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação (SME), subprefeitura e Prodam. Foram implantados no segundo semestre de 2002, com o intuito de apresentar o programa, detalhando a forma de funcionamento, suas regras e orientações. A idéia era que esses encontros fossem momentos de reflexão sobre a proposta do programa, de discussão acerca dos objetivos a serem alcançados e sobre a importância da escolaridade e da capacitação dos membros da família. Além disso, apresentam-se os demais programas sociais da SDTS para conhecer o interesse de participação da família.

85. Idem.

86. Segundo relatório estatístico da SME, de setembro de 2002, a cidade tinha 1.602 mil crianças e adolescentes frequentando o Ensino Fundamental, sendo que destes, 40% pertenciam à rede municipal (cerca de 552 mil alunos), 60% estavam vinculados à rede estadual (cerca de 775 mil alunos) e 275 mil estudavam nas escolas particulares.

87. Dados coletados na entrevista de pesquisa de campo realizada em 01/10/2002 pela pesquisadora Regina Maria Hirata junto à subcoordenadora Márcia Paixão (01/10/2002), que assumiu em setembro de 2003 a coordenação do programa.

As reuniões eram realizadas nos equipamentos sociais localizados próximos às escolas frequentadas por crianças e adolescentes das famílias beneficiadas. Para a organização dos grupos, a Prodam preparava uma base de dados com as famílias (nome do titular do benefício) e suas crianças (nome, rede, escola, série) e encaminhava para a SME, que organizava os grupos por escola da rede municipal. A SME, por meio dos núcleos de ação educativa (NAE), definia o local (galpões, salas de aula, clubes) e a data do encontro, agrupava as famílias, envolvia e preparava os professores e diretores para a participação nas reuniões.

A equipe do PGRFMM providenciava os convites e a carta para os pais, além de elaborar o conteúdo e os materiais utilizados: material audiovisual do programa (fitas de vídeo e cartazes), material para atividades pedagógicas (recorte e colagem, cartilhas e *folders* dos programas sociais da SDTS) e material para registrar o evento (filmagem e fotografia).

As subprefeituras disponibilizavam pessoal de outras coordenadorias, além da educação. Cada reunião durava cerca de três horas e envolvia aproximadamente 90 funcionários (servidores do NAE, subprefeitura, assistência social, saúde) para grupos de aproximadamente 3 mil pessoas (FONSECA, 2002).

A partir de 2004, esses encontros mudaram de formato para que fosse possível atingir maior número de famílias em menor tempo. De reuniões nas escolas passou-se para assembleias com cerca de 5 mil beneficiários. Realizadas nos meses de abril e maio de 2004, contavam com a parceria da empresa municipal de eventos Anhembi, na região central, em um espaço denominado Sangue Bom – um equipamento cedido pela Secretaria Municipal de Assistência Social. A proposta de apresentar o programa para os beneficiários foi mantida, porém, devido ao grande número de participantes não foi possível manter um espaço de reflexão sobre o programa. Nas assembleias, foi utilizado um vídeo sobre o programa para facilitar a compreensão sobre o mesmo. Segundo os implementadores, o resultado foi positivo, pois todas as famílias que estavam sendo beneficiadas, cerca de 120 mil, foram convidadas e a avaliação é de que o comparecimento foi maciço, apesar de não haver números disponíveis acerca da presença.

Os encontros com as famílias constituem outro bom exemplo da capacidade de articulação de recursos de diversos órgãos municipais em favor do programa Renda Mínima. Esses encontros poderiam ser a base para organização de algum tipo de trabalho socioeducativo junto às famílias beneficiárias. Também poderiam sinalizar uma aproximação entre o poder público e os beneficiários.

Entretanto, o tamanho dos eventos (com público de 3 mil a 5 mil pessoas) inviabilizou qualquer possibilidade de aprofundamento dos temas em discussão. Nessa perspectiva, cabe refletir qual o sentido dos encontros, haja vista que para os beneficiários eram disponibilizadas informações que poderiam ser obtidas nos postos de atendimento e para a prefeitura e o programa não havia condições de iniciar trabalhos socioeducativos nem de promover maior interação com seu público-alvo.

■ *Acompanhamento social*⁸⁸

O Programa Renda Mínima da cidade de São Paulo não chegou a implementar o acompanhamento social às famílias beneficiárias por meio de reuniões de grupos socioeducativo, conforme o modelo adotado pelo programa de Campinas. Mas, um grupo de beneficiários passou por uma experiência piloto a cargo da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), entre agosto de 2002 e dezembro de 2003⁸⁹. Esse grupo, com cerca de 14 mil famílias, tinha seus benefícios complementados pelo governo estadual, por meio do programa estadual Renda Cidadã⁹⁰.

Para apoiar financeiramente a experiência foi estabelecido, então, um convênio entre a SMAS e a Secretaria de Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS) referente ao Programa Fortalecendo a Família – programa complementar do Renda Cidadã estadual. O Programa Fortalecendo a Família previa a transferência de recursos financeiros para o município, que se comprometia a realizar um trabalho socioeducativo com as famílias beneficiárias. Desse modo, o governo estadual, por meio da Secretaria Estadual de Desenvolvimento e Assistência Social, transferiu para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) o valor de R\$ 22,50 por família e o município investiu R\$ 7,50 de seus recursos (valores de outubro de 2002). A contrapartida da Prefeitura de São Paulo foi financiada pela SMAS.

A SMAS também instituiu uma parceria com a Pontifícia Universidade de São Paulo. A idéia foi estabelecer um intercâmbio de conhecimentos entre a universidade e a

88. Dados coletados pela pesquisadora na entrevista de pesquisa de campo realizada em 04/10/2002 junto à gerente do Programa Fortalecendo a Família, Ana Cristina Cesarino Junqueira, e à coordenadora do Renda Cidadã, Maria Luisa Piccinine, ambas da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. As informações também foram coletadas nas entrevistas realizadas em 22/11/2002 junto à assessora da Secretaria Municipal de Assistência Social, Neire Bruno Chiachio, e à secretária municipal, Aldáza Sposati, em 04/10/2002.

89. Importante destacar que, apesar do trabalho de acompanhamento das famílias ter sido realizado, ele não consta na estratégia de inclusão social desenhada pela SDTS. Conforme pode se depreender da descrição das atividades de acompanhamento, a definição das prioridades, das parcerias, dos objetivos e a sistematização do trabalho ficou a cargo da SMAS, sem uma atuação integrada com a SDTS.

90. No trecho referente ao financiamento do PGRFMM, há menção à articulação do financiamento do programa unindo recursos dos três níveis de governo. As 14 mil famílias que recebiam parte do benefício com verba estadual foram incluídas nesta experiência piloto de acompanhamento social.

administração municipal (WANDERLEY; OLIVEIRA, 2004) e construir uma metodologia de acompanhamento social por meio de grupos socioeducativos para cerca de 14 mil famílias.

O Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), administrado pela SMAS, repassou recursos do Programa Fortalecendo a Família para que entidades sociais parceiras da SMAS contratassem cerca de 80 profissionais para supervisionar o trabalho de estagiários responsáveis por realizar o acompanhamento social às famílias. A PUC-SP estabeleceu parcerias com a Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL) e a Universidade Santo Amaro (Unisa) para organizar equipes mistas de estagiários dos cursos de Serviço Social e Psicologia.

A construção do modelo de acompanhamento socioeducativo de famílias foi pautada na importância dos programas de transferência de renda em alcançar seus objetivos referentes à ampliação ou ao resgate da cidadania. Diversas avaliações indicavam que a complementação pode levar a um aumento no consumo de bens necessários à sobrevivência da família, mas não é suficiente para superar uma situação de exclusão social se a entendermos de forma mais abrangente, incluindo questões como a falta de serviços públicos adequados e a precariedade de acesso a eles, a necessidade de se estimular a participação coletiva e social, entre outras.

Conforme Miotto (2004: 49),

Acreditar que a transferência de renda sozinha garante às famílias o estatuto da cidadania é uma forma de continuar operando na lógica de delegar a elas a responsabilidade da proteção social e exigir-lhes tarefas muito maiores do que suas possibilidades objetivas de realização. Como pensar que famílias chefiadas por mulheres com inserção precária no mercado de trabalho, com crianças pequenas e sem uma rede de serviços que suporte as necessidades de cuidado demandadas podem garantir bem-estar apenas com renda transferida?.

Dessa forma, o acompanhamento socioeducativo foi considerado um apoio importante no processo de emancipação das famílias na medida em que as ajuda a se perceberem como sujeitos na sociedade, com direitos bem estabelecidos por meio de uma ação coletiva e que podem ser transformados ou aprimorados por esse mesmo meio.

Foram selecionadas para participar dessa experiência cerca de 14 mil famílias inscritas na SDTS, mas que não haviam sido beneficiadas até o final de 2001. Embora tenham passado por novo cadastramento realizado pela SMAS dentro do sistema de informações de monitoramento e avaliação construído especificamente para esse trabalho,

denominado Sistema de Informação de Gestão Social – SIGS⁹¹, as famílias recebiam o benefício do convênio estabelecido entre a SDTS e a SEADS referente ao Programa Renda Cidadã.

Para a priorização das regiões de atendimento, a SMAS escolheu nove distritos da cidade que apresentavam maior grau de exclusão social, segundo a última pesquisa do Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo⁹², a saber, Guaianazes, Jardim Helena, Itaim Paulista, Sapopemba, Vila Andrade, Pedreira, Grajaú, Cidade Dutra e Jardim São Luís.

Como se tratavam de

grandes conglomerados urbanos, levou-se em conta a diversidade existente no interior de cada distrito (...). Foi utilizada a análise dos setores censitários do Mapa da Vulnerabilidade Social no Município de São Paulo produzido pelo Centro de Estudos da Metrópole – Cebrap sob encomenda da SMAS e divulgado em 2003 (KOGA e RAMOS, 2004: 68-75).

As famílias foram aglutinadas em 661 grupos, com uma média de 19,9 pessoas, coordenados por 127 trabalhadores das áreas de assistência social e psicologia, entre profissionais e estagiários. As reuniões ocorreram em diversos equipamentos sociais distribuídos nas nove regiões.

As entidades envolvidas nesse acompanhamento pretendiam, inicialmente, realizar reuniões quinzenais, onde haveria uma dupla de coordenadores das áreas de assistência social e psicologia, preferencialmente com as mulheres representantes das famílias. Além desse trabalho, haveria encontros trimestrais gerais, onde o número de participantes seria

91. A realização desse novo cadastramento indica novamente problemas de articulação política dentro do governo municipal. As famílias já constavam do cadastro do Banco de Dados do Cidadão, logo não precisariam passar novamente por esse processo desgastante. Outro indício de tensão entre as duas secretarias (SDTS e SMAS) pode ser encontrado no fato de que os textos produzidos por ambas secretarias não citam essa experiência como conjunta. Nos dois volumes de *Trabalho com famílias* (SMAS e PUC-SP, 2004), há apenas uma citação sobre a SDTS referente à experiência do Oportunidade Solidária. Não há sequer indicações que as famílias participantes do acompanhamento eram beneficiárias do Renda Cidadã estadual e do Renda Mínima municipal, apagando este último dos anais da experiência. Por sua vez, a SDTS também não registrou a parceria nos seus documentos. No livro *Outra cidade é possível* (POCHMANN, 2003) há apenas uma menção de que para as famílias que também participavam do Programa Renda Cidadã a “responsabilidade de gestão é da SMAS. (...) a SMAS também preencheu a cota [de beneficiários]” (p. 68). Em *Política de inclusão social: resultados e avaliações* (POCHMANN, 2004), há uma seção para as avaliações dos parceiros internos, como as secretarias municipais de Segurança Urbana, Cultura, Esporte e Lazer e Educação. A SMAS não foi aparece avaliando a sua parceria.

92. O Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo – 2002 mostra os modos e as condições de vida desiguais entre bairros, distritos e regiões da cidade. Foi produzido pela PUC-SP em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE e Instituto Pólis. Na PUC-SP foi desenvolvido pelo Núcleo de Seguridade e Assistência Social sob a coordenação da Profª Aldaíza Sposati.

aumentado com a junção de alguns grupos e os temas abordados seriam comuns a eles (CAMPOS et al., 2004).

A concretização desta proposta foi difícil, principalmente devido à falta de locais com condições adequadas para abrigar as reuniões, freqüentes necessidades de mudanças de locais e um regular comparecimento de crianças e adolescentes cujas mães não dispunham de creche ou de outro tipo de apoio. Além dessas questões de ordem "operacional", os três primeiros meses foram marcados por grande demanda por emprego, à obrigatoriedade de comparecimento às reuniões e à falta de apoio público. Essa dinâmica inicial, impedia o avanço dos trabalhos tal como inicialmente pensado. Uma vez minimizada as expectativas, os temas abordados nas reuniões versavam sobre trabalho, atenção à saúde, habitação popular, lazer e cultura.

Na avaliação da experiência, o primeiro ponto destacado foi o tempo insuficiente para avançar no trabalho, especialmente em condições de incerteza quanto ao horizonte de tempo que efetivamente poderia ser utilizado. O projeto durou 19 meses, mas somente estava garantido nos 12 meses iniciais, sendo, a partir desse momento, objeto de prorrogações. Ainda com relação à avaliação feita pelos participantes do projeto, não houve a definição de parâmetros avaliativos comuns, mas mesmo assim considera-se que houve melhoria na capacidade de comunicação dos beneficiários, nas relações familiares, na auto-estima, além de um maior número de informações acerca de direitos, bem como maior conhecimento e apropriação do território por parte das famílias (CAMPOS et al., 2004).

Resultou de tal atividade uma construção coletiva de metodologia socioeducativa, denominada *Metodologia Proposta*, que contou com a participação das pessoas que atuaram no acompanhamento social. Essa metodologia previa um trabalho de 24 meses com as famílias, divididas em quatro etapas (Implementação, Territorialização, Ações Coletivas e Socialização do Território). Em razão do término dos convênios, entretanto, a metodologia proposta não foi aplicada e testada.

A proposta da SMAS teve o mérito de avançar numa discussão teórica de metodologia de trabalho socioeducativo e de reafirmar, através da ação, a importância desse tipo de atuação junto aos programas de transferência de renda. Porém, como toda implementação de ação pública, ainda há questões e desafios a superar. Apesar da grandeza do projeto, que acompanhou 18 mil famílias durante 19 meses, com mais de 600 núcleos, não se pode perder de vista que o PGRFMM atendia em 2004 mais de 323 mil famílias, quase 20 vezes mais. Portanto, mesmo reconhecendo o esforço e o êxito empreendido na experiência, deve-se ter noção de que os desafios exigem ainda um salto quantitativo de grandes proporções. Ademais, fica a expectativa quanto à implementação da Metodologia

Proposta e seu êxito mesmo perante o número de 18 mil famílias, já que pelo término do convênio tal proposta não teve a oportunidade de ser implementada.

3.5.4 - Interface do Programa Renda Mínima com os demais programas da SDTS

A interface do Programa Renda Mínima com os programas redistributivos Começar de Novo e Bolsa Trabalho ocorreu, como já descrito, desde sua implantação, refletindo-se, no âmbito operacional, no processo conjunto de cadastramento e nas ações dos postos de atendimento. Mesmo com a atuação das equipes separadamente a partir do primeiro semestre de 2003, os cadastramentos continuaram sendo realizados conjuntamente.

Superando a questão operacional, o desenho dos programas redistributivos permitiu que uma família beneficiada pelo PGRFMM tivesse outros de seus integrantes atendidos pelos demais programas (Bolsa Trabalho, Operação Trabalho e Começar de Novo). Segundo Campos (2004: 245), *"20,2% dos beneficiários possuíam ao menos mais um membro de sua família participando desses programas sociais"*.

A partir de 2003, foram implementadas experiências piloto entre o Programa Renda Mínima e os programas emancipatórios – segundo bloco da estratégia. A primeira experiência piloto ocorreu a partir da participação do Programa Oportunidade Solidária em alguns grupos socioeducativos realizados junto aos beneficiários do Programa Renda Mínima que receberam o acompanhamento social realizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social em parceria com as universidades e entidades sociais. Durante as reuniões dos grupos socioeducativos foi realizado um trabalho de sensibilização para identificar pessoas com perfil empreendedor e que desejassem abrir negócios. Esses indivíduos puderam pleitear uma vaga nas ações do Programa Oportunidade Solidária, com a possibilidade de aquisição de crédito no Programa São Paulo Confia para financiar seu empreendimento. Não há, porém, o número de beneficiários que efetivamente participaram do processo, de empreendimentos incubados ou de créditos concedidos. Tal desconhecimento deve-se ao fato de que os beneficiários oriundos do PGRFMM não tinham qualquer tipo de acompanhamento específico.

Já o Programa de Capacitação Ocupacional organizou junto com a Fundação Paula Souza (parceria FAO/Unesco) um curso de auxiliar administrativo para o titular do benefício ou membro das famílias também em 2003. Foram convidadas 330 pessoas, 146 aceitaram fazer o curso, sendo que, destas, 121 o concluíram⁹³. As famílias beneficiárias eram dos distritos de Jardim Helena, Cangaíba, Artur Alvim, Penha e Vila Matilde.

93. Os dados foram informados pela assessoria de imprensa da SDTS em dezembro de 2004.

Portanto, significou um número sem qualquer expressão perante a quantidade de beneficiários atendidos pelo Renda Mínima. Mas deve-se atentar para o fato de que os integrantes de famílias atendidas pelo PGRFMM que também participaram de algum outro programa redistributivo da SDTS tiveram acesso à capacitação oferecida pelo Programa de Capacitação Ocupacional.

Outra experiência piloto do Programa Oportunidade Solidária foi implementada em 2004, para algumas famílias do Programa Renda Mínima – não se tratam das famílias acompanhadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social. O trabalho seguiu o modelo tradicional do Oportunidade Solidária, ou seja, realizou a etapa de sensibilização com duração de 12 horas que resultou em aproximadamente 3 mil pessoas interessadas em constituir empreendimentos⁹⁴. Esta afirmação não significa, entretanto, que os interessados tenham participado de qualquer outra etapa do Programa Oportunidade Solidária além da sensibilização, nem que os cidadãos interessados que avançaram para outras etapas tenham efetivamente participado de algum empreendimento. Para efeito de aproximação, pode-se comparar os números com a evasão tradicional do programa. A primeira turma do Oportunidade Solidária contou com 4.200 beneficiários do Bolsa Trabalho e do Começar de Novo. Dessa turma resultaram 84 empreendimentos, de que participavam 478 beneficiários. Na segunda turma, houve mais de 70% de evasão quando chegaram ao fim as bolsas concedidas pelos programas redistributivos. Assim, não é de se esperar que o acesso ao Programa Oportunidade Solidária tenha sido relevante para o Renda Mínima (CESIT, 2003).

Com relação ao São Paulo Confia, não há dados desagregados por atendimento a beneficiários de outros programas redistributivos separadamente, mas apenas de todos eles agregados, conforme o quadro abaixo. Novamente, os números não são significativos em relação ao total de atendidos pelo PGRFMM.

Tabela 3

Créditos concedidos a beneficiários de outros programas redistributivos da SDTS

Ano	Créditos concedidos a beneficiários de outros programas redistributivos da SDTS
2001	0 (zero)
2002	134
2003	85 ⁽¹⁾

Fonte: CesiT (2003c: 88).

(1) Até julho.

94. Informação obtida junto à coordenadora do Programa Renda Mínima, Márcia Paixão, em entrevista em 06/12/2004.

O Programa Renda Mínima cedeu, também em 2004, o seu cadastro de beneficiários para o Programa São Paulo Inclui com a finalidade de integrá-lo ao banco de dados deste programa e assim possibilitar a participação dos beneficiários nos processos realizados de recrutamento, pré-seleção e encaminhamentos para empregos. Porém, os beneficiários do Programa Renda Mínima não tinham acompanhamento específico, o que impossibilita saber como se deu a interface entre os dois programas. Mas, para efeito de impacto sobre o PGRFMM, também se pode levar em conta o baixo resultado do São Paulo Inclui, que intermediou 130 postos de trabalho nos seus primeiros 15 meses (CESIT, 2003).

Essas informações podem parecer, num primeiro momento, apenas dados estatísticos sem maior relevância para uma correta avaliação do Renda Mínima. Esse tópico, entretanto, ganha extrema importância quando se recorda que a integração entre os programas foi um fator decisivo para o PGRFMM ficar sob responsabilidade e gerência da SDTS. É mais comum no Brasil a vinculação de programas de transferência de renda à área de assistência social ou à educação – ligação que conferiria um desenho distinto ao PGRFMM – no caso da educação, certamente com um controle de frequência escolar mais efetivo. Como se pode apreender dos números apresentados, a pretendida integração foi insatisfatória, não podendo se pensar no Renda Mínima como "porta de entrada" para um conjunto de programas emancipatórios que tenderia a autonomizar a família.

Deve-se refletir, então, sobre os motivos que impediram a integração. O primeiro pode residir no perfil diferenciado dos beneficiários do PGRFMM em relação aos demais programas redistributivos. O Renda Mínima atendeu famílias com crianças pequenas, cujos responsáveis nem sempre podem aproveitar oportunidades de emprego ou capacitação por falta de quem cuide dos filhos. Também havia uma baixa escolaridade entre os titulares do benefício, já que 71% eram analfabetos ou não concluíram o ensino fundamental. Apenas 37% dos titulares eram naturais de São Paulo, portanto a maioria era migrante com laços menos profundos junto à cidade⁹⁵ (FONSECA et al., 2003: 74-77). Assim, essa população somou um baixo grau de instrução à dificuldade em conseguir cuidados aos filhos numa cidade relativamente estranha.

Outra questão que se relacionava com a baixa integração citada era a estruturação das regras do Renda Mínima quanto às contrapartidas e à elegibilidade. O critério de

95. No caso do Bolsa Trabalho, 95% dos beneficiários eram solteiros, 63% já haviam concluído o ensino fundamental e 20% haviam completado o ensino médio. Nesse programa, 77% dos beneficiários eram paulistanos, o que demonstrou um maior enraizamento dos jovens. O programa Operação Trabalho tinha 56% dos beneficiários analfabetos ou com ensino fundamental incompleto — número alto, mas bastante abaixo do índice do Renda Mínima. O único programa cujo grau de instrução dos beneficiários era pior do que o Renda Mínima era o Começar de Novo. Mas a disposição destes beneficiários à procura de trabalho ou à participação em capacitação era distinta, já que não havia necessariamente crianças nas suas famílias (POCHAMNN, 2003). Para um perfil mais detalhado dos beneficiários do Renda Mínima, ver FONSECA et al. (2003).

seleção era a renda per capita, e não qualquer vinculação com emprego ou desemprego. Portanto, não havia motivo para supor que todos os beneficiários estivessem desempregados. De fato, segundo o perfil apresentado no cadastro, apenas 40% estavam nesta condição (POCHAMNN, 2003). Também não havia mecanismo de coerção junto aos beneficiários para que eles participassem de cursos de capacitação ou de seleção para empregos, já que as únicas contrapartidas exigidas estavam relacionadas à presença de crianças e adolescentes nas escolas.

A última questão a ser levantada tem relação com as distintas características de cada programa. Quando se pensa em programas de fomento a empreendimentos populares ou cooperativas e em programas de intermediação de trabalho, deve ter-se em conta o ambiente macroeconômico desfavorável em que tais políticas foram implantadas. Se os resultados foram bastante abaixo dos obtidos junto ao Renda Mínima, com certeza há relação com a complexidade da tarefa a que eles se propunham. Uma situação é transferir renda, outra bem diferente é conseguir um emprego para uma população de baixa qualificação num ambiente de estagnação econômica. Da mesma forma, a concessão de crédito tem regras rígidas devido à obrigação de garantir algum tipo de retorno aos empréstimos concedidos. Com isso, as regras de acesso ao São Paulo Confia nem sempre estavam abertas ao público-alvo do Renda Mínima. A adequação das regras para estimular aos beneficiários do PGRFMM o acesso aos programas emancipatórios ou de desenvolvimento local foi apenas timidamente tentada, com resultados pouco relevantes.

3.5.5 - Resultados do Programa de Renda Mínima Municipal

A expansão do programa nos quatro anos foi bastante significativa, totalizando 323.792 inclusões de famílias e 90 mil desligamentos neste período. O valor médio pago pelo programa às famílias foi de R\$ 111,59. A informação sobre o total de famílias atendidas a cada ano – resultado da soma de inclusões em um ano com o número de famílias já participantes nos anos anteriores, subtraídas as famílias desligadas neste mesmo ano – não foi disponibilizada. No primeiro ano foram incluídas no programa 68.722 famílias e, em 2004, cerca de 180.000 famílias recebiam transferência monetária apenas do PGRFMM – 18.810 famílias recebiam transferências estaduais e municipais e não há dados disponíveis sobre os beneficiários dos programas de transferência no nível federal e do PGRFMM⁹⁶.

96. Os dados sobre famílias incluídas constam em Pochmann (2004 e 2003). Os dados sobre o número de desligamentos e o número aproximado de atendimentos em 2004 foram obtidos junto à assessoria de imprensa da SDTS em

A cobertura do programa foi um de seus aspectos positivos, talvez o mais inovador, considerando-se que as famílias tinham, em média, 4,2 integrantes, chega-se ao valor de 1,36 milhão de pessoas atendidas ao longo do quadriênio (CESIT, 2003). Desse modo, a meta de atendimento, estabelecida pelos implementadores, foi superada – o número planejado para os quatro anos de governo era de beneficiar 309 mil famílias (POCHMANN, 2002; CESIT, 2003)⁹⁷. Embora o programa, em dezembro de 2004, estivesse beneficiando 167,5 mil famílias, pode-se considerar que a meta de atendimento foi superada, pois durante os quatro anos cerca de 323 mil famílias foram incluídas.

Destaca-se, também, a velocidade com que o programa foi implantado: a Coordenação de Programas Sociais Prioritários foi implantada em janeiro de 2001, em abril iniciou-se o primeiro cadastramento e em julho foram pagos os primeiros benefícios.

Outra meta definida pelos gestores foi de implementar o atendimento em todos os distritos regionais da cidade. De fato, o programa atingiu esta meta, pois no final de 2004, em agosto, foram incluídas cerca de 66 mil famílias residentes nos 42 distritos regionais que não haviam sido cobertos ainda pelo programa⁹⁸. Portanto, efetivamente o PGRFMM cobriu os 96 distritos regionais do Município de São Paulo.

Quanto aos recursos para o financiamento do programa, percebe-se que durante os três primeiros anos do governo, o valor previsto aumentou vigorosamente. No último ano ficou pouco abaixo do previsto no ano anterior. Quanto aos valores efetivamente gastos, percebe-se uma inflexão já em 2003, ficando o gasto bem abaixo do valor previsto – situação que se repetiu em 2004.

dezembro de 2004. O número de famílias que recebiam transferência de renda dos programas estadual e municipal foi conseguido junto à coordenadora responsável pelo programa Renda Cidadã na Secretaria Municipal de Assistência Social. Os dados sobre o valor médio do pagamento estão em Pochmann (2003: 77).

97. De acordo com a Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED, realizada pela Fundação Seade e Dieese, entre outubro de 1999 e março de 2000, estimava-se que 10% do total das famílias residentes no Município de São Paulo com crianças de 0 a 14 anos tinham renda de até três salários mínimos.

98. Dado disponibilizado pela assessoria de comunicação da SDTS em dezembro de 2004.

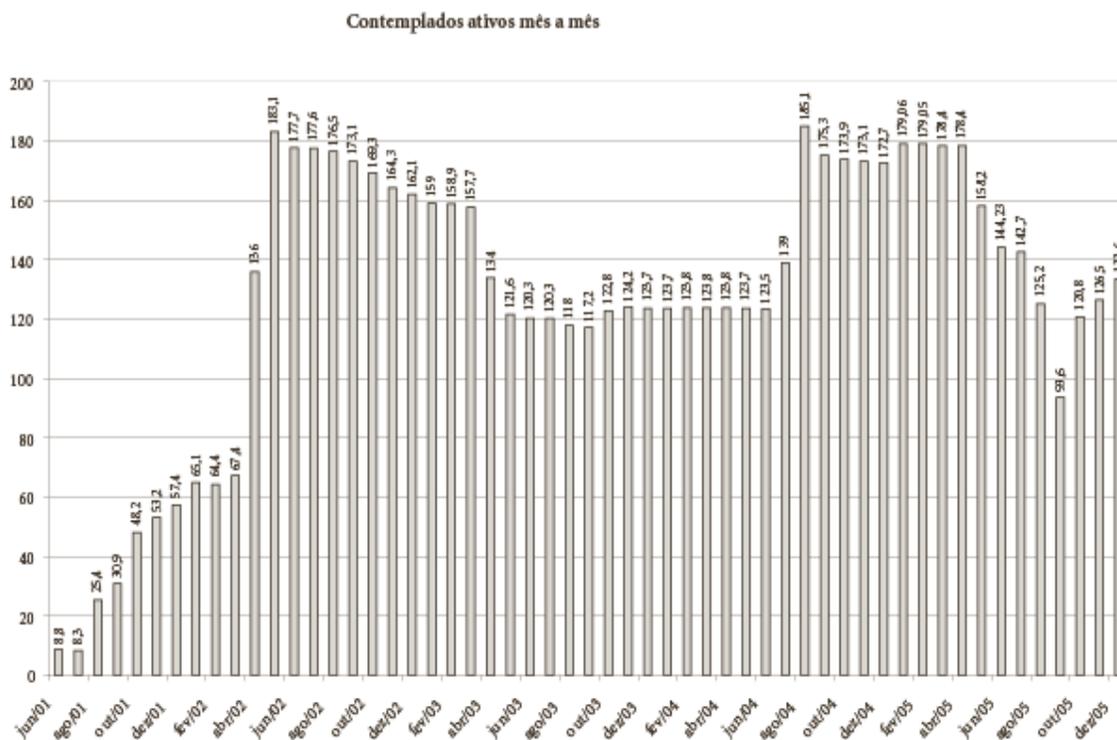


Tabela 4
Gastos, inclusões e desligamentos do Programa Renda Mínima

	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Valor dos recursos financeiros previstos (R\$)	41.000.000	145.050.000	190.062.515	187.688.188	563.800.703,00
Valor dos recursos financeiros gastos (R\$)	19.098.382	161.742.541	151.069.647	150.680.985	522.591.555,00
Número de novas famílias incluídas (1)	68.722	124.890	10.388	66.000	270.000
Número de famílias desligadas (1)	---	---	---	---	90.000
Total de famílias atendidas (1)					180.000

Fonte: Assessoria de Comunicação da SDTS/PMSP.

Elaboração própria.

(1) Valor total aproximado referente apenas a famílias beneficiárias do PGRFMM, sem interface com outros programas de níveis de governo diferentes.

3.6 - Avaliações sobre o Programa

A experiência paulistana apresentou, certamente, aspectos bastante interessantes quanto à forma de implantação, quanto à proposta de articulação de diversos programas distintos, sem falar na magnitude e abrangência de seus números. Entretanto, mesmo com estes "atrativos", as pesquisas de avaliação sobre a SDTS existem em pequena quantidade.

A própria SDTS deixou uma boa base de informações institucionais em forma de três livros (POCHMANN, 2002; 2003; 2004) e em inúmeras pesquisas disponíveis no seu site entre 2001 e 2004. Também a SDTS teve a iniciativa de contratar três institutos de pesquisa para realizarem uma avaliação externa das ações da secretaria, sob diferentes aspectos (DIEESE, apud POCHMANN, 2004; CEDEC 2003a, 2003b, 2003c, 2003d; CESIT 2003a, 2003b, 2003c).

Estes trabalhos ligados à SDTS fazem, em sua maioria, uma avaliação do conjunto de ações pensadas e implementadas por toda a secretaria ou por um conjunto de programas, sem se deter em um deles especificamente. Nos três livros institucionais, os coordenadores de programas traçaram o desenho da ação, as justificativas para suas escolhas e os primeiros momentos da implantação dos mesmos. Apesar de tratar do conjunto de nove programas da secretaria, a organização das obras tratou cada programa isoladamente, permitindo que a opinião do gestor de cada um deles seja especificada. O terceiro livro traz algumas resenhas das principais análises de impacto realizadas pela SDTS.

Com relação às avaliações externas, o Dieese procurou identificar mudanças ocorridas nas condições de vida dos beneficiários dos programas Oportunidade Solidária, São Paulo Confia e dos programas redistributivos. O Cedec procurou, por meio de uma pesquisa etnográfica, analisar a percepção dos participantes dos programas redistributivos em dois distritos da cidade (Grajaú e Lageado) sobre aspectos dos mesmos. E o CESIT avaliou o Projeto de Desenvolvimento Solidário, parceria entre a SDTS e a Unesco, que englobava ações dos programas Oportunidade Solidária, São Paulo Inclui e Desenvolvimento Local⁹⁹. Como o PGRFMM não teve relevante articulação com o Projeto de Desenvolvimento Solidário, não será feita uma revisão das conclusões dessa avaliação nesta dissertação.

99. A avaliação do CESIT ficou restrita à parceria entre a SDTS e a Unesco, havendo poucas informações sobre o Renda Mínima. O relatório detém-se em certo momento nas relações entre os programas da parceria e alguns programas redistributivos. Ele deixa claro que no entender dos avaliadores, os programas Bolsa Trabalho e Começar de Novo são os que têm efetivamente interface com os programas emancipatórios e de desenvolvimento local vinculados à parceria. O Renda Mínima não é citado como parte da interface.

Ainda no âmbito da academia¹⁰⁰, há uma tese de doutorado que procura analisar os modos de enfrentamento da pobreza idealizados pela SDTS e o cotidiano das famílias que integram o público-alvo da secretaria (CAMPOS, 2004).

A partir deste material, resumem-se a seguir as principais conclusões relativas ao PGRFMM de São Paulo.

3.6.1 - Avaliação da SDTS

A avaliação realizada pela própria secretaria acerca de sua ação, não destacou o PGRFMM do conjunto de programas propostos por ela. Alguns dados levantados dizem respeito aos programas Renda Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo; outros dizem respeito à ação de toda a SDTS.

Os gestores acreditam que inovaram positivamente dentro dos paradigmas de gestão pública, ao priorizar a articulação de recursos municipais e da sociedade em prol de seus objetivos. Referindo-se aos acertos de sua ação, os gestores afirmam que

para tanto, contribuiu de forma exemplar a participação e o empenho de todas as instâncias do governo municipal e da sociedade civil, especialmente aquelas situadas no âmbito do “governo local”. A máquina pública municipal, que tantas vezes fora sucateada e tachada de inerte converteu-se, com extrema disposição, aos princípios da estratégia paulistana de inclusão social (BARBOSA et al., 2003: 213).

Por ter uma estrutura enxuta e trabalhar por projetos, segundo a SDTS, seus gastos operacionais foram reduzidos (5,2% e 7,8% de seu orçamento em 2001 e 2002, respectivamente), sendo este o fator fundamental para alcançar a universalização dos programas (BARBOSA et al., 2003: 217). Duas observações cabem neste contexto: primeiro, quanto ao percentual considerado no gasto operacional. As porcentagens indicadas não levaram em conta os gastos operacionais "mobilizados" pela SDTS junto aos demais órgãos municipais – conforme já descrito, não foi pequeno nem momentâneo – tais como Secretaria de Educação e Assistência Social ou subprefeituras. Portanto, a informação precisa ser mais bem qualificada. Ela significa que, em 2002, 7,8% do orçamento da SDTS foi realizado com despesas-meio. Mas não fica claro qual o gasto operacional que a Prefeitura de São Paulo teve com seus programas, já que os da estratégia

100. Há ainda uma dissertação de mestrado da UFRJ, de Inessa Salomão (2004), que busca aferir a validade do modelo linear do índice de exclusão social adotado pela SDTS. Além desses trabalhos, Pochmann (2004) também cita um trabalho de Oliveira (2004) que fala sobre o conjunto de políticas sociais da gestão municipal entre 2001 e 2002.

de inclusão social utilizaram muitos recursos públicos municipais que estavam em orçamentos de outros órgãos. Assim, o índice de gasto operacional total em relação ao orçamento da SDTS foi, certamente, bem maior.

A segunda observação diz respeito ao conceito de universalização das políticas sociais adotado. Os gestores do PGRFMM consideraram como universal os programas que "destinavam-se a todos aqueles que se encontravam abaixo de um certo patamar de renda, ou passando por dificuldades decorrentes da insuficiência de renda" (FONSECA, 2001: 151-2). A partir desse conceito, a SDTS avaliou que primou pela universalização do acesso aos benefícios para a população de baixa renda, apesar de reconhecer que a estratégia de implantação do programa por corte geográfico teve traços focalizantes. Entretanto, tal conceito de "universalidade" é discutível, já que não eram todos os cidadãos paulistanos, ou moradores da cidade, que tiveram acesso aos benefícios. Foi uma parte, certamente a mais pobre, mas apenas uma parte da população. Assim, o conceito de universalidade utilizado diferenciou-se do empregado correntemente no estudo das políticas sociais, quando associado às políticas de educação, saúde e previdência social – estas sim ao alcance de toda a população. Outro aspecto diz respeito à operacionalização do cadastro. Como havia critérios de elegibilidade e o cadastramento das famílias ocorreu apenas uma vez em cada distrito, com duração aproximada de um mês, as famílias que não se cadastraram nessa oportunidade não puderam acessar o programa. Há inúmeros relatos de famílias que não se cadastraram por não confiar que haveria realmente pagamentos e que após um certo tempo (em que já haviam encerrado as inscrições) tentaram se cadastrar. Não conseguiram acessar o benefício, pois não houve novo cadastramento no seu local de moradia (CAMPOS, 2004; CEDEC, 2003). O mesmo vale para famílias que não atendiam aos critérios de elegibilidade no momento do cadastramento, mas cuja condição de vida mudou posteriormente (nascimento de filhos, perda de rendimentos, aumento da família por meio de novos agregados). Por esses dois motivos, destarte a cobertura gigantesca alcançada pelo programa, certamente a maior experiência municipal brasileira até então, não se pode dizer que ele foi um programa universal, nos mesmos moldes da educação, saúde e previdência social.

A avaliação realizada da SDTS foi positiva quanto ao alcance das metas apontadas para 2001 e 2002 sendo superadas em mais de 13%.

Com relação aos beneficiários dos programas Renda Mínima, Bolsa-Escola e Começar de Novo, os dados indicaram que o perfil destes era mais precário do que a média do conjunto de paulistanos. O tamanho das famílias era maior (4,84 pessoas, em

comparação a 3,43 da média), assim como o desemprego (58,3%, em relação a 17,8 da média). A renda obtida era menor, obviamente (BARBOSA et al., 2003: 219).

O uso do dinheiro do benefício era realizado prioritariamente no próprio bairro (83%) e não havia maiores dificuldades quanto ao uso dos cartões magnéticos, exceto a distância entre o local de moradia e as agências bancárias. As informações recebidas sobre o programa foram satisfatórias, segundo pesquisa realizada pela SDTS no momento de cadastramento, e 13% utilizaram o call center, sendo que 71% destes afirmaram ter resolvido todas as suas dúvidas (CAMPOS, 2004: 246-251).

Em 2004, a SDTS levantou dados sobre a melhoria da segurança pública e dos índices de educação como demonstrações de que o PGRFMM teve impacto positivo neste ponto.

Amparado em estatísticas da Secretaria Municipal de Educação, os gestores afirmaram que "como se observa (...), a velocidade da queda dos indicadores de evasão e de repetência mostram-se mais acentuada nos distritos que contam com os programas sociais da SDTS/PMSP" (POCHMANN, 2004: 65).

Esta última análise, porém, também precisa ser mais bem qualificada. Como já levantado nesta dissertação, não havia mecanismo de acompanhamento dos beneficiários – exceto o proposto pela Secretaria Municipal de Assistência Social. Portanto, as associações entre o PGRFMM e a redução de homicídios ou da repetência e evasão escolar devem levar em conta uma série de outras ações do poder público sobre estes problemas. Ficando apenas no nível municipal, foi criada nessa gestão municipal uma Secretaria Municipal de Segurança Pública que adquiriu equipamentos, veículos, contratou mais de 2.500 guardas e implantou 17 bases comunitárias no período (PMSP, 2004a: 37).

Com relação à educação, foram criados programas de transporte de alunos, distribuição de uniformes e material didático, além da construção de Centros de Educação Unificados em vários dos distritos que os programas sociais da SDTS atuavam (PMSP, 2004a: 41-7). Portanto, não se pode afirmar que a ação da SDTS foi a única responsável pelos bons índices apresentados nestas duas áreas. Mas certamente alguma grande influência houve. Como diz a Secretaria Municipal de Educação (em PPOCHMANN, 2004: 124),

A adoção dos programas Renda Mínima e do Bolsa Trabalho (...) condicionados à presença da criança e do adolescente na escola têm se mostrado um aliado junto a outras medidas tomadas, como o reforço da merenda escolar, uniforme, material

escolar e transporte escolar para reverter os índices de evasão e retenção na rede municipal de ensino.

3.6.2 - Outras Avaliações

Neste tópico, resumem-se as avaliações sobre a ação da SDTS ou de algum grupo de programas – como já assinalado, não existem avaliações específicas do PGRFMM. Na tese de doutorado, apresentada na FFLCH da USP, André Campos (2004) procurou avaliar os discursos e a prática da SDTS sob as perspectivas material e simbólica. Em dois capítulos estão centradas essas avaliações: no capítulo 4 (Uma avaliação da SDTS... o que dizem os números) e no capítulo 5 (Mas... o que dizem as palavras).

No primeiro, o autor analisa o resultado de um survey realizado em 2002 pela SDTS, com 2.350 beneficiários escolhidos por meio de sorteio estratificado (metade vinculada ao Programa Renda Mínima). As entrevistas foram realizadas nos domicílios dos beneficiários, situados nos distritos de Brasilândia, Capão Redondo, Iguatemi e Parelheiros. Este survey serviu de base para a avaliação feita pela SDTS e publicada em Pochmann (2003), que já foi comentada no tópico anterior.

A partir de dados sobre os produtos adquiridos pelos beneficiários com a bolsa recebida, o autor conclui que há um uso racional do benefício monetário. Pelas informações do *survey* o autor também assume, como já tinha feito a SDTS, que o nível de informação a respeito dos diversos programas redistributivos é bastante alto (57% dos beneficiários conheciam algum outro programa da secretaria além daquele que participavam; 93% deles não tiveram dificuldades para obter informações sobre os programas; 95% dos beneficiários receberam suas informações pelo correio; dos beneficiários que procuraram o call center da prefeitura, 71% deles resolveram suas dúvidas). Os programas redistributivos também foram bem avaliados pelos beneficiários, que defendem a qualidade do atendimento e a continuidade dos programas.

Ainda nesse estudo, a avaliação com relação às informações fornecidas aos beneficiários, nenhum deles (ou os dois cidadãos que se inscreveram, mas não foram aceitos) soube precisar os motivos pelos quais algumas famílias foram aceitas e outras não. Nem por que o valor recebido era diferenciado e qual o critério para estabelecer este valor em cada caso. Campos (2004: 301, 319) questiona, a partir destes depoimentos, a questão da amplitude e publicidade do programa, bem como a articulação com demais órgãos da prefeitura. Assim, esta avaliação não confirma o resultado positivo apontado no estudo

realizado em 2003 quanto às informações que a população apreendia a respeito do Programa Renda Mínima.

O estudo realizado pelo Cedec teve como eixo central uma reflexão sobre formas de avaliação de políticas públicas atentas à perspectiva da população-alvo (suas expectativas, demandas, motivações, representações e valores), identificando questões gerais e específicas a cada um dos Programas – Bolsa Trabalho, Começar de Novo e Renda Mínima por meio de casos etnográficos.

Foram realizadas entrevistas com famílias de beneficiários, funcionários das administrações locais, parceiros institucionais (coordenadores e monitores de atividades e cursos de formação e capacitação oferecidos aos bolsistas), além de comerciantes locais.

A avaliação do Cedec apresentou elementos importantes sobre como a população percebe e entende o programa. O PGRFMM é considerado importante, porém paliativo. Há um real impacto do programa sobre as estratégias de sobrevivência dos beneficiários (a hierarquia de gastos e usos dos recursos, a ausência de investimentos em iniciativas econômicas próprias), mas o desejo e as expectativas dos beneficiários seguem o sentido da (re)inserção no mercado de trabalho (aquisição de capacitação e experiência profissional). Este desejo é fruto de uma ética que valoriza moralmente o trabalho e outras formas de ocupação do tempo.

O PGRFMM também vem corroborar a visão do ensino escolar como principal (senão única) possibilidade para as gerações seguintes romperem o ciclo de pobreza que acomete suas famílias, visão esta muito disseminada junto ao público-alvo do programa.

Entretanto, a pesquisa alerta que os "ruídos na comunicação" entre a população-alvo, os formuladores (SDTS) e aqueles que implementam os programas localmente (funcionários da prefeitura e parceiros institucionais) acabam por reforçar a imagem de arbitrariedade do poder público. Isto numa situação em que se busca justamente combater esta imagem. Há, assim, a necessidade de publicização dos critérios para seleção e renovação dos beneficiários, da definição do valor dos benefícios pagos, dos objetivos dos programas e cursos e atividades correlatas (CEDEC, 2002).

Também a avaliação realizada pelo Dieese registrou a importância da intensificação das ações de comunicação junto aos beneficiários, visando avançar na percepção da política implementada como um direito do cidadão. Isto, após destacar que a *"implementação em larga escala dos programas sociais foi adequadamente focalizada e possibilitou aos seus beneficiários o resgate de sua cidadania (...)"* (POCHMANN, 2004).

CONCLUSÃO

Ao longo desta dissertação, procurou-se entender a concepção, a implementação e o funcionamento do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal da cidade de São Paulo (2001-2004). A tentativa foi de apreender quais contribuições essa experiência pode dar à discussão sobre programas de transferência de renda, que se tornaram marcantes na área de assistência social e de educação nos últimos dez anos.

O programa paulistano teve clara influência das experiências européias nessa área. Tais experiências, principalmente no período dos anos dourados do capitalismo, entendiam a transferência de renda como apoio decisivo para o cidadão em momento de privação de acesso ao trabalho, apoio este que se vinculava fortemente a inúmeras ações complementares – seja capacitação, seja acesso à intermediação de empregos. Com a crise capitalista do final dos anos 70, o enfoque dos programas europeus foi ligeiramente alterado, a partir da percepção de que o desemprego não era apenas uma questão conjuntural e de rápida solução. A experiência paulistana seguiu nesse caminho, ao entender que o pagamento do benefício monetário deveria vir acompanhado de uma estratégia de emancipação social e econômica e de um projeto de desenvolvimento local.

Quadro 6

Definições estratégicas do PGRFMM

Definições estratégicas
<p>Objetivos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ garantir a formação intelectual das crianças e dos adolescentes das famílias atendidas, de forma a assegurar-lhes instrumentos que ajudem a romper com o círculo de reprodução da pobreza; ▪ complementar a renda das famílias, de modo que elas possam atender às necessidades básicas de seus membros sem depender do trabalho infantil; ▪ garantir a permanência de crianças e adolescentes na rede escolar e seu bom desempenho nos estudos; reduzir o número de crianças em situação de rua ou que participam de atividades remuneradas; ▪ melhorar a qualidade de vida das famílias.
<p>Público-Alvo</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ famílias com crianças e adolescentes de 0 a 16 anos incompletos; ▪ residentes no município há, no mínimo, dois anos; ▪ com renda per capita familiar inferior a meio salário mínimo.
<p>Contrapartida</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Atender às obrigações estabelecidas no TCR quanto à frequência escolar das crianças e dos adolescentes beneficiados (85% no mínimo), à retirada das crianças em situação de risco, dentre outros.
<p>Área Geográfica de Atuação</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 96 distritos administrativos da cidade, sendo 13 em 2001, 37 em 2002 e 46 em 2003/2004. Os distritos foram incorporados segundo alguns parâmetros combinados, a saber, baixo nível de emprego, baixo nível de renda, altos índices de violência, baixa taxa de alfabetização, maior presença de crianças e adolescentes, existência de bolsões de pobreza e favelização, presença de moradores de rua e existência de alguma intervenção do poder público
<p>Parcerias</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ governo federal; ▪ governo estadual; ▪ secretarias e empresas municipais; ▪ outros programas da SDTS; ▪ FAO; ▪ Unesco; ▪ Umes; ▪ Fundação Paula Souza.

O programa paulistano também manteve alguns aspectos daqueles de transferências monetárias usuais no Brasil e na América Latina. No Brasil, eles estão majoritariamente ligados à área de assistência social ou à de educação. O alvo é, freqüentemente, a família pobre com crianças em idade escolar e a contrapartida exigida consiste, em geral, na presença dessas crianças nas salas de aula. No PGRFMM, tanto o foco quanto a contrapartida seguiram a experiência nacional. As experiências ligadas à área do trabalho

ainda são incipientes para que se possa tipificá-las precisamente. É justamente nessa lacuna que a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS) do Município de São Paulo pretendeu inovar e contribuir.

Com relação aos critérios de elegibilidade, cálculo do valor do benefício e contrapartidas exigidas, o PGRFMM não se diferenciou das demais experiências nacionais. Seu avanço esteve no fato de pretender integrar uma estratégia de inclusão social mais ampla, que englobou nove programas distintos em três eixos (redistributivos, emancipatórios e de desenvolvimento local). Dessa forma, o município inovou a partir da crítica mais freqüente a esse tipo de programa: que eles criam uma dependência do cidadão em relação ao benefício e não contribuem para a inserção social por meio de trabalho e estratégias de geração de renda. O Renda Mínima paulistano procurou dar uma resposta a essa crítica, o que o levou a ser vinculado à SDTS, que gerenciava também os demais oito programas da "estratégia paulistana de inclusão social".

Outra inovação do programa se deu nos cadastramentos, quando conseguiu mobilizar recursos humanos e materiais de parceiros públicos. Dessa forma, os gastos específicos da SDTS com a tarefa foram bastante baixos, apesar de não haver cálculos sobre o custo total para todos os agentes públicos envolvidos. Tal inovação teve como conseqüências a ampla cobertura dos beneficiários, fato incomum na época em que o programa foi lançado, e cadastramento em área geograficamente dispersa, o que seria impossível com o número de servidores reduzido com que a secretaria contava.

A análise dessas inovações evidenciam o êxito alcançado com os megacadastramentos e a ampla cobertura. A proposta de integração do Renda Mínima aos programas de capacitação, de intermediação de mão-de-obra, de apoio ao empreendedorismo e de acesso ao crédito não se concretizou. Em parte pelas dificuldades existentes em uma proposta como essa por conta das características da exclusão social, em parte por problemas nos processos de implementação e execução do programa.

Ainda assim, as inovações podem ser, como estão sendo, disseminadas. O cadastramento do Bolsa Família federal, utilizando os recursos municipais, parece ter aplicado o modelo paulistano, em outro nível de governo, lançando mão da estratégia desenvolvida pela SDTS¹⁰¹. O programa federal, em dezembro de 2005, contava com mais de 8.700 mil beneficiários sem que o governo tivesse que montar uma estrutura de cadastramento própria e arcar com os custos de um projeto dessas proporções. A

101. Ana Fonseca, que implementou o PGRFMM paulistano, foi convidada em 2003 para a secretaria executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Nesse cargo, elaborou a estratégia de ampliação do número de beneficiários do Bolsa Família.

emancipação das famílias mais vulneráveis por meio da geração de trabalho e renda também é o desafio perseguido pela assistência social, de acordo com as diretrizes da Norma Operacional Básica (NOB) que passou a vigorar em 2005. Neste caso, entretanto, é preciso aprender com as dificuldades do programa e os limites inerentes a tal proposta.

Esses limites aparecem, por exemplo, na questão da dependência do cidadão em relação ao benefício pago pelo governo, que se mostrou mais complicada. Parece que o modelo de transferência de renda adotado atualmente no Brasil não é compatível com políticas de trabalho e geração de renda em massa, sendo necessárias mudanças. Destaca-se o fato de não existir, entre os critérios de elegibilidade, a necessidade de o indivíduo estar desempregado. Portanto, possuindo renda baixa e crianças em idade escolar, toda família pode se inscrever nesses programas (todos aqueles implantados no Brasil e mesmo o de São Paulo, que pretendia estimular a integração), mesmo que os adultos trabalhem – mas recebam uma renda pequena – ou não tenham disponibilidade para trabalhar, seja por doença ou por não ter com quem deixar os filhos.

Outro limite sério relaciona-se ao perfil dos responsáveis pelas famílias, que é bastante frágil. Muitas vezes a simples existência de uma oportunidade de emprego ou trabalho não é suficiente. Isso porque pode haver outros problemas associados à pobreza, tais como doenças crônicas, alcoolismo, falta de dinheiro para transporte rumo ao trabalho, falta de creches públicas para os filhos na ausência do responsável, falta de equipamentos de saúde, falta de educação formal mínima exigida pela oportunidade, entre várias outras dificuldades possíveis. Em compensação, há famílias que apenas precisam de um suporte num momento de dificuldade para superar uma situação de crise. O desafio é de como selecionar as famílias que precisam apenas de um apoio temporário ou de uma oportunidade de emprego e quais precisam de um apoio público mais complexo e duradouro para chegar à situação de aproveitar uma oportunidade de trabalho.

Assim, buscar a emancipação econômica de todas as famílias envolvidas no programa somente por meio de políticas de trabalho e renda é um caminho complicado, na medida em que há um porcentual que necessita de um apoio muito mais profundo para conseguir dar esse passo. O acompanhamento social tem se mostrado, pela experiência, a saída mais adequada para o problema, mas ainda não se conseguiu projetar sua aplicação em larga escala.

Por fim, fica aberta a questão de como possibilitar a emancipação econômica de famílias pobres, mesmo quando amparadas pelo poder público, diante de uma conjuntura econômica em que a condução da política é marcada por altos juros e câmbio subvalorizado; quando há uma carga tributária desigualmente distribuída; quando falta uma

política industrial que sinalize aos empresários maior segurança ao investir; e em um contexto de precarização acentuada do mercado de trabalho.

O estudo desenvolvido nesta dissertação permitiu o conhecimento da anatomia do processo geral e decisório do programa municipal de Renda Mínima, com seus subprocessos e subsistemas – em que é mais fácil analisar seus méritos e suas falhas.

Gerencialmente, a estratégia de inclusão social proposta previa que os nove programas deveriam contar com equipes pequenas e ágeis, como forma de romper as limitações burocráticas identificadas pelos gestores da SDTS como característica das políticas de inclusão social tradicionalmente implantadas no Brasil. O programa Renda Mínima de fato atendeu a essa exigência, tendo uma equipe multidisciplinar de apenas oito técnicos e uma equipe de estagiários. Porém, o custo dessa concepção se apresentou em um programa altamente centralizado, em que os parceiros não conseguiram passar para a população informações sobre o funcionamento do programa, como mostram as avaliações de Campos (2004) e Cedec (2002).

Mesmo com a centralização, os técnicos responsáveis pelo programa mostraram competência em implantar decisões em relação ao Renda Mínima. Como a ação enfatizou a ampliação da cobertura, esse aspecto se destaca, com grande agilidade e capacidade para conseguir recursos junto aos atores locais.

Se de um lado conseguiu-se um bom resultado quanto à expansão da cobertura, de outro, faltou tempo para se dedicar aos outros objetivos do programa. Ficou clara a falta de tempo para que as ações se tornassem rotineiras de maneira adequada ou que fossem reordenadas ou aperfeiçoadas. A implementação do caso paulistano foi extremamente rápida, como já sublinhado várias vezes. Mas algumas dificuldades operacionais não foram superadas e comprometeram o programa. Elas abrangiam o entendimento das regras por parte da população e do público interno da prefeitura, o atendimento às famílias, o acesso das famílias a programas de trabalho e renda e a inclusão de novas famílias nas áreas já cadastradas.

No caso da integração com atividades que promovessem a emancipação social e econômica, todos os projetos pilotos foram implantados no último ano de governo, comprometendo a possibilidade de afinar a integração.

Considera-se que o processo de divulgação e informação do programa não foi satisfatório. O primeiro problema relaciona-se com o já citado desconhecimento por parte da população dos critérios de elegibilidade e do cálculo do valor do benefício. Como já

constatado nesta dissertação, essa situação criou a percepção de que a sorte ou apadrinhamento permitiam o acesso de uma família ao Renda Mínima. Assim, o esforço de impessoalidade no processo seletivo e de combate ao clientelismo não foi percebido pela população. A falta de informações ainda se refletiu na dificuldade de a população entender o programa como um direito seu, não um favor, e de se apropriar dele.

Os motivos que levaram à deficiência de informações podem ser três, combinados com maior ou menor intensidade:

- 1) As regras de cálculo do benefício não eram de simples entendimento e o controle das informações prestadas no cadastramento não foi adequado. Assim, disseminou-se a idéia de que muita gente que não precisava receber o benefício, enquanto outros mais necessitados não tinham acesso a ele.
- 2) A articulação da SDTS com os setores da prefeitura que atuaram junto aos cidadãos foi falha no sentido de explicar os critérios que norteavam o programa e de fazer com que se apropriassem das informações – apesar do sucesso inicial em utilizar os recursos humanos, materiais e de infra-estrutura de outras secretarias e empresas municipais.
- 3) A constante troca de equipes de atendimento e de cadastramento elevou a necessidade de treinamento e capacitação dos servidores, impedindo que o acúmulo da experiência se revertesse em melhoria da qualidade do atendimento. Para agravar a situação, a qualificação das equipes que auxiliavam os técnicos do programa foi prejudicada. Primeiro foram servidores municipais de outras secretarias, depois foram utilizados estagiários, ex-beneficiários e bolsistas para fazer o trabalho.

A partir deste último ponto, surgem algumas questões sobre a seleção dos agentes implementadores. No texto *Programas de Renda Mínima para famílias carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação* (1998)¹⁰² são relacionados os determinantes institucionais que contribuem para o sucesso ou fracasso desses programas, entre os quais estão "as características e qualidades do pessoal envolvido na sua direção e gestão e na sua operação rotineira" (p. 234). A experiência paulistana vem, a nosso ver, confirmar essa hipótese.

Positivamente, é possível avaliar que o fato de a equipe técnica (gestão e articulação política) da SDTS ser formada por pessoas envolvidas no debate de políticas públicas, seja na academia seja nos movimentos sociais, contribuiu em muito para que houvesse grande

102. DRAIBE, S.; MONTALLI, L.; FONSECA, A.M.M. (1998).

agilidade na formulação de uma boa ficha cadastral, de montagem de uma logística de cadastramento e de critérios impessoais de seleção. O aprimoramento constante do programa pode ser exemplificado, mas não esgotado, nas mudanças da legislação com relação aos critérios de elegibilidade e de cálculo do valor de benefício. A concepção bem-estruturada do programa e a proposta de integração com ações complementares na área do trabalho também têm um débito com a qualidade da equipe que gerenciou o programa.

Porém, o uso contínuo de mão-de-obra não qualificada ou em formação (notadamente egressos dos programas sociais e estagiários da SDTS) nas atividades operacionais (cadastramento, monitoramento, atendimento ao público) e a rotatividade em razão das mudanças freqüentes nas equipes de atendimentos (pelo encerramento dos contratos) levaram a uma perda da experiência acumulada por esses servidores. A melhoria da qualidade do atendimento evoluiu muito lentamente e as necessidades de treinamento da equipe cresceram bastante.

No tocante à seleção dos beneficiários, a SDTS perseguia a abolição do clientelismo e do paternalismo, em favor de uma definição "técnica" do perfil dos beneficiados e da estratégia de implantação. Para lidar com essa questão, criou-se um sistema de seleção com critérios objetivos, em que os dados obtidos nos cadastramentos eram analisados por sistemas informatizados que definiam os que seriam beneficiados e os que estariam fora dos critérios de elegibilidade. A definição dos distritos a serem atendidos em primeiro lugar também seguiu critérios objetivos bem definidos, como se vê no Quadro 6.

Quanto aos sistemas internos de monitoramento e avaliação, há problemas a superar. A contrapartida exigida da família era a freqüência escolar de crianças e adolescentes, com presença em pelo menos 85% das aulas. A Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Estadual de Educação não fizeram o acompanhamento nem o repassaram à SDTS. O banco de dados das secretarias de educação (estadual e municipal) não eram compatíveis com o do cidadão (BDC) da SDTS. Esse empecilho ganhou especial relevância na medida em que o apoio popular a programas de transferência de renda têm sido muito condicionados à eficácia do monitoramento das contrapartidas e à percepção de lisura no processo de seleção dos beneficiários. Como já visto, a percepção sobre o processo seletivo foi afetada negativamente com a falta de informações adequadas e o insucesso em garantir a freqüência escolar também parecer ter enfraquecido politicamente o programa.

Outra forma de monitoramento e avaliação empreendida foi o acompanhamento social, que não conseguiu concretizar um modelo de atendimento adequado, em razão das grandes dimensões quantitativas e do prazo insuficiente. A proposta coordenada pela

SMAS conseguiu imprimir uma experiência a pouco mais de 14 mil famílias, número ainda pequeno perante o total de famílias beneficiadas pelo programa. A dúvida a respeito de como acompanhar um grande número de famílias fica evidente na observação dessa atividade no programa federal Bolsa Família. Até o presente momento, a questão ainda não está resolvida na esfera nacional – provavelmente por ser uma das mais complicadas discussões: como fazer o acompanhamento de cinco ou dez milhões de famílias?

Para conjugar a pequena equipe do programa, os reduzidos recursos materiais e de infra-estrutura e a impessoalidade na seleção dos cidadãos para participar do PGRFMM, a SDTS articulou uma rede de equipamentos públicos de âmbito municipal que permitiu o gerenciamento de um empreendimento de tal magnitude. Entretanto, tal capacidade de articulação perdeu força ao longo do mandato, o que significou problemas de infra-estrutura (por exemplo, o cadastramento foi descentralizado nos bairros, ao passo que o recadastramento foi concentrado no centro da cidade), de recrutamento de equipe (formada por servidores públicos das secretarias de Subprefeitura, Educação e Assistência Social, depois por bolsistas, estagiários e egressos) e de disputa de recursos (o orçamento do programa aumentou entre 2001 e 2002, diminuindo no biênio seguinte). Em compensação, a articulação nas esferas federal e estadual foi exitosa na integração dos programas de transferência de renda nos três níveis de governo.

Outro problema foi a integração das ações entre os nove programas implantados pela SDTS. Trata-se de uma questão crucial, pois a justificativa para que o Renda Mínima fosse inserido na estrutura da SDTS (e não na educação ou assistência social) foi a sua integração com uma estratégia de emancipação econômica dos cidadãos. Os números demonstram que, onde houve, tal integração não foi significativa em relação ao total de atendidos pelo programa. Deve-se assinalar que somente após a incorporação de todos os distritos do município ao programa começaram a ser estudados caminhos que propiciassem a integração. O Renda Mínima se aproveitou das experiências dos demais programas redistributivos da SDTS para iniciar a formulação de uma maneira mais adequada ao perfil de seus beneficiários.

Porém, trata-se de uma tarefa árdua, na medida em que envolve famílias com baixíssima escolaridade, presença de crianças e adolescentes e renda reduzida. A estratégia de inserção dos beneficiários mostra-se bastante complicada, principalmente se não há um acompanhamento das famílias que permita identificar aquelas com maior facilidade de autonomização. Por fim, o tempo disponível para a integração das famílias beneficiárias em programas emancipatórios foi totalmente insuficiente para permitir a articulação entre ações de modo eficaz.

Merece espaço no debate, ainda, a necessidade de desenvolvimento de ações intersetoriais, que integrem diversas áreas da política social. A experiência do Renda Mínima de São Paulo demonstrou que a concepção e a formulação do processo não foram suficientes para viabilizá-lo. Tal integração, se iniciada desde a concepção do programa, poderia ter facilitado o entendimento nas etapas seguintes. A SDTS optou por formular um desenho para depois viabilizá-lo com as demais secretarias municipais. Essa postura acarretou, por exemplo, na impossibilidade de acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários (contrapartida legal do programa, que deveria levar à exclusão daqueles que não a cumprissem) por conta da incompatibilidade dos bancos de dados da SDTS e da SME.

Essas são algumas questões que permanecem no debate sobre o modelo mais adequado de programa de distribuição de renda para o país.

No tocante aos resultados obtidos pelo programa desde 2001, os principais encontram-se no quadro a seguir.

Quadro 7

Principais Resultados do PGRFMM (2001-2004)

Principais Resultados	
Famílias atendidas:	323.792
Pessoas atendidas (supondo a média de 4,2 membros por família):	1.359.926
Renda média inicial das famílias atendidas ⁽¹⁾ :	R\$ 243,76
Valor médio dos benefícios ⁽¹⁾ :	R\$ 111,59
Principais formas de acompanhamento:	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ encontro com as famílias (em conjunto com Subprefeituras e Secretaria Municipal de Educação) → grupos de 3.000 beneficiários; ▪ encontro com as famílias → grupos de 5.000 beneficiários; ▪ acompanhamento social (em conjunto com a Secretaria Municipal de Assistência Social) → 18.810 famílias atendidas. 	

(1) Referente a março de 2003 (POCHMANN, 2003: 77).

Desde 2005, o PGRFMM vem sofrendo profunda reformulação com a mudança no governo municipal, eleito no ano anterior. O programa foi vinculado à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS, que substituiu a SMAS). A equipe anterior deixou a prefeitura, já que a maioria não era composta de servidores de carreira.

Portanto, a nova administração teve de assumir um programa sem que os operadores estivessem presentes para transferir a experiência acumulada em quatro anos. Não significa, porém, que a proposta inicial de integração do Renda Mínima a políticas de geração de trabalho e renda, com cunho emancipatório, esteja suspensa. A nova equipe está reestruturando o programa, conferindo a ele um novo formato.

Portanto, o Renda Mínima paulistano, na forma como foi concebido e implementado no período 2001-2004, sofreu alterações. O programa, em dezembro de 2004, indicava a necessidade de aperfeiçoamentos, principalmente no sentido de concretizar a possibilidade de emancipação, por meio de integração com políticas de trabalho e renda, de permitir o acompanhamento mais efetivo das famílias e de fazer o monitoramento das contrapartidas. As mudanças pretendidas ainda não estão claras, mas os impactos, acertos e desacertos dessa decisão consistirão, no futuro, um interessante objeto de pesquisa e de comparação.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, E. (2000) *Programas de Garantia de Renda Mínima: Inserção Social ou Utopia?* São Paulo: EDUC.

ALMEIDA, R. et al. (2002) Programas redistributivos. In: POCHMANN (org.) *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade*. São Paulo: Cortez; Editora Fundação Perseu Abramo.

ALTMeyer, A. (1966) *The formative years of social security*. Madison, Wis.: University of Wisconsin Press.

AMARAL, C. e RAMOS, S. (1999) Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola. In: *Interface: Políticas sociais e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: NAPP; Brasília: UNICEF, p.1-19.

ARAÚJO, C. H. (1998) Bolsa-Escola: Renda Mínima Associada à Educação. In: *Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Pólis, 1998.

ARAÚJO, M. F. I. e PACHECO, C. A. (1992) A trajetória econômica e demográfica da metrópole nas décadas de 70-80. In: *São Paulo no limiar do século XXI: cenários da urbanização paulista*. São Paulo: SEADE.

AURELIANO, L. & DRAIBE, S. M. A (1989) Especificidade do Welfare State Brasileiro. In: *Economia e desenvolvimento. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social / Comissão Econômica para a América Latina*, vol. 1, p.86-119.

AZNAR, G. (1995) *Trabalhar menos para trabalharem todos*. São Paulo: Scritta.

BACHA, E. L. e UNGER, R. M. (1978) *Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra (Estudos brasileiros, v.21).

BALDIN, R. M. H., MONTEMOR, R. P., NOGUEIRA M. J. (1997) Programa de Renda Mínima em Campinas - Do pioneirismo a resultados alcançados. In: *Cadernos de Serviço Social*. Campinas: Faculdade de Serviço Social - PUCC, Ano VII nº 11.

BALTAR, P. E. A. (2003) Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. In: PRONI, M. W e HENRIQUE, W. (orgs.) *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Editora UNESP; Campinas: IE/UNICAMP.

BANCO MUNDIAL et al. (2004) *2º Workshop Internacional sobre Programas de Transferências Condicionadas*, 26 a 29 de abril de 2004. São Paulo (documentação distribuída sobre os programas internacionais). Mimeo.

BARBOSA, A. F. et al. (2003) A estratégia paulistana de inclusão social: parâmetros para avaliação e monitoramento. In: POCHMANN (org.) *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo: Cortez.

BARREIRA, M.C.R.N. (1999) *Avaliação de programas sociais: debatendo a avaliação participativa*. São Paulo: PUC-SP FSS. (Dissertação de Doutorado)

BARROS SILVA, P. L. (2001) *Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP (Coleção Teses).

BRASIL, Presidência da República (1996) *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Brasília: mimeo.

CAIADO, A. S. C.; RIBEIRO, T. F. e AMORIM, R. L. C. (2004) Políticas neoliberais e reestruturação produtiva. In: POCHMANN (org.) *Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social*. Petrópolis: Vozes.

CAMPINEIRO, D. C. (1999) *Programa de renda mínima e educação de crianças carentes: a experiência de Campinas*. (Dissertação de mestrado) Campinas: UNICAMP.

CAMPINEIRO, D.C. (1996) *Programas de Renda Mínima: efeitos no desempenho escolar e na condição nutricional infantil*. Campinas: UNICAMP/IE/CNPq.

CAMPOS, A. (2004) *Pobreza e direitos na Cidade de São Paulo: a experiência da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade*. (Tese de Doutorado) São Paulo:USP.

CAMPOS, M. S. et al.. (2004) Metodologia de trabalho socioeducativo com famílias em programas de transferência de renda. In: WANDERLEY, M. B. e OLIVEIRA, I. I. M. C. (orgs.) *Trabalho com famílias*: Vol.1: Metodologia e monitoramento. São Paulo: IEE-PUC-SP.

CANO, W. (1990) *Perspectiva da região metropolitana de São Paulo no contexto econômico nacional e mundial*. São Paulo: Emplasa.

- CANO, W; GONÇALVES, M.F. e NEGRI, B. (1988) O Processo de interiorização do desenvolvimento industrial e da urbanização do estado de São Paulo -1920 a 1980. In: *Coleção Economia Paulista*. São Paulo: Fundação SEADE/IE-UNICAMP.
- CARVALHO, M. C. B. (org). (2001) *Tendências e perspectiva na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP.
- CASTEL, R. (1995) *A metamorfose da questão social*. Petrópolis: Editora Vozes.
- CEDEC (2002a) *Por uma etnografia participativa: desafio dos programas redistributivos na periferia paulistana - Relatório 1*. São Paulo (mimeo).
- CEDEC (2002b) *Por uma etnografia participativa: desafio dos programas redistributivos na periferia paulistana - Relatório 2*. São Paulo (mimeo).
- CEDEC (2002c) *Por uma etnografia participativa: desafio dos programas redistributivos na periferia paulistana - Relatório 3*. São Paulo (mimeo).
- CEDEC (2002d) *Por uma etnografia participativa: desafio dos programas redistributivos na periferia paulistana - Relatório Final*. São Paulo (mimeo).
- CESIT (2003a) *A estratégia paulistana de inclusão social e o projeto de desenvolvimento solidário (PDsol)*. Relatório de pesquisa. CESIT/UNICAMP (mimeo).
- CESIT (2003b) *Metodologia para avaliação de programas sociais e avaliação - síntese do projeto de desenvolvimento solidário (PDsol)*. Relatório de pesquisa. CESIT/UNICAMP (mimeo).
- CESIT (2003c) *Políticas de combate à pobreza no município de São Paulo: relatório do Projeto Construção de Capacidade de Gestão do Conhecimento Urbano na América Latina e Caribe*. Campinas: CESIT/UNICAMP.
- COSTA, L. C. (2000) *A reforma do Estado no Brasil: uma crítica ao ajuste neoliberal*. São Paulo: PUC-SP (Tese de doutoramento).
- DRAIBE, S. & HENRIQUE, W. (1988) "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Brasil, v.3, n.6, março.
- DRAIBE, S. (1985) *Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil - 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DRAIBE, S. (1989) As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, vol. 4.
- DRAIBE, S. (1992) Da assistência social aos Programas de Renda Mínima Garantida. In SUPPLY, E. (org.). *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal, p.261-268.

DRAIBE, S. (1994) Por um reforço da proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social no Brasil. In: KALOUSTIAN, S.M. (org.). *Família brasileira: a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF.

DRAIBE, S. (2001) Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N. e CARVALHO, M. C. B. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP.

DRAIBE, S. (2002) *Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis*. mimeo.

DRAIBE, S. (2003) A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, vol.15, nº 2. São Paulo: USP, nov. 2003.

DRAIBE, S., FONSECA, A. M. M. e MONTALI, L. (1998) Programas de Renda Mínima para famílias carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação. In: LOBATO, Ana (org.). *Renda Mínima: ensaios e propostas*. Brasília: IPEA.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.

ESPING-ANDERSEN, G. (1991) *As três economias políticas do welfare state*. Lua Nova, nº 24.

ESPING-ANDERSEN, G. (1996) Después de la edad de oro: el futuro de estado benefactor en el nuevo orden mundial. *Desarrollo Economico*, v. 36, nº 142.

ESPING-ANDERSEN, G. (2002) *Why we need a new welfare state?* New York: Oxford University Press.

EUZEBY, C. (2001) *Uma renda mínima com ou sem contrapartida?* Trabalho apresentado no Colóquio internacional Brasil/ França/ Portugal. São Paulo: PUC-SP.

FAGNANI, E. (1997) Política Social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. In: *Economia e Sociedade*. Campinas: IE/UNICAMP, nº8.

FAGNANI, E. (1999) Ajuste econômico e financiamento da Política Social brasileira: notas sobre o período 1993/98. In: *Economia e Sociedade*. Campinas: IE/UNICAMP, nº13.

FALEIROS, V. (1998) Renda Mínima: Uma Avaliação. In: SPOSATI, A. (org.). *Renda Mínima e crise mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, pp. 11-24.

FERREIRA, I. B. (1997) Saídas para a "crise": o Debate Teórico em Torno do Programa de Renda Mínima Francês. In: SPOSATI, A. (org.). *Renda Mínima e crise mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, pp.25-46.

FERRERA, M. (1995) Los estados de bienestar del sur de la Europa social. In: SERASA e MORENO (ed.) *El Estado de bienestar em la Europa del sur*. Madrid: CSIC.

- FLORA, P. e HEIDENHEIMER, A. (1981) *Lo sviluppo Del Welfare State in Europa e in América*. Milano: Il Mulino.
- FONSECA, A. M. M. (1996) As experiências de Jundiaí e Belo Horizonte: produção associada com Garantia de Renda Mínima e o Programa de Criança (Bolsa-escola). In: *Boletim de Conjuntura. Política Social*. São Paulo: Fundação de Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, nº 22.
- FONSECA, A. M. M. (1998) O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas: questões metodológicas sobre o estudo com famílias. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, pp. 131-155.
- FONSECA, A. M. M. (2001) *Família e política de Renda Mínima*. São Paulo: Cortez.
- FONSECA, A. M. M. (2002) *Informe Renda Mínima e educação*. 20/06/2002. São Paulo (mimeo).
- FONSECA, A. M. M. et al. (2003) O programa Renda Mínima. In: POCHMANN (org.) *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo: Cortez.
- FREITAS e POCHMANN (2003) O ciclo de desenvolvimento da estratégia de inclusão social paulistana. In: POCHMANN (org.) *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo: Cortez.
- FRIEDMAN, M. (1985) *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, (Os Economistas).
- GDF (Governo do Distrito Federal) (1995) *Bolsa-Escola, Poupança-Escola*. Brasília: Gabinete do Governador, Assessoria Especial: Secretaria de Educação.
- GIOVANNI, G. (1998) Sistema de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M.^a (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: UNICAMP/IE.
- GLYN et al. (1990) The rise and fall of the golden age. In: MARGLIN e SCHOR (orgs.) *The golden age of capitalism: reinterpreting the postwar experience*. Oxford: Claredon Press.
- GODINHO, T. (2004) Na família, a mulher é boa gestora da pobreza. In: WANDERLEY e OLIVEIRA (orgs.). *Trabalho com famílias*. São Paulo: IEE-PUC-SP.
- GOUGH, I. (2000) *Welfare regimes in east asia and europe*. Trabalho apresentado na Annual World Bank on Development Economics Europe 2000. Paris: mimeo.
- GUARÁ, I. M. F. R. et al.. (1998) *Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente*. São Paulo: IEE/PUC-SP; Brasília: Secretaria de Assistência Social/MPAS.

HEIDEMANN, A., HILLESHEIN, J., BERNAT, M. E., CASTELLAINV L. (org.) (1999) *Seminário Regional Sul sobre Renda Mínima: discutindo alternativas de inclusão social*. Blumenau: PMB/URB/APSS.

IEE (1997) *Caminhos para o enfrentamento da pobreza: o Programa de Renda Mínima de Campinas*. BLANES, D.N & CARVALHO, M.C.B. (org.). São Paulo: PUC-SP, IEE; Brasília: UNICEF.

IEE (1999) *Relatório Final de Assessoria ao Programa de Renda Mínima de Santo André - Família Cidadã*. São Paulo: IEE/PUC-SP.

JUSIDMAN, C. (1996) *La Política Social em Estados Unidos*. México: M.A. Porrúa Grupo Editorial.

JUSTO, C.R.D. M. (2002) *"Assistência Social e Construção da Cidadania Democrático-Participativa no Brasil: um estudo do impacto social e político do PGRFM de Campinas (1995-2000)*. (Dissertação de Mestrado). Campinas: UNICAMP/IE.

KALOUSTIAN, S. M. (org.) (1994) *Família brasileira, a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, p.109-132.

KING, D. (1988) O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. *Novos Estudos CEBRAP*, n.28.

KINGDON, W.J. (1984) *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Brown and Company.

KOGA, D. e RAMOS, F. (2004) Território e políticas públicas. In: WANDERLEY, M. B. e OLIVEIRA, I. I. M. C. (orgs.) *Trabalho com famílias: Vol.2: Textos de apoio*. São Paulo: IEE-PUC-SP.

KUSNIR, L. (1996) *La política social en Europa*. México: M.A. Porrúa Grupo Editorial.

LAVINAS, L. (1998) *Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para discussão, 596).

LAVINAS, L., ROCHA, S. VARSANO, R. (1998) *Programas de garantia de renda mínima: uma orientação aos municípios*. Rio de Janeiro: Finep/Fundação Ford/Fundação Friedrich Ebert.

LAVINAS, L., VARSANO, R. (1997) Renda Mínima: integrar e universalizar. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 47. p.213-229, nov.

LO VUOLO, R. (org.) *Contra la exclusión*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

LOBATO, A. L. (1998) *Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas*. Brasília: IPEA.

LUCHETI, L.R. (1996) *Programa de Garantia de Renda Mínima: uma proposta de distribuição de renda*. Presidente Prudente: UNESP.

- MARQUES, R.M. (1997) *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Bial.
- MARSHALL, T. H. (1967) *Cidadania, classes sociais e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- MATTOSO, J. (1999) Produção e emprego: renascer das cinzas. In: LESBAUPIN, I. *O desmonte da nação*. Petrópolis: Vozes.
- MERCADANTE, A. (org.) (1998) *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas: IE/UNICAMP.
- MILANO, S. (1988) *La pauvreté absolue*. Paris: Hechette.
- MILANO, S. (1989) *Le revenu minimum garanti dans la CEE*. Paris: PUF.
- MIOTO, R. C. (2004) Que família é essa? In: WANDERLEY, M. B. e OLIVEIRA, I. I. M. C. (orgs.) *Trabalho com famílias: Vol.2: Textos de apoio*. São Paulo: IEE-PUC-SP.
- MORENO, L. (1997) *The spanish development of southern welfare*. Madrid: IESA (Série Documentos de Trabajo, 97-04).
- MORENO, L. (2001) *La "via média" española del modelo de bienestar mediterráneo*. Madrid: IESA (papers 63/64).
- MORETTO, A. e POCHMANN, M. (2002) A estratégia paulistana de inclusão social. In: POCHMANN (org.) *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade*. São Paulo: Cortez; Editora Fundação Perseu Abramo.
- MPAS/SAS/IEE. (1998) *Serviços de Proteção Social às Famílias*. Brasília: MPAS (Série Programas e Serviços de Assistência Social).
- NAPP (1997) *O financiamento dos Programas Municipais de Renda Mínima*. Rio de Janeiro (mimeo).
- NEPP (1996) *Acompanhamento e avaliação da implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Prefeitura Municipal de Campinas*: Fevereiro/dezembro de 1995. Campinas: IE/UNICAMP.
- NOGUEIRA, M. J., SERTÓRIO, L. V. A., VEIGA, E., ARAÚJO, R. S., MIRANDA, H. N. (1997) Trabalho com famílias: em busca de um modelo. In: Cadernos de Serviço Social. Campinas: Faculdade de Serviço Social - PUCC, Ano VII nº11.
- NÚCLEO DE SEGURIDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PUC-SP (1996) *Seminário Internacional Renda Mínima e Exclusão Social*. São Paulo: PUC-SP, outubro.
- OFFE, C. (1995) Un diseño no productivista para las políticas sociales . In: LO VUOLO (org.) *Contra la exclusión*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- PAUGAM, S. (1999) *Por uma sociologia da exclusão*. São Paulo: EDUC.

PMC (Prefeitura Municipal de Campinas) (1995) *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Campinas: PMC. (cartilha).

PMC (Prefeitura Municipal de Campinas) (1998) *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima*. Campinas: PMC. (cartilha).

PMC (Prefeitura Municipal de Campinas) (1999) *Avaliação referente a 1998*. Campinas: PMC. (relatório). Mimeo.

PMSP (Prefeitura Municipal de São Paulo) (2002) *Cidadania, inclusão social e combate à pobreza: Orçamento Participativo 2002*. São Paulo: PMSP (cartilha).

PMSP (Prefeitura Municipal de São Paulo) (2004a) *Balanço de gestão*. São Paulo (mimeo)

PMSP (Prefeitura Municipal de São Paulo) (2004b) *Sumário de dados 2004*. São Paulo (mimeo)

POCHMANN, M. (1995) *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança*. São Paulo: LTr.

POCHMANN, M. (org.) (2002) *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez.

POCHMANN, M. (org.) (2003) *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo: Cortez.

POCHMANN, M. (Org.) (2004) *Políticas de inclusão social: resultados e avaliação*. São Paulo: Cortez.

POLANYI, K. (1980) *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.

PÓLIS (1998) *Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo/DF: UNICEF.

PRADO JR. C. (1969) *Evolução política do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Editora Brasiliense.

PRZEWORSKI, A. e WALLERSTEIN, M. (1985) Social democracia como fenômeno histórico. In: PRZEWORSKI. *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.

PUC-SP (2001) *Colóquio Internacional Brasil/França/Portugal: Renda Mínima no debate internacional*. São Paulo: PUC-SP.

PUC-SP (2002) *Seminário Internacional Brasil/França/Portugal: Renda Mínima no debate internacional*. São Paulo: PUC-SP. Realizado em 23 e 24 de maio 2002.

- RAICHELIS, R. et al. (1998) *Diretrizes para elaboração de planos municipais de assistência social*. São Paulo: IEE/PUC-SP; Brasília: Secretaria de Assistência Social/MPAS.
- RAWLINGS, L. e RUBIO, G. (2004) *Evaluating the impact of conditional cash transfer programs*. (Mimeo).
- RICO, Elizabeth Melo (org.) (1998) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez; IEE/PUC-SP.
- SABÓIA, J. e ROCHA, S (1998) Programa de renda mínima: linhas gerais de uma metodologia de avaliação a partir do estudo do DF. In: LOBATO (org.) *Garantia de renda mínima: ensaios e propostas*. Brasília: IPEA.
- SAHWENGBER, A. M. et al. (2002) Programas emancipatórios. In: POCHMANN, M. (org.) *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez
- SALOMÃO, I (2004) *Exclusão social no Brasil: abordagem DEA*. Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ (Dissertação de Mestrado).
- SANT'ANA, S. e MORAES, Andréa (1997) *Avaliação do Programa Bolsa-Escola do GDF*, Fundação Grupo Esquel Brasil (mimeo).
- SAWAYA, B. (2004) A família, fonte de todo bem e todo mal. In: WANDERLEY e OLIVEIRA (orgs.). *Trabalho com famílias*. São Paulo: IEE-PUC-SP.
- SÊDA, E. (1995) *A proteção integral*. Campinas: Edição Adês.
- SILVA, J. G.; TAKAGI, M. e BELIK, W. (org.) (2002) *Combate à fome e à pobreza rural*. São Paulo: Instituto Cidadania.
- SILVA, L., STANISCI, S. A. e BACCHETTO, S. (1998) *Famílias: aspectos conceituais e questões metodológicas em projetos*. Brasília: MPAS/ SAS, São Paulo: FUNDAP.
- SILVA, M. O S. (1997) *Renda mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo; Cortez.
- SILVA, M. O. S. (1997) *Crise da sociedade salarial e renda mínima*. São Paulo: Cortez.
- SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C. e GIOVANNI, G. (2004) *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez.
- SILVEIRA, A. M. da (1975) Redistribuição de Renda. In: *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, abril/junho.
- SMSP (Secretaria Municipal de Sub-Prefeituras) (2004) *Descentralização e poder local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo*. São Paulo: HUCITEC: FINATEC.

SOUSA, N. H. B. (1998) *Avaliação do impacto sobre famílias beneficiárias: programa Bolsa Escola do Distrito Federal*. In: POLIS (org.) *Programas de renda mínima no Brasil*. São Paulo: POLIS.

SPOSATI, A (Org.) (1997) *Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?* São Paulo, Cortez.

SUPLICY, E. M. (1992) *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal.

SUPLICY, E. M. (1998) *Renda mínima: discussões e experiências*. Brasília: Senado Federal.

SUPLICY, E. M. (2002) *Renda da cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez.

SUPLICY, E. M. (2003) *Direito de ser sócio do Brasil*. In: *Folha de São Paulo*, 05/11/2003.

TÁPIA, J. R. B. (1995) *A trajetória da política de informática brasileira*. Campinas: Papirus.

TRATTNER, W. (1984) *From poor law to welfare state*. New York: The Free Press.

UNICEF (1996) *Oficina de Trabalho: incremento de renda e políticas públicas*. Documento-Síntese. Brasília, Novembro.

VAN PARIJ, P. (1995) *Más alla de la solidaridad: los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación*. In: LO VUOLO (org.) *Contra la exclusión*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

VAN PARIJ, P. (2002) *Renda Básica: renda mínima garantida para o século XXI*. In: SUPLICY. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez Editora e Editora Fundação Perseu Abramo.

VAN PARIJS, P. (1997) *O que é uma sociedade justa? Introdução à prática da filosofia política*. São Paulo: Ática.

WASELFISZ et al. (1998) *Bolsa-Escola: melhoria educacional e redução da pobreza*. Brasília: UNESCO, UNICEF, POLIS.

WANDERLEY, M. B. e OLIVEIRA, I. I. M. C. (orgs.) (2004) *Trabalho com famílias: Vol.1: Metodologia e monitoramento; Vol.2: Textos de apoio*. São Paulo: IEE-PUC-SP.

YAZBEK, M.C.(2004) *A assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*; São Paulo: Instituto Pólis; PUC - SP

ZEURI et al. (2002) *Programas de apoio ao desenvolvimento local*. In: POCHMANN, M. (org.) *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez.

Anexos

ANEXO I

Programas de transferência de renda do século XX, selecionados por ano e país.

ANEXO II

Tabulações da pesquisa PROCAD/CNPq/CAPES/PUC-SP/UFMA/NEPP-UNICAMP, que embasam as análises constantes no Capítulo 2.

ANEXO I

Programas de transferência de renda do século XX, selecionados por ano e país

Ano	País	Nome do Programa	Fontes bibliográficas
1932	Suécia	Mínimo social independente da inserção no mercado	Faleiros (1997)
1933	Dinamarca	Benefícios às crianças, auxílio às famílias com crianças dependentes, suporte de renda a idosos e inválidos, apoio aos trabalhadores que ganham pouco	Paugam (2000) [citado por Suplicy (2002)].
1935	Estados Unidos	Ato da seguridade social (Programa de auxílio às famílias com crianças dependentes)	Suplicy (2002)
1948	Reino Unido	Benefícios suplementares; e Suplemento de renda familiar	Paugam (2000) [citado por Suplicy (2002)]; Silva (1997); Pochmann (1995).
1958	França	Código da Família	Faleiro (1997)
1961	Alemanha Federal	Auxílio Geral de Subsistência; Auxílio Particular.	Paugam (2000) [citado por Suplicy (2002)].
1964	Estados Unidos	Food Stamps	Suplicy (2002)
1969	Canadá	Lei da Assistência	Faleiros (1997)
1970	Reino Unido	Lei de suplemento de entrada de familiares	Euzeby (1997)
1974	Bélgica	Minimex	Euzeby (1987); Paugam (2000) [citado em Suplicy (2002)]; Ozanira (1997).
1975	Estados Unidos	Crédito fiscal por Remuneração Recebida	Suplicy (2002)
1975	França	Mínimo Velhice e Renda para adultos deficientes	Ozanira (1997)
1976	França	Mínimo aos pais solteiros	Ozanira (1997)
1980	Argentina	Assignación Familiar	Suplicy (2002)
1980	Chile	Assignación Familiar	Suplicy (2002)
1980	Holanda	Lei de Assistência Social	Hoven (1997)
1980	Israel	Lei sobre garantia de entrada	Euzeby (1987)
1980	Uruguai	Assignación Familiar	Suplicy (2002)
1984	França	Renda Mínima de Inserção	Ozanira (1997)
1986	França	Circular ao Plano de Ação contra a Pobreza e a Insegurança.	Euzeby (1987); Ozanira (1997).
1986	Luxemburgo	n.d.	Paugam (2000) [citado em Suplicy (2002)]; Ozanira (1997).
1988	França	Renda Mínima de Inserção	Ozanira (1997); Suplicy (2002)
1989	Venezuela	Bolsa-Escola	Suplicy (2002)
1990	Canadá	Programa de assistência de renda mínima; Programa de ações positivas para o trabalho; APPORT; Assistência de emergência.	Faleiros (1997)
1990	Espanha	Programa Interdepartamental de Renda Mínima de Inserção	Ozanira (1997); Paugam (2000) [citado por Suplicy (2002)].
1991	Venezuela	Bônus Cereal e Bônus Leite	Suplicy (2002)
1996	Portugal	n.d.	Suplicy (2002)
1996	Venezuela	Programa de Subsídio Familiar	Paugam, 2000 (citado em Suplicy, 2002)
1997	Estados Unidos	n.d.	Suplicy (2002)
2001	Inglaterra	Fundo Patrimonial da Criança	Suplicy (2002)
2001	Turquia	Conditional Cash transfer	Banco Mundial <i>et alli</i> (2004)
2003	Camboja	Target assistance for education of poor girls and children in ethnic minority.	Banco Mundial <i>et alli</i> (2004)

ANEXO II

Tabulações da pesquisa PROCAD/CNPq/CAPES/PUC-SP/UFMA/NEPP-UNICAMP, que embasam as análises que constam no Capítulo 2

Designação do Programa X Objetivos do Programa

Brasil, 2002

	Bolsa-Escola		Renda Mínima		Bolsa-Escola e Renda Mínima		Outras Designações		Não Informou		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Contribuir para inclusão social	2	28,6	4	57,1	0	0,0	1	14,3	0	0,0	7	18,9
Garantir uma renda mínima	3	20,0	8	53,3	1	6,7	3	20,0	0	0,0	15	40,5
Estimular para autonomização da família	1	12,5	5	62,5	0	0,0	2	25,0	0	0,0	8	21,6
Atender as necessidades básicas da família	0	0,0	2	66,7	0	0,0	1	33,3	0	0,0	3	8,1
Melhorar as condições de vida da família	2	33,3	3	50,0	0	0,0	1	16,7	0	0,0	6	16,2
Proteger os direitos da criança e adolescentes segundo ECA (situação de risco)	4	28,6	4	28,6	1	7,1	5	35,7	0	0,0	14	37,8
Combater o trabalho infantil	3	60,0	1	20,0	0	0,0	1	20,0	0	0,0	5	13,5
Permitir acesso e permanência das crianças e adolescentes nas escolas	9	40,9	6	27,3	2	9,1	4	18,2	1	4,5	22	59,5
Total	10		15		2		9		1		37	

Q1.1.-Designação (nome do programa) X Q2.2.- Objetivos do programa (descrição sucinta).

Designação do Programa X Benefícios Oferecidos
Brasil, 2002

	Bolsa-Escola		Renda Mínima		Bolsa-Escola e Renda Mínima		Outras Designações		Não Informou		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Transferência monetária	3	23,1	6	46,2	1	7,7	3	23,1	0	0,0	13	35,1
Trabalho socioeducativo com as famílias das crianças e adolescentes	1	7,7	9	69,2	1	7,7	2	15,4	0	0,0	13	35,1
Habilitação dos familiares para geração de renda	3	37,5	3	37,5	0	0,0	2	25,0	0	0,0	8	21,6
Atividades complementares (recreativas, esportivas, culturais) para crianças e adolescentes	1	20,0	1	20,0	0	0,0	3	60,0	0	0,0	5	13,5
Encaminhamento para outros serviços da rede de atendimento (saúde, educação, assist. social e outros)	2	20,0	4	40,0	1	10,0	3	30,0	0	0,0	10	27,0
Motivação para a participação comunitária	0	0,0	4	66,7	0	0,0	2	33,3	0	0,0	6	16,2
Total	10		15		2		9		1		37	

Q1.1.-Designação(nome do programa) X Q2.2.b- Objetivos do programa (descrição sucinta).

Designação do Programa X Critérios de elegibilidade
Brasil, 2002

	Bolsa-Escola		Renda Mínima		Bolsa-Escola e Renda Mínima		Outras Designações		Não Informou		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Ter dependentes de 0 a 7 anos	2	12,5	11	68,8	1	6,3	2	12,5	0	0,0	16,0	43,2
Ter dependentes de 7 a 14 anos	8	26,7	13	43,3	2	6,7	6	20,0	1	3,3	30,0	81,1
Ter dependentes de 14 a 16 anos	6	31,6	7	36,8	2	10,5	4	21,1	0	0,0	19,0	51,4
Ter renda <i>per capita</i> igual ou inferior a R\$50,00	1	10,0	6	60,0	1	10,0	2	20,0	0	0,0	10,0	27,0
Ter renda <i>per capita</i> superior a R\$50,00 e igual ou inferior a R\$100,00	9	40,9	8	36,4	1	4,5	4	18,2	0	0,0	22,0	59,5
Residir no município há mais de 1 ano	0	0,0	0	0,0	1	50,0	1	50,0	0	0,0	2,0	5,4
Residir no município há mais de 2 anos	1	14,3	4	57,1	0	0,0	2	28,6	0	0,0	7,0	18,9
Residir no município há mais de 3 anos	5	41,7	6	50,0	0	0,0	1	8,3	0	0,0	12,0	32,4
Residir no município há mais de 4 anos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0
Residir no município há mais de 5 anos	3	50,0	2	33,3	0	0,0	1	16,7	0	0,0	6,0	16,2
Encontrar-se em situação de vulnerabilidade social	1	16,7	3	50,0	1	16,7	0	0,0	1	16,7	6,0	16,2
Estar freqüentando escola	4	36,4	4	36,4	1	9,1	2	18,2	0	0,0	11,0	29,7
Filhos/adultos portadores de deficiências	0	0,0	6	85,7	0	0,0	1	14,3	0	0,0	7,0	18,9
Indivíduos acima de 21 anos	0	0,0	2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2,0	5,4
Outros	1	20,0	3	60,0	0	0,0	1	20,0	0	0,0	5,0	13,5
Total	10		15		2		9		1		37,0	

Q1.1.-Designação (nome do programa) X Q2.3.- Critérios de elegibilidade (critérios exigidos para inclusão do beneficiário no programa).

Designação do Programa X Critérios de Prioridade de Atendimento
Brasil, 2002

	Bolsa-Escola		Renda Mínima		Bolsa-Escola e Renda Mínima		Outras Designações		Não Informou		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Família com maior número de filhos	4	36,4	7	63,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	11,0	29,7
Família com menor renda	4	44,4	4	44,4	0	0,0	1	11,1	0	0,0	9,0	24,3
Família com maior número de dependentes incapazes de prover seu próprio sustento, impedidos de trabalhar definitiva ou temporariamente (idosos, portadores de deficiência, crônicas, desnutrição infantil, drogadição)	2	25,0	6	75,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	8,0	21,6
Família com maior número de portadores de doenças (crônicas, desnutrição infantil, drogadição)	3	27,3	5	45,5	0	0,0	3	27,3	0	0,0	11,0	29,7
Família com presença de violência doméstica	3	75,0	0	0,0	0	0,0	1	25,0	0	0,0	4,0	10,8
Família monoparental	2	28,6	4	57,1	0	0,0	1	14,3	0	0,0	7,0	18,9
Família que possui situação de desemprego dos adultos	3	60,0	2	40,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5,0	13,5
Situações de mendicância na família	1	50,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	2,0	5,4
Famílias com crianças e adolescentes sob medida de proteção social (artigo 101-ECA) ou de adolescente sob medidas socioeducativas (artigo 124-ECA), encaminhados pelo Conselho Tutelar, Juizado de Infância e Juventude, Promotoria, SOS	5	55,6	3	33,3	1	11,1	0	0,0	0	0,0	9,0	24,3
Regiões identificadas como mais pobres e/ou com maior índice de evasão escolar e/ou piores condições de habitação	2	33,3	3	50,0	0	0,0	1	16,7	0	0,0	6,0	16,2
Família com presença de trabalho infantil	1	50,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	2,0	5,4
Crianças e adolescentes encaminhados pelo conselho tutelar, juizado de infância e juventude, promotoria, SOS.	0	0,0	1	25,0	0	0,0	3	75,0	0	0,0	4,0	10,8
Total	10		15		2		9		1		37,0	

Q1.1.-Designação (nome do programa) X Q2.4.- Critérios de prioridade associados aos critérios de elegibilidade para inclusão do beneficiário no programa;

Designação do Programa X Motivos para desligamento do Programa
Brasil, 2002

	Bolsa-Escola		Renda Mínima		Bolsa-Escola e Renda Mínima		Outras Designações		Não Informou		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Mudança do município	6	28,6	9	42,9	2	9,5	4	19,0	0	0,0	21	56,8
Utilização indevida do recurso	2	40,0	1	20,0	0	0,0	2	40,0	0	0,0	5	13,5
Tempo máximo de concessão do benefício previsto em lei	1	14,3	5	71,4	0	0,0	1	14,3	0	0,0	7	18,9
Aumento da renda <i>per capita</i> familiar	5	26,3	10	52,6	0	0,0	3	15,8	1	5,3	19	51,4
Quando o adolescente atingir a idade máxima permitida	5	33,3	7	46,7	0	0,0	3	20,0	0	0,0	15	40,5
Não cumprimento dos compromissos (frequência na escola, reuniões, trabalho infantil)	7	25,9	10	37,0	2	7,4	7	25,9	1	3,7	27	73,0
Informações falsas	6	60,0	3	30,0	0	0,0	1	10,0	0	0,0	10	27,0
Total	10		15		2		9		1		37	

Q1.1- designação (nome do programa) X Q2.12- Motivos para desligamento do programa.

Designação do Programa X Exigências contratuais de compromisso do beneficiário como contrapartida
Brasil, 2002

	Bolsa-Escola		Renda Mínima		Bolsa-Escola e Renda Mínima		Outras Designações		Não Informou		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Garantir frequência a crianças na escola	10	37,0	13	48,1	0	0,0	3	11,1	1	3,7	27	73,0
Garantir sucesso das crianças na escola	1	33,3	1	33,3	0	0,0	0	0,0	1	33,3	3	8,1
Aplicação do benefício para atender as necessidades gerais	2	33,3	3	50,0	0	0,0	0	0,0	1	16,7	6	16,2
Participação em atividades complementares para crianças e adolescentes	3	42,9	2	28,6	0	0,0	1	14,3	1	14,3	7	18,9
Participação em atividades complementares para adultos	5	50,0	4	40,0	0	0,0	1	10,0	0	0,0	10	27,0
Não permissão para que a criança/adolescente trabalhe	5	62,5	2	25,0	0	0,0	0	0,0	1	12,5	8	21,6
Participação em reuniões socioeducativas	5	38,5	5	38,5	0	0,0	2	15,4	1	7,7	13	35,1
Sem exigências contratuais	0	0,0	2	66,7	0	0,0	1	33,3	0	0,0	3	8,1
Outros (vacinação, situações de violência doméstica, situações de discriminação)	2	14,3	7	50,0	1	7,1	3	21,4	1	7,1	14	37,8
Total	10		15		2		9		1		37	

Q1.2.-Designação (nome do programa) X Q2.14- Exigências contratuais de compromisso do beneficiário como contrapartida ao programa.

Designação do Programa X Entre o Programa RM/BE e com outros programas
Brasil, 2002

	Bolsa-Escola		Renda Mínima		Bolsa-Escola e Renda Mínima		Outras Designações		Não Informou		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Assistência Social	4	30,8	5	38,5	0	0,0	4	30,8	0	0,0	13	35,1
Saúde (saúde mental)	3	30,0	5	50,0	0	0,0	2	20,0	0	0,0	10	27,0
Cultura e Lazer	3	60,0	1	20,0	0	0,0	1	20,0	0	0,0	5	13,5
Abastecimento	1	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	2,7
Geração de Trabalho e Renda	5	38,5	6	46,2	0	0,0	2	15,4	0	0,0	13	35,1
Educação (alfabetização, creche)	3	33,3	3	33,3	0	0,0	3	33,3	0	0,0	9	24,3
Assistência Judiciária	1	25,0	2	50,0	0	0,0	1	25,0	0	0,0	4	10,8
Programas Comunitários/ONGs	1	16,7	4	66,7	0	0,0	1	16,7	0	0,0	6	16,2
Habitação	7	53,8	4	30,8	0	0,0	2	15,4	0	0,0	13	35,1
Total	10		15		2		9		1		37	

Q1.1.-Designação (nome do programa) X Q2.15- Combinação/vínculo entre o Programa de Renda Mínima ou Bolsa-Escola com outros programas locais: encaminhamentos a outros programas para serviços complementares

Designação do Programa X Parceiras
Brasil, 2002

	Bolsa-Escola		Renda Mínima		Bolsa-Escola e Renda Mínima		Outras Designações		Não Informou		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Entidades assistenciais	7	38,9	4	22,2	1	5,6	6	33,3	0	0,0	18	48,6
Universidades	2	66,7	1	33,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	8,1
Empresas	2	66,7	0	0,0	0	0,0	1	33,3	0	0,0	3	8,1
Clubes de serviços	1	33,3	1	33,3	0	0,0	1	33,3	0	0,0	3	8,1
Igrejas	2	40,0	1	20,0	1	20,0	1	20,0	0	0,0	5	13,5
Com as demais secretarias	3	27,3	4	36,4	1	9,1	3	27,3	0	0,0	11	29,7
<u>ONGs</u>	3	50,0	1	16,7	0	0,0	2	33,3	0	0,0	6	16,2
Outros	5	35,7	6	42,9	0	0,0	3	21,4	0	0,0	14	37,8
Não há	0	0,0	2	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	5,4
Total	10		15		2		9		1		37	

Q1.1.-Designação (nome do programa) X Q2.16c- Forma de gestão do programa - presença de parcerias, entidades sociais conveniadas, no desenvolvimento do programa e atribuições destas

Designação do Programa X Sistemática de acompanhamento e avaliação dos beneficiários
Brasil, 2002

	Bolsa-Escola		Renda Mínima		Bolsa-Escola e Renda Mínima		Outras Designações		Não Informou		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Reuniões socioeducativas	6	33,3	8	44,4	0	0,0	4	22,2	0	0,0	18	48,6
Controle de frequência escolar	10	30,3	13	39,4	2	6,1	7	21,2	1	3,0	33	89,2
Controle de frequência nos cursos de capacitação/alfabetização	1	20,0	1	20,0	0	0,0	3	60,0	0	0,0	5	13,5
Visitas domiciliares	6	42,9	4	28,6	0	0,0	4	28,6	0	0,0	14	37,8
Outros	2	28,6	2	28,6	0	0,0	3	42,9	0	0,0	7	18,9
Total	10		15		2		9		1		37	

Q1.1.-Designação (nome do programa) X Q2.19- Sistemática adotada para o acompanhamento das famílias beneficiárias e das crianças na escola: frequência, aproveitamento e evasão escolar.

Designação do Programa X Periodicidade da Avaliação
Brasil, 2002

	Bolsa-Escola		Renda Mínima		Bolsa-Escola e Renda Mínima		Outras Designações		Não Informou		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Mensal	6	42,9	5	35,7	0	0,0	2	14,3	1	7,1	14	37,8
Bimestral	0	0,0	2	50,0	1	25,0	1	25,0	0	0,0	4	10,8
Trimestral	1	50,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	5,4
Semestral	0	0,0	1	50,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	2	5,4
Não informou	3	23,1	6	46,2	1	7,7	3	23,1	0	0,0	13	35,1
Total	10		15		2		9		1		37	

Q1.1.-Designação (nome do programa) X Q2.19- Sistemática adotada para o acompanhamento das famílias beneficiárias e das crianças na escola: frequência, aproveitamento e evasão escolar.