UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH

Carolina Raquel Duarte de Mello Justo

POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E CIDADANIA NO BRASIL

– Implicações Político-Sociais dos Programas Municipais de Renda Mínima a partir do Estudo Comparativo dos Casos de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos (1995-2006)

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP para a obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Exemplar correspondente à redação final da tese apresentada à comissão julgadora em 20/03/2007.

Banca Examinadora:
Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (DCP/IFCH/UNICAMP - Orientador)
Prof. Dr. André Pires (PUCCAMP)
Prof. Dr. Fernando Antônio Lourenço (DS/IFCH/UNICAMP)
Prof. Dr. Josué Pereira da Silva (DS/IFCH/UNICAMP)
Profa. Dra. Rachel Meneguello (DCP/IFCH/UNICAMP)
Prof. Dr. Fernando Luiz Abrúcio (FGV/SP – Suplente)
Prof. Dr. Bruno Speck (DCP/UNICAMP – Suplente)
Profa. Dra. Luciana Tatagiba (UNICAMP – Suplente)

Março de 2007

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

J985p

Justo, Carolina Raquel Duarte de Mello
Política de Transferência de Renda e Cidadania no Brasil : Implicações Político-Sociais dos Programas Municipais de Renda Mínima a partir do Estudo Comparativo dos casos de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos (1995-2006) / Carolina Raquel Duarte de Mello Justo. - Campinas, SP : [s. n.], 2007.

Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.
Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Assistência social - Brasil. 2. Renda - Distribuição. 3. Programas de sustentação de renda. 4. Pagamentos – Transferência. 5. Cidadania – Brasil. 6. Pobreza. 7. Políticas Públicas. 8. Campinas (SP). 9. Jundiaí (SP). 10. Santo André (SP). 11. Santos (SP). I. Costa, Valeriano Mendes Ferreira. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.

Título em Inglês: Income Transferring Policies and Citizenship in Brazil : Socio-Political Implications of Minimum Income Programs Implemented at Local Level Based on the Comparative Study about the Cases of Campinas, Jundiaí, Santo André and Santos (1995-2006)

Palavras chaves em inglês (keywords) :
Social Welfare – Brazil
Income Distribution
Income Maintenance Programs
Transfer Payments
Citizenship – Brazil
Poverty
Public Policy

Área de Concentração: Ciência Política / Políticas Públicas

Titulação: Doutorado em Ciências Sociais

Banca examinadora:
Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (UNICAMP/orientador)
Prof. Dr. André Pires (PUCCAMP)
Prof. Dr. Fernando Antônio Lourenço (UNICAMP)
Prof. Dr. Josué Pereira da Silva (UNICAMP)
Profa. Dra. Rachel Meneguello (UNICAMP)

Data da Defesa: 20 de março de 2007

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Carolina Raquel Duarte de Mello Justo

Política de Transferência de Renda e Cidadania no Brasil – Implicações Político-Sociais dos Programas Municipais de Renda Mínima a partir do Estudo Comparativo dos Casos de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos (1995-2006)

Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação do Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa.

Este exemplar corresponde à versão final da tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 20 de março de 2007.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Valeriano M. F. Costa –

Prof. Dr. Fernando Antonio Lourenço –

Prof. Dr. Josué Pereira da Silva –

Profa. Dra. Rachel Meneguello –

Prof. Dr. André Pires –

Suplentes:

Fernando Abrúcio
Bruno Speck
Luciana Tatagiba

Março/2007

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a algumas pessoas, em especial, sem o apoio das quais terminar esta tese não teria se tornado possível.

Primeiramente ao Valeriano, meu orientador desde o mestrado, pela paciência, incentivo, confiança, e pelos comentários sempre pertinentes, que me ajudaram a firmar o eixo, sentido e importância desta tese.

Ao Josué e ao Reginaldo, membros da minha banca de mestrado, pelas críticas construtivas, que me auxiliaram a delinear os caminhos a seguir nesta pesquisa de doutorado.

À Rachel e ao Josué, mais uma vez, pelas críticas e sugestões na banca de qualificação, que se não foram, ainda serão incorporadas a este trabalho. E também pelo apoio e compreensão diante de um texto tão inacabado às vésperas do ultimato.

Às pessoas que tanto me ajudaram no árduo trabalho de transcrição de fitas, especialmente à Carol, à Érika, ao Rogério e à minha mãe.

Aos técnicos e gestores dos programas de renda mínima, bem como aos secretários responsáveis pela política de assistência social dos municípios de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos, pela gentileza com que me atenderam e com que compartilharam comigo não apenas parte do seu trabalho, mas de suas impressões e opiniões sobre ele.

Às beneficiárias dos programas municipais de renda mínima, pela pronta disponibilidade com que dedicaram seu tempo, suas histórias de vida, suas opiniões e reflexões sobre os programas aos propósitos desta tese.

Aos meus colegas do IFCH e do IE da UNICAMP, pela convivência agradável e divertida, mesmo nos momentos de tensão da vida acadêmica, e pelas ricas discussões.

Aos meus professores do IFCH e do IE da UNICAMP, pela dedicação, pelas orientações, e pelas reflexões e discussões coletivas.

Aos meus amigos que não só me apoiaram, mas me proporcionaram momentos de relaxamento e diversão em meio ao longo e infindável tormento de escrever e mesmo só de pensar em escrever esta tese.

Aos meus pais e irmãos, pela confiança, apoio, compreensão e carinho durante estes cinco anos de doutoramento.

Ao Rogério, que mais do que ninguém compartilhou comigo toda angústia, ansiedade e sofrimento destes últimos anos desta empreitada, pela paciência, companheirismo, apoio, confiança e compreensão.

Esta tese contou, para sua realização, com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), através do processo n.º 02/08809-9.

Resumo

Esta tese procura mostrar que, a despeito de sua crescente expansão no Brasil, os programas de transferência de renda – aqui genericamente denominados programas de renda mínima – não apresentam um único modelo consolidado no país. A análise comparativa realizada a partir dos estudos de caso dos programas municipais de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos mostrou que os programas são diferentes não apenas em termos de seus desenhos institucionais, mas de maneira mais significativa em termos das idéias, concepções e valores segundo os quais eles vieram se constituindo. Com base nisso, foi possível identificar diferentes noções de cidadania subjacentes aos programas, a partir de uma dupla abordagem: liberal e fortemente assentada no trabalho – em Jundiaí e Santos –, ou democrático-participativa, potencialmente prescindindo do trabalho como seu substrato – em Campinas e Santo André.

Percebeu-se, assim – dos discursos dos gestores públicos aos das beneficiárias –, que as implicações dos programas de renda mínima vão muito além da dotação financeira: elas não só incidem sobre distintas concepções de cidadania, mas também sobre formas diferenciadas de enxergar e pensar a sociedade, bem como de agir sobre ela. Isso significa que estes programas – com base nos distintos projetos políticos sobre os quais se apóiam e dos quais fazem parte, quer como Renda Mínima, quer como Renda Básica – indicam diferentes caminhos: seja, por um lado, para a manutenção (ou apenas alívio) da pobreza e para a conservação da sociedade, seja, por outro lado, para a superação da pobreza e transformação da sociedade.

Abstract

This work intends to show that Minimum Income programs, despite their expansion in Brazil since 90's, do not have a consolidated only-model. Through the comparative analysis about the programs from Campinas, Jundiaí, Santo André and Santos, all them cities in the state of São Paulo, it was possible to verify that these programs are different not just because of their institutional design, but rather because of the ideas, values and conceptions which support each policy. So, it was possible to identify different conceptions of citizenship underlying each program: those ones from Jundiaí and Santos are supported for a liberal conception of citizenship, in which work occupies a central place; those ones from Campinas and Santo André are supported for a democratic-participative conception of citizenship, which can dispense with work as its substrata.

Through both spokes, from beneficiaries to policy makers of each program, not just the same conception of citizenship was identified and ratified, but also same opinions about the society and about how to act on it. Thus, beyond the money transfer, these Minimum Income programs have diverse socio-political implications. On the basis of different political projects, in which they appear whether as Minimum Income or Basic Income, these programs indicate different ways: in strict meaning, toward poverty keeping (on the one hand) or overcome (on the other hand); in broad meaning, toward society maintenance (on the one side) or transformation (on the other side).

SUMÁRIO

Mapa com a Localização dos Municípios de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos no estado de São Paulo 1

Índice das Principais Siglas Utilizadas: 2

INTRODUÇÃO 3

PARTE 1: IMPLICAÇÕES POLÍTICO-SOCIAIS DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA DE CAMPINAS, JUNDIAÍ, SANTO ANDRÉ E SANTOS – DISCURSOS, REPRESENTAÇÕES, VALORES E OPINIÕES 23

CAPÍTULO 1: VISÕES COMPARTILHADAS PELAS BENEFICIÁRIAS EM RELAÇÃO AOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA 29
- **1.1. Os Significados do Dinheiro 31**
- **1.2. Renda Mínima e Educação 42**
- **1.3. A Relação entre Trabalho e Renda na Visão das Beneficiárias 57**
- **1.4. Renda Mínima para Além da Renda 61**
- **1.5. Avanço nas Questões de Gênero 86**

CAPÍTULO 2: DIFERENTES IMPLICAÇÕES DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA: CIDADANIA, DIREITO, TRABALHO, POBREZA E POLÍTICA NAS VISÕES DAS BENEFICIÁRIAS 91
- **2.1. Jundiaí: O que Vale é Aprender 91**
- **2.2. Santos: Há que se Fazer por Merecer 115**
- **2.3. Santo André: O Importante é Participar 129**
- **2.4. Campinas: Direito para Quem Precisa 145**

CAPÍTULO 3: DISCURSOS DOS GESTORES PÚBLICOS: SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, COORDENADORES E TÉCNICOS RESPONSÁVEIS PELOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM CADA UM DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS 169
- **3.1. Jundiaí: Disciplina, Trabalho e Aprendizado 170**
- **3.2. Santos: Merecimento e Empreendedorismo 193**
- **3.3. Santo André: Reflexão, Diálogo e Participação Política 227**
- **3.4. Campinas: Direito e Ponto 258**

PARTE 2: TRAJETÓRIAS E CONDICIONANTES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS SUBJACENTES AOS PROGRAMAS 303

CAPÍTULO 4: CARACTERIZAÇÃO E HISTÓRIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS DE RENDA MÍNIMA DE CAMPINAS, JUNDIAÍ, SANTO ANDRÉ E SANTOS 305

PARTE 3: DISCUSSÃO TEÓRICA 373

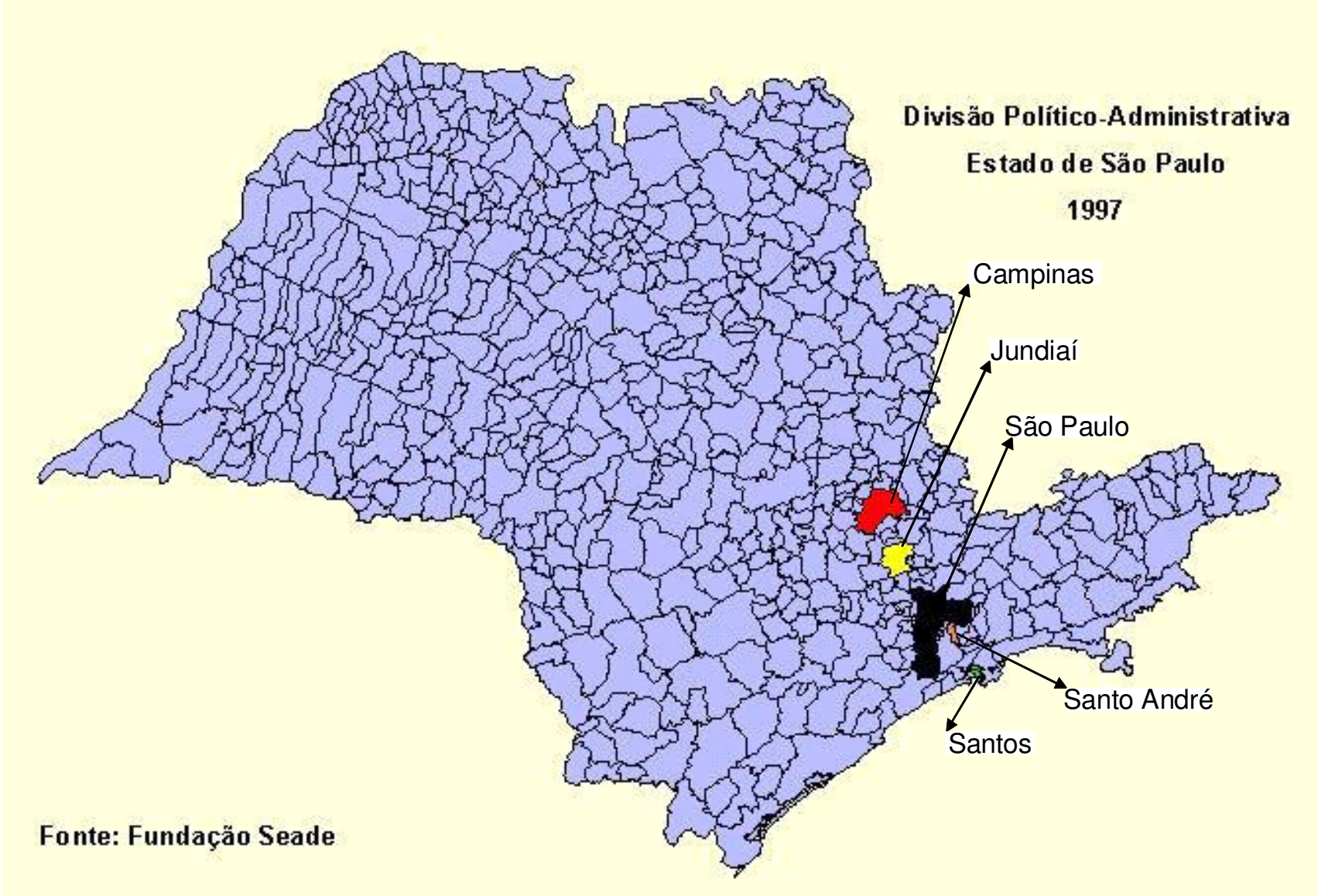
CAPÍTULO 5: CRISE DO WELFARE STATE, TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO, RENDA MÍNIMA, RENDA BÁSICA E CIDADANIA 373

CONCLUSÃO 399

BIBLIOGRAFIA: 407

ANEXOS 419

Mapa com a Localização dos Municípios de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos no estado de São Paulo



Índice das Principais Siglas Utilizadas:

PGRFM: Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de Campinas

PAGRM: Programa Produção Associada com Garantia de Renda Mínima, de Jundiaí

PNF: Programa Nossa Família, de Santos

PAF: Programa de Apoio à Família, de Santos

PFA: Programa Família Andreense, de Santo André

PBF: Programa Bolsa Família, do governo federal

PRC: Programa Renda Cidadã, do governo do estado de São Paulo

SAMI: Programa Santo André Mais Igual

PDT: Partido Democrático Trabalhista

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PPB: Partido Progressista Brasileiro

PT: Partido dos Trabalhadores

SEAC: Secretaria de Ação Comunitária, de Santos

SEMIS: Secretaria Municipal de Integração Social, de Jundiaí

SMCTAIS: Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social, de Campinas

SIS: Secretaria de Inclusão Social, de Santo André

CRS: Centro de Referência Social, de Santos

CRAS: Centro de Referência da Assistência Social, de Campinas

SAR: Secretaria de Ação Regional, de Campinas

OP: Orçamento Participativo

LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social

PNAS: Política Nacional de Assistência Social

INTRODUÇÃO

Embora a idéia de se transferir renda aos indivíduos como forma de se combater a pobreza não seja recente, tendo se iniciado no Brasil em meados dos anos 1970[1], ela ganhou força no país nos anos 1990, sobretudo com o engajamento do senador Eduardo Suplicy (Partido dos Trabalhadores - PT de São Paulo), que não apenas foi o autor do primeiro projeto de lei que visava instituir um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) no Brasil, datado de 1991[2], como se tornou um defensor ferrenho do direito à renda como direito de cidadania (SUPLICY, 2002), gerando um debate público relativamente intenso sobre o assunto. Ainda que cercada de muita polêmica, a idéia parece ter sido tão bem aceita, ou pelo menos digerida entre formuladores de políticas sociais no país que, menos de cinco anos depois de ter sido proposto como projeto de lei nacional, o primeiro programa de renda mínima do país já se encontrava em funcionamento na cidade de Campinas[3]. No mesmo ano de 1995, Ribeirão Preto, Santos e o Distrito Federal também lançaram os seus programas[4]. Daí, não tardou até que a esfera federal também se embrenhasse no caminho da transferência de renda direta à população[5]: distribuídos em alguns ministérios, quatro programas

[1] As primeiras propostas debatidas no Brasil encontram-se em Silveira, 1975 e Bacha e Unger, 1978.

[2] Projeto de lei do senado federal número 80, de 1991 (SUPLICY, 1991).

[3] Trataremos mais detalhadamente da história do programa de Campinas ao longo da tese. Por agora, convém mencionar que ele foi criado por iniciativa do então prefeito Magalhães Teixeira (do Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB), o qual governou a cidade (pela segunda vez) de 1993 a 1996, tendo falecido em fevereiro do último ano do mandato, que foi assumido por seu vice, Edivaldo Orsi.

[4] O programa de Campinas atendia, no começo de 1996, a cerca de 2.500 famílias; o de Ribeirão Preto, criado no governo de Antônio Palocci Filho (PT), atendia a cerca de 750; o de Santos, criado no governo de David Capistrano Filho (PT), atendia a cerca de 400; e finalmente, o do Distrito Federal, criado pelo governo de Cristóvam Buarque (PT) em setembro de 1995, o mais vultuoso dos quatro, atendia a cerca de 6.000 famílias na mesma época.

[5] Dois programas podem ser considerados, porém, os primeiros de transferência de renda federais: a Previdência Social Rural, que foi bastante ampliada através da Constituição Federal de 1988 e cuja maior parcela de benefícios pagos são não-contributivos (cerca de 90% deles); e o Benefício de Prestação Continuada - BPC (inicialmente instituído, nos anos 1970, como Renda Mensal Vitalícia, extinta em 1995), que também foi reafirmado pela Constituição de 1988 e efetivado em 1996, sendo destinado a idosos (com mais de 70 anos) que não disponham de meios de subsistência, e depois estendido a portadores de deficiência que não possam trabalhar e não

surgiram, a partir de 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB)[6], sendo o principal deles o Bolsa-Escola[7]. Na gestão seguinte, de Luís Inácio Lula da Silva (PT)[8], que teve início em 2003, a idéia de renda mínima ganhou ainda mais ímpeto: já em janeiro de 2004 foram simultaneamente aprovadas as leis que instituíram a Renda Básica de Cidadania no Brasil[9] e o Programa Bolsa Família[10], que unificou a gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal[11], e é considerado a via para a efetivação da Renda Básica (SILVA, 2006). É uma história recente, de apenas 15 anos.

Entretanto, nem por isso é uma história pouco interessante, pobre de fatos significativos, de debates importantes, ou livre de disputas. Muito pelo contrário, diante do seu curto tempo de existência e pela rapidez com que os programas de renda mínima cresceram, se disseminaram e ganharam importância no país, essa é uma história bastante rica e complexa. Mas também é uma história que ainda está por ser escrita: muito mais ainda há de se incorporar a ela e ninguém sabe onde finalmente vai dar.

A verdade é que, passados quinze anos, as polêmicas continuam. Uma delas, das mais importantes, refere-se ao lugar dos programas de transferência de renda dentro do sistema de proteção social brasileiro. Conforme os programas

---

disponham de renda per capta superior a ¼ de salário mínimo (SM). Vale destacar, contudo, que os principais critérios para atribuição de ambos os benefícios são a idade ou incapacidade para o trabalho, e não propriamente a renda das pessoas (SILVA, YASBEK e GIOVANNI, 2004).

[6] Fernando Henrique Cardoso (FHC) venceu as eleições em 1994 pelo PSDB (em coligação com o PFL e PTB) e assumiu a presidência da república em 1995. Foi reeleito em 1998 (pela coligação PSDB, PFL, PTB, PPB, PSD e PSL) e governou o país até 2002.

[7] Além do Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação - Bolsa-Escola (criado em 2001, ligado ao Ministério da Educação), assim denominado em decorrência do bem-sucedido programa implementado no distrito federal, o governo federal também criou o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde - Bolsa-Alimentação (ligado ao Ministério da Saúde, criado em 2001), o Auxílio-Gás (ligado ao Ministério de Minas e Energia, criado em 2002) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI (ligado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, criado em 2001) .

[8] Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) venceu as eleições presidenciais pelo PT (em coligação com o PC do B, PL, PMN e PCB) em 2002.

[9] Lei federal número 10.835, de 08 de janeiro de 2004.

[10] Lei federal número 10.836, de 09 de janeiro de 2005.

[11] Além dos quatro programas implementados na gestão anterior (incluindo o PETI apenas mais recentemente), também participou da unificação dos programas de transferência de renda sob a denominação de Bolsa-Família o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA – Cartão Alimentação), que havia sido criado em 2003 pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, já no governo Lula.

vieram se expandindo, inclusive em âmbito federal (especialmente diante da importância que adquiriu o programa Bolsa Família no governo Lula), a tendência de prevalência dos mesmos no cerne da política social (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2004) recoloca o debate sobre a crise e futuro dos modernos sistemas de proteção social. Viriam eles a substituir tais sistemas, contribuindo para o desmantelamento das demais políticas sociais e consolidando o processo de minimização do Estado? Ou seriam eles uma alternativa aos modelos de sistemas de proteção social hoje existentes (VAN PARIJS, 1994b, NOGUERA, 2000)? Esta é, sem dúvida, uma questão difícil de se responder, mas se esta tese pode dar alguma contribuição para este debate, talvez o faça ao demonstrar que o lugar ocupado por estes programas no Estado depende dos rumos da política. Em outras palavras, dependendo do ideário que se fortalecer para sustentar a adoção de tais programas, e da força que este ideário adquirir, os programas de transferência de renda poderão seguir por um rumo ou outro – o da renda mínima ou o da renda básica –, levando a respostas diferentes quanto ao futuro do sistema de proteção social brasileiro. Ainda não há um modelo hegemônico.

Outro aspecto polêmico bastante discutido em relação aos programas de transferência de renda e sobre o qual esta tese certamente pretende oferecer argumentos importantes refere-se ao caráter assistencialista ou não destes programas. Nestes quinze anos de história, o assistencialismo permanece como uma das principais críticas – talvez em processo de superação – contra os programas de transferência de renda.

Durante muito tempo, este foi um traço característico das ações praticadas pela assistência social no Brasil[12]. A maioria das políticas destinadas aos pobres

[12] A construção do sistema de proteção social no Brasil data da década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, que iniciou a regulamentação do trabalho e com isso deu origem simultaneamente ao que Wanderley Guilherme dos Santos (1979) chamou de "cidadania regulada" – a versão brasileira de cidadania, segundo a qual o acesso aos direitos de cidadania dependia da regulamentação das ocupações e da contribuição dos trabalhadores (e o recebimento de direitos sociais era uma recompensa pelo dever de trabalhar) – e, em decorrência, à "fratura entre a figura do trabalhador e a do pobre incivil" (TELLES, 1992). Já a gestão estatal da assistência social para tratamento das questões relativas à pobreza e à miséria teve início propriamente em 1942, com a criação da Legião Brasileira da Assistência (LBA), órgão privado (criado pela sociedade civil durante a segunda guerra mundial) ligado ao Estado. Desde então, o modelo de assistência social no Brasil caracterizou-se pela centralização, patrimonialismo e assistencialismo. Derivadas do modelo varguista de controle social, as políticas assistenciais complementavam a ação da

era acusada, muitas vezes com razão, de “dar o peixe em vez de ensinar a pescar”, criando assim a dependência dos indivíduos para com o Estado, sem oferecer oportunidades concretas para que as pessoas conquistassem autonomia, de forma a garantirem seu sustento por si mesmas e poderem “andar com as próprias pernas”. Quanto a esta discussão sobre o assistencialismo, cabe fazer três observações:

Primeiramente, em relação às práticas caritativas mais tradicionais, como a distribuição de cestas básicas, sopas e agasalhos, os programas de transferência de renda já constituem um considerável avanço: reconhecem o direito das pessoas de fazerem as escolhas mais elementares quanto aos rumos de suas

---

estrutura sindical corporativa, estabelecendo vínculos de dependência clientelista com os setores marginalizados da sociedade, os quais eram mantidos sob a dependência da “boa vontade” e do arbítrio dos responsáveis direitos pela execução dos programas (PRALON, 2000). Em outras palavras, a relação assistencialista entre gestores e beneficiários da assistência social estabelecia-se por padrões desiguais e hierárquicos, característicos das relações privadas, e não por padrões públicos, baseados no direito; daí a tutela, a dependência e a visão dos benefícios sociais como ajuda ou favor por parte dos setores pobres (JUSTO, 2002). Além disso, não é demais salientar a forte influência da tradição católica na assistência social brasileira, que em grande parte contribuiu para o reforço deste tipo de relações.

Este modelo de assistência social permaneceu durante os anos da ditadura militar no Brasil (1964-1985) até que, derivado das lutas sociais dos anos 1970, o processo de redemocratização viesse a culminar na promulgação da nova Constituição federal de 1988, que estabeleceu princípios mais democráticos para o gerenciamento das políticas públicas. No campo da assistência social, o primeiro marco regulatório da mudança de padrões no gerenciamento das políticas e programas foi a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993 (lei n.º8.742, de 07 de dezembro). A partir de então, inaugurou-se um modelo progressista de descentralização e a assistência social tornou-se um dos pilares do sistema de seguridade social brasileiro, juntamente com a previdência e a saúde. Foi com a LOAS que se afirmou como princípios constitucionais a dimensão social da cidadania e a universalidade dos direitos (PRALON, 2000). Em contraste com o modelo tradicional, em que as entidades filantrópicas eram protagonistas, a LOAS afirmou o papel do Estado como responsável pela política de assistência social, embora a transparência e participação da sociedade civil tenham sido dimensões também asseguradas por ela (JUSTO, 2002).

Finalmente, em novembro de 2003 foi lançada pelo extinto Ministério da Assistência Social a proposta do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), hoje já em funcionamento, o qual materializa o conteúdo da LOAS: constitui-se num instrumento de regulação e organização das ações sócio-assistenciais em todo o território nacional, tratando das condições para extensão e universalização da proteção social aos brasileiros na perspectiva de consagrar direitos de cidadania e inclusão social. O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis para a execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, baseando-se em eixos estruturantes tais como: matricialidade sócio-familiar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; controle social; participação popular (dos cidadãos usuários) nos conselhos de assistência social (Política Nacional de Assistência Social, 2004). Enfim, trata-se de um passo adiante no processo de democratização da gestão da política de assistência social no Brasil.

vidas como, por exemplo, ao que comer. O benefício em dinheiro e não em espécie já constitui, nesse sentido, um passo importante contra o conservadorismo que marcou as políticas assistenciais no país por muito tempo, e da qual ainda vemos ranços nos dias de hoje. A idéia de se garantir, com o benefício monetário, a liberdade de compra das pessoas carrega consigo um significado maior de autonomia para guiarem suas próprias vidas.

Em segundo lugar, o benefício da renda mínima, ainda que de valor reduzido, ainda que limitado a um certo período de tempo, representa, em alguma medida, uma aposta do Estado na capacidade de planejamento e organização das famílias pobres, tanto do orçamento familiar como da própria vida. E é, em geral, uma aposta que dá certo, pois um dos grandes ganhos que a renda mínima tem sido capaz de oferecer a estas famílias é de estabilidade, segurança e esperança em relação ao futuro. Pra quem o dia de amanhã é incerto, quando a luta pela sobrevivência adquire importância tão grande na vida das pessoas, deixar-se tutelar provavelmente não faz muita diferença, como nada, ademais, na vida, faz grande diferença ou vale ou não muito a pena. Entretanto, a certeza de poder contar com um valor mínimo que seja para garantir-lhes a sobrevivência é capaz de proporcionar às pessoas perspectivas de futuro de mais longo prazo e a descoberta de tudo o mais que a vida é e de que vale a pena lutar por ela: essa vida cheia de necessidades e desejos renovados[13] (JUSTO, 2002: 89).

Finalmente, em terceiro lugar, é importante ressaltar que as crescentes discussões sobre renda mínima e os desdobramentos que o avanço dos programas de transferência de renda têm tido na opinião pública têm gerado até um questionamento moral na sociedade quanto ao caráter da dependência dos indivíduos em relação ao Estado: seria ela realmente negativa para as pessoas,

[13] Segundo Amartya Sen, é preciso que se ofereçam, além das oportunidades, os meios para se obter algo e as condições para que as pessoas desenvolvam suas capacidades de fazer escolhas e "efetivações" de modos de ser e viver que valham a pena. Segundo o autor, "(...) os elementos constitutivos da vida são vistos como combinação de várias diferentes efetivações. Isso equivale a conceber a pessoa como ativa, por assim dizer, e não passiva... Pode-se listar efetivações elementares, como evitar a morbidade ou a mortalidade, alimentar-se adequadamente, realizar movimentos usuais, etc., até muitas efetivações complexas, tais como desenvolver o auto-respeito, tomar parte da vida da comunidade e apresentar-se em público sem se envergonhar (...). Uma efetivação é uma conquista de uma pessoa: é o que ela consegue fazer e ser". (SEN, citado por TELLES, 1998: 5).

indigna de legitimidade? Da mesma forma como o Estado é dependente, por essência, dos cidadãos, por que não é bom que os cidadãos sejam dele dependentes – e de fato já o são para muitas coisas – inclusive para seu sustento financeiro básico? Esse não deixa de ser um dos embates que se colocam entre as concepções de renda mínima, de um lado, e renda básica, de outro: enquanto para muitos defensores da primeira é preciso que os cidadãos sejam independentes do Estado para que se insiram no mercado de trabalho e daí retirem seu sustento, para os defensores da segunda não há mal nenhum em que os cidadãos dependam do Estado para seu sustento financeiro básico: isso é até desejável tendo em vista a incapacidade do mercado de trabalho para garanti-lo a todos. Talvez, vista não mais como dependência, mas como reciprocidade, a relação firmada entre cidadãos e Estado pelos programas de transferência de renda conquiste outro status de legitimação social.

Se concordamos com Paulo Henrique Martins[14] que a legitimação social das políticas públicas depende do tipo de relação simbólica que se estabelece entre Estado e cidadãos, veremos que os programas de renda mínima tanto podem gerar ou reforçar dependência e passividade, como podem gerar vínculos de reciprocidade e emancipação nos beneficiários. Em outras palavras, os programas de renda mínima não são, a priori, nem assistencialistas, nem emancipatórios. Tendo em vista que as políticas públicas constituem processos vivos, que são de carne e osso[15], como assinala Sônia Draibe (2001), elas tanto podem, já na implementação, ser diferentes do previsto na sua formulação, como se modificar ao longo de sua trajetória, de maneira mais ou menos radical. Além

[14] Na mesa redonda "Renda Básica e Cidadania", ocorrida no dia 05 de setembro de 2003, durante o XI Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado pela Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS) na UNICAMP em Campinas/SP.

[15] De acordo com Draibe (2001), "as políticas ou os programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, às vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital, um processo de desenvolvimento, de maturação e, algumas vezes, de envelhecimento ou decrepitude (...). Mas as políticas e os programas têm também carne e osso, melhor, têm corpo e alma. São decididas e elaboradas por pessoas, dirigem-se às pessoas ou ao seu *habitat*, são gerenciadas e implementadas por pessoas e, quando isso ocorre, são avaliadas também por pessoas. Ora, as pessoas ou os grupos de pessoas que animam as políticas fazem-no segundo seus valores, seus interesses, suas opções, suas perspectivas. Que não são consensuais nem muito menos unânimes, como sabemos. Ao contrário, o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensado como um campo de força, de embates, de conflitos, que se sucedem e se 'resolvem' ao longo do tempo" (DRAIBE, 2001: 12).

do mais, uma vez que as políticas públicas são introduzidas e geridas por diferentes administrações político-partidárias, em cada uma das esferas de governo (municipal, estadual e federal), não há garantia de que políticas com desenhos muito similares ou idênticos sejam de fato as mesmas quando implementadas – e nem de que tenham os mesmos resultados e efeitos. Daí porque a avaliação de programas e políticas é tão importante: permite entender o que realmente são no fim das contas.

Aparentemente, programas de transferência de renda são todos iguais. Mas não são. E porque não são uma só e mesma coisa, têm resultados também diferentes. É o que esta pesquisa demonstra, através da análise e avaliação comparativa de quatro programas municipais, em funcionamento no estado de São Paulo – o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Campinas, o Programa Produção Associada com Garantia de Renda Mínima (PAGRM) de Jundiaí, o Programa Família Andreense (PFA) de Santo André e o Programa Nossa Família (PNF) de Santos.

Segundo Hirata (2006), os programas de renda mínima expandiram-se no Brasil, a partir das experiências iniciais, através de dois modelos: o de Campinas, ligado à secretaria de assistência social, e o do Distrito Federal, ligado à secretaria de educação, sob a denominação de Bolsa-Escola. Um terceiro modelo foi adotado pela prefeitura de São Paulo durante a gestão de Marta Suplicy (PT), de 2000 a 2004, em que os programas de transferência de renda eram ligados à secretaria de desenvolvimento, trabalho e solidariedade.

Se a vinculação dos programas a diferentes secretarias municipais (responsáveis pelo seu gerenciamento) já indica a sua diversidade institucional, a análise aqui empreendida deve corroborar a idéia de que os programas municipais de renda mínima são mais complexos e sofisticados que aqueles implementados pelas esferas estadual e federal[16] (COSTA, 2006; JUSTO, 2006b). Justamente devido a esta riqueza, os programas podem variar bastante, não apenas em

[16] Muito embora, como veremos adiante neste trabalho, por serem os programas das esferas estadual e federal em grande parte geridos descentralizadamente pelos municípios, eles possam ter outros tipos de ações integradas a eles, o que depende das relações intergovernamentais que se estabelecem entre as esferas de governo e do lugar que eles ocupam nas agendas dos governos municipais.

termos institucionais formais, mas também em termos das idéias e valores que os sustentam e que, fazendo parte deles, também estão presentes em seus resultados. Esta é a preocupação central deste trabalho: identificar quais são as idéias e valores presentes em cada um dos quatro programas analisados, do discurso dos formuladores ao dos beneficiários, quanto a temas como pobreza, desemprego, cidadania, direito, política e transferência de renda. A partir destes "indicadores" torna-se possível não só diferenciar os programas, como agrupá-los por proximidade. Conforme será visto adiante, os programas de Campinas e Santo André são mais parecidos, e distanciam-se dos de Jundiaí e Santos, que são mais próximos entre si. Esta conclusão baseia-se principalmente nas distinções entre concepções de cidadania e transferência de renda, que serão abordadas logo adiante e no último capítulo. Além disso, uma segunda preocupação que a análise empreendida procura atender refere-se ao reconhecimento e compreensão dos elementos intervenientes sobre os rumos seguidos por cada um dos programas, bem como da dinâmica que se estabeleceu entre eles em cada um dos casos. Em síntese, trata-se de responder às perguntas: por que são diferentes e o que pesou mais em cada um? Disso tratará especialmente o capítulo quatro, que prioriza a análise, para cada um dos casos, sobre as correlações de forças entre contexto e história, administração político-partidária, e institucionalidade e burocracia, todos condicionantes do que vieram a ser os programas.

* * *

Antes de iniciar a análise comparativa entre os quatro programas municipais de renda mínima, convém estabelecer alguns dos parâmetros teóricos que devem guiar a exposição adiante. É preciso frisar, no entanto, que esta discussão teórica é apenas introdutória. Ela será retomada e um pouco mais aprofundada no final deste trabalho, mas somente após a discussão dos casos, o que causará ao leitor a impressão de ter percorrido indutivamente o caminho até a conclusão.

Por que estudar os programas de renda mínima e seus efeitos, especialmente no que diz respeito à cidadania?

Programas de transferência de renda têm sempre caráter redistributivo, embora não visem necessariamente ao combate à pobreza. Este é, porém, o principal objetivo dos programas implantados no Brasil, em suas diversas vertentes, devido aos historicamente bastante elevados índices de pobreza e desigualdade social com que o país conta.

Será que os programas de renda mínima têm contribuído efetivamente para a redução das desigualdades sociais e o combate à pobreza ou, ainda, para a sua superação? E de que maneira?

Ora, tendo em vista que a pobreza é um fenômeno multicausal e multidimensional, aqui nos preocupa menos os impactos econômicos dos programas de renda mínima do que seus impactos político-culturais, no que se refere a um incremento da cidadania e da inclusão social da população pobre brasileira, incidindo dessa maneira sobre a diminuição da pobreza e das desigualdades no país.

Vera da Silva Telles é provavelmente a autora que mais se dedicou à compreensão e explicação das relações entre cidadania e pobreza no Brasil (TELLES, 1990, 1992, 1994a,b 1997, 1998, 2001). Seus estudos nos ensinaram que a pobreza brasileira é tanto mais perversa porquanto os pobres, para além da carência material de meios de sobrevivência, são também destituídos de cidadania, isto é, de direitos que, em nosso país, ainda que assegurados por lei, muitas vezes não são efetivamente usufruídos pelos pobres. Fruto de uma tradição autoritária, as relações sociais brasileiras são, ainda hoje, permeadas por códigos hierárquicos, pelo mando e subserviência, pela invasão do espaço público pelo privado, pela ausência de uma linguagem de direitos e por uma cultura conservadora, de modo que a pobreza se reproduz, assim, no cotidiano das práticas sociais, criando e recriando o pobre como sub-cidadão ou não-cidadão (SALES, 1994, TELLES, 1992, MOISÉS, 1995, DAGNINO, 1994). Vale salientar: mais do que a pobreza – se fora um fenômeno uno – são as desigualdades sociais como um todo que se reproduzem dessa maneira. Portanto, eliminar a pobreza e as desigualdades é algo que passa fundamentalmente pela construção da cidadania. Por isso, interessa-nos aqui não apenas a potencialidade dos

programas de renda mínima como políticas de redistribuição de renda, mas sua potencialidade em promover na sociedade brasileira o enraizamento de práticas sociais mais democráticas, guiadas por uma cultura de direitos – e do direito a ter direitos, para lembrar Hannah Arendt. Em outras palavras, se a preocupação que guia esta tese é a efetiva capacidade dos programas de renda mínima contribuírem para o combate à pobreza no Brasil, ela tem como pressuposto a potencialidade destes programas de promoverem a cidadania democrático-participativa, entendida como luta política e cultural, cujo exercício é capaz de desestabilizar hierarquias de poder e democratizar as relações sociais (DAGNINO, 2000; JUSTO, 2001a).

Então, partindo do suposto de que é preciso mais do que redistribuir renda para atingir as profundas raízes da pobreza no Brasil, que não são apenas de caráter econômico, mas também político e cultural, torna-se necessário observar que os programas de renda mínima carregam consigo, além da transferência de renda em dinheiro – o conteúdo comum a todos eles –, valores, concepções, discursos e, em última análise, projetos de sociedade, que tanto podem dar sustentação à naturalização, legitimação e reafirmação das desigualdades sociais como, ao contrário disso, podem abalar as mesmas. Dito de outro modo, é muitas vezes devido a esta variância na forma dos programas, isto é, às idéias, valores e concepções segundo os quais são constituídos, que eles podem apresentar uma maior ou menor efetividade no combate à pobreza. Como diz Paulo Henrique Martins, a forma como se dá algo modifica em algum sentido o conteúdo do que é dado; daí porque a renda mínima pode ser vista pelos beneficiários como uma esmola mesquinha ou como um direito solidário[17]. E se estas idéias, concepções e valores presentes nos programas também aparecem como seus efeitos, então vale a pena verificar quais são as representações, visões e opiniões que os beneficiários têm sobre os programas de renda mínima e sobre o impacto que tiveram em suas vidas. Esta tese pretende mostrar que, porque são diferentes em termos da concepção de cidadania subjacente a eles, os programas municipais de

[17] Discurso apresentado na mesa redonda “Renda Básica e Cidadania”, ocorrida no dia 05 de setembro de 2003, durante o XI Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado pela Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS) na UNICAMP em Campinas/SP.

renda mínima também têm efeitos diferenciados em relação à cidadania de seus beneficiários.

* * *

Para investigar os programas de renda mínima no que diz respeito à cidadania, baseamo-nos na abordagem cognitiva para análise de políticas públicas, sobre a qual faremos uma breve apresentação. Esta abordagem rejeita tanto a premissa marxista de que o Estado seja tomado por uma classe que lhe imprima sua racionalidade quanto, também, a visão neo-institucionalista tradicional, segundo a qual as instituições constituem a categoria analítica fundamental para explicar as políticas públicas e as burocracias os atores privilegiados na definição do seu desenho, sendo as principais responsáveis pelos seus resultados. Na verdade, os autores pertencentes a esta corrente tendem a realçar os processos internos e externos ao Estado, dos quais resultam as políticas públicas e a ação estatal, bem como o papel dos diversos atores envolvidos nestes processos. Sua contribuição, que de uma certa maneira enriquece a perspectiva neo-institucional, consiste na ênfase sobre a necessidade de se integrar à dimensão das práticas a dimensão da representação, visto que elas são intimamente inter-relacionadas (MARQUES, 1997: 85).

A premissa da abordagem cognitiva, segundo Muller e Jobert (1987), é a de que identidades são construídas socialmente e, deste modo, geram diferentes interpretações da realidade, conduzindo, portanto, a diferentes diagnósticos em relação aos problemas enfrentados pela sociedade, bem como à escolha de diferentes alternativas, instrumentos e estratégias para a intervenção prática sobre eles. Este é o papel que exercem fundamentalmente os profissionais no interior de setores da sociedade, como os gestores públicos.

Os autores acreditam não somente que os diferentes atores sociais, segundo suas diferentes visões de mundo, têm influência sobre o que vêm a ser as políticas públicas como, de maneira recíproca, que estas políticas também têm efeitos sobre a sua constituição como atores sociais. Portanto, se há idéias, valores e discursos que estruturam as políticas e programas, esta dimensão

cultural também é perpassada através das políticas para os atores nelas envolvidos (não só usuários ou beneficiários, mas os próprios operadores e agentes implementadores). Quanto a isso, esta abordagem não difere muito da neo-institucionalista[18]. Entretanto, os teóricos do "Estado em ação", como também são chamados, acreditam, além disso, que as políticas públicas são também instrumentos para a formação de identidades coletivas. Ou seja, para eles, à medida que estas políticas são implementadas e se expandem, são produzidos e difundidos referenciais. Deste modo, se as políticas públicas são concebidas segundo um processo de disputa social, no qual ocorre a politização de atores, esta politização também pode ser desenvolvida como efeito das políticas públicas, através da formação de identidades. (MULLER e JOBERT, 1987).

Para a análise setorial, toda política pública é concebida a partir de uma representação do setor ao qual ela se refere, e de um conjunto de normas, organizações, técnicas e recursos de poder. Existem, segundo esta abordagem, três "chaves de análise" importantes para os estudos de políticas públicas: a relação global-setorial, o referencial (do setor e global) e os mediadores de políticas.

> "Para a análise setorial, o estabelecimento das hegemonias profissional e administrativa é uma condição básica para a existência e a implementação de uma determinada política, definindo os limites, as questões relevantes e os atores participantes dos processos políticos no interior do setor. Os sujeitos profissionais e administrativos dominantes modelam o setor à sua imagem e segundo seus interesses, dando a ele forma e conteúdo". (MARQUES, 1997: 85).

O enfoque cognitivo preocupa-se com a dinâmica das relações sociais, com a importância do fator cultural para a reprodução de tais relações e, ainda, com as possibilidades de mudanças nestas relações, aí incluídas as de poder. Desta forma, uma das principais questões que este enfoque procura responder refere-se às relações entre as políticas públicas e a construção da ordem social nas sociedades modernas, complexas, fragmentadas, setorializadas. (MULLER, 1990: 26).

---

[18] Conforme explicitação de Skocpol sobre o conceito de "policy feedback" (SKOCPOL, EVANS, RUESCHEMEYER, 1985).

Assim, segundo o enfoque cognitivo, existe um conjunto de crenças e valores que constituem o assim chamado núcleo duro que guia todas as ações políticas. É este núcleo que é perceptível em todas as políticas formuladas por determinado governo, por exemplo. Portanto, mesmo que haja mudanças no sistema de operacionalização de políticas, que são elementos secundários, o núcleo de crenças e valores é o que não se altera, justamente porque é ele que constitui o alvo da disputa política.

É possível dizer que este sistema de crenças e valores que dão sentido à ação política corresponde ao projeto político-social que a sustenta (por exemplo, projetos liberais, democráticos, etc). É o projeto que se torna hegemônico na sociedade e que se reproduz (e com isso, ao mesmo tempo, se transforma) de várias maneiras, inclusive através das políticas públicas nas quais se faz presente. Portanto, ao considerar a manutenção do sistema de crenças e valores como instável e dinâmico, os autores do enfoque cognitivo acreditam que as políticas públicas são também instrumentos para a formação de identidades coletivas.

Segundo Sabatier (1985), a possibilidade de mudança social deve-se a um processo de aprendizado com a experiência que ocorre tanto no interior mesmo de um sistema de crenças, seguindo a motivação de manter-se hegemônico, quanto entre diferentes sistemas de crenças, já que aqueles que não são hegemônicos procuram adaptar-se de modo a que saiam vitoriosos na disputa política.

Acreditando que a realidade social se constrói num processo dinâmico, Sabatier propõe que, ao se analisar uma política pública, inicie-se pela identificação de um problema, alvo de políticas, mas que depois se leve em conta também os fatores externos, condições sócio-econômicas e legais que atravessam o processo de operacionalização de uma política, bem como o aprendizado que se tem com a experiência, fazendo com que elas, muitas vezes, desviem-se de suas formulações originais. Com base neste modelo conjugado das chamadas perspectivas "de baixo para cima" e "de cima para baixo", Sabatier oferece um arcabouço teórico-analítico que permite compreender a evolução e as

mudanças nas políticas públicas em períodos de tempo maiores, ou seja, considerando a sociedade como uma totalidade. (SABATIER, 1985).

Com base nestas idéias, o enfoque cognitivo distancia-se das teorias estruturalistas, que supõem que os atores sociais são dados *ex ante* (determinados por condições materiais); ao contrário, defende a tese de que estes atores são construídos durante e através dos vários processos sociais que entrelaçam suas vidas.

Da mesma forma como vêem os atores como construções sociais, os autores desta perspectiva também vêem o Estado como construção, ou seja, não possuindo uma dinâmica determinada essencialmente por estruturas burocráticas ou pelo conflito de classes, mas pela ação dos diferentes atores envolvidos na dinâmica de seu funcionamento.

Devido a isso, Muller (1990) se opõe às visões em que as políticas públicas são vistas como frutos de uma estrutura burocrática-organizacional e tecnocrática, quando, antes, seu desenho e formulações estão diretamente relacionados a escolhas políticas.

Enfim, é possível dizer que o enfoque cognitivo, em comparação com outros, tem a vantagem de reconhecer que o papel dos valores, crenças e idéias é de fundamental importância para a compreensão dos efeitos e resultados das políticas públicas, uma vez que são estruturantes de identidades, as quais são a base da ação política. Além disso, ao supor que o sistema de crenças perpassa a sociedade como um todo, organizando, inclusive, as relações Estado-sociedade, sem, no entanto, concebê-las como estáticas, o enfoque cognitivo é capaz de explicar as mudanças sociais e, ao mesmo tempo, os diferentes desenhos e formulações de políticas públicas que são direcionadas para um mesmo problema, assim como os variados resultados, efeitos e impactos destas políticas.

* * *

A escolha desta abordagem teórica não foi aleatória. Reconhecer o aspecto fundamentalmente político presente na formulação, implementação e inclusive nos

resultados das políticas públicas, é algo que por vezes tem se deixado de fazer, em prol de avaliações mais técnicas. No entanto, utilizar este arcabouço, especialmente no caso aqui em foco – a análise de programas de transferência de renda –, permitiu identificar como a disputa política em torno de projetos de sociedade distintos aparece concretamente em programas de renda mínima implementados em âmbito municipal.

Com o fim da guerra fria e o declínio do socialismo em todo o mundo a partir dos anos 1980, idéias alternativas de sociedade começaram a brotar. Paralelamente, duas crises concomitantes – a da sociedade do trabalho e a dos *Welfare States* (Estados de Bem-Estar Social) – influenciaram a reflexão de intelectuais e militantes políticos quanto a que ideal de sociedade buscar. Daí surgiu o embate entre as concepções de renda mínima e renda básica, do qual trata este trabalho e o qual poderá ser reconhecido através da leitura dos capítulos adiante. Por hora, cabe apenas contextualizar este debate, que será retomado no capítulo 05.

Desde meados dos anos 1970, com o fim dos chamados anos gloriosos do capitalismo (que se iniciaram após a segunda grande guerra), o mundo vem passando por uma série de transformações econômicas, políticas e sociais. Em âmbito econômico, a crise do petróleo, o desenvolvimento acelerado do mercado financeiro e dos processos de inovação tecnológica e organizacional, juntamente com o crescimento da instabilidade econômica que os governos passaram a enfrentar (com crescente comprometimento das finanças públicas) trouxeram de volta o problema do desemprego e da sustentação de renda das camadas desfavorecidas no processo de produção da riqueza, que havia sido contornado no período de auge dos *Welfare States*. Recolocou-se, então, para os governos nacionais, a questão da viabilidade da vinculação entre crescimento econômico e distribuição de renda, em que se apoiavam os modelos de Estado de Bem-Estar Social.

Em termos sociais, o recurso a formas mais precárias de trabalho, como o emprego parcial, temporário, a subcontratação, a flexibilização da jornada e a desregulamentação do trabalho, que vieram no rastro dos processos de

reestruturação produtiva, aumentou a insegurança das pessoas e, com isso, a demanda por políticas sociais. O contraditório deste processo é que justamente quando cresceram as pressões sobre tais políticas, também se complicaram as suas fontes de financiamento (DRAIBE, 1990: 20), exigindo do Estado reflexão e tentativas de reformulação das mesmas. Finalmente, em âmbito político, a legitimidade das políticas sociais passou a ser questionado, conforme começaram a se expandir as idéias neoliberais de emagrecimento do Estado. Na medida em que os sindicatos e associações de trabalhadores vieram perdendo força e reconhecimento na sociedade, o avanço das práticas neoliberais veio desembocar, nos anos 1990, em recomendações de *focalização, descentralização e privatização* no que se refere às políticas públicas, inclusive as sociais (MORAES, 2001: 66).

É na esteira destas mudanças e dos debates delas decorrentes que se aprofundaram as discussões e propostas de renda mínima no mundo. As primeiras idéias que ganharam força, como a do imposto de renda negativo, de Milton Friedman, datam dos anos 1970, já com cunho neo-conservador, objetivando a racionalização e eficiência do Estado em contraposição à ineficiência do Welfare State. Com o passar dos anos, porém, conforme o pleno emprego preconizado pelas políticas keynesianas tornou-se um horizonte distante e a necessidade de transferir renda para garantir a segurança social exigiu a inovação das políticas sociais – cujo teor foi ainda questionado, na contra-corrente, por movimentos democráticos –, também a esquerda adicionou, sob diferentes concepções, a idéia de renda mínima ao seu repertório, sendo hoje difícil discriminar as diversas propostas em debate. Dentre as que ganharam força nos últimos tempos, a de renda básica universal – ou renda de cidadania – encontra-se no centro das discussões, tendo como principal diferencial a desvinculação entre o benefício e o trabalho, ou seja, a contribuição social de cada um para a produção da riqueza. A renda básica é considerada um direito que deve ser garantido pelo Estado, de modo universal e incondicional.

* * *

O objetivo geral desta tese é compreender os efeitos diferenciados da ação pública. Mais especificamente, procura-se não apenas identificar os diferentes impactos da ação estatal, mas também identificar e analisar os fatores responsáveis por eles. Em que sentido, em que medida e de que maneira um governo é diferente de outro? O que faz das políticas públicas implementadas por um governo diferentes daquelas implementadas por outro? Têm as políticas públicas de distintos governos impactos também diferenciados? O que explica os impactos diversos das políticas públicas? Quais são os elementos constituintes das políticas públicas responsáveis pelos seus diferentes impactos? É esta relação entre governos, ação estatal – através de políticas públicas – e os seus efeitos sociais, políticos e culturais o que pretendemos compreender e explicar ao longo desta tese.

Para isso, tomamos como objeto de estudo quatro programas municipais de transferência de renda – aqui genericamente chamados programas de renda mínima: o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Campinas, o Programa Produção Associada com Garantia de Renda Mínima (PAGRM) de Jundiaí, o Programa Família Andreense[19] de Santo André e o Programa Nossa Família[20] de Santos, todos no estado de São Paulo.

Estes programas foram escolhidos a partir de um levantamento prévio feito entre 27 municípios do estado de São Paulo, através de indicadores da concepção de cidadania subjacente aos programas municipais de renda mínima (divididos em político-ideológicos, político-institucionais e político-partidários) (JUSTO, 2005a). Este levantamento permitiu identificar que, dentre os 27 programas, os de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos pareciam encaixar-se em concepções distintas de cidadania e, além de possuírem características sócio-econômicas bastante similares[21] – o que evitaria distorção dos resultados da análise

[19] Quando foi criado em março de 1997, em Santo André, o programa recebeu o mesmo nome do programa pioneiro de Campinas, surgido dois anos antes: Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM). De lá para cá, o programa passou por modificações, tendo sido chamado também de Família Cidadã e sendo hoje denominado Família Andreense.

[20] Inicialmente criado em 1995 como Programa de Apoio à Família (PAF), o programa de Santos também passou por modificações ao longo dos anos, a principal delas em 2003, quando passou a se chamar Programa Nossa Família (PNF).

[21] Ver dados do IBGE e SEADE sobre a caracterização sócio-econômica das cidades, em anexo.

decorrentes de tais tipos de discrepâncias –, contavam com condições diferenciadas em termos de trajetória político-partidária no governo municipal que nos interessavam analisar: Campinas e Santo André eram de administração municipal petista no mandato de 2000 a 2004, e Jundiaí e Santos eram de administração não petista no mesmo período.

O corte partidário – petista e não-petista – na administração municipal nos interessava porque partíamos do pressuposto de que, se os governos partidários contam para a definição das políticas públicas e se é possível identificar nas políticas implementadas pelas administrações municipais elementos ideológicos e programáticos dos partidos governantes, então provavelmente deveríamos reconhecer nos programas de renda mínima implementados ou operados por gestões petistas – consideradas, em princípio, de esquerda – uma concepção de cidadania mais próxima daquela a que chamamos de "democrático-participativa", já que a democracia participativa é uma das bandeiras do PT. Cabia, então, averiguar tal hipótese. Conforme será visto adiante, especialmente no capítulo 04, os casos de Campinas e Santo André confirmaram esta hipótese, isto é, foi possível reconhecer nos programas municipais de renda mínima implementados pelas gestões petistas traços desta noção de cidadania. Por outro lado, esta mesma concepção de cidadania não foi observada nos programas de Jundiaí e Santos, administrados por outros partidos no período em análise.

Partindo de outro ponto de vista, Jundiaí e Santo André constituíam governos que, na gestão 2000-2004, consolidavam um terceiro mandato consecutivo do mesmo partido no município – PSDB em Jundiaí e PT em Santo André –, enquanto Campinas e Santos possuíam trajetórias partidárias descontínuas na administração municipal. Quanto a este aspecto, interessava-nos averiguar justamente o quanto a descontinuidade ou continuidade administrativa influencia a fragilidade ou consolidação e institucionalização dos programas.

Enfim, estas três classes de fatores justificaram a escolha dos quatro municípios para os estudos de caso dos programas de renda mínima locais.

Ainda quanto à metodologia utilizada, convém explicar que as análises adiante propostas foram baseadas em leis e documentos produzidos sobre os

programas pelas prefeituras, mas, sobretudo, em entrevistas de caráter qualitativo, realizadas com gestores e beneficiários dos programas. Na verdade, tratou-se de um universo majoritariamente feminino. As entrevistas, tanto com técnicas quanto com beneficiárias, foram realizadas individualmente, em duplas ou, às vezes, principalmente no caso destas últimas, em grupos, a fim de propiciar a interação entre elas e o embate de idéias. Vale ressaltar também que, no caso das beneficiárias, as entrevistas foram realizadas em particular, isto é, na ausência das técnicas, para evitar que se sentissem pressionadas ou constrangidas ao revelar suas opiniões sobre os programas. As entrevistas foram realizadas nos locais onde funcionam os programas, em geral, nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Ao longo de todo o texto adiante, o leitor terá acesso a grandes trechos destas entrevistas, de modo que terá a oportunidade de refletir sobre elas e tirar suas próprias conclusões, além daquelas sugeridas pela autora.

Enquanto o grupo das técnicas constitui-se de profissionais com ensino superior – assistentes sociais e psicólogas –, com idade variada e origem predominante dos próprios municípios onde trabalham, o grupo das beneficiárias mostrou-se mais heterogêneo: idades muito variadas, desde muito jovens até algumas idosas, origens diversas (do próprio município, de cidades próximas e de outros estados e regiões), solteiras, casadas, em união estável, separadas, desquitadas, viúvas; as características comuns são a baixa escolaridade (algumas analfabetas, a maioria com ensino fundamental incompleto e umas poucas com ensino médio, completo ou por terminar), a informalidade das ocupações (manicuras, cabeleireiras, vendedoras ambulantes, catadoras de lixo para reciclagem, etc.) e o fato de serem mães.

Os quatro programas analisados, em sua caracterização básica, são muito parecidos: conjugam a transferência de renda com atividades sócio-educativas e laborais. O PAGRM de Jundiaí é o mais intervencionista, pois nele as beneficiárias participam diariamente de oficinas de trabalho. No PNF de Santos as famílias participam de reuniões sócio-educativas mensais e se comprometem com a realização de cursos de profissionalização ou capacitação, ou com a execução de atividades para geração de renda. O PFA de Santo André realiza reuniões sócio-

educativas quinzenais. Já o PGRFM é o menos intervencionista dos quatro, pois aboliu a exigência de participação em tais reuniões e grupos de convívio, nas comunidades onde vivem as famílias beneficiadas, são ofertados a elas como a quaisquer outras do bairro. Enfim, apesar de aparentarem muito parecidos à primeira vista, eles são, contudo, diferentes.

Além disso, a análise comparativa dos quatro programas mostrou que, no jogo político de visões, opiniões e interesses em disputa ou mais ou menos convergentes no qual se erigem as políticas públicas, tanto a burocracia de Estado como os governos partidários tiveram influência sobre a configuração destes programas de renda mínima. É isso o que pretendemos demonstrar ao longo da tese.

Assim, na parte 01 iniciamos mostrando quais são as visões, representações e opiniões que as beneficiárias (nos capítulos 01 e 02) e os gestores (no capítulo 03) têm sobre os programas de renda mínima municipais. Estas imagens e representações permitem identificar diferentes concepções de programas e de cidadania, referentes a projetos políticos distintos. Depois, na parte 02, comparamos os quatro programas – em termos político-institucionais e político-partidários – a fim de compreendermos como estes aspectos se correlacionaram, influindo nas concepções de programa que se firmaram em cada município. Na parte 03, discutimos como as diferentes concepções de programas identificadas empiricamente nos quatro municípios estão intimamente relacionadas com o debate teórico mais geral sobre os programas de renda mínima e os projetos de sociedade que se vislumbram para o futuro. Finalmente, na conclusão, retomamos os casos estudados para sintetizar a análise das variáveis estudadas e mostrar como e porque os programas são diferentes.

PARTE 1: Implicações Político-Sociais dos Programas de Renda Mínima de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos – Discursos, Representações, Valores e Opiniões

Esta tese se inicia dando voz, ou ouvidos, às beneficiárias[22] dos programas de renda mínima, algo um tanto quanto raro nas avaliações de políticas públicas, que normalmente privilegiam ou aspectos institucionais da gestão pública, ou os discursos dos formuladores e implementadores de políticas[23], ou, então, medem sobretudo os impactos quantificáveis das políticas e programas, considerando seus beneficiários e usuários simplesmente como números, dando pouca atenção aos valores, discursos, concepções, representações, opiniões, experiências e interesses expressos, mesmo que de formas mais ou menos articuladas, pela população atingida pelas políticas[24]. Aqui, diferentemente, conforme mencionado antes, pretende-se realizar uma avaliação cujo principal objetivo é averiguar as implicações dos programas municipais de renda mínima sobre a população beneficiária quanto a um aspecto fundamental para o combate à pobreza e às desigualdades em suas raízes: sua capacidade de gerar cidadania ou de despertar o sentimento de cidadania – e qual cidadania. Acontece que esta é uma categoria ou noção dificilmente mensurável, se é que é possível fazê-lo. Justamente porque o termo cidadania pode significar várias coisas (ou ser apreendido de diversas formas), seja teórico-conceitualmente, seja na vivência das pessoas. Basta dizer que, por esta pesquisa, menos se compreende do que

[22] A fim de preservar a identidade das beneficiárias, seus nomes foram substituídos por pseudônimos fictícios, criados aleatoriamente para este texto.
[23] Muitas vezes chamados pelo termo em inglês: *policy makers*.
[24] Pesquisas de opinião, realizadas com rigorosos critérios estatísticos, certamente têm capacidade e legitimidade explicativa, e o seu mérito está sobretudo na representatividade que os dados e informações por elas obtidos oferecem a respeito de uma certa população. Porém, o presente estudo, diferentemente, preocupa-se menos com a representatividade e mais com a complexidade das opiniões das beneficiárias, isto é, com aquilo que muitas vezes apenas se mostra de forma indireta, ou se descobre nas entrelinhas em suas falas. Ademais, ouvir o que beneficiários e usuários de políticas têm a dizer sobre as mesmas, ainda que em discursos não muito organizados, traz um importante ganho para as pesquisas e avaliações: a de sugerir questões, ênfases e possibilidades explicativas não previstas pelo pesquisador para a análise dos programas e políticas, como foi, inclusive, o caso desta pesquisa.

seja, de fato, a cidadania para as beneficiárias a partir das definições que verbalizam do que através de opiniões esparsas, expressas não propriamente sobre o termo, mas que muito têm a dizer sobre ele, como será visto adiante[25].

Neste primeiro momento, porém, antes de nos restringirmos estritamente à noção de cidadania, apresentaremos as visões e opiniões em geral das beneficiárias quanto aos programas de transferência de renda e em relação a suas próprias vidas. Tal conjunto de idéias ajuda a compor o quadro onde se inserem os impactos sociais e político-culturais dos programas, dentre os quais aquele sobre a cidadania.

Convém considerar que, para os fins desta pesquisa, como se tratava de, por um lado, averiguar quais são as implicações dos programas de renda mínima em termos da constituição da cidadania das beneficiárias (o que pode implicar no esclarecimento, reforço, consolidação ou mesmo abandono das noções de cidadania tais como são apreendidas[26] e vividas pelas beneficiárias), sem perder de vista que as formas de percepção e vivência da cidadania são construídas socialmente, num processo permanente, sob influência de múltiplos fatores (como origem sócio-geográfica, história de vida, local de moradia, formação educacional, cultural, política e religiosa, etc., dentre os quais se inserem a Política e as políticas) e, por outro lado, de verificar quais são as opiniões das beneficiárias sobre os programas, a utilização de grupos de controle foi descartada como estratégia metodológica[27]. A opção pela realização de entrevistas qualitativas refletiu o interesse em buscar compreender a malha de relações e nexos causais[28] que se estabelecem entre as idéias, valores e concepções – sobre cidadania, direito, justiça, igualdade/desigualdade, pobreza (como ser e não ser pobre), trabalho, etc. – presentes nos programas (da formulação à implementação/operacionalização) e aqueles expressos pela população atingida

[25] Estas relações entre teoria e prática, forma e conteúdo, devem permear toda a tese.
[26] Entendidas, percebidas.
[27] Grupos de controle são utilizados em avaliações de políticas públicas a fim de que se consiga isolar características e efeitos próprios dos mesmos de influências externas. O uso de grupos de controle tem um alto custo e, no caso das políticas sociais, afora a crueldade em que muitas vezes pode implicar (beneficiar famílias e não beneficiar outras), não tem muita eficácia para a compreensão de efeitos político-culturais, como acontece na presente pesquisa, dada a multiplicidade de fatores intervenientes que não são passíveis de serem isolados.
[28] Coerência, coesão, consistência.

pelos programas. Daí porque não faz muito sentido quantificar e separar categoricamente[29] beneficiários e não beneficiários, bem como o que é efeito dos programas sobre a constituição da cidadania do que não é decorrente deles[30]. Para os fins desta pesquisa interessa mais conhecer e compreender diferentes possibilidades, influências, estímulos e rumos apresentados para as famílias beneficiárias – em meio a outros – pelos programas de renda mínima estudados. Interessa, portanto, comparar e contrastar os programas em termos de cidadania, porém sem isolá-los das condições sociais e político-culturais em que eles próprios e a população (beneficiária ou não) estão inseridos e que, aliás, podem contribuir para o entendimento e explicação das idéias, concepções e valores presentes nos programas e nos discursos das beneficiárias (e entre os quais é possível estabelecer conexões de sentido, como será visto adiante).

Ademais, saber o que pensam os beneficiários e beneficiárias a respeito dos programas também tem uma motivação muito importante para a análise de políticas públicas, especialmente as sociais: avaliar se há correspondência ou não, e em que medida, entre as idéias e interesses originalmente presentes na formulação e implementação das políticas e aqueles expressos pela população a quem elas se destinam. Em outras palavras, trata-se de analisar como valores, interesses e opções políticas transitam e se modificam, de uma ponta a outra, ao longo do complexo processo através do qual uma política se torna o que ela é. A maior ou menor correspondência entre o que pensam e dizem, de um lado, os formuladores, decisores e implementadores de um programa, e, de outro, os beneficiários e usuários do mesmo, pode nos oferecer uma medida da representatividade e responsividade[31] das políticas e governos, conforme atendam mais ou menos aos interesses e demandas da população. Mas, sob outro ponto de vista, tal correspondência, em sentido inverso, também pode nos dar alguma indicação sobre a efetividade dos programas, isto é, sobre o quanto e como as concepções dos formuladores e gestores públicos, presentes nas políticas e

[29] Absoluta, definitiva, terminantemente.
[30] O que, aliás, seria uma pretensão descabida, tendo em vista o caráter multiplamente dependente da variável em estudo, a cidadania.
[31] Termo mais usado em inglês: *accountability*.

programas, acabam aparecendo, ou não, também como efeitos dos mesmos sobre a população beneficiária[32]. É exatamente quanto a esta última possibilidade que nos centraremos, depois, na noção de cidadania, sem perder de vista a interatividade existente entre uma ponta e outra – interatividade que não é nem linear, nem, obviamente, de mão única.

Por agora, trataremos das visões e opiniões comuns das beneficiárias dos programas de renda mínima[33] de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos. Referimo-nos a elas – beneficiárias, e não beneficiários – porque se trata de um universo marcadamente feminino. São as mulheres o público a quem se dirigem, inclusive por opção deliberada, a maioria dos programas de renda mínima – não apenas os da esfera municipal, como também os da estadual e federal: Renda Cidadã e Bolsa-Família, respectivamente.

Como método de pesquisa, foram realizadas, sobretudo durante os anos de 2005 e 2006, entrevistas individuais e coletivas, de caráter qualitativo, com as beneficiárias dos quatro programas municipais de renda mínima[34] (sendo que algumas delas eventualmente também eram beneficiárias do Renda Cidadã e do Bolsa-Família), bem como o acompanhamento e observação das reuniões sócio-educativas, oficinas de trabalho e demais atividades desenvolvidas pelos programas estudados. Foi assim que se tornou possível conhecer o que pensam

[32] Para exemplificar, podemos citar a política de saúde, que ao longo dos anos 1990 conseguiu conquistar legitimidade junto à população usuária quanto à noção de medicina preventiva (contraposta à de medicina curativa).

[33] Os programas de transferência de renda a que nos referimos aqui são todos chamados generalizadamente como de renda mínima – e não renda básica – porque estão inseridos nas secretarias (e no ministério, no caso do programa Bolsa Família do governo federal) responsáveis pelo gerenciamento da política de assistência social. Sendo assim, apesar da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, de 1993) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, de 2004) reconhecerem a assistência social como direito do cidadão e responsabilidade do Estado (na forma de política pública), seu objetivo é prover os mínimos sociais e atender às necessidades básicas, de modo a garantir proteção e seguridade social a todos os cidadãos brasileiros. Em vista disso, constituem seu público usuário os cidadãos e grupos populacionais que se encontrem em situações de vulnerabilidade e risco (afora o fato de que historicamente a política de assistência se constituiu no lócus privilegiado dos serviços e programas para o enfrentamento da pobreza). Portanto, os programas aqui analisados, como parte da assistência social, não são políticas universais, pois não se destinam a qualquer família brasileira indiscriminadamente (como supõe uma política de renda básica), mas sim àquelas cuja renda mensal per capta esteja abaixo de um patamar máximo; são, pois, dirigidas, em cada caso, às famílias pobres do município, estado ou nação.

[34] Ao todo, foram realizadas entrevistas com trinta beneficiárias dos quatro programas.

essas mulheres, na sua grande maioria mães, sobre a sociedade em que vivemos e, em particular, sobre os programas de renda mínima de que são beneficiárias e sobre como sustentar suas famílias e enfrentar a pobreza.

CAPÍTULO 1: VISÕES COMPARTILHADAS PELAS BENEFICIÁRIAS EM RELAÇÃO AOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA

Para boa parte da população brasileira, provavelmente, o Bolsa Família, mais importante programa de transferência de renda do Brasil neste início do século XXI, não passa de uma política assistencialista e emergencial, de uma ajuda para os pobres, para evitar que passem fome e assim sobrevivam (ou sub-existam), mas que não deve resolver o problema da pobreza e da desigualdade em nosso país, nem, tampouco, o da dependência dos pobres em relação ao Estado ou à caridade alheia. Não é surpresa esse conservadorismo em se tratando das opiniões sobre a pobreza e sobre como superá-la: o trabalho é visto como a melhor solução para "vencer na vida"; não a assistência social. Daí porque a execução e ampliação de políticas de transferência de renda encontram duvidosa legitimidade perante a opinião pública, especialmente na forma como são abordadas pelas grandes mídias: dar o peixe é pior do que ensinar a pescar[35], mesmo que o mar não esteja pra peixe. Fato é, entretanto, que a saída óbvia através do emprego veio se tornando cada vez mais difícil, e a solução "pior", ou menos óbvia, veio sendo adotada com mais freqüência no país ao longo dos últimos dez anos. Ainda é difícil avaliar se essa ampliação dos programas de renda mínima veio sendo acompanhada, como parece, por um crescente ganho de legitimidade e aprovação deste tipo de política perante a opinião pública.

Mas o que pensam os beneficiários de tais programas, principais interessados em sua continuidade ou suspensão? É disso que trataremos nesse item.

A aprovação das beneficiárias aos programas de renda mínima a que estão vinculadas é grande: em geral, não predomina entre elas um tom de contestação ao se referirem a eles, mas, sim, de satisfação e gratidão. Não era de se esperar que fosse diferente, afinal, estão ganhando dinheiro através dos programas. No entanto, cabe salientar que as opiniões das beneficiárias sobre os programas vão muito além da simples aprovação, gratidão ou satisfação com os mesmos. É com

[35] Adiante será vista, especialmente no caso do programa de Jundiaí (PAGRM), a forte ratificação e atualidade desta idéia.

a complexidade de suas opiniões e avaliações sobre os programas que nos preocuparemos a seguir, na tentativa de procurar conhecer, através de seus discursos, o conteúdo de cidadania e estratégias para enfrentamento da pobreza transmitido por esses programas.

Num primeiro momento, trataremos das representações das beneficiárias sobre os programas indiscriminadamente, isto é, daquelas opiniões que se repetem nas falas das beneficiárias, qualquer que seja o programa de transferência de renda a que estão vinculadas. O intuito disso é, por um lado, mostrar que os resultados de tais programas vão muito além do assistencialismo – característica, no entanto, costumeiramente identificada nos programas pela mídia e pela opinião pública – e, também, muito além da diminuição das desigualdades (através da redução da pobreza via distribuição de renda) – efeito avaliado e divulgado por institutos de pesquisa (como IPEA, IBGE); por outro lado, mostrar aquilo que se tem feito comum em todos os programas de renda mínima aqui estudados e que, portanto, talvez seja passível de generalização para quaisquer programas de transferência de renda no Brasil[36] – neste caso, talvez seja possível dizer que as opiniões e avaliações comuns das beneficiárias sobre os programas, aqui apresentadas, sejam decorrentes da estrutura básica dos mesmos (e não tanto das variações que sofrem de um lugar para outro, dependendo da influência de fatores externos, como cultura local, trajetória político-partidária no governo, tradição institucional na administração e execução do serviço público[37])[38]. Por isso, trataremos primeiramente dos significados do dinheiro para as beneficiárias, já que seu recebimento é o traço mais comum, que aliás caracteriza os programas de renda mínima. Depois enfocaremos a relação entre programas de renda mínima e educação, tendo em vista que a obrigatoriedade de matrícula e freqüência das crianças à escola também tem sido

[36] Ressalte-se: a possibilidade de generalização de alguns resultados é apenas uma sugestão que esta pesquisa oferece, senão para todos, para muitos programas de renda mínima no Brasil. Mas é algo que ela definitivamente não comprova; e nem poderia, dado que seu foco analítico está nas diferenças, e não nas semelhanças entre os programas.

[37] Conhecida como *path dependence*, em inglês.

[38] Neste trabalho analisaremos justamente como a influência destes fatores é responsável pela variação dos programas.

um aspecto bastante comum destes programas no Brasil[39]. Em terceiro lugar, abordaremos a relação entre trabalho e renda na visão das beneficiárias, já que a tensão em torno deste vínculo constitui um dos maiores dilemas que a política de renda mínima procura responder. Finalmente, trataremos dos impactos psicológicos, sociais e político-culturais dos programas (conforme avaliados pelas próprias beneficiárias), os quais podem ser atribuídos, com muito pouca variação, às atividades complementares de acompanhamento das famílias que caracterizam os quatro programas municipais pesquisados; tais resultados, entretanto, não poderiam, como os anteriores, ser potencialmente atribuídos também ao Bolsa-Família, pois que são característicos dos programas de iniciativa municipal[40], e não de todo e qualquer programa de renda mínima[41].

1.1. Os Significados do Dinheiro

O primeiro aspecto a ser tratado aqui se refere ao significado, para as beneficiárias dos programas de renda mínima, de receber o dinheiro em espécie. Quatro fatos chamam a atenção nas opiniões expressas pelas beneficiárias: primeiramente, o quanto é valioso para elas receberem dinheiro, e não cestas básicas, agasalhos, sopas, gás, material escolar, uniforme, etc. Numa sociedade como a capitalista, onde o dinheiro exerce enorme poder de atração sobre as pessoas, devido ao poder de possuir e acumular que carrega em si, tornando-se ele próprio objeto de desejo, e onde representa o meio de troca por excelência, o

[39] A obrigatoriedade de matrícula e freqüência escolar das crianças é requerida por mais de 75% de um total de 11 programas estaduais e 45 municipais avaliados no país em 2002 por Giovanni, Yasbek e Silva e Silva (2004: 151, 169). É também a principal exigência do programa Bolsa-Família federal.

[40] O programa Renda Cidadã do estado de São Paulo também prevê a realização de ações sócio-educativas de acompanhamento das famílias beneficiárias – de que decorrem os referidos impactos –, o que constitui uma das incumbências dos municípios na gestão e operacionalização do programa.

[41] Ainda que esteja em discussão a realização de acordos e parcerias para a adoção das mesmas estratégias e mecanismos de ação e acompanhamento utilizados pelos programas municipais no gerenciamento e execução do Bolsa-Família descentralizadamente.

benefício da renda mínima significa pra elas alguma possibilidade de empoderamento: o poder de fazerem as trocas que quiserem autonomamente, isto é, seguindo seus critérios de escolha, sejam eles necessidades, gostos, desejos, sonhos. É verdade que a grande maioria das famílias beneficiárias de programas de renda mínima utilizam o benefício para a satisfação daquelas consideradas necessidades básicas: alimentação, saúde, moradia, educação, vestuário, pagamento de contas de serviços públicos como água e luz. Avaliações de diversos programas implementados no país não divergem quanto à composição da estrutura de gastos das famílias beneficiárias: sobretudo comida, remédios, material escolar e de construção. Apesar disso, a possibilidade de eleger – e efetivar – suas prioridades – até mesmo dentre as necessidades básicas –, as quais podem variar de momento para momento, tem um impacto psicológico[42] e político considerável sobre as beneficiárias: o ganho de autonomia, liberdade, poder de decisão e ação. O fato de receberem o dinheiro e, com ele, fazerem suas compras, com as próprias pernas, como ressaltam as beneficiárias, não deixa de significar um relativo ganho de poder. Receber dinheiro – e com ele comprar arroz –, em vez de receber diretamente um quilo de arroz em espécie, parece que ameniza a condição de dependência em que se encontram: oferece a elas alguma liberdade de escolher onde, quando, porque e o que comprar; ou, ainda, de não comprar e poupar para utilizá-lo depois. Simbolicamente, é interessante notar que ainda que o dinheiro recebido dos programas não seja uma contrapartida por trabalho realizado, isto é, o salário digna e merecidamente conquistado – o ideal na visão das beneficiárias[43] –, e tendo ou não as beneficiárias que cumprir certas exigências, requeridas como contrapartida de certos programas, o fato é que, uma vez ganho o dinheiro do benefício – portanto, não interessando, por enquanto, se é ganho de graça, "em troca de nada" –, tudo aquilo quanto é com ele comprado (no valor equivalente ao montante do benefício) é **pago** por elas, isto é, não é grátis, esmola. Desta forma, as beneficiárias e suas famílias se aproximam do

[42] A capacidade de estabelecer prioridades e decidir como gastar dinheiro é relacionada ao processo de amadurecimento das pessoas. Por assim dizer, poder escolher o que e como comprar indica que uma pessoa não é mais criança, dependente, mas adulta (Standing,1999).

[43] Como será visto adiante, o trabalho assalariado continua sendo considerado pelas beneficiárias – como ademais para toda a sociedade – o meio ideal para obtenção de renda.

mundo das trocas e se distanciam da caridade (já que mais vezes vão ao mercado pagar pelo que compram e menos vezes vão a instituições filantrópicas ou órgãos do serviço público receber doações). Dito de outro modo, desta forma se aproximam do pólo que "dá" numa relação social, quando talvez, mais costumeiramente, se situem no pólo que "recebe" (Fraser, 1994). Este aspecto simbólico de ganho de poder e independência é perceptível no comentário das beneficiárias do PAGRM de Jundiaí; o fascínio por elas demonstrado não está apenas em poder comprar, mas também em poder pagar:

> "**Não tem coisa melhor do que você ir comprar uma coisa e: 'nossa, fui eu que comprei, fui eu que paguei, com o meu dinheiro!** Fui lá e comprei!' Pode comprar em dez vezes, mas fui eu que comprei, com o meu dinheiro. E, hoje em dia, na minha casa, eu faço isso. Tem muita coisa na minha casa que fui eu que comprei. Eu vou lá e faço assim: nossa, vou pagar em 5 vezes, mas **sou eu que estou indo lá e estou pagando**. Então é o que o meu marido fala: eu vou pagar! **Eu vou comprar e eu vou pagar**. 'Pode deixar que eu vou pagar, né?'. Isso é um sentido que dá para a gente de ser mais pra frente ainda". (Isabela, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

> "F: Você vê também as pessoas, assim, a maioria, os mais pobres, vivia de cesta da igreja, né? Os beneditinos que ajudam a nossa igreja. Hoje eu não vejo; **quando eu quero ir buscar, eu vou, quando eu não quero, eu não vou**. Então você vê que eu tenho dinheiro, então eu vou lá no supermercado e compro, agora eu tenho dinheiro. **Eu vou lá no supermercado, pagar e levar para a minha casa**.
> S: Fora a humilhação, né? Porque você depende da cesta...
> F: Então, eu vejo que melhorou bastante [depois que surgiu o Bolsa Família], porque **a gente de primeiro não sabia nem quanto que custava uma cesta básica, porque não tinha dinheiro para comprar, daí vivia da ajuda dos outros, agora a gente sabe quanto que custa e vai lá e compra.** Agora você vê que as pessoas quase nem vão. Antes você ía na igreja, você via um monte de gente, cada um andando com uma sacolinha. Agora você vê que vai pouca gente...
> S: Só que saem com mais sacolas!
> F: Você não vê um monte. Por quê? Porque as pessoas não estão indo muito, porque elas não sentem mais essa necessidade de estar indo atrás (...).

> Você percebe que a maioria é pobre. Você percebe que tem muita gente aí que não tinha uma televisão, que não tinha um rádio, e criança gosta de televisão, gosta, não é? Agora, que nem, vai lá e compra, paga em 12 vezes, mas compra, que são baratinho, mas compra. Quase todas as casas têm. Muita gente paga com esse dinheiro da prestação.
> S: E o engraçado é que quando era no plano da Nossa Caixa (o IAFAM), não podia comprar. Só podia comprar material para construir a casa ou comida. Não, não, acho que nem comida não podia comprar. Você podia comprar material para construção, que era o que era a função nossa, agora, comida, você não podia comprar.
> S: Tinha que apresentar nota (...).
> F: Eu não vejo que é errado, que deva proibir, porque a pessoa gasta à toa, eu não acho. **Se você for comprar assim, na sua própria concepção, eu não acho que seja à toa, mesmo que seja uma televisão**. Não é que seja brinquedo... Eu acho que não é porque a pessoa é pobre que tem que estar ali: arroz, feijão e ovo. Eu acho assim: **já é pobre, não tem tanta coisa assim, então o que a gente puder fazer para viver melhor, a gente tem que fazer** (...). (Fernanda e Samanta, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 20/03/2006).

No final da fala acima, é interessante observar a satisfação das beneficiárias com o programa de renda mínima, quando comparado com um programa anterior, devido à possibilidade de poder comprar, sem ter que se justificar perante uma autoridade, algo que, segundo concepções alheias à sua própria, seria supérfluo, como uma televisão. Outras beneficiárias entrevistadas também manifestaram a opinião de que a televisão, além de um desejo de consumo das crianças, e não só delas, é também um meio que as mães encontram para atraírem os filhos para dentro de casa e protegê-los da tentação das drogas e do tráfico. Mas ainda que não houvera tal justificativa, a compra de uma televisão seria legítima, como a própria beneficiária explica: os pobres também têm o direito de ser e de procurar ser felizes. É o que Amartya Sen (2000) defende quando, em sua teoria da justiça social, se refere à necessidade de que as pessoas possuam, além de bens e rendas, sentimentos e valores que lhes permitam apresentarem-se umas perante as outras de igual para igual.

O segundo fato que chama a atenção nas falas das beneficiárias refere-se à sua opinião sobre o valor do benefício. Ainda que os programas municipais concedam, em geral, valores mais elevados que os pagos pelos programas estadual e federal, os benefícios são ainda de caráter mínimo, isto é, não são suficientes para cobrir todas as despesas de uma família, nem sequer as básicas. Deste modo, uma reclamação comum das beneficiárias de todos os programas é pelo aumento dos valores dos benefícios. Entretanto, é surpreendente a importância que elas dão ao dinheiro – mesmo sendo pouco – e a capacidade que elas dizem ter de fazê-lo "render" ou se "multiplicar". Parece que, apesar de ser uma pequena quantia de dinheiro, o que é significativo para as beneficiárias é a possibilidade de contar com ele e administrar o seu uso.

> "Quando esse dinheiro chega, ele me tira de um sufoco que eu vou falar pra você! Quebra um galho, viu?"
>
> "Se você parar pra pensar, se um dia você fica desempregado, concordo plenamente: 15 reais não é nada! Pra você sair daqui e ir lá buscar só sobra 11 reais, porque gasta 4 de condução. Mas você já pode ir ali e comprar um caderno, uma borracha e um lápis e seu filho já pode ir para a escola, entendeu?". (beneficiárias do Programa Família Andreense, de Santo André, 07 de fevereiro de 2006).

> "Me sinto feliz por receber este benefício, porque é um dinheiro que... eu não sei, muita gente reclama, mas eu não reclamo, porque o que eu prometo fazer dá tudo certo. É pouco, mas dá certo. Por exemplo, se eu recebo R$ 65,00, que é o valor que eu recebo pelas duas [meninas], **eu sei, baseado nesse dinheiro, o que eu posso fazer**. Então eu compro as coisas pra dentro de casa e compro todo o material delas e quando eu vejo que não vai dar pra pagar tudo à vista, eu faço em duas parcelas. A camiseta da Marilene eu paguei à vista e o material dela também, porque eu gastei menos, mas como o da Josilaine foi mais caro, então eu pago em duas vezes". (beneficiária do Programa Família Andreense, 07 de fevereiro de 2006).

> "Depois que surgiu [esse programa] aqui foi bem mais melhor pra mim, porque foi **um pouco** mais pra me ajudar, porque às vezes eu ficava pensando assim que eu tinha **aquele pouco** que era pouco, mas que tinha outros coitados que nem aquilo tinham. Então me ajudou

> muito, ajudou a ter material escolar para as crianças e medicamento pra mim. Então é uma coisa que ajuda bastante. É **um pouco**, mas **um pouco** abençoado, viu? (...) Eu comprei uma geladeira e fui pagando com o **dinheirinho** daqui. Comprei também um fogão. Então foi bom, porque meu fogãozinho tava trabalhando só com uma boca só. Quer dizer, **a gente sabendo usar, dá pra ajudar em bastante coisa!**". (beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 25 de maio de 2005).

> "O ideal seria mais tempo pra gente ficar. Porque esse dinheiro ajuda tanto a gente! Nossa, pra mim foi uma beleza! **Pode ser pouco ou muito, mas você tem**. Eu vou comprar um pacote de arroz porque eu tenho. **É uma garantia o que você tem aqui**. Pelo menos por um ano e seis meses é uma garantia. **É pouquinho, mas você sabe multiplicar**, você sabe multiplicar!". (beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 16 de junho de 2005).

Em terceiro lugar, como se nota na fala acima, este dinheiro, tão bem vindo, tem ainda um efeito ou carga simbólica muito relevante: o da segurança que garante às famílias de poderem contar com ele todo mês. Segundo Confúcio, um dos primeiros propositores do direito à renda básica, em tempos remotos, "a incerteza é pior do que a pobreza"[44]; na verdade, representa um de seus aspectos mais perversos no longo prazo. Com uma renda mínima garantida, porém, a incerteza é substituída por uma certeza: a de poder contar com uma certa renda todo mês, por um período de pelo menos alguns meses. É esta certeza que dá às beneficiárias estabilidade, um certo conforto e esperança para planejarem um futuro com que, antes, muitas vezes nem sequer se atreviam a sonhar. Antes da renda mínima garantida, a incerteza era um fator paralisante sobre suas vidas, impedindo-as de agirem, tomarem decisões e iniciativas, pois não tinham uma base em que se apoiar para tal (porque em muitos dos casos, num dia recebiam algum dinheiro, noutro não tinham nada); em contraposição, a partir do momento em que têm o benefício de uma renda garantida, em que, nas palavras das beneficiárias, "sabem" que podem contar com ele, esta renda se torna uma base de apoio para, pelo menos, algumas de suas decisões e atitudes, para a organização e planejamento de suas vidas e de suas famílias:

[44] Segundo Guy Standing, 1999.

"Se você fica **em casa**, você fica triste. Mas também porque **em casa** você fica pensando só em problema. Porque tá todo mundo desempregado, então chega fim de mês, ninguém tem salário, seja muito, seja pouco, ninguém tem. Isso tudo pesa no seu comportamento. Só aquela rotina de ficar **em casa**, com filho e sempre o bolso pesando, a gente fica mesmo mais nervosa. Agora aqui, não, **você sabe que vai chegar tal dia e você vai ter seu dinheiro pra fazer suas coisas**. Você fica mais tranqüila". (beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 16 de junho de 2005).

"Quando eu estava sem nada, eu não queria fazer nada: '**o que que eu vou fazer hoje? O que eu vou fazer amanhã?**' Porque as contas chegam, né, e cadê o dinheiro? Roubar? Nunca passou pela minha cabeça fazer isso, então eu pensava sempre na dignidade: pelo lado errado, não. Mas aí com esse programa tudo começou, tudo deu certo...". (Beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

"**Ele é certo, ele é garantido**. Você sabe que todo começo de mês você vai lá e vai estar lá o seu dinheiro! (...) Que nem eu tenho gêmeos e eles estão com dez anos agora. Então se eles chegam pra mim e dizem 'mãe, eu tô precisando de uma caneta', eu posso virar e dizer pra eles 'olha, espera até o dia 5 que a mãe compra'. **Você sabe que é aquele pouquinho, mas tem**. E depois que eu sair daqui? O que que eu vou falar pra eles? Então se continuasse mais tempo seria melhor pra gente". (beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 16 de junho de 2005).

"[A minha vida] mudou porque agora **você sabe que no final do mês você vai receber** uma quantia que vai te ajudar. Você pode até – vamos supor – comprar um remédio fiado, porque **você sabe que vai ter o dinheiro pra pagar**. E há algum tempo atrás não tinha isso". (Amália, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

"Bene1: É verdade, tem certos casos que eu fico vendo: a Francisquinha, uma senhora que mora aqui, ela tem um monte de crianças. Sabe o que ela fez? Ela foi lá, ela recebeu o cartão dela, ela recebe noventa e pouco. No mesmo dia, ela foi lá e abriu uma conta. A turma foi lá na Caixa, ela abriu uma conta **poupança** pra ela. Todo mês que ela recebe, ela vai e deposita quinze reais. Todo mês! Ela não pode;

> se for ver bem, o dinheiro dela não dá nem pra ela, porque ela tem um monte de crianças, ela não pode. Mas todo mês ela vai lá e deposita quinze reais. E se ela for ver bem, é uma coisa que vai fazer falta pra ela, mas ela nem...
> Bene2: Vai fazer falta nada! **Ela está plantando alguma coisa que ela faz, que ela vai colher mais tarde.** Se todo mundo pensasse igual a ela, não é?". (Fernanda e Samanta, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02 de março de 2006).

> "Eu acho que deveria ser mais divulgado – porque tem muita gente que não sabe. Deveria aumentar pra mais pessoas, sem diminuir o valor (...). Porque eu queria qualquer coisa, mas nem em casa de família eu tava achando. Por isso que eu fui atrás do Bolsa-Família. **É pouco, mas é um dinheiro que você tem garantido todo mês"**. (Andréia, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

É interessante notar, além disso, que quando questionadas sobre o que fariam, caso tivessem esse poder de decisão, para dividir o montante de dinheiro destinado pelas prefeituras para financiar os programas, as beneficiárias de todos eles, em geral, revelam que prefeririam que mais famílias fossem atendidas (desde que aquelas que realmente necessitem dele) e que os programas se prolongassem por um período mais longo de tempo, mesmo que para isso fosse necessário diminuir o valor do benefício recebido. Este dado, por um lado, revela o sentimento de solidariedade para com outras famílias carentes, que como elas (num passado recente que não lhes sai da memória, ou mesmo recebendo o benefício) enfrentam grandes dificuldades em decorrência da ausência de uma renda mensal garantida – e para quem o benefício da renda mínima surge como uma oportunidade, uma benção, uma porta, uma saída, uma luz no fim do túnel, ou mesmo como uma ajuda indispensável, como elas dizem; por outro lado, reforça a conclusão de que, para as beneficiárias, mais vale a segurança que o dinheiro oferece do que a quantia recebida propriamente dita. Diante das elevadas taxas de desemprego, do crescimento do mercado de trabalho informal em relação ao formal, e de formas precárias de contratação, é na camada mais pobre da população que têm predominado os vínculos e formas de trabalho mais frágeis, caracterizados, além de por outros aspectos, principalmente pela ausência de

registro na carteira de trabalho, o que significa não apenas a restrição ao acesso aos direitos trabalhistas, mas também a ausência da estabilidade e segurança mínimas representadas pelo registro na carteira de trabalho. É provavelmente porque imersas neste contexto de insegurança que as beneficiárias dizem preferir um prolongamento dos programas por mais tempo, mesmo que o valor do benefício seja reduzido: porque aquilo que elas querem é segurança e uma mínima estabilidade financeira e é isso o que o dinheiro dos programas de renda mínima representa pra elas.

> "Prefiro um benefício menor, mas que tivesse mais gente recebendo, né? Eu acho mais justo. Sei lá, eu penso assim, porque se for uma renda maior, mas mais pessoas ficarem de fora, pessoas que necessitam realmente ficar de fora, aí não, né? Se pudesse ser pra todos, seria melhor, eu acho assim". (Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

> "F: Prefiro que mais pessoas ganham, só que menos quantia. Eu prefiro assim, porque que nem, antes aqui funcionava o IAFAM. Era tipo esse Bolsa Família, acho que era o mesmo, só que era assim: só algumas pessoas que recebiam, poucas pessoas que recebiam. Recebia bastante, recebia bastante até. Eu acho que era até um salário. Então, recebia até bem, não era? Só que quase ninguém recebia. Agora, esse Bolsa Família ganha menos, né? A gente ganha menos, só que quase todo mundo aqui da vila ganha, então eu penso, assim, que é melhor... Eu prefiro assim, que é melhor que mais gente receba... Eu acho que mais pessoas mesmo, mesmo que quantia menor.
> S: É difícil saber isso, porque, veja bem, nem todo mundo que está fazendo o curso tem intenção de trabalhar nisso. Isso daí você vê, eu vejo, a professora vê, todo mundo vê, entendeu? Mas, pra mim, eu acho que tanto faz [mesmo que as pessoas não estejam dispostas a fazerem os cursos profissionalizantes ou trabalharem posteriormente com aquilo que aprenderam através deles], porque quanto mais pessoas puderem ajudar, pra mim melhor. Só que se aumentasse a renda, seria bom, entendeu? Mas não é assim...
> F: Que nem eu penso, olha, aqui nesse programa, só tem eu e a minha irmã. Minha irmã também está aqui. Tipo assim: se eu ganhasse mais,

> poderia ser ela que estava fora, mas eu estaria ganhando mais, né? Aí tem isso daí, acho que é melhor mais pessoas estarem participando que uma só estar ganhando tudo. Eu acho que a distribuição de renda tem que ter isso: quanto mais ajudar, melhor!". (Fernanda e Samanta, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

Finalmente, em quarto lugar, é possível perceber que as beneficiárias, sendo mães, compartilham da idéia de que o dinheiro que recebem dos programas de renda mínima é destinado às crianças, isto é, deve ser gasto com elas, para sua saúde, educação e bem-estar, para que tenham um futuro melhor. Talvez devido aos critérios de elegibilidade de todos os programas, que priorizam as famílias com filhos e/ou dependentes pequenos ou em idade escolar, talvez devido às exigências dos programas de controle das condições de saúde e da freqüência escolar das crianças, ou talvez devido à forma como os programas foram difundidos na mídia, especialmente no caso do Bolsa-Escola federal, o fato é que predomina entre as beneficiárias, até como um valor, a idéia de que este dinheiro – advindo dos programas de renda mínima – tem um destino sagrado: o investimento no futuro das crianças[45]. É ainda mais interessante perceber que, nos casos em que as famílias recebem mais de um benefício – o federal e o municipal, por exemplo – as mães administram o dinheiro de tal forma que aquele montante proveniente do recurso federal seja gasto, sobretudo, com material escolar e uniforme, isto é, com a educação das crianças. Segundo elas, assim que recebem o benefício, já reservam o dinheiro das crianças. Com o resto pagam as outras despesas da casa. Como disseram uma delas,

> "Olha, felizes as minhas filhas são, porque todo dia que eu vou receber, eu falo 'Josilaine e Marilene, vou pegar seu dinheiro'. Elas já perguntam: 'Vai trazer o que pra mim?'. Eu digo 'não sei, vou ver' (...). **Só uso o dinheiro com o que elas podem usar pra comer dentro de casa e coisas pra elas mesmo**. Coisa assim de escola. Graças a Deus, nunca dependi de uma borracha: elas sempre têm o material delas completo. **Trabalho de um jeito pra elas se sentirem felizes".** (beneficiária do Programa Família Andreense, 07 de junho de 2006).

[45] Voltaremos a este ponto logo adiante, quando trataremos do impacto dos programas de renda mínima, especialmente o Bolsa-Família, sobre a educação.

"Só que é assim: o Bolsa Escola me ajuda **pra eles**, porque tem que comprar alguma coisa **pra eles**. Então no **deles** eu nem mexo: é roupinha **pra eles**, é remédio (...). Porque o **deles**, o Bolsa Escola, é assim: é um tênis que tem que comprar, é um... Eles usam mais do que nós, pra comprar alguma coisa pra eles comer: bolacha eles pedem, a gente compra, mais remédio, essas coisas todas. Na verdade, todos os planos que vêm são benefício pra nós, né? Para as famílias são ótimos, porque a bolsa escola ajuda, porque é até na alimentação **deles**, né? É um leite, é uma coisa que eles precisa. O meu filho, ele quando pega o Bolsa Escola **dele**, ele paga, quando tem algum cursinho. Ele está pagando um cursinho agora, de computador, e ele paga com o Bolsa Escola, aí eu complemento. Porque o curso é R$ 25,00 e ele só pega R$ 15,00 [do Bolsa Família]. Aí eu boto mais R$ 10,00 pra ele, ajudo ele a pagar, entendeu? E assim a gente vai levando a vida. A Bolsa Escola é boa, mas aí já **é uma renda que é pra criança**, entendeu? É uma coisa que você gasta mais pro lado **deles**". (Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

"O dinheiro do Bolsa Família é mais com ela do que pras outras. As outras são muito forte, corada; ela não, ela é muito branquinha, muito sensível. E outra: ela não se dá muito bem com nescau, tem que ser o sustagem... É um absurdo assim. Eu falo até para o médico: 'não posso comprar sempre, é muito caro!'. Mas **se for ver bem, eu posso, não é? O dinheiro é meu**. Eu pego a parte dela... Porque eu não sei quanto é para cada um... É R$ 95,00, só que dividido em três, eu não sei nem fazer a conta [ri], mas só que a parte dela dá pra comprar e sobra o leite dela, o danone dela, entendeu? **Não é dela que eu recebo aquilo?** Então...". (Samanta, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

Como fica perceptível nas falas acima, há uma percepção das mães, beneficiárias dos programas de renda mínima, mas especialmente do Bolsa Família – chamado por elas muitas ou até na maioria das vezes de Bolsa Escola –, de que o dinheiro proveniente desses programas é das crianças, dos filhos, e para ser gasto prioritariamente com eles.

O interessante dessa percepção compartilhada pelas beneficiárias, em termos de impacto da política social, é justamente o fato de que ela demonstra que

esses programas têm significado não apenas uma ajuda ou incentivo material para a superação da condição de pobreza; eles atingiram o imaginário social das famílias beneficiárias, de tal forma que o dinheiro recebido significa pra elas uma perspectiva de futuro, tanto pela segurança que representa, quanto pelo destino prioritário do gasto: com os filhos, que poderão contar com melhores condições que a geração dos pais, sejam elas educacionais, alimentares, de saúde, ou mesmo psicológicas, para enfrentarem o futuro:

> "**O que aconteceu comigo eu não quero que aconteça com os meus filhos. Então eu faço tudo diferente, entendeu?** Minha vida é assim, eu vivo assim. Pra mim nunca tá bom. Porque eu não vou pegar um dinheiro para me arrumar e ver meus filhos passando fome. Então por que comprar um chinelinho de dedo alguma coisa assim? **Porque o dinheirinho que eu tenho vai ser para gastar com eles.** Não comigo. Eu sou assim. Meu pai mandava nóis quebrar os tijolo e botar as pontas tudo pra cima. E mandava nóis ficar de joelho em cima com as mão na cintura. Ou em cima do milho. Isso era para deixar de castigo. Aí quando eu e meus irmão saía, a perna da gente tava toda inchada. **A gente tinha que trabaiá.** Quando ele ficava em casa, ele ficava o bicho. A vida hoje em dia é bem mais tranqüila do que antes. Porque agora a gente tem um tanquinho pra bater uma roupa. Antigamente não tinha nada disso. Eu lavava roupa no rio. **Eu explico pra minha filha o que eu passei, né... Agora eles leva uma vida bem melhor.** (Suzana, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

1.2. Renda Mínima e Educação

Um dos aspectos sobre os quais os programas de renda mínima têm, notoriamente, um de seus principais impactos, é a educação. Não se trata, entretanto, de melhoria da qualidade do ensino. Para tanto são necessários investimentos específicos em educação: principalmente em infra-estrutura e na formação dos professores, pois são estes os fatores que mais contam para a melhoria da qualidade do ensino (LAVINAS, 2000). Portanto, o impacto dos programas de renda mínima sobre a educação são de outra ordem. Em trabalhos

anteriores (JUSTO, 2002; LAVINAS, 2000) foi enfatizada a importância dos programas de renda mínima para uma legitimação do direito à educação das crianças pobres más alunas, que costumeiramente são expulsas do sistema educacional de diversas formas, tendo, assim, limitadas socialmente suas chances de escolarização.

Vários autores, especialistas em educação, já trataram da inadequação das escolas públicas brasileiras aos estudantes oriundos das camadas populares. Cabe notar que, embora a educação escolar seja considerada quase que unanimemente um dos fatores essenciais para a diminuição da pobreza e das desigualdades (sendo inclusive os níveis de escolarização dos principais critérios de mensuração da pobreza e do grau de desenvolvimento dos países), e a despeito de ter havido nas duas últimas décadas um processo de rebaixamento da classe média, frustrando, talvez, para as camadas pobres, expectativas de que níveis um pouco mais elevados de escolarização e qualificação profissional garantam efetivamente melhores condições de vida – ou, melhor dizendo, a ascensão social em sentido econômico –, dada a alta competitividade no mercado de trabalho, o fato é que o sistema de ensino público brasileiro, especialmente de nível fundamental, embora tenha ampliado bastante as oportunidades de acesso, ainda encontra sérias dificuldades para a integração dos alunos pobres, apesar destes constituírem uma grande parte do corpo discente[46]. A perversidade está

[46] É interessante notar que, durante a década de 1980, uma das bandeiras de luta política da esquerda brasileira, articulada ao processo de redemocratização do país (após 20 anos de ditadura militar), era a reivindicação da universalização do, naquela época, ensino básico. A escola era considerada elitista não apenas por não estar adequada aos alunos pertencentes às classes populares, cujo cotidiano vivenciado fora da escola era muito diferente daquele considerado por ela (o que já havia levado educadores como Paulo Freire, preocupados com o caráter excludente do sistema educacional, a elaborarem propostas pedagógicas diferenciadas, como a pedagogia do oprimido, enfocando o universo da classe trabalhadora), mas também devido ao oferecimento insuficiente de vagas para dar conta do contingente de crianças em idade escolar. Por isso, a universalização do ensino básico, direito constitucional afirmado em 1988, era uma demanda que, para setores da esquerda, chegava a se sobrepor, naquele período, àquela pela qualidade da educação (a idéia era a de que talvez fosse preciso primeiro priorizar a ampliação das vagas, para que nenhuma criança ficasse fora da escola, para depois melhorar a qualidade do ensino, pois que o caminho inverso seria injusto, excludente). Ao longo da década de 1990, já num cenário de expansão de políticas e práticas de cunho neoliberal, a adoção de mecanismos de inclusão escolar, como a "progressão continuada" (que objetiva evitar a repetência através de métodos de ensino não-seriais, dessa maneira eliminando o fenômeno do "fracasso escolar", também causador de exclusão, e, ao mesmo tempo, desafogando as primeiras séries, superlotadas devido às repetências) vem sendo criticada por setores de esquerda porque, na prática, devido à redução

em que, como de resto ocorre nos demais setores da sociedade sob a vigência do capitalismo, aqueles alunos que conseguem de certa forma se adequar ao sistema educacional e serem nele inseridos são vistos como estudiosos, dedicados e esforçados, enquanto que aqueles que não se inserem e não se adequam são vistos como vagabundos, indolentes e preguiçosos; em suma, de uma forma ou de outra a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso escolar recai sobre o indivíduo: pelo mérito ou demérito de cada um. Daí, então, os pobres, maus alunos, não encontram legitimidade para permanecer na escola, que não os expulsa formalmente, mas de um modo geral também não faz questão nenhuma de que tais "alunos-problema" continuem freqüentando as aulas.

É exatamente nesse ponto que entram os programas de renda mínima. Uma vez que muitos deles têm como condição para que as famílias continuem recebendo o benefício que os filhos em idade escolar estejam regularmente matriculados em alguma instituição educacional (normalmente da rede pública) e que tenham atestada uma presença às aulas de pelo menos 70% (mínimo requerido este variável de programa para programa), não somente os pais – mas também as escolas (professores, diretores, orientadores pedagógicos, funcionários e demais educadores e até outros atores envolvidos na comunidade escolar) – são compelidos e pressionados não apenas a controlarem e cobrarem a freqüência dos alunos mais pobres – muitos deles maus alunos – como também a se preocuparem com as condições educacionais de tais crianças.

Portanto, a obrigatoriedade de manutenção das crianças na escola, requerida por grande parte dos programas de renda mínima, em especial pelo Bolsa-Família, como condição para o recebimento do benefício, tem se tornado um mecanismo de pressão, cobrança e incentivo sobre os professores e demais profissionais da educação, sobre as escolas e sobre o sistema público de ensino

---

dos investimentos do Estado em educação, o que acaba acontecendo é a "progressão automática": embora as estatísticas acusem grande ampliação da cobertura neste período, isto é, do número de alunos freqüentando os bancos escolares, isto não significa uma melhoria da qualidade do ensino; muito antes pelo contrário – se antes o problema estava no ingresso, agora o problema está no egresso, visto que muitos alunos são "empurrados" a concluir o ensino fundamental, saindo da escola com um nível de conhecimento sistematizado (escolar) muito aquém daquele que o diploma lhes outorga. E dessa forma as condições de competição e inclusão no mercado de trabalho dos jovens de classe baixa permanecem restritas, conforme se modificam mas se mantêm condições de reprodução da pobreza e da exclusão social.

em geral, para que repensem, reformulem e modifiquem as formas de inserção escolar e educação dos alunos pobres, para quem as escolas são muitas vezes inadequadas. Desta forma, aquele que era um problema particular (dos próprios alunos e/ou de seus pais e sua família) – a educação escolar das crianças pobres más alunas – adquire estatuto político, isto é, torna-se uma questão pública que requer debate e solução coletiva (JUSTO, 2002). Na verdade, através dos programas de renda mínima, devido à sua exigência da freqüência das crianças às aulas, as escolas passam a ser em certa medida invocadas a participarem de fóruns públicos que discutem a questão social, na busca por soluções que possam ser oferecidas pelo poder público para uma variedade e complexidade de problemas. É o que tem acontecido, não sem uma certa resistência, em Campinas, como será visto adiante.

É possível dizer, portanto, que esta imbricação entre renda mínima e educação, que veio se consolidando na experiência brasileira, ao longo destes dez anos de história, tem uma contribuição importante a dar para a constituição da cidadania no Brasil, especialmente para as camadas pobres. Numa avaliação realizada sobre o programa Bolsa-Escola de Recife/PE, em 2000, Lena Lavinas concluiu, conforme mencionado acima, que o efeito mais importante do programa foi a quebra ou desativação dos velhos mecanismos de expulsão precoce dos alunos pobres das escolas, fenômeno este um dos responsáveis pela reprodução e legitimação das desigualdades. Segundo a autora, a garantia da permanência na escola das crianças pobres que têm baixo desempenho, por causa do programa, é uma evidência do lugar que este tipo de política ocupa no rol das políticas de cunho universalista: pois que “usa a seletividade e a focalização para fortalecer princípios universais” (LAVINAS, 2000: 90-92). Ora, se tais programas têm implicado na possibilidade de efetiva universalização do ensino fundamental, como o afirma Lavinas, implicam, simultaneamente, na efetivação do usufruto do direito à educação fundamental para muitas crianças. Dessa forma, se o benefício de uma renda mínima, como direito social, já representa ele mesmo um ganho de cidadania, contribuindo para o combate à injustiça sócio-econômica, também o tem feito, na experiência brasileira, através desta imbricação com a educação

(outro direito social que por essa via ganha efetividade prática). Em ambos os casos, tal tipo de programa funciona como mecanismo de redistribuição (seja de renda, seja do acesso à educação).

Porém, no que diz respeito à discussão aqui travada sobre educação, é possível verificar um benefício extra dos programas de renda mínima sobre a cidadania, desta vez não tomada sob a ótica da redistribuição, mas sob a do reconhecimento[47]: considerando que os mecanismos tradicionais de expulsão das escolas dos maus alunos pobres decorrem de discriminação, isto é, de uma injustiça político-cultural, da não correspondência entre o universo cultural dos alunos pobres e aquele privilegiado pelas escolas – o qual é valorizado em detrimento daquele –, a pressão ou incentivo que os programas de renda mínima exercem para que haja uma correção nesta falta de correspondência, de modo a que os maus alunos pobres possam ser não meramente incluídos, mas integrados ao ambiente escolar – o que requer que este se modifique e se refaça –, representa uma importante contribuição destes programas para a ampliação da cidadania tomada também no aspecto simbólico. Em síntese, é possível dizer que dessa forma os programas de renda mínima são capazes de atingir simultaneamente a esfera da distribuição de bens materiais e a do reconhecimento (através da pressão sobre o sistema educacional para a integração universal efetiva das crianças em idade escolar, combatendo formas de discriminação).

Neste ponto podemos nos alongar ainda um pouco mais. O que a pesquisa realizada com as beneficiárias dos programas municipais de renda mínima de Jundiaí, Campinas, Santo André e Santos demonstrou foi justamente o efeito que os programas tiveram sobre o imaginário popular, revelando um aumento do interesse e preocupação dos pais, em decorrência dos programas, com a manutenção dos filhos na escola e com sua educação, expressos de várias maneiras: seja, na pior das hipóteses, pela imposição coercitiva de que os filhos freqüentem a escola, de modo a que o benefício não seja cortado (e neste caso a

[47] A discussão sobre cidadania, redistribuição e reconhecimento é enfocada por Fraser (1995), Silva (2000) e Justo (2006b) e será retomada adiante.

educação é valorizada antes como um meio para a obtenção de renda do que como um fim em si mesmo), seja, em outras hipóteses, pelo investimento na educação, através da compra de uniformes e material escolar ou incentivo a que as crianças estudem e freqüentem as aulas, seja pelo envolvimento dos pais em assuntos de interesse da educação dos filhos, como através da participação nas reuniões de pais e mestres. Várias são as falas das beneficiárias que indicam esse ganho de importância da educação dos filhos no cotidiano e nos planos familiares.

As duas falas a seguir indicam o uso pelas beneficiárias do dinheiro proveniente dos programas de renda mínima preferencialmente com as despesas escolares das crianças. Na primeira delas, fica muito clara a percepção, compartilhada por muitas das beneficiárias, conforme já mencionado acima, de que o dinheiro proveniente do Bolsa-Família pertence às crianças e, portanto, deve ser gasto com elas. Já a segunda fala expressa as formas como as beneficiárias administram o dinheiro recebido dos programas, porém sempre priorizando a educação dos filhos. Enfim, as duas falas demonstram o impacto dos programas de renda mínima em geral como um investimento na educação: que parte do Estado, passando pelos pais (beneficiários) e atingindo também os filhos, pois que contando com melhores condições também as crianças se sentem mais incentivadas a estudar. Veja-se por estes comentários:

> "O Bolsa Escola, quando a minha filha fez 16 anos, cortaram. No caso, quando eu comecei a receber ela já tava na quinta série. Agora eu recebo o Bolsa Família por causa da minha outra filha. Até de vez em quando ela briga: '**mãe, esse dinheiro é meu**!'. Quando eu posso, eu dou. É que se eu der, falta as coisas dentro de casa, né? Agora que ela vai pra quinta série, ela falou: 'mãe, quando você pegar meu dinheiro, você me compra um fichário, porque eu vou pra escola de fichário'. Quer dizer, **eu vou gastar com folha de sulfite, fichário, as coisas que precisa pra ir pra escola**. Mas eu sei que, o PNF terminando, eu vou continuar recebendo o Bolsa Família. **Porque é da menina, não é meu**. O PNF é meu. Eu compro coisa pra casa e compro o meu material de trabalho. **O dela eu gasto com ela, é um dinheiro dela**. Minha filha é viciada em colégio! **Ela hoje falou pra mim que quer fazer um**

> **curso**, né? Não vai pagar nem a roupa, mas eu vou gastar dinheiro com condução". (Amália, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

> "Óia, eu quando recebia R$ 264,00, eu até que **pagava curso de computação pros meus filhos**. A Alexandra que tem 16 anos e o Humberto que tem 14. Mas agora com os R$ 95,00 só da pra pagar pra um, só para o mais velho. **Quando o mais velho acabar de fazer, aí eu mando o outro**". (Suzana, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

Finalmente, uma outra fala revela o ganho de importância da educação no imaginário das beneficiárias de uma maneira um pouco mais profunda. Já não se trata, no caso da beneficiária do PNF de Santos, de incentivo à manutenção das crianças na escola, mas de uma preocupação aumentada com a qualidade do ensino. E este não é um caso isolado, pois várias beneficiárias, das quatro cidades pesquisadas, afirmaram ter passado a freqüentar mais vezes as reuniões de pais e mestres das escolas dos filhos após tornarem-se beneficiárias dos programas de renda mínima. No caso específico da beneficiária de Santos, é interessante notar em torno de que giram suas preocupações a respeito da educação das filhas: não apenas do conteúdo específico das aulas, mas também do conteúdo extracurricular, isto é, das atitudes e formas de comportamento e tratamento que podem reforçar e disseminar o preconceito e a discriminação na escola. Em seu relato, a beneficiária revelou que foi somente a partir de sua participação no PNF que ela passou a se preocupar mais com os assuntos de interesse da educação de suas filhas e que, também, adquiriu coragem para lutar por tais interesses; como se viu sozinha diante da falta de mobilização das outras mães, acabou optando pela solução individual de trocar as meninas de escola para resolver o problema contado abaixo:

> "Pressão. Eu acho legal quando as pessoas se mobilizam. Se sempre fosse feito isso, não tava essas palhaçadas que às vezes acontece. A união faz a força, né? Já vi, assim, em escola. Uma coisa pequena. No caso das minhas filhas, a professora tava maltratando, era muitas mães, mas na hora de ir todo mundo, uma saiu pra cá porque não era... Só sei que eu briguei sozinha, mas todo mundo tinha a mesma

> opinião, só que na hora de juntar... Por isso é que, às vezes, a pessoa não consegue nada. Fala, fala, individualmente. Quando é pra se reunir, não quer colocar a cara a tapa (...). Todo mundo falava dessa professora. No ano passado já tinham feito abaixo-assinado pra tirar essa professora. **Ela nem ensinava nada direito, ficava falando da vida dela. Colocava apelido nas crianças. Queria que as crianças fossem com penteado novo, senão ela falava que as criança era feia. Ficava xingando as crianças, pra falar quem tava fedido e quem não tava, humilhava as criança.** Ainda mais criança nessa idade, já não gosta, né? Todo mundo falava, mas quando foi pra brigar, pra falar com a diretora, fui eu sozinha. Aí a diretora: 'só você, mãe?' Aí eu fiquei com cara de bolinha porque só tava eu lá, né? Todo mundo falava... Eu chamei todo mundo: 'vamos gente, não pode tá fazendo isso'. **Tanto que eu troquei elas de escola por causa que eu não quis que elas ficassem com a mesma professora**". (Andréia, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

Como dito anteriormente, as famílias costumam associar a sua participação nos programas à educação escolar dos filhos e, embora não seja uma exigência explícita de nenhum deles que o dinheiro do benefício seja gasto especialmente com a educação, este acaba sendo um dos alvos preferenciais de uso do dinheiro. Ao que parece, isso acontece porque os programas obtiveram êxito em disseminar a preocupação com o futuro das crianças e uma perspectiva de fazê-lo diferente do presente de pobreza freqüentemente herdado pelos beneficiários, que no passado muitas vezes não tiveram desde sua infância melhores oportunidades e condições educacionais, seja pela falta de investimento estatal no setor, seja pelo não comprometimento dos pais com sua educação.

Aliás, vale mencionar que em alguns casos os programas de renda mínima também têm despertado nas beneficiárias o desejo de elas próprias voltarem a estudar, o que corrobora a idéia de que a vinculação dos programas à educação tem de fato tido algum impacto sobre o imaginário da população a respeito do lugar e do valor da educação na sociedade. Algumas beneficiárias expressam uma vontade de compensar o tempo perdido:

"E me fez muita falta, me fez muita falta mesmo, muita falta. Então, como que eu aprendi? É o normal da gente fazer, fazer uma cartinha, um bilhetinho, uma coisa mínima. Então, para a minha participação da escolaridade, eu não tinha. Eu sabia escrever mais ou menos o meu nome, o nome dos meus filhos, coisa assim. Então, se eu fosse procurar um serviço, me perguntavam: 'ah, você tem que grau de escolaridade?'. Eu não tinha nada para comprovar. Eu não tenho. Então fica bem difícil pra mim provar para alguém que eu estudei, eu não provo para ninguém porque eu não tenho como provar que eu estudei. **Então quando surgiu esse projeto de estudar, eu pensei, eu vou tentar, porque uma que eu preciso e outra que tem alguma coisa em dinheiro pra mim, porque eu também preciso, né? Preciso das duas coisas ao mesmo tempo. Aí para mim foi uma maravilha**. Eu, na minha opinião, eu gostei muito, porque está me ajudando muito, sabe? E uma que eu estou muito entusiasmada, é que se eu receber e chegar ao final, se chegar a receber a qualificação que eu participei, eu tenho como provar o que eu aprendi, que uma hora você vai precisar daquilo ali, já é uma boa!". (Kátia, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

"Me ensinou bastante coisa esse programa, me ajudou e tá me ensinando a ser gente agora. Minha filha fala assim: 'ah, a senhora quer estudar, depois de tantos anos, você ainda quer estudar?'. Eu disse: 'é, filha, depois de madura que a gente aprende, né?'. Tô gostando... Participo do conselho aqui do bairro". (Idalina, beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

"Bene 1: Isso também é uma coisa que a gente assina: quem tá fora da escola tem que voltar a estudar, os filhos têm que estar na escola. É obrigatório isso. Eu já tinha terminado o segundo grau, aí não precisei estudar. Mas vou fazer uma faculdade com certeza. Não sei de quê, mas eu vou.

Bene 2: Esse também é o meu plano. Eu parei na sétima, mas eu tenho que fazer um supletivo porque eu não tenho como pegar um histórico onde eu morei. E eu vou conseguir fazer tudo, da quinta até a oitava. Vou terminar e quem sabe um dia eu chegarei na faculdade também. Com os meus filhos, né, porque a minha filha já tá na terceira série". (Janaína e Andréia, beneficiárias do PNF de Santos, 25/01/2006).

A fala de uma beneficiária de Santos expressa justamente esta percepção de que as condições enfrentadas pelas próprias beneficiárias quando crianças eram diferentes daquelas com que se deparam hoje seus filhos[48], em que a educação ganhou tamanha importância na sociedade, como um valor, que foram criados programas para garantir a ida das crianças para a escola (como o Bolsa Família, o PETI, e outros programas de transferência de renda):

> "Então eu fui criada de um jeito, **não fui criada com estudo**, né? Porque, naquele tempo, não tinha, por exemplo, **não tinha esses programas que tem agora**, da pessoa, **da assistente social ir na tua casa e colocar as crianças na escola**, entendeu? Não tinha o que tem agora, que se a pessoa não colocar as crianças na escola, é capaz até de ir preso, não é? Não tinha essas coisas". (Aline, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

Ao que parece, a beneficiária vê de maneira positiva a existência de programas ou ações incisivos do Estado para controlar efetivamente a manutenção das crianças na escola – ou, em outras palavras, o seu direito de acesso à educação – até como algo que, se descumprido pelos pais, seja "caso de polícia". A concordância da beneficiária com este tipo de política mais intervencionista indica que a visão da educação como algo necessário e importante se disseminou fortemente entre os pais da geração atual. Tamanha valorização da educação é algo que a pesquisa de campo nos quatro municípios do estado de São Paulo revela. E ao mesmo tempo incita a um questionamento sobre a necessidade de imposição pelos programas do controle da freqüência escolar de maneira tão rígida como condição para o recebimento da renda mínima.

Neste ponto retornamos à discussão sobre as formas de se combater a injustiça e a desigualdade. Conforme já afirmado, muitas vezes oferecer apenas as oportunidades não é suficiente para garantir o acesso efetivo das pessoas a certos

[48] Na fala já citada da beneficiária Suzana, do Programa Família Andreense (ver página 38), aparece a mesma visão de que as condições com que se deparam os filhos nos dias de hoje são diferentes daquelas sob as quais foi criada, tanto em âmbito social, como familiar, isto é, porque o Estado e a sociedade brasileira caminharam no sentido de evitar o trabalho infantil e oferecer mais oportunidades para a educação das crianças e porque também a família passou a ter a educação como uma prioridade.

direitos. A educação é um destes casos notáveis em que é necessário oferecer, mais que oportunidades, condições para o seu pleno usufruto. E para tanto os programas de renda mínima têm dado uma contribuição, ainda que pequena, ao oferecer não só recursos materiais, mas também simbólicos para a valorização e concretização da educação escolar das crianças pobres. Na visão de seus pais, ou especialmente de suas mães, muitas delas beneficiárias de tais programas, se o Estado está até "pagando" para que as crianças freqüentem a escola, é porque a educação é realmente algo muito importante. Enfim, os programas parecem gerar um alerta para o maior comprometimento dos pais com a sua responsabilidade por garantirem a escolarização dos filhos e com a sua obrigação de fazê-lo.

> "O dinheiro do Bolsa Família é bom, **dá pra ir comprando as roupas para as crianças**. Se bem que tem mãe que não faz isso, né? Mas eu, particularmente, eu pego esse dinheiro, **compro material**. Está sempre pedindo alguma coisa, material. Bolsa é muito cara, mas esse dinheiro do Bolsa Escola não dá para comprar nada para as três, não dá, de jeito nenhum, nem para uma... Mas é, assim, uma coisa que você pega, 'nossa, estava precisando disso!' e você vai lá e compra. E outra, **é uma forma também de muitas mães, com medo de não receber, manter as crianças na escola**. Porque teve até um tempo aí que se as crianças faltassem por 3 dias, né... Teve um monte de mãe desesperada, com medo de não receber mais, né? Então **uma coisa puxa a outra**". (Fernanda, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/06).

Conforme se observa na fala acima, a beneficiária, ainda que constatando a insuficiência do benefício – no caso, referindo-se ao do programa Bolsa-Família – mesmo para o gasto com todas as despesas escolares de suas filhas, percebe, contudo, que o benefício é uma ajuda para manter as crianças na escola, na medida em que é um dinheiro a mais para complementar a compra inicial e principalmente para os gastos inesperados com material escolar; enfim, o benefício implica em melhores condições educacionais. Mas, além disso, a beneficiária, como muitas outras entrevistadas, considera importante a existência dos programas de renda mínima vinculados à educação porque representam um incentivo ou uma coerção a que pais menos responsáveis atentem para o controle

da freqüência escolar de seus filhos – ainda que para não deixarem de receber o benefício –, embora ela faça questão de dizer que este não é o seu caso, ou seja, que ela é uma mãe comprometida com a educação dos filhos independentemente do incentivo financeiro. É interessante notar que a beneficiária tem clareza quanto a esta relação dos programas de renda mínima com a educação: um incentivando o outro; como ela diz, "uma coisa puxando a outra".

Dois relatos que chamaram a atenção, ainda quanto a esse aspecto da necessidade ou não da cobrança da freqüência escolar das crianças pelos programas, foram os de três beneficiárias, duas do PAGRM de Jundiaí, e outra do PGRFM de Campinas, em que elas disseram ter observado como, de uns tempos pra cá (especialmente a partir do governo do presidente Lula, do PT), muitas famílias nos bairros onde moram passaram a ser beneficiárias de programas de renda mínima, principalmente do Bolsa-Escola, Bolsa-Família. E o que elas afirmaram ter sido a evidência notável dessa expansão de tais tipos de programas, e simultaneamente dos impactos dos mesmos, foi a valorização da educação, visível, segundo elas, na melhoria da aparência das crianças nas escolas, no investimento dos pais ao comprarem uniformes e material escolar e também no aumento da participação nas reuniões de pais e mestres. Segundo elas:

> "F: Ficou melhor [depois que surgiram programas de renda mínima, como o Bolsa Família], porque muita gente nem recebia. Quase ninguém recebia em primeiro lugar. Depois, acho que foi depois que o governo Lula entrou que começou mesmo, todo mundo, muita gente. Eu mesma, antes, não tinha, não recebia. **E você percebe assim, por exemplo, as crianças que vão para a escola: é onde você percebe que deu uma mudada. Antes você via, era só um chinelinho no pé**...
> S: É, exato, agora não é mais...
> F: **Uma bolsinha** assim... Você vê, agora, você vê que **a maioria das mães mesmo vão lá, compra uniforme, compra uma bolsa para o filho, o material**, você vê (...).
> F: Até... **Até na escola, a gente vê, assim, na reunião de pais**. Eles sentem a falta da gente, querem a declaração de que a gente foi. **Muitas vezes a gente não vai na reunião**, né? Ah, no final de

semestre, a gente para saber como é que está as notas... Muita gente nunca vai, nunca nem pisou o pé em reunião de filho, nunca nem...
S: **Agora vai.**
F: Agora vai (...).
F: **Eu sei que é a obrigação da gente. A gente deixa de fazer porque é relaxo**, né?
S: É.
F: **Mas é assim: depois que começa a ir, no começo por obrigação, mas depois a gente meio que entende que tem que ir**, porque realmente...
S: Não é uma... Não é uma... Como que é? Não é uma... Ai, meu Deus, como é que fala? **Não é uma coisa que você tem que fazer, que vai fazer só porque [o programa exige uma declaração de freqüência escolar das crianças]... A gente tem que perceber que isso daí é uma obrigação sua, é uma responsabilidade, porque uma criança é menor, ela é uma responsabilidade sua, você é a responsável por ela, por tudo que ela faz, entendeu? Tem que estar acompanhando** (...).
F: **A gente manter os filhos na escola é uma obrigação da gente, a gente não tem que receber para isso, é uma obrigação da gente. Você pôr é uma obrigação da gente!**". (Fernanda e Samanta, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

As falas acima também são bastante significativas quando analisadas do ponto de vista da discussão sobre a necessidade de vinculação da educação aos programas de renda mínima sob a forma de condicionalidade, isto é, de que a manutenção comprovada das crianças à escola seja condição requerida para que as famílias recebam e continuem recebendo o benefício da renda mínima.

Ao mesmo tempo em que consideram importante a ligação entre educação e os programas de renda mínima e, inclusive, que se exerça um controle por parte dos programas sobre a freqüência das crianças à escola, por outro lado as beneficiárias afirmam que manter os filhos na escola já é uma obrigação dos pais e que fazê-lo é algo que nem deveria depender de um incentivo como o recebimento de um benefício monetário. Mas consideram bom que exista tais tipos de programas, para que aquelas mães irresponsáveis não deixem de exercer a

sua obrigação para com os próprios filhos de manterem-nos na escola. Essa opinião parece expressar um certo conservadorismo das beneficiárias ao se referirem a mães – sempre outras – que não se preocupam com o futuro dos filhos e para quem, então, serviria ou aplicar-se-ia o controle exercido pelos programas sobre a freqüência escolar das crianças. Mas o que no fundo seus discursos expressam é que tal controle é desnecessário, pois que não é por causa dos programas que os pais são obrigados a manterem os filhos na escola.

De fato, esta obrigação social já existe, previamente à criação e implementação de tais programas, uma vez que cabe aos pais zelar pela garantia do direito das crianças à educação, conforme estabelecido pela Constituição do Brasil, de 1988, que diz, em seu Título VIII, Capítulo III, Seção I, Artigo 205, que a educação é "direito de todos e dever do Estado e da família"; e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990)[49], que

[49] O Capítulo IV do Estatuto da Criança e do Adolescente, que dispõe sobre o direito da criança e do adolescente à educação, cultura, esporte e lazer, diz o seguinte:
"Art. 53 - A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - direito de ser respeitado por seus educadores;
III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
V - acesso a escola pública e gratuita próxima de sua residência.
Parágrafo Único - É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.
Art. 54 - É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:
I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;
VII - atendimento no ensino fundamental, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
§ 1° - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
§ 2° - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.
§ 3° - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, com os pais ou responsável, pela freqüência à escola.
Art. 55 - Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino.

diz, no Capítulo V, artigo 54, parágrafo 3.º: “Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, com os pais ou responsável, pela freqüência à escola”, e no artigo 55: “Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino”.

Ora, partindo deste pressuposto – de que a obrigação dos pais para com a educação dos filhos é anterior aos programas de renda mínima e existe de fato, estabelecida em lei, e de que as beneficiárias dos programas reconhecem tal obrigação e a entendem desta forma –, é possível dizer que a condição atribuída por alguns programas de que o benefício somente seja pago às famílias caso as crianças em idade escolar estejam regulamente matriculas e freqüentando as aulas funciona mais como um reforço simbólico ou um incentivo em relação àquela obrigação prévia dos pais do que como uma imposição coercitiva. Desta forma, a condição que vincula a educação aos programas de renda mínima pode ser vista ou entendida não como uma contrapartida, mas, talvez, como uma “obrigação de liberdade”[50], ou seja, como uma forma de retribuição que é feita pelas famílias beneficiárias espontaneamente, de bom grado, e não à força, contra a vontade, como chega a acontecer com outras contrapartidas requeridas por alguns programas (como será visto adiante). Talvez, por isso, a manutenção das crianças na escola simultaneamente **não** seja vista pelas beneficiárias como uma obrigação **dos** programas, imposta **por** eles, e nem, tampouco, como uma contrapartida, atitude ou ação realizadas pelas beneficiárias de má vontade, mas seja defendida pelas beneficiárias – tanto a obrigação de manter as crianças na

---

Art. 56 - Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:
I - maus-tratos envolvendo seus alunos;
II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;
III - elevados níveis de repetência.
Art. 57 - O Poder Público estimulará pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, serração, currículo, metodologia, didática e avaliação, com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório.
Art. 58 - No processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade de criação e o acesso às fontes de cultura.
Art. 59 - Os Municípios, com apoio dos Estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude”. (Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990).

[50] Expressão referente à teoria da dádiva, sobre a qual nos deteremos depois.

escola como condicionalidade dos programas quanto também o controle do seu cumprimento.

Enfim, é possível concluir que, se iniciamos a discussão sobre a relação entre renda mínima e educação enfatizando o ganho de efetividade prática do direito à educação devido à pressão dos programas que condicionam o recebimento do benefício ao controle da freqüência escolar das crianças, podemos fechá-la destacando o outro lado da moeda, isto é, a importância que, devido ao reforço simbólico dos programas, a obrigação dos pais e a sua responsabilidade para com a educação dos filhos adquire, fazendo com que esta obrigação formal também ganhe efetividade prática.

Neste sentido, parece haver, nesta relação entre renda mínima e educação, um processo de retro-alimentação entre Estado e sociedade: porque alguns programas incentivam e controlam a manutenção das crianças na escola por parte de seus beneficiários, também estes passam a exigir dos programas – ou do Estado – o incentivo à educação. Cada um faz a sua parte porque com isso se reforça na visão de ambos a importância da educação e a preocupação permanente com ela, o que é objetivo e interesse compartilhado pelas duas partes. Nesta relação, então, não é o conflito que prevalece, mas, muito antes pelo contrário, um consenso reforçado simbólica e concretamente em torno da educação: do dever do Estado e da família pela garantia do direito à educação. Desta forma, a imbricação entre renda mínima e educação parece implicar numa reafirmação do contrato social.

1.3. A Relação entre Trabalho e Renda na Visão das Beneficiárias

Existe, entre as beneficiárias dos programas de renda mínima, uma visão compartilhada de que a maior causa da pobreza é a falta de oportunidade para obter emprego. Esta é a principal reclamação e demanda que apresentam diante das autoridades públicas: que se amplie a oferta de emprego. É por isso que, para elas, o benefício da renda mínima não deixa de ser uma ajuda do Estado para a

situação de desemprego – pois que o ideal seria adquirir renda através do trabalho. Retornaremos ao debate sobre a relação entre trabalho e renda de maneira mais aprofundada e pormenorizada em outros capítulos. Por ora, apenas situamos a discussão do ponto de vista do que pensam as beneficiárias dos programas de renda mínima.

É interessante notar que, quando perguntadas sobre o que gostariam de mudar nos programas, muitas delas sugerem que eles fossem transformados em Frentes de Trabalho – que são outra forma de ação social das prefeituras: contratação temporária de trabalhadores para a execução das obras públicas. As Frentes de Trabalho são preferidas aos programas de renda mínima por várias razões: porque nelas as pessoas trabalham, mesmo que exercendo serviços pesados, braçais e, dessa forma, se sentem de alguma forma recompensadas, e não inúteis ou "em dívida", porque não estão recebendo dinheiro "de graça"; porque recebem um salário cujo valor é mais alto que os pagos pelos benefícios de renda mínima; porque nelas têm a carteira de trabalho assinada, o que lhes assegura direitos trabalhistas e a comprovação de experiência de trabalho (muitas vezes exigida como referência para obtenção de outro emprego). Essas vantagens da Frente de Trabalho ou, de outro modo, desvantagens dos programas de renda mínima diretamente relacionadas à sua contraposição ao emprego, com que são sempre comparados, ponto de vista a partir do qual são sempre analisados, aparecem resumidamente no depoimento abaixo:

> "Eles deveriam abrir mais frente de trabalho. Eu acho que o certo seria, ao invés de dar esse dinheiro, abrir novas frentes de trabalho. Porque eles pegam 1.500 pessoas na frente de trabalho. Do núcleo lá de cima, parece que vem mais de 3.000 pessoas fazer inscrição(...). Daí eu acho que eles teriam que abrir novas frentes de trabalho e tirar esse pessoal que está na Família Andreense. Você não vai deixar de ganhar R$ 300,00 para ganhar R$ 95,00. Na frente de trabalho é R$ 300,00, mais cesta básica e vale transporte... Se eu fosse fazer um plano, eu ia fazer a frente de trabalho. Ia pagar R$ 300,00, mais a cesta básica e a condução (...). **O ideal seria que todo mundo trabalhasse. Com serviço todo mundo melhora.**

> Eles deviam abrir mais frente de trabalho. Porque eu prefiro trabalhar. **Nem que for para receber R$ 100,00, mas pelo menos eu tô trabaiando.** Eu tô trabaiando. Porque senão a gente se sente inútil (...). Mesmo que for uma coisa como cortar capim, que é trabalhoso. **Mas aposto que a pessoa prefere estar ali trabaiando do que ficar sentada esperando cair do céu os R$ 95,00** (...). Eu não sinto orgulho de receber [o benefício], não. **Eu não sinto orgulhosa de dizer assim: 'eu recebo o Família Andreense'. Eu me sentiria muito melhor se eu dissesse 'eu trabaio no Família Andreense e recebo um salário'. Que querer trabaiar a gente quer, o duro é serviço que não tem".** (beneficiárias do Programa Família Andreense de Santo André, 07/02/2006).

Assim, é possível afirmar que, da perspectiva das beneficiárias dos programas de renda mínima, permanece forte o vínculo entre trabalho e renda, bem como entre trabalho e cidadania. O trabalho é considerado por elas a via por excelência para a obtenção de renda para o sustento próprio e de suas famílias e, por conta disso, como garantia de segurança, pois é tendo um emprego, preferivelmente registrado, que obtêm renda de forma estável, podendo pagar as contas, organizar a vida, planejar o futuro e evitar constrangimentos e aborrecimentos devido à falta de dinheiro. Ao mesmo tempo, o trabalho também é tido como fonte de pertencimento social, reconhecimento e mesmo de cidadania, já que a falta do emprego implica na restrição ao usufruto de muitos direitos.

Entretanto, é interessante notar que o principal aspecto lembrado pelas beneficiárias quando fazem menção ao trabalho e/ou emprego se refere justamente ao salário e à renda, e não tanto ao prazer de trabalhar, à satisfação com o trabalho e nem mesmo aos direitos trabalhistas, o que indica que a pressão financeira é bastante forte no imaginário das beneficiárias ou, em outras palavras, uma preocupação constante. Se à primeira vista esta constatação poderia ser um indício de que, caso não fossem assim pressionadas, as beneficiárias não teriam tanto interesse ou estímulo a buscarem sua inserção no mercado de trabalho, por outro lado ela pode sugerir exatamente o contrário: que caso não fossem pressionadas a trabalharem pela necessidade imperiosa de obterem uma renda para o sustento mínimo, talvez elas descobrissem outros estímulos e interesses

para o trabalho, que poderia ser visto menos como atividade-meio e mais como um fim em si mesmo, devido ao prazer, satisfação, reconhecimento e integração social que ele próprio proporciona, e não devido à renda obtida através dele. Vale a pena conferir o que dizem as beneficiárias:

> "Eu me considero cidadã porque nasci aqui, sou brasileira e trabalho, gosto de fazer o que eu faço e me sinto uma cidadã". (Marialice, beneficiária do Programa Família Andreense de Santo André, 07/02/2006).

> "Eu acho que a pessoa quando tem um emprego próprio ela se sente satisfeita por inteira. Porque ela tem o salário dela. Ela paga suas contas, sabe? É mais feliz". (Suzana, beneficiária do Programa Família Andreense de Santo André, 07/02/2006).

> "Tem que ter um emprego pra ser considerado cidadão, porque com um emprego você se sustenta; sem emprego, sem dinheiro, você não consegue fazer nada. Um dia você tem, no outro não tem... É uma vida desorganizada". (Andréia, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

> "Eu quero arrumar um emprego. Porque mesmo que eu ganhe pouco: vai ser meu, eu vou ter o meu. Mas é muito difícil. A pessoa que, hoje em dia, tem um emprego, tem que botar a mão pro céu. Porque é a coisa que é mais difícil. **Sem emprego, você não é ninguém.** Por isso que eu falo: **a melhor coisa do ser humano é ele estar empregado. Se ele tá empregado, registrado, tendo um salário no final do mês, ele tem tudo. O ser humano sem emprego não é ninguém, não é nada. A pessoa só pode dizer que é cidadã mesmo com a carteira registrada.** Se eu quiser arrumar uma prestação numa loja, perguntam: 'a senhora tem carteira fichada? A senhora trabalha como autônoma? Qual a sua renda?'. Até você comprovar quanto você ganha, é uma burocracia danada...". (Carina, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

> "Eu acho que sim, porque a gente com **a carteira fichada tem mais segurança**, né? Mais segurança porque, se você é mandada embora, tu está trabalhando num lugar sem fichar, tu viu, não é? **Se tu está trabalhando com a carteira fichada, você já tem os direitos às coisas**, não é? (...).

> Tendo uma coisa, sendo um serviço, um trabalho para trabalhar, sendo honesta, melhor ter um emprego para trabalhar do que não ter nada, viver jogado aí. Às vezes, tem muita gente que está jogada nos vícios, jogada na cachaça, não tem emprego, não tem um nada, porque não teve a oportunidade de ter o que fazer, não é?". (Aline, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

1.4. Renda Mínima para Além da Renda

> "Eu olhava assim e falava – eu sou evangélica: 'senhor por que eu não encontro uma porta, por que não abre uma porta na minha vida?' Graças a Deus, o PNF foi uma porta na minha vida. Hoje eu sou feliz e sou grata (...). Eu só via um túnel escuro. Hoje eu olho e vejo um túnel aberto". (Janaína, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

> "Tem gente que eu conheço que recebe o Bolsa-Família, que é uma renda garantida, né? O programa do PNF você recebe durante um ano; depois disso, acabou! E você tem que usar seu dinheiro pra investir em alguma coisa.. Eu vi, assim, que o PNF é uma porta pra mim". (Sabrina, beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

A referência ao livro de Eduardo Suplicy, *Renda de Cidadania: a Saída é pela Porta,* não poderia ser mais clara. É o que os programas de renda mínima representam na vida de suas beneficiárias: uma porta, uma saída, uma luz no fim do túnel. Este é um ponto quanto ao qual são unânimes: a validade e importância dos programas de renda mínima para suas vidas como um todo. Além da segurança que o dinheiro proporciona, pelo menos durante o período em que estão vinculadas aos programas – mas às vezes também por mais tempo que isso, devido às perspectivas que se consolidam no presente –, o impacto das demais ações, geralmente atividades sócio-educativas e de acompanhamento, costuma ter uma importância ainda mais significativa na vida das beneficiárias – especialmente na delas –, mas também na de suas famílias.

Participar dos programas de renda mínima significa, para essas mulheres, uma ampliação de horizontes em vários aspectos. É bem verdade que este impacto não recai tão significativamente sobre todas elas e talvez nem sobre a maioria delas. É preciso tomar o cuidado de não exagerar e sobre-valorizar os resultados desse tipo de programa que, embora apresente um razoável grau de complexidade[51], possui um período curto de ação sobre as famílias ou, mais corretamente, sobre as beneficiárias e, portanto, tem inerentemente baixa capacidade de reverter no curto prazo o processo multicausal de reprodução da pobreza, que continua agindo sobre as famílias. Nenhum desses programas é milagroso. Mesmo assim, não é difícil reconhecer como seus impactos ultrapassam, em muito, a esfera estritamente financeira. É o que as próprias beneficiárias avaliam:

> "Eu acho assim: o dinheiro, os R$ 95,00 que a gente tá recebendo, não mudou [a minha vida]. Porque se você tiver um emprego, você vai comer, vai beber, vai vestir. Os R$ 95,00 não vai diferenciar em nada. Mas sobre as reuniões, sim, eu acho que mudou. Porque eu aprendi a lidar demais com os meus filhos, causa que eu era bem ignorante". (Suzana, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

Na verdade, como dificilmente seria diferente, o impacto da renda sobre a vida das famílias parece ser mais significativo pra elas quando o valor do benefício é mais alto e, inversamente, ser menos significativo quando o valor é mais baixo[52].

---

[51] Em minha tese de mestrado, em que foi avaliado o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Campinas, no período de 1995 a 2000, já havia sido detectada esta complexidade do desenho municipal dos programas de renda mínima, bem como estes seus impactos para além da renda, de que tratamos aqui para os casos ora estudados (cf. JUSTO, 2000).

[52] Esta afirmação foi posta aqui, bastante genericamente, porque de fato este estudo não traz elementos que permitam identificar os limites e valores em dinheiro acima e abaixo dos quais o impacto das demais ações dos programas fica aquém ou supera o benefício monetário, seja de forma concreta, seja na apreensão subjetiva das beneficiárias. Entretanto, as beneficiárias dos quatro programas municipais dizem, em geral, que recebendo R$ 15,00, R$ 50,00 ou mesmo em torno de R$ 100,00 suas vidas não mudam muito. Dizem-no, especialmente, quando contrastam os programas municipais com o Bolsa Família federal e o Renda Cidadã estadual. Vale lembrar que, para os casos estudados, o valor dos benefícios pagos com recursos municipais costuma ser, em média (em torno de R$ 175,00), mais do triplo do valor médio do benefício do programa Bolsa-Família (R$ 55,00) e também quase o triplo do valor do benefício do Renda Cidadã (fixo em R$ 60,00). Dessa forma, observa-se que, em muitos dos casos, a diferença de valores é bastante significativa, de onde se compreende a conclusão das beneficiárias sobre o quanto o valor dos

Dessa forma, os programas municipais, comparados com os programas estadual e federal, costumam representar uma mudança maior na vida das famílias, tomadas individualmente, tanto em termos financeiros – porque o valor dos benefícios costuma ser mais elevado –, quanto também em termos psicológicos, sociais e político-culturais.

Tratando, em primeiro lugar, dos impactos pessoais, algo que chama a atenção nas falas das beneficiárias é o reconhecimento de uma mudança, não apenas em suas vidas, mas em si mesmas. A começar pela própria aparência: são muitas as que notam uma melhoria, quer seja porque podem e/ou são incentivadas a alimentar-se melhor, preocupar-se com a saúde, tratar da higiene pessoal, dos dentes[53], e até mesmo comprar roupas novas, maquiagem, cremes –

---

benefícios – o dinheiro – pode ser impactante em suas vidas. Também a comparação com o salário mínimo (SM), cujo valor está hoje em R$ 350,00, serve de base para a compreensão desta relação entre o valor dos benefícios e sua significância na vida das famílias. Finalmente, cabe considerar que, segundo o atual secretário municipal de Inclusão Social de Santo André (em entrevista ocorrida em 07 de abril de 2006), pesquisa realizada pela prefeitura entre as beneficiárias do programa de renda mínima municipal – a qual inclusive fundamentou uma das principais modificações feitas no programa a partir de meados de 2004 – revelou que não havia uma correlação entre a variação de valores do benefício e a variação na avaliação que as beneficiárias faziam do programa; em outras palavras, supunha-se que as beneficiárias que recebiam benefício de valor mais elevado estariam mais satisfeitas com o programa do que aquelas que recebiam benefício de valor mais baixo (isto é, que quanto maior fosse o valor do benefício, maior seria a satisfação), o que, entretanto, não foi demonstrado pela pesquisa. Portanto, este é um motivo a mais para a cautela ao afirmar que a variação na percepção das beneficiárias quanto à maior ou menor intensidade ou significância das mudanças ocorridas em suas vidas e de suas famílias em decorrência dos programas de renda mínima seja proveniente da variação nos valores dos benefícios ou das demais ações dos programas.

[53] Ficou famoso o episódio em que uma das primeiras beneficiárias do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Campinas deu uma entrevista a um jornal da cidade comentando da sua felicidade em ter um sorriso novo, o que foi proporcionado pelo benefício, que lhe permitiu arrumar os dentes. (FONSECA, 2000). Recuperar a possibilidade de sorrir, simbólica e concretamente, parece ser algo realmente bastante significativo para as beneficiárias dos programas de renda mínima, como é possível notar no diálogo abaixo, ocorrido em uma das entrevistas coletivas com as beneficiárias do Programa Família Andreense:

"Bene 1: Eu queria pelo menos ter a boca arrumada, né?

Bene 2: Mas eu acho assim: se você pegar seu dinheiro e arrumar sua boca, seus filho não vai achar ruim. Então eu acho que você deveria fazer assim, ó: pelo menos uma vez por mês ir lá....

Bene 1: É triste... É triste...

[choro]

Bene 2: Também não precisa chorar não, porque isso aí todo mundo passa, por dificuldades. Você deve se arrumar. Pelo menos para você realizar seu sonho.

Bene 1: Eu fico com vergonha.

Bene 2: Mas você não deve ter vergonha de nada.

Bene 1: Eu sou assim: triste por dentro.

enfim, porque dispõem de recursos e incentivo para fazerem-se mais bonitas, bem tratadas, ou investirem propositadamente numa mudança no modo como se apresentam –, quer seja porque têm uma apreensão subjetiva de terem mudado sua aparência, isto é, porque de alguma maneira sentem que estão diferentes – e pra melhor – inclusive física e externamente. Dizem elas:

> "**Minha aparência é até outra**, eu era um palito, agora eu tô forte"; "me sinto outra, **me sinto renovada**, essa é a palavra correta: renovada!";
>
> "através desse programa, **hoje eu sou outra pessoa**, porque a minha vida mudou em todos os sentidos. **Minha vida, meus filhos, nós mudamos muito. Tanto, assim, na aparência, como no lar, tudo ficou diferente.** Hoje eu já não sou a Janaína de um ano e meio atrás. **Em nenhum aspecto eu sou mais aquela Janaína de antigamente**... Você chegar e poder dizer 'se hoje eu quero dar uma escova no cabelo, **eu posso**', você fala assim: '**sou gente**!";
>
> "Tinha uma menina, né, que tinha a intenção de ser policial. Nossa, a menina **se transformou**! Ela era banguela e a Clotilde falou 'olha, você tem que cuidar da sua aparência'. No outro mês **parecia outra menina**. Ninguém conhecia ela. Ela **colocou dentadura, arrumou o cabelo**. Ela era novinha, mas parecia que tinha uns 50 anos. Ela **remoçou** totalmente, **parecia outra pessoa**. Mas por quê? Porque tem alguém dando um incentivo pra ela. Tem alguém dando uma mão, uma força pra ela. Porque sozinha a pessoa fica desnorteada...". (trechos de falas das beneficiárias dos quatro programas de renda mínima estudados).

Bene 2: Mas você não tem que ser triste, nem ficar com vergonha de você. Você tem que fazer assim, ó: um mês você compra as coisas pro seu filho, no outro você pega e compra as coisas pra você. Tem que fazer um esforço.

Bene 1: Eu não sei. E meu marido também tem que tomar remédio sempre.

Bene 2: Mas você não tem que ficar questionando o porquê que está acontecendo isso. Mesmo nas dificuldades, você tem que agradecer sempre a Deus. Você não precisa fazer tudo de uma vez. Eu fiz isso. Esse mês você tira um pouco e vai arrumando. Não fica triste, não. Nem fica deprimida e achando que você é pior do que ninguém. Não existe isso. Você não é pior do que ninguém. Eu também tinha meu dente estragado tudo na frente. E aí eu arrumei. Aos poucos. É horrível, né? Parece que as pessoas até têm nojo de chegar perto de você. Mas não desanima, não. Faz que nem eu fiz. Eu tinha os dentes estragados tudo na frente. Arranquei tudo". (Flávia e Suzana, beneficiárias do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

É interessante notar, nestes pequenos trechos, o reconhecimento das beneficiárias de terem mudado e de parecerem diferentes, isto é, de que as mudanças ocorridas em si mesmas a partir de sua participação nos programas de renda mínima, se as afetou por dentro, também transparecem por fora. Vale atentar ainda para a percepção freqüente das beneficiárias, sobre si mesmas e de umas sobre as outras, de terem remoçado, rejuvenescido, renovado. Este aspecto indica uma inversão de processos, de um no qual se viam progressivamente com menos vida e com piores condições de existência para um outro no qual se vêem cheias de vivacidade e de força e com melhores condições de vida.

Ora, muitas vezes, se se sentem mais jovens, saudáveis, fortes, bonitas ou dispostas a se embelezarem, é porque houve uma melhoria em sua auto-estima, isto é, gostam mais de si, acreditam ou confiam mais em si e sentem-se mais capazes e estimuladas a investirem em si mesmas. Em suma, sentem-se mais felizes. O aumento na auto-estima é um dos principais impactos relatados pelas beneficiárias dos quatro programas estudados, de várias formas:

> "Antigamente eu andava cabisbaixa, agora não, a vida é essa de hoje, a do passado está enterrada...". (Sabrina, beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

> "Ah, **a gente fica se sentindo gente**! O marido, de primeiro era só o ordenado dele. Se você quer uma coisa, tem que pedir. Agora, não. **Eu vou comprar, eu pago**. Eu ajudo em casa, se tem um gás, uma água para você pagar. [Eu falo pra ele:] 'Se você paga a água, eu pago o gás. Se você paga o gás, eu pago a água'. Pra comprar as coisas, você dá um tanto da parte sua, ajudou! Então eu acho gostoso assim, pra mim, nossa! Então **mudou a auto-estima**, né? De você poder colaborar com o seu parceiro mesmo, de ajudar". (Isabela, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

> "É você **ser mais alegre, viver melhor, você está mais feliz**, né? (...). Tem certos casos que eu fico vendo... A Francisquinha, uma senhora que mora aqui no bairro, nossa, quando ela catou o cartão dela, que ela ia receber o dinheiro dela, **ela ficou tão feliz, tão feliz!** Nossa, diz que ela falou assim: que ela tinha o cartão, mas que não

> tinha tido o prazer ainda de usar. Porque ela ia receber. Porque ela tinha o cartão. Você nota que a pessoa... **Acho que elas percebem que estão vivendo numa sociedade quando elas pensam que elas têm os mesmos direitos que as pessoas têm**, que ela vê, acho que ela pensa: '**eu sou melhor**, não é? Eu vou lá na cidade e fico vendo os ricos usando os cartões.... Eu tenho o cartão, eu tenho o cartão!' Não é? **É o direito do cidadão**. ***A gente se sente melhor***". (Fernanda, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

Nas falas acima é possível identificar algumas das fontes de auto-estima afetadas pelos programas de renda mínima: por um lado, é a sensação de poder que aumenta, no sentido de sentir-se capaz e de contar com meios para realizar algo, como pagar contas e, dessa forma, dividir não apenas a autoridade com o marido, mas também a responsabilidade pelo sustento da casa, como relatado pela beneficiária Isabela. Em sua fala transparece a alegria consigo mesma, trazida pelo dinheiro, tanto por poder pagar as contas, quanto por poder ajudar o marido e, dessa maneira, **dar** também a sua contribuição para a manutenção da família (financeira e materialmente) e poder compartilhar responsabilidades que antes eram encargo só dele. Em termos simbólicos, é possível arriscar dizer que a relação conjugal assim se fortalece e se modifica, pois que a mulher que toma pra si a posição de também participar do processo de obtenção do sustento do lar ganha um certo poder frente ao homem – não apenas por deixar de ter que **pedir** e, ao invés disso, poder **oferecer** –, mas também por estar ajudando-o com parte daquela que era tradicionalmente sua função majoritária na família. Assim, ao mesmo tempo, impulsiona-se uma troca mais ou menos solidária de papéis no interior da família, em que, talvez, ambos sejam convidados a repensar o que cada um faz e deve fazer na família. O fato de dar esta contribuição e de dessa forma poder repartir responsabilidades com o marido aparece, na fala de Isabela, como uma causa do aumento de sua auto-estima, como algo que a faz sentir-se gente (talvez mais completa, talvez menos dependente, incapaz, submissa). Este impacto dos programas está relacionado a uma característica predominante nos desenhos brasileiros de renda mínima que é a de estabelecer a mulher como

representante da família perante os programas e, portanto, recebedora do benefício, “dona do dinheiro”.

Já a fala de Fernanda remete a um outro aspecto gerador de aumento da auto-estima, que também tem a ver com as relações interpessoais, mas não no âmbito privado, como no caso de Isabela, e, sim, no público: o que faz sentir-se gente, segundo esta fala da beneficiária, é poder sentir-se igual aos outros, ou seja, contar com algo, contar com meios para equiparar-se às demais pessoas[54]. Na fala acima, o próprio cartão bancário, símbolo de *status* e do poder do dinheiro, é também representativo de uma certa “ascensão social”. O simples fato de poder ir a um banco e retirar o dinheiro de um caixa eletrônico, desta forma realizando um ato que não é de costume dos pobres, mas dos “ricos”, significa para as beneficiárias, muitas vezes, um mecanismo ou um gesto ao mesmo tempo de diferenciação e de equiparação social. O trecho maior, grifado em negrito na fala de Fernanda, é bastante expressivo disso: o uso do cartão faz com que as beneficiárias possam sentir-se “mais” ou “melhores” que os outros, mais pobres, que não têm acesso a tal meio – e também melhores que elas próprias em situação e momento anteriores –, e ao mesmo tempo iguais aos mais ricos, pois que, agindo como eles, se sentem desfrutando dos mesmos direitos que eles. É interessante notar que, para a beneficiária Fernanda, provavelmente há lucidez quanto ao enorme contraste de renda que existe entre aqueles que como ela recebem uma renda mínima e aqueles realmente ricos; mas o ponto para o qual ela chama a atenção é justamente o fato de, independentemente das diferenças de renda, as pessoas poderem sentir-se igualmente pertencentes à sociedade, desfrutando dos mesmos direitos. A ida ao banco, a posse e o uso do cartão são apontados pela beneficiária como direitos; porém, mais do que isso, como medidas ou instrumentos de equiparação das pessoas, algo que, certamente, pertence ao terreno da cidadania. Neste sentido, portanto, sentir-se gente, feliz, melhor – cidadão – revela um aumento da auto-estima de caráter claramente social, originário da percepção da posição de cada uma ou de cada um no mundo, e das relações que estabelecem com os grupos e pessoas na sociedade. E para as

[54] Conforme Sen (2000), já citado.

beneficiárias parece haver, por meio da renda mínima, uma percepção de diminuição das desigualdades ou dos contrastes sociais, ainda que minimamente.

Um depoimento bastante explícito quanto à melhoria da auto-estima foi o de Vilma, uma beneficiária do programa Nossa Família, de Santos, que se via numa situação realmente bastante desoladora: ela, ex-menina de rua e ex-usuária de drogas, com a saúde bastante abalada por conta de um tumor no pulmão, ataques convulsivos e a recente descoberta do porte do vírus da AIDS (HIV); o marido, vítima de infarto e inválido devido a um acidente de trabalho; além disso, dos quatro filhos, uma menina tem metade de um dos braços amputada e problemas de desenvolvimento. Com uma história de vida trágica, Vilma viu no PNF uma porta, uma saída, e através dele encontrou forças para lutar pela vida:

> "O plano mudou. Mudou o pensamento, porque eu pensava assim, pensava em vender, mas não tinha aquela... aquela coisa de **ir pra frente**, né? Sempre tinha uma barreirinha, mas hoje, depois que eu comecei a participar desse plano, mudou, porque eu **já penso em andar com as minhas próprias pernas**, não é? Sem pedir emprestado a ninguém (...). Então, quer dizer, eu tinha vontade de fazer alguma coisa pra poder me manter, mas não tinha como, e esse benefício me ajudou demais, porque foi com ele que eu comprava material e fazia todo o meu trabalho. Foi o que deu a renda e até hoje eu vivo disso, vivo do meu artesanato, porque o que o meu marido está ganhando no momento não dá mesmo para sustentar todos nós. Então, com esse trabalho que eu faço, eu consegui até assim... **Dar até mais valor pra mim mesma**, não é? Porque eu já estava me sentindo assim, tipo, assim, inútil, porque eu não estava conseguindo. Eu sabia fazer as coisas, mas não tinha como pôr adiante, né? Pôr em prática. Então esse [benefício], pra mim, me ajudou demais (...). Pra mim, na minha opinião, eu não tenho o que falar, só coisas boas, porque, desde que eu comecei a receber esse plano, **a minha vida deu uma grande mudada**. Nossa, mudou muito, porque **até a tua auto-estima fica mais alta**, entendeu? Coisas que você pensava assim que acabou o mundo... Como eu só vivia muito doente – eu tenho uns ataques –, então esse dinheiro, quando chegou, eu falei: 'pronto, agora eu posso mudar um pouco a minha vida!' Então esse plano, pra mim, mudou muito, mudou... **A auto-estima da gente**, né? Daí eu **comecei a trabalhar com mais gosto**, era dia e noite, dia e

> noite trabalhando. Quer dizer, dá gosto, sabendo que você vai vender aquela peça... Você pegou o dinheiro, você conseguiu comprar material, nossa, **é uma felicidade de entrar numa loja**, sabe? Entrar, comprar material, sair com a minha sacolinha cheia de material, é muito bom. Antes eu chorava de tristeza, né? De não ter. **Agora eu choro de felicidade, porque eu consegui construir**. **Sou capaz de fazer as minhas coisas, de me manter, eu fico feliz com isso**. **Me sinto mais forte**, né? Porque eu sei que **agora eu posso**, eu sei fazer alguma coisa, eu tenho como me virar pra poder não deixar faltar as coisas pros meus filhos. **Consegui fazer coisas boas, construir coisas boas**, né? Com esse plano, nossa! De verdade! Infelizmente está chegando ao fim... Está chegando ao fim, mas, assim, **estou orgulhosa** de pode ter sido umas das privilegiadas com esse plano, que mudou a minha vida (...). **Eu luto**, estou aí, luto, luto com problema no pulmão, luto com o HIV, luto com tudo, mas eu estou aí, **guerreira**, não é?". (Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

A fala de Vilma revela uma melhoria da auto-estima em sua relação consigo mesma. A partir de sua inserção no programa, ela, que se sentia inútil, incapaz, sem forças e sem estímulo, viu-se mais forte e capaz e sentiu-se estimulada a trabalhar com a produção e venda de artesanato, algo que gostava de fazer, mas que não tinha coragem de realizar devido aos problemas de saúde e outras dificuldades por que vinha passando. Portanto, para ela, o benefício representou um incentivo que repercutiu em si mesma em coragem e força para enfrentar as adversidades. A partir de então, sentindo-se forte e capaz, conseguiu trabalhar e se satisfazer com essa atividade, tanto em termos de realização pessoal, por se sentir útil e por se orgulhar das peças que produz, quanto em termos financeiros, pois conseguiu melhorar a renda da família através do trabalho. É interessante destacar, no depoimento de Vilma, a sua percepção de que tinha um potencial para trabalhar e agir em prol de seu sustento e do de sua família, o qual, no entanto, tinha sido obscurecido pelas condições de pobreza em que vivia, mas teria sido "despertado" pelo Programa Nossa Família. Em sua visão, tendo um potencial e se esforçando, se dedicando, ela conseguiu "construir" algo, isto é, criou ela mesma as condições para sustentar a si e sua família, ou para "andar pelas próprias pernas". A fala de Vilma por um lado demonstra como as condições

de pobreza são responsáveis pelo ofuscamento de qualidades pessoais, dentre elas a própria postura ativa que poderia romper com as adversidades e favorecer o enfrentamento da pobreza com possibilidades de superação da mesma, o que corrobora a idéia de que o combate à pobreza não depende da vontade pessoal das pessoas, ou de suas qualidades, esforço e mérito, como o pensamento mais conservador tenderia a tentar fazer crer. Mas, por outro lado, a fala de Vilma também dá crédito para essas visões segundo as quais, para se combater a pobreza, basta um "empurrãozinho", já que com um certo incentivo, ou com ações que corrijam a desigualdade de oportunidades, as pessoas seriam capazes de utilizar o seu potencial em próprio favor. Enfim, a despeito destas questões morais, suscitadas pelo depoimento de Vilma, não deixa de ser importante constatar essa melhoria de auto-estima que um programa de renda mínima com desenho mais incisivo consegue obter entre suas beneficiárias.

Finalmente, uma última fala que exemplifica o aumento da auto-estima das beneficiárias dos programas de renda mínima é a de Aline, que como Vilma expressa o aspecto mais pessoal da auto-estima, isto é, o sentir-se bem, feliz, forte e capaz, com coragem de enfrentar as dificuldades e a própria vida, o que acaba repercutindo em mudanças de comportamento, como no jeito de viver, citado por ela, antes marcado pelo pessimismo e pela tristeza e depois mais baseado no otimismo e na alegria; como diz ela, houve uma mudança do choro para o riso:

> "**A minha vida levantou**, porque eu já estava até com depressão e tudo. E melhorou um pouco (...). Ah, **melhorou no trabalho** que eu tenho, né? Mudou muita coisa, **mudou o jeito de viver**, né? Porque, antigamente, eu tinha um lugar bem ruim para mim ficar, né? Mudou que eu aluguei uma casa para mim morar, né? É um porão, mas tem um cantinho para mim morar direito e os meus filhos também, né? Que eu tenho um carrinho para eu trabalhar. **Da maneira de viver, que eu só vivia triste, agora só vivo dando risada** [ri]. Às vezes, ela [a assistente social] fala assim: 'Mas, Aline, tem gente que chega aqui se acabando e você só chega rindo!' Eu falei: 'eu não vou desabar por causa de um problema que eu tenho'. Não adianta eu ficar naquele problema, eu tenho que tentar é resolver, não é? Aí eu falava para ela: 'eu estou me divertindo' (...). Nossa, eu **aprendi a ser feliz**, porque eu

> não era assim. Eu **aprendi a não me desesperar** com as coisas que eu passo, entendeu? Porque não adianta eu passar uma situação hoje e estar me moendo dentro de casa, não é? Antigamente, eu era nervosa pra caramba, ninguém chegava perto de mim. Não era nervosa, pôxa, é que a situação desanima a gente, né? Desanima mesmo. Aprendi um bocado de coisa (...) Eu só não sabia me movimentar do lugar... Agora não, agora eu já sei. Por exemplo, eu perdi o emprego, eu perdi tudo, o meu marido também, né? Então aprendi a fazer alguma coisa para mim... Eu parei no tempo, eu agüentava muita humilhação dos outros, né? Porque eu não tinha dinheiro para pagar o aluguel, né? Comprar alguma coisa para os meus filhos e tinha que ir ficar pedindo para a vizinha, agüentar desaforo na lata, né? **Hoje em dia, eu não levo desaforo de ninguém**. (Aline, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

Assim, ainda quanto aos impactos pessoais, é perceptível que é sobretudo em seu jeito de ser, pensar e agir no que se refere às suas relações e interações pessoais que as beneficiárias, a partir de sua inserção nos programas, revelam perceber mais mudanças, tanto em si mesmas quanto entre os membros de suas famílias. Quando dizem que não são mais as mesmas, não se referem apenas às modificações externas, pois estas, aliás, são na maior parte das vezes reflexo de mudanças de comportamento que pouco a pouco tomam lugar na vida das beneficiárias, como bem o mostram os seguintes comentários feitos durante uma reunião com as beneficiárias do PAGRM de Jundiaí:

> "Bene1: É, o tempo que a gente passa aqui é muito bom!
> Bene6: E tem as amizades, a gente faz amizade.
> Bene5: E o dinheiro daqui também ajuda muito a gente. Mas é que nem a Patrícia falou: pena que um ano e seis meses passa muito rápido!
> Bene7: Parece até que no comportamento a gente aprende algumas coisas. Até no comportamento!
> Bene5: **A gente convive melhor com as pessoas**. Aprende muita coisa boa, coisa importante.
> Bene7: Essa amiga nossa que não veio hoje, ela tinha um humor... Ela chegava na porta já assim de cara trancada...
> Bene1: A gente chegava pra ela e dizia 'Bom dia!' e ela: 'Mal dia! Que que tem de bom?'

> Bene7: **Hoje em dia ela ri à toa**, nossa senhora! Ela é sorridente!
> Bene1: **Ela transformou-se! E ela era briguenta, qualquer coisa ela já queria sair no tapa. E agora ela é sorridente, alegre, mudou da água pro vinho.**
> Bene7: Até a Patrícia brinca com ela e fala: 'nossa, você não é mais a mesma!'
> Bene1: Eu digo: 'nossa, Luciana, **que transformação! A Renda Mínima te fez muito bem!**". (trecho de reunião com as beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 16/06/2005).

Os impactos pessoais muitas vezes se refletem em coletivos. Em outras palavras, há que se considerar que estes impactos psicológicos são importantes socialmente, como as próprias beneficiárias reconhecem e comentam. Fechadas dentro de casa, com um círculo de convivência social restrito, acostumam-se a certas práticas e costumes, às vezes advindos da própria educação familiar, que passam de geração para geração, como é o caso, por exemplo, da prática de bater nas crianças como forma de educá-las. Com o tempo, a discussão, o bate-boca, as brigas, surras e, enfim, a violência, acabam se tornando comuns no cotidiano das pessoas. No entanto, a partir do momento em que, inseridas nos programas e participando de reuniões, encontros ou oficinas, passam a ser questionadas e a também questionarem a si mesmas quanto às razões e conseqüências de tais práticas, as beneficiárias começam a rever suas atitudes, iniciando um processo de mudanças que não se encerra nelas próprias, mas repercutem em suas famílias e círculos de amizade, isto é, atingem, ainda que minimamente, as redes sociais nas quais estão inseridas. Como num efeito em cadeia, o diálogo aos poucos se sobrepuja à violência:

> "Você se distrai um pouco, está estudando... **Você deixa um pouco a sua casa de lado**. Família é importante, mas **a gente tem que pensar na gente também**". (Isabela e Carmem, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

> "Tudo era bater, brigar. Sabe? Não adianta, você tem que sentar e conversar". (Suzana, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

"Então algo de bom mudou dentro da minha casa. Eu senti isso. Porque o que eu aprendi eu consegui passar pra minha família. Então às vezes eu não tinha a oportunidade de chamar pra conversar, tinha que falar ali mesmo, e depois não, eu parava, pensava um pouquinho, refletia e falava: 'depois eu posso ter uma conversinha com você, em particular, só nós duas, ou só nós dois?'. Hoje eu aprendi essas coisas e elas já estão lá dentro da minha casa, o que não acontecia, não tinha oportunidade dessas coisas acontecer dentro da minha casa antes. E hoje acontece, então pra mim foi muito bom!". (trecho de reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 16/05/2005).

"A gente **escuta** e chega em casa **e coloca em prática algumas ações** que ela falou e a gente vê como a gente se comporta com os filhos da gente. Nisso dá uma grande melhorada em casa". (Fernanda, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

"Bene4: Eu, quando eu entrei aqui, eu era mais triste, né? Devido ao problema que eu passei da separação. Mas depois que eu entrei aqui **eu mudei bastante**. **Agora eu sou mais alegre, penso em tudo com alegria, não tem mais tristeza, não. Em casa eu era mais nervosa com as crianças e agora eu tenho bastante paciência e me divirto muito**". (trecho de reunião realizada com as beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 16/06/2005).

"Agora eu tô mais calma, porque parece que a mente da gente vai limpando né...". (Idalina, beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

"Esse plano, pra mim, mudou muito. A auto-estima da gente fica muito alta e **a minha família parece que se uniu mais**, que estava todo mundo desgarrado, eu senti essa diferença, porque uniu mais a gente, e cada um ajudava o outro... Eu recebia o dinheiro, comprava o material e, depois, quando eu via no quartinho, já estava meu filho fazendo alguma coisa, as meninas querendo fazer alguma coisa, o meu marido com interesse já também de aprender, sempre me ajudando, então, quer dizer, **mudou a família toda**. Então, quer dizer, **dá estimulo pra todo mundo da casa**. **Esse plano, pra mim, mudou totalmente a minha vida, porque a gente não tinha meio mais da gente viver, né? Não tinha mais orgulho de nada, a gente estava,**

> **tanto o meu marido quanto eu, a gente estava brigando muito**, pela situação que estava acontecendo. A gente estava começando a discutir por coisas banais, pensamos até no ponto de separação... E depois que eu comecei a receber esse plano, nossa, esse benefício foi... foi tudo, mudou em tudo, mudou no relacionamento familiar. Esse plano mudou, sim, ajudou a eu respeitar o próximo. Antes, eu queria saber de mim, não queria saber do outro. E teve uma palestra sobre isso, né? Então eu comecei, eu levei isso comigo pra casa e comecei a pensar muito nisso. Aí eu conversei com o meu marido, né? E ele também concordou e, depois disso, nós mudamos esse lado nosso, egoísta, né? É que era assim: ele é ele; eu sou eu. Cada um por si. Mas hoje não, hoje a gente já quer passar, por exemplo, o que eu sei fazer. Eu quero estar passando adiante, para outra pessoa, né? Inclusive, pensei em ser voluntária em algum lugar, para dar aula do que eu já sei fazer. Acho que porque eu tinha muito rancor... Aí eu passei a ser sem egoísmo, já aprendi a controlar através dessa reunião". (Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

Como mostram os depoimentos acima, a união e melhoria do convívio familiar, principalmente através do aprendizado da escuta, do ganho de paciência, do respeito aos outros, são alguns dos aspectos mais lembrados pelas beneficiárias quanto às mudanças em seu jeito de ser, pensar e agir. E do círculo familiar essas mudanças de comportamento atingem outras esferas mais amplas da vida social. Aliás, é como se a vida, nos seus mais diversos aspectos, começasse ou voltasse a ganhar sentido:

> "Eu mesma, depois do programa, **até melhorou a minha convivência com os meus vizinhos** porque a reunião te deixa assim... Você vê aonde que tá o erro, **isso te cativa a você mudar o jeito de ser, o jeito de tratar as pessoas, tudo isso muda, até a educação da gente muda**. Eu nunca tive problema com vizinho, mas se as pessoas chega na minha casa, chorando que tá com problema, **eu tenho palavra pra falar com as pessoas**: 'ah, não te desanima, não te deixa levar pelos problemas, não te abala. Sempre há uma porta!". (Janaína, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

"Bene8: Ah, **eu mudei muito**, porque **eu não tinha paciência** de ficar conversando. Eu sou bem conversadeira, gosto de falar, mas **eu não tenho paciência de escutar**, e aqui a gente aprende isso, aprende muita coisa, **aprende a escutar os outros. Que não é só eu que tenho razão, muitas pessoas também têm.** Nem sempre eu tô sempre certa. **Às vezes eu tô errada e a outra pessoa tá certa. Antes eu não tinha essa paciência de entender ninguém**.
Bene1: É, somos todas psicólogas aqui!". (trecho de reunião realizada com as beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 16/06/2005).

"E eu falava 'não é questão da pessoa ter, **é a gente se colocar muito no lugar do outro, nunca ver você, mas se colocar no lugar do outro'. Então eu sempre me colocava no lugar delas pra ver como é que elas se sentiam e assim a gente sabe entender melhor o problema dos outros**, né? A gente passa a conviver daí com os problemas de cada uma, porque desabafa. Às vezes o dia que a pessoa amanhece nervosa, a gente já entende, por causa do problema que ela tem. Então um ajuda o outro. (...) Ah, **minha vida mudou muito**! Até o aprendizado, porque eu ñ sabia nada... **E como pessoa também**... **A gente aprende muito a conviver com as pessoas, a saber a opinião de cada uma, o jeito de ser de cada um**, sempre tem aqueles mais compreensivos e aqueles mais agressivos, outros mais... Então isso aí é uma coisa que a gente aprende muito, a conviver com as pessoas, porque você vê gente de todo jeito, de toda natureza, as paciências de cada um, a boa vontade que uns têm e querem ajudar a todo mundo e outros que só querem ser ajudados. Então tudo isso você tá aprendendo no dia-a-dia. Às vezes a gente tem um problema e a gente sempre olha no problema do outro porque às vezes aquela pessoa precisa de ajuda não de bens materiais, mas de uma palavra amiga, de compreensão. Então isso aí ajuda bastante. Até na amizade: você às vezes é uma pessoa que tem um problema e a outra chega e dá um conselho, é amiga, e **já levanta muito o astral da pessoa** e já ajuda. O ser humano erra e não é vergonha você chegar e pedir desculpa, porque tem dia que você tá alterada, no dia-a-dia você tem dia que está nervoso, então a gente procura entender a situação da pessoa pra poder saber. Então a gente aprende sempre...". (Luana, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 25/05/2005).

> "Bene1: Ninguém é tão jovem que não saiba ensinar e ninguém é tão adulto que não saiba aprender! Então as reuniões foram muito boas, as conversas também. Fiz muitas amizades. E pra mim **foi muito bom conviver com novas pessoas que eu não conhecia, foi uma oportunidade excelente e acho que única porque a gente fez muitas amizades**... Eu gostei de tudo o que foi feito, de todas as experiências de dificuldades com a família e também **aprendi mais a respeitar as pessoas.**
> Bene2: **Aprendi a me expressar melhor**, conhecer e fazer novas amizades. **Eu aprendi muito, principalmente no trato com a família**". (reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 16/05/2005).

É preciso ter em conta que essas mulheres são, na maior parte dos casos, mães (chefes de família ou não) e donas de casa, para quem o mundo se restringe às atividades domésticas e ao cuidado com as crianças. Pouco saem de casa e boa parte de seu contato com a vida além de sua própria casa e família se dá através da televisão. Este é um dado que a pesquisa de campo revela:

> "Meu mundo é aquele mundinho ali: em casa, nesse calorzão, com as telhas de Brasilit, assistindo televisão, fazendo crochê". (Amália, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

> "[O que mais melhorou na minha vida] foi perspectiva, né? Porque antes era dentro de casa e pronto: sem visão nenhuma (...). O meio social que mudou. Você vê as pessoas. Eu vivia em casa, bitolada: novela, novela, novela; jornal, não. Agora eu vejo o jornal". (Andréia, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

A submissão aos maridos[55] é outro traço marcante no cotidiano das beneficiárias. Para muitas delas, o casamento representou um estreitamento da vida social, não apenas porque os afazeres de casa consomem grande parte do tempo em seu dia-a-dia, mas também porque os homens acabam impondo regras,

[55] Refiro-me aqui aos "maridos", genericamente – muito embora muitas das beneficiárias não sejam de fato legalmente casadas –, porque é a forma mais comum com que elas próprias se referem a seus companheiros.

limites e rotinas às suas vidas. Em outras palavras, vivem para os maridos, os filhos e a casa.

> "Eu era casada, mas separei. Fiquei três meses passando uma situação muito difícil porque meu marido me deixou com duas crianças e quando ele tava comigo ele não me deixava trabalhar de jeito nenhum. E eu estava perdida assim porque sempre vivi casada, com marido... A bem dizer, só as vizinhas era minha amiga, porque ele não deixava ninguém ir lá em casa... Aí eu fiquei assim, tipo isolada; ele me deixou, meu mundo caiu...". (Andréia, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).
>
> "Eu, no começo aqui, tinha muita depressão, tinha até medo de sair de casa. Daí eu comecei a vir pra reunião, eu fui tendo força. Agora, graças a Deus, que eu agradeço primeiramente, e depois a vocês, eu perdi todo o medo! Porque eu não saía nada de casa. Eu assistia muito aquele 'Cidade Alerta' e eu via muitas mortes, né? O meu esposo que assistia e eu era obrigada a assistir aquilo porque era uma televisão só... E aquele negócio ficava na minha cabeça, ficava, ficava e ficava e eu ficava num medo e não saía de casa. Mas daí, graças a Deus, ele colocou vocês no meu caminho e aí houve a reunião e eu tinha que vir e daí graças a Deus eu perdi o medo e quando chegam pessoas perto de mim e dizem: 'Ô, Simone, eu tenho um medo de sair de casa!', eu tenho um conselho pra dar pra essa pessoa. Agora eu não tenho mais medo! Eu saio pra todo lado! Perdi o medo completamente e eu morria de medo antes!". (Simone, beneficiária do Programa Família Andreense de Santo André, 16/05/2006).

Como revela a fala acima, ao se tornarem beneficiárias dos programas de renda mínima, muitas vezes é requerido das mulheres, representantes das famílias, algum tipo de compromisso que as leva a sair de casa e ampliar o seu círculo social, abandonando em alguma medida o grau de submissão aos maridos com que se haviam acostumado. Dois traços desse ganho de independência chamam a atenção nos depoimentos das beneficiárias: o primeiro deles refere-se justamente à oportunidade e ao incentivo que as mulheres têm para saírem de casa e descobrirem um pouco mais de mundo além da própria porta. Descobrindo-o, sentem-se também mais capazes e motivadas a irem além: é o que acontece, por exemplo, quando voltam a estudar e percebem as novas possibilidades que se

vislumbram para si, para suas vidas, para suas famílias; daí não querem retroceder mas, ao contrário, avançar:

> "As que têm mais idade não arrumam emprego, não trabalham, elas vêm aqui... Elas sabem que não é um emprego, mas elas têm o dinheiro delas. **A gente tem o dinheiro da gente**. Que nem, eu era casada; no começo, eu não trabalhava, né? O meu marido que trabalhava, eu não tinha o meu dinheiro, entendeu? **Eu ia fazer alguma coisa, eu pedia pra ele**. Como eu não trabalhava, ele me dava. **Agora não, eu tenho que ir, eu tenho o meu dinheiro, não preciso pedir nada para ninguém**". (Fernanda, beneficiária do PAGRM, 02/03/2006).

> "I: Às vezes, a gente chega no marido e fala assim: 'me dá tanto!' e ele: 'Ah, para quê?'. E hoje em dia você poder falar assim: 'você quer que eu lhe ajude a pagar aquilo ali?'. Que beleza!
> C: Então, os **maridos da gente não esquentam mais a cabeça da gente**, eu sei lá, eu acho gostoso e, para o ano que vem, este trabalho aqui, eu quero continuar trabalhando e tendo o meu dinheiro. (Isabela e Carmem, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

O outro aspecto diz respeito à própria autonomia financeira pois, uma vez que são elas que recebem o benefício, ainda que não o considerem de sua única e exclusiva propriedade (mas como um dinheiro da família, sobretudo dos filhos), acaba sendo elas que administram quanto e como gastar essa renda. Com isso, deixam de ter que pedir o dinheiro aos maridos e, ao mesmo tempo, de ter que justificar os seus gastos, o que também representa autonomia para fazerem escolhas:

> "Eu estudo de noite, e aí o meu marido vai para a praia, vem quatro horas. Aí eu vou para a escola, ele fica com os meninos, né? Foi uma briga para eu conseguir estudar. Meu marido não é daqui, ele é do norte. Ele acha que a pessoa depois de velha não aprende nada. Não, mas eu aprendo, alguma coisa, mas eu aprendo! Os maridos pensam que a gente vai para os lugares para namorar, né? Falei: 'não, não é assim, não! Quer estudar junto comigo? Vamos junto comigo!'. Só que ele acha que depois de velho, velho não aprende nada. 'Não é assim não, meu filho!'. Ele acha que eu vou para a escola para namorar. Eu brigo com ele, ele briga comigo, **mas do meu estudo eu não largo, não**, porque

> agora que estou aprendendo alguma coisa, eu vou largar do estudo? Quem sabe daqui para frente eu estou melhor ainda, não é? Eu falo para ele que **a gente tem que se renovar cada vez mais**. Eu estou pegando no pé dele, ele vai sim. 'Ah, eu estou namorando? Então se inscreve na escola e vai estudar junto comigo!". (Aline, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

O isolamento e encolhimento do mundo causados pela pobreza são algo que os programas municipais de renda mínima em certa medida combatem, sobretudo através das ações de acompanhamento das famílias beneficiárias. Ao serem obrigadas ou impelidas a participarem das oficinas de trabalho de Jundiaí ou das reuniões sócio-educativas dos programas das outras três cidades, as beneficiárias acabam tendo seu espaço de vida e atuação ampliado; não apenas conquistam espaço na vida privada, por exemplo, ao conquistarem certa autonomia financeira frente aos maridos, conforme já assinalado, mas também avançam sobre o espaço público. Nos quatro municípios estudados, várias beneficiárias afirmaram que passaram a participar mais da comunidade em que vivem após serem inseridas nos programas, inclusive porque a partir de então "descobriram" este espaço além da porta de suas casas e tornaram-se mais bem informadas sobre o que acontece no bairro, na cidade, no país e até no mundo, mas também porque foram incentivadas a isso, tanto pelas técnicas dos programas, quanto pelas próprias colegas de grupo, com quem fazem amizades e assim ampliam seu círculo de sociabilidade. Na verdade, o convívio grupal favorecido pelos programas proporciona às beneficiárias um acréscimo de sociabilidade muito valorizado por elas, motivo pelo qual afirmam até que, mesmo quando participar das reuniões é uma obrigação que têm que cumprir, consideram importante estarem presentes, e não prefeririam receber o benefício através do banco, sem participarem das reuniões, encontros e oficinas, pois de tal maneira seriam limitados o seu contato com o poder público – o qual é estreitado através das reuniões, como será visto mais detalhadamente adiante – e também o seu convívio social. A participação nas oficinas e reuniões, na verdade, tem um impacto mais significativo na vida das beneficiárias – e reconhecido por elas – que é o de gerar identificação coletiva e formação de vínculos sociais de confiança e

solidariedade. Nas conversas que têm diariamente – no caso das beneficiárias do PAGRM de Jundiaí – ou a cada quinze ou trinta dias, no caso das beneficiárias dos outros programas, trocam experiências, conselhos e sugestões que, lentamente, acabam repercutindo em aprendizado mútuo e em mudanças de atitude dos mais diferentes tipos: desde melhoria de comportamento social, na convivência familiar (com maridos e filhos, como freqüentemente mencionam), até novas formas de atuação perante a sociedade como um todo: há aquelas que vão à busca de seus direitos e interesses, as que vão batalhar contra preconceitos e discriminações, as que procuram intervir mais enfaticamente na cena pública, tornando-se agentes comunitárias, participando de associações de bairros, de pais e alunos, e mesmo de partidos políticos. Enfim, é uma porta que se abre, um horizonte novo que se vislumbra e rumo ao qual elas passam a dar os primeiros passos. Parece exagero, mas chega a ser impressionante o entusiasmo com que algumas delas se referem ao impacto dos programas em suas vidas. Vale a pena conhecer essas apreensões subjetivas que as beneficiárias têm sobre os programas de renda mínima:

> "Bene1: (...) Às vezes a minha irmã que mora aqui embaixo, ela sempre brinca que ela queria entrar aqui não pra ganhar, não pra trabalhar, só pra desanuviar, porque é uma terapia quando a gente vem pra cá. Porque a gente descansa do serviço de casa, de filho, de família, de tudo, e conversa, brinca, dá risada, faz os trabalhos e aí então é como uma terapia, é um spa pra gente o Renda Mínima. A gente faz amizades... É muito bom vir aqui à tarde! (...)
> Bene1: Eu acho que qualquer um gostaria de ir só lá no banco e pegar o dinheiro, sem ter que fazer nada...
> Bene2: Só que não ia aprender nada.
> Bene1: É, só que não ia ter graça. Não ia fazer amizades novas. Porque apesar de nós morarmos todas aqui no bairro, eu mesma só conhecia ela, ela e ela ali, as outras só conhecia de vista. Às vezes, apesar de morar até na mesma rua, vizinha não tem amizade. Então a gente vindo aqui a gente faz amizade, conversa, dá risada. Uma chega, fala do problema dela e aí, quando ela vai embora, já tá mais desestressada. É tipo uma terapia em grupo aqui. Desestressa, é muito gostoso. Então não ia valer a pena, não.

Bene4: Eu mesma, quando entrei aqui, o meu marido tinha me largado e eu sofria bastante. Até que eu comecei a conversar com as meninas tudo e cada uma dava um conselho. A Patrícia, principalmente. Aí acabou, sabe? Acabou o sofrimento. Porque coisas que a gente tem vergonha de comentar com a família, aí você começa a confiar nas pessoas no ambiente que você trabalha e aí é onde você tira aquele sofrimento que tá te incomodando.
Bene1: Porque aqui a gente fala de um tudo!
Bene4: Porque aí a gente vê que não é só você que passa. Tem muitas que passa pelo mesmo.
Bene1: De marido, de traição, de filhos, preço do arroz, do feijão, a gente troca receitas. Aí uma chega e fala 'ah, eu fiz isso na minha casa'... A gente conversa de tudo. Da Chica da Silva, da novela. Aqui a gente conversa sobre tudo. Filho, marido, mãe, sogra, amante. A máquina de lavar roupa que quebra, o chuveiro que não tá esquentando.
Bene5: Porque com vizinho não dá tempo da gente conversar e aqui a gente tem tempo.
Bene8 (da cozinha): É, porque quando você tá **em casa**, você não tem tempo de ficar conversando, pa, pa pa. Em casa você faz o serviço sozinha. E aqui não, tá todo mundo reunido, trabalhando e pensando junto. Aí tem tipo uma troca. Uma troca de experiências, uma troca de tudo. (...)". (trecho de reunião realizada com as beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 16/06/2005).

"Nas reunião a gente aprendeu a ter mais liberdade para falar. Porque antigamente a gente se sentia tão oprimida que a gente tinha vergonha de chegar para as outras e conversar. E a gente não tem que ter vergonha de ninguém pelo lugar que a gente mora e porque a gente recebe esse beneficio, né? Eu acho que nas reuniões a gente aprende muito, é muita troca de experiência. Até mesmo com as pessoas que moram dentro do núcleo. Não precisa ser com os técnicos que vêm aqui. Porque você não tem tempo de ir na casa do vizinho conversar. Mas nas reuniões você tem tempo de ouvir o que o vizinho vai te falar. (Suzana, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

A própria relação com o trabalho é, para elas, contraditória: ao mesmo tempo em que o consideram uma libertação, porque é a fonte da renda cuja falta é

opressora, e apesar de predominar entre elas a visão de que o trabalho é a principal fonte de cidadania e, sobretudo, aquilo que elas mais querem, o trabalho não é, para essas mulheres, sinal de autonomia e independência como o é para mulheres de classe média. Isso porque, mais do que para estas últimas, o trabalho é para as beneficiárias uma opressão que reforça a discriminação social, racial e de gênero: normalmente trabalham como faxineiras, cozinheiras, empregadas domésticas, postos em que são mandadas, em que predominam relações de caráter pessoal, baixos salários e más condições de trabalho. Por outro lado, mais que um desejo pessoal, o trabalho é para elas uma necessidade, algo a que muitas vezes não estão acostumadas, posto que fica tradicionalmente a cargo dos homens, responsáveis pelo sustento da casa[56]:

> "Antes de ficar grávida eu trabalhava, era auxiliar de escritório. Depois que eu casei, ele não deixou mais. E eu não devia: a pior besteira do mundo é aceitar isso, porque quando ele não quis mais, cadê? Sem trabalho, sem nada, fiquei ao Deus dará...". (Andréia, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

Em meio a isso, os programas de renda mínima parecem reforçar entre as beneficiárias a perspectiva do trabalho que não apenas significa a possibilidade de independência financeira, mas também de maior autonomia frente aos maridos, do trabalho que permite formar uma rede de contatos sociais e que é até capaz de fugir um pouco do aspecto servil, sob as formas do empreendedorismo:

> "Hoje eu não preciso falar pro meu esposo 'tô indo ali, tu me dá?'. Eu não preciso pedir nada pra ninguém. Antes eu era dependente dele em tudo; eu e meus filhos. Hoje eu me sinto assim: livre. Eu tenho minha responsabilidade como esposa, mas meu marido não me sustenta mais

[56] Há que se considerar, aqui, que o significado do trabalho é diferente para as classes alta, média e baixa, assim como para as mulheres das diferentes classes. Portanto, se é possível dizer que, para a classe média, o trabalho feminino foi uma conquista e é hoje revestido de um significado autonomizante, na medida em que proporciona às mulheres a possibilidade de libertação dos afazeres domésticos e ao mesmo tempo um ganho de poder em relação aos homens – tanto na esfera pública quanto privada –, para as mulheres das classes mais baixas, com menor grau de escolaridade e, portanto, chances mais restritas de inserção profissional, o trabalho não tem o mesmo significado libertador: talvez implique, mais do que num desejo, numa necessidade de aumentar os rendimentos familiares.

em tudo. Eu nunca fui uma pessoa que gostei de ficar pedindo, que ficassem me controlando. Eu gosto de ser livre, eu não gosto de ficar amarrada em nada. Aquilo que eu quero fazer, eu vou fazer. E, graças a Deus, hoje eu vou fazer. Mudou muito a minha convivência com ele. Às vezes ele reclamava quando eu precisava, pedia. Essa parte assim da convivência melhorou. Meu filhos também: eu quero dar alguma coisa pros meus filhos, eu posso dar". (Janaína, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

Outro aspecto importante dos programas municipais de renda mínima diz respeito à conquista do espaço público por estas mulheres que na maior parte das vezes têm o âmbito de suas vidas também restringido pelo espaço onde moram: nas periferias e favelas, convivem não apenas com precárias condições sócio-econômicas, mas também com a exclusão social, como Milton Santos o pontua:

"O valor do indivíduo depende, em larga escala, do lugar onde está. Em nosso país, o acesso aos bens e serviços essenciais, públicos e até mesmo privados é tão diferencial e contrastante, que uma grande maioria de brasileiros, no campo e na cidade, acaba por ser privada desses bens e serviços. Às vezes tais bens e serviços simplesmente não existem na área, às vezes não podem ser alcançados por questão de tempo ou de dinheiro (...). Na grande cidade, há cidadãos de diversas ordens ou classes, desde o que, farto de recursos, pode utilizar a metrópole *toda*, até o que, por falta de meios, somente a utiliza parcialmente, como se fosse uma pequena cidade, uma cidade local". (SANTOS, 1987: 111-112).

Desta sensação de exclusão e discriminação reclamam as beneficiárias:

"Têm muitas coisas assim, no centro de Santo André, que se estivesse aqui a gente poderia estar aproveitando. Ó, você não pode ir no teatro porque você não tem condições de pagar passagem e – quem dera! – de pagar a entrada no teatro. Você não pode ir no cinema porque você não tem condições. Têm muitas coisas em Santo André que a gente pensa que a gente não tem condições: de se vestir bem, de andar muito bem arrumada. A gente teria condições de ir no cinema, no teatro, no curso, uma coisa e outra se fosse mais próximo da nossa casa". (Suzana, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

> "Eu não moro na favela porque eu acho bonito. Eu fui morar lá por não ter condições. A discriminação é geral: quem mora na favela é marginal". (Suzana, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

> "Beneficiária 1: E tanto é que eu já perdi serviço por morar na favela. Um rapaz tava passando e perguntou pra minha colega se ela conhecia alguém que estava precisando trabalhar e aí ela lembrou de mim e disse 'tenho, sim, minha vizinha, ela tem quatro filhos e tá desempregada, ta precisando...'. E o cara perguntou: 'Mas onde você mora?' e ela respondeu: 'ali, passando a rua Pernambuco, lá em cima na favela...' e ele: 'ah não, na favela eu não quero...
> Beneficiária 2: Aconteceu comigo também! Eu tinha começado a trabalhar, quando eles descobriram que eu morava na favela, me mandaram embora!". (reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 16 de maio de 2005).

> "Eu tô feliz que eu tô na escola, a gente distrai a cabeça, ainda mais no lugar que a gente mora, na favela. Quando você sai de lá, até o ar é diferente. Então a gente se sente bem. Quando a gente volta, na entrada da favela, dá um desânimo, vontade de não entrar, mas tem que entrar, é o lugar que a gente mora, né?". (Amália, beneficiária do PNF de Santos, 2501/2006).

Finalmente, um último aspecto a ressaltar como benefício geral dos quatro programas de renda mínima estudados refere-se ao ganho de perspectiva demonstrado pela maioria das beneficiárias entrevistadas, que disseram ter planos de futuro, desde o retorno aos estudos ou até conclusão dos mesmos, por exemplo, cursando uma universidade, passando pelos planos de criação de alternativas para geração de renda até, enfim, àqueles relacionados à forma mesma de encarar a vida, com mais ânimo para enfrentar todos os tipos de problemas e dificuldades (pessoais, familiares, de relacionamento, de saúde, financeiros, etc.). Os programas parecem ser, de fato, em muitos dos casos, uma porta, uma saída, um recomeço com diferentes, novas e melhores oportunidades e horizontes para a vida das famílias beneficiárias:

"Eu digo que eu participo desse programa com todas as letras, porque **foi lá que tudo começou**, porque **foi lá que eu voltei a ser gente**, porque eu fiquei isolada do mundo. **Me sinto outra, me sinto renovada**, essa é a palavra correta, renovada...". (Sabrina, beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

"Eu estou com 34 anos, **quem sabe com 50 anos eu estou na faculdade?** Tem gente com 70 anos que está na faculdade, não é? E daí eu estudo com os meus filhos também, porque eu quero dar para os meus filhos o que eu não tive. **Não posso desanimar, eu tenho que continuar. Eu vou parar no tempo? Eu não posso parar no tempo**, né?". (Aline, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

"O plano mudou, mudou o pensamento, porque eu pensava em vender, mas não tinha naquela coisa de ir pra frente, né? Sempre tinha uma barreirinha, mas hoje, depois que eu comecei a participar desse plano, mudou por isso: porque eu já penso em andar com as minhas próprias pernas, né? Sem pedir emprestado a ninguém. Eu penso assim". (Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

"Através desse programa, **hoje eu sou outra pessoa porque a minha vida mudou em todos os sentidos**. Eu pude fazer mais outros cursos, eu me formei no curso de panificação, fiquei beneficiada por um ano e seis meses no programa e hoje eu posso falar que sou outra pessoa porque eu pude comprar o meu material pra eu fazer os meus curso e pra mim **continuar com a minha vida pra frente, sem tá precisando de tá toda hora lá pedindo** porque eu fazia a minha renda, entendeu? **E os meus plano é colocar um salãozinho pra mim e continuar a minha vida porque o PNF me ajudou MUITÔ!** Minha vida, meus filho, nós mudamo muito. Tanto, assim, na aparência, como no lar, tudo ficou diferente. Tudo isso eu agradeço muito esse programa porque **eu pude dar uma reviravolta na minha vida.** Você vê, assim, o depoimento de cada uma e **aqueles depoimento te levanta, te incentiva a tu ter a suas atitudes, a se levantar, tu ir em frente**. É um apoio psicológico muito bom. Nós reúne e aí uma sabe de uma informação, a outra sabe de outra, vai passando... Você fica informada das coisas. **Dentro de casa a gente não sabe o que tá se passando**. Isso é muito pras pessoas, pra gente que tamo ali precisando e não consegue. **A gente precisa saber das coisas pra lutar e conseguir**

chegar até lá (...). **Você não conseguiu se levantar? Hoje você consegue mostrar pras pessoas que tem uma saída, que tem solução. Você consegue animar alguém.** Esses dias a minha vizinha chegou na minha casa 'ah, Janaína: um passo pra frente e dois pra trás', chorando. Eu fiquei preocupada com ela mas eu tinha palavra pra falar pra ela, **que ela não desanimasse e continuasse persistindo na vida que ela iria conseguir**. Eu falei pra ela: '**eu não consegui ter a minha vida estabilizada? Poder fazer alguma coisa? Assim vai ser com você, não desista. Você tem seus filhos, continue lutando, a gente tem que lutar pelos nossos filhos, não desistir jamais. Depois da tempestade sempre vem a bonança!".** (Janaína, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

1.5. Avanço nas Questões de Gênero

Um aspecto que chama a atenção dentre os efeitos dos programas de renda mínima sobre as beneficiárias é o avanço que propiciam quanto a questões de gênero.

Uma crítica que começou a ser feita pelos estudos feministas não só aos Estados de Bem-Estar Social, como às análises sobre eles, é a de que os sistemas de proteção social se erigem sobre uma divisão sexual do trabalho desigual, pautada pela perspectiva de dominação masculina e que reflete, na realidade, a estrutura de poder nas famílias. Por conta disso, o acesso de homens e mulheres a programas, benefícios e direitos não se dá da mesma maneira (DRAIBE e RIESCO, 2007).

Segundo Moser (1989), entre 1950 e 1970, as políticas públicas para mulheres centravam-se nas suas funções reprodutivas: tomavam-nas como mães, beneficiárias passivas de ações de orientação nutricional e planejamento familiar. Contudo, com o passar dos anos, principalmente devido aos movimentos feministas e de mulheres, surgiram outras abordagens para o tratamento e execução das políticas para mulheres. A que prevalece nos dias de hoje é a perspectiva do "empoderamento" das mulheres, através do estímulo às sua auto-

confiança, da discussão de questões de gênero, do treinamento e capacitação para o mercado de trabalho e do incentivo à sua participação política.

Novellino (2004), num estudo sobre feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres pobres, avalia que a maior parte das políticas de caráter inclusivo não altera as bases de sustentação do poder e da desigualdade de gênero. Ela considera, por conta disso, que programas que oferecem provisão de ajuda alimentar, renda mínima e bolsas de estudos são assistencialistas.

Não é isso, no entanto, o que os depoimentos das beneficiárias dos quatro programas aqui estudados revela. Suas falas permitem ver em tais programas a perspectiva de "empoderamento" abordada por Moser. Isso não quer dizer que os programas sejam revolucionários, mas que é possível perceber neles traços de mudança na hierarquia de poder entre homens e mulheres. O primeiro elemento que permite fazer esta afirmação é o fato de as mulheres serem consideradas pelos programas como as responsáveis pelo recebimento do benefício. O suposto é o de que elas sejam mais aptas a administrar o dinheiro da família. Esta percepção de certa forma contraria o modelo "homem-provedor/mulher-cuidadora", pois são elas que passam a ser "as donas do dinheiro". Com isso, elas passam gradativamente a abandonar a posição de submissão frente aos maridos a que estavam acostumadas e passam a ganhar autonomia.

A fala da beneficiária Fernanda, do PAGRM de Jundiaí, no início do item precedente, é bastante emblemática deste ganho de autonomia. Ela enfatiza que, com sua participação no programa, em vez de ter que pedir ao marido o dinheiro para as compras da casa, e de ter que justificar os gastos realizados, ela passou a poder ajudá-lo com as despesas domésticas, podendo, mais do que isso, fazer escolhas e dar palpites sobre a gestão das finanças da casa, para o sustento da qual ela passou a contribuir. Além disso, a fala da beneficiária revela sua satisfação, a sua alegria e a elevação de sua auto-estima com essa situação, que nada mais é do que de conquista de poder no embate conjugal de gênero.

Estes são resultados decorrentes apenas do fato dos programas de renda mínima tomarem as mulheres como responsáveis pelo recebimento do benefício. Mas as ações de acompanhamento oferecidas pela maioria deles possibilitam

outras formas de empoderamento das mulheres. Conforme já mencionado, por conta das exigências dos programas de que as beneficiárias participem de encontros periódicos, elas, que antes só ficavam em casa, restritas ao cuidado dos filhos e às atividades domésticas, e "vendo televisão", como contam em suas entrevistas, acabam ocupando o espaço público, compartilhando novas redes de sociabilidade e, inclusive, ampliando sua participação política. Em suma, são oportunidades de reflexão e diálogo propiciadas pelos programas para que revejam o seu papel na família e na sociedade, ou seja, nos espaços privado e público.

Além disso, muitas vezes os programas favorecem a entrada das mulheres no mercado de trabalho, quando algumas delas nunca haviam tido qualquer experiência de trabalho remunerado, como contou no item anterior, por exemplo, a beneficiária Andréia, do PNF de Santos. Como mencionado antes, a renda obtida por algumas delas via trabalho permite um certo ganho de autonomia, mas a própria aprendizagem e exercício de uma profissão também lhes mostra novos caminhos e possibilidades para trilhar a vida. É o caso, por exemplo, da beneficiária Luana, do PAGRM de Jundiaí, que comentou sentir-se realizada com a produção de peças de marcenaria em uma das oficinas comunitárias do programa, conhecendo e executando atividades consideradas "masculinas" melhor do que os próprios homens. Outro fato que chama a atenção quanto a este aspecto, também em Jundiaí, foi a existência, no início do programa, de uma oficina de produção de blocos de concreto, outra atividade normalmente atribuída aos homens que foi tocada pelas mulheres do PAGRM.

É uma novidade que estes programas, ao oferecerem oficinas ou cursos para treinamento e capacitação profissional das beneficiárias, disponibilizem não apenas aqueles de cabeleireira, manicura, culinária, bordado e costura, que são atividades tradicionalmente vinculadas às mulheres, mas outros que permitem-nas adentrarem no campo de atuação dos homens, tomando-lhes espaço e, desta forma, contribuindo para desestabilizar a tradicional divisão sexual do trabalho.

O outro lado desta mesma moeda é que as mulheres destes programas passam a criticar, muitas vezes na prática do dia-a-dia, que as atribuições

domésticas fiquem a seu encargo. Em Santos, a beneficiária Vilma, do PNF, comentou que depois que aprendeu a fazer seu artesanato, sai de casa para trabalhar o dia todo e é o marido quem toma conta dos filhos. Já a beneficiária Aline, também de Santos, exige do marido que ele fique em casa à noite para cuidar dos filhos enquanto ela vai para a escola. Isso significa que os papéis de cada um na família – marido e mulher – passam a ser questionados.

Finalmente, várias beneficiárias, principalmente do Programa Família Andreense, de Santo André, relataram o seu maior envolvimento com o mundo da política, não só o amento de seu interesse, mas também de sua participação política.

Em síntese, é possível dizer que as beneficiárias dos programas de renda mínima, em grande medida devido a eles, como parte de seus impactos, encontram seu espaço na família, no mercado de trabalho, na política, na sociedade.

Estes resultados indicam a prevalência de uma visão feminina na formulação e condução dos programas, provavelmente devida à presença majoritária de mulheres – assistentes sociais e psicólogas – no seu corpo técnico-operacional e nas arenas decisórias sobre eles. É um fator que muito provavelmente faz a diferença no desenho e operacionalização dos programas, repercutindo nestes resultados. Reflete, na verdade, um processo de mão-dupla, em que a participação das mulheres nos espaços de definição e decisão de políticas públicas fortalece o poder da visão feminina frente àquela tradicionalmente masculina que prevalece não só no Estado, como na sociedade como um todo, e com isso favorece a multiplicação de sementes de transformação das desigualdades – neste caso a de gênero.

CAPÍTULO 2: DIFERENTES IMPLICAÇÕES DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA: CIDADANIA, DIREITO, TRABALHO, POBREZA E POLÍTICA NAS VISÕES DAS BENEFICIÁRIAS

Todos iguais?

Se a análise precedente destacou uma série de resultados mais ou menos comuns aos quatro programas de renda mínima aqui estudados, o presente capítulo pretende apresentar uma discussão um pouco mais aprofundada dos discursos das beneficiárias de cada um dos quatro programas justamente no intuito de mostrar que, apesar de algumas semelhanças, de uma característica básica – a transferência de renda –, os programas de renda mínima não são todos iguais; ao contrário, têm diferentes implicações sócio-políticas, perceptíveis nas falas das beneficiárias, e que dizem respeito a alguns elementos centrais ao debate atual em torno dos programas de transferência de renda: cidadania, direito, trabalho, pobreza e política.

2.1. Jundiaí: O que Vale é Aprender

Há dois elementos principais que se destacam na visão das beneficiárias de Jundiaí em relação ao programa Produção Associada com Garantia de Renda Mínima (PAGRM). O primeiro deles refere-se à oportunidade de aprendizado que ele lhes garante, e que é muito valorizado por elas. O segundo é a percepção do programa, em si mesmo, como um trabalho ou um emprego. Durante os dezoito meses de vinculação ao PAGRM, as beneficiárias participam diariamente de oficinas, nas quais são desenvolvidas atividades sócio-educativas e também – e principalmente – atividades laborais. Nas oficinas de artesanato (biscuit, crochê, bijuteria, miçanga, caixa de presente, chinelo, guardanapo e pano de prato), produção de blocos de concreto, compotas, doces e artigos de marcenaria, as beneficiárias que vieram participando do programa desde 1996 costumavam trabalhar em meio período (4 horas diárias) de segunda à sexta-feira, aprendendo

determinado ofício na prática e, mais recentemente, passaram a ter aulas de alfabetização e mesmo de reforço do conteúdo programático do Ensino Fundamental.

Nas falas das beneficiárias do PAGRM, o mais importante do programa é o múltiplo aprendizado que ele lhes oferece: o aprendizado escolar formal (que inclui a possibilidade de obtenção de diploma do Ensino Fundamental, em caso de aprovação em exame supletivo), o aprendizado de conhecimentos e cultura gerais (que vão de culinária aos direitos da mulher e práticas de reciclagem), o aprendizado pessoal-comportamental (conforme já indicado no capítulo anterior) e, o mais valorizado por elas, o aprendizado para o trabalho – que inclui tanto o aprendizado profissional específico dos cursos e oficinas, como também o aprendizado ou internalização da ética do trabalho, especialmente da disciplina, comprometimento e responsabilidade necessários ao trabalho. As falas a seguir dão uma idéia deste múltiplo aprendizado e do quanto ele é valorizado pelas beneficiárias que, em suma, acreditam que estão ganhando o benefício da renda mínima para obterem o aprendizado escolar e profissional (ao qual não tiveram acesso antes por uma série de motivos) que é necessário à sua inclusão no mercado de trabalho, quando, em muitas das vezes, ao contrário disso, teriam é que pagar por cursos para ter este aprendizado. Daí a satisfação delas com o PAGRM:

> "C: Muita coisa que você não sabe, você está **aprendendo**.
> I: Ter responsabilidade, né? O mais importante é a responsabilidade que a gente tem e, mais para a frente, a gente **caminhar com as próprias pernas.**
> C: **O importante é a gente aprender**, não é? Tem um sentido melhor.
> R: A reunião da gente é sobre o curso, sobre a limpeza, sobre a computação, aprender o que está aprendendo em sala de aula, uma tenta explicar para a outra, não é? São todas experiências, a gente aprende uma com a outra também". (Isabela, Carmem e Rafaela, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

"S: Eu acho assim, a gente aprendeu muito sobre o direito, que a gente não sabe, né? Eu mesma, eu trabalhei tanto, **não sabia sobre o direito do trabalhador**, assim, sobre o **direito do 13.º**, sobre o **direito do registro na carteira, do direito de aviso prévio, como que funciona o aviso prévio**. Foi bem importante isso daí, pra mim, que eu não sabia. E os demais, muita coisa que **eu não sabia como fazer, como agir, como trabalhar numa empresa. Se for para eu entrar numa empresa hoje, eu vou saber muita coisa que eu não sabia**, entendeu? O que fazer, o que não fazer; o que perguntar, o que não falar.

F: É, sobre o comportamento.

S: Exatamente. **Como usar uma roupa, como procurar um emprego**, **como usar uma maquiagem**, até isso.

F: De higiene, de comportamento, de várias coisas que a gente está **aprendendo"**. (Fernanda e Samanta, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

"É bom você saber fazer as coisas. Saber mexer. Poder dizer: 'ah, eu também sei fazer isso aí! Então pra gente é um orgulho! Eu acho um programa muito bom, porque sempre a pessoa aprende e é uma coisa que você pode passar pra filho e é um ganha-pão não só pra hoje, mas até para o dia de amanhã, pro futuro. É um serviço muito bom. Eu ñ trocaria de atividade. Acho muito bom, **porque se fosse pra gente pagar pra aprender, não aprenderia nunca!** Então essa oportunidade é bom! Teve uma que desligou e que voltou umas 2 vezes, porque às vezes ficava desempregada e aí não tinha como se manter. **Então voltava pra trabalhar porque é melhor o pouco do que nada, né? Então voltava pra trabalhar. E às vezes ia atrás de serviço. Muitas não gostam porque fica suja, mas eu não tô nem aí, porque eu tô trabalhando!"**. (Luana, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 25/05/2005).

Na visão das beneficiárias, todo este aprendizado deve proporcionar a elas melhores oportunidades de obtenção de emprego, ou seja, de ganharem autonomia e caminharem pelas próprias pernas. Este é, de fato, o objetivo principal do programa: inserção das beneficiárias no mercado de trabalho, para obterem renda por esta via (emprego assalariado). Por isso, é interessante notar

que na última reformulação por que passou o PAGRM, ainda em fase de implantação, o trabalho nas oficinas foi de certa forma substituído pela realização de cursos e pela escolarização, visto que se percebeu que através das oficinas, ainda que o aprendizado fosse válido e as beneficiárias encontrassem meios alternativos para geração de renda, através de trabalho autônomo, não teriam uma renda certa e garantida como no caso daquela proveniente do trabalho assalariado. Por isso as beneficiárias demonstram contentamento e esperança diante da reformulação do programa: pela possibilidade que tomam como certa de obterem um emprego tão logo se desvinculem dele. É o que dizem as falas a seguir:

> "Beneficiária 4: Que nem, o **curso** mesmo foi uma coisa muito boa, porque aí você **já tá encaminhada pra um emprego**, né? **Se tudo der certo, a gente já vai trabalhar, registrada e tudo"**. (Reunião com as beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 16/06/2006).

> "S: É, então, o que a gente está **aprendendo** agora tem um tipo de retorno, que nem o biscuit, a gente pode trabalhar em casa e sair vendendo.
>
> F: Só que é uma coisa que não é... **não tem muito lucro**, é uma coisa que não tem muito por tempo determinado, agora **você tendo o esforço e tendo um emprego bom**, é melhor, não é?
>
> **Esse daqui é melhor porque ele profissionaliza a gente para um trabalho. Quem quer aprender, quer porque vai aprender, porque... Nossa, eu, saindo daqui, tomara que eu tenha um emprego! E vou segurar, porque eu já sei fazer tudo para ficar bem no emprego, né?** E eu vou fazer! Aí é uma coisa para dar lugar para as outras, porque quando a gente sair daqui, continua, com outras pessoas que **aprende** também, não é? E arrumar um emprego porque ficar só dependendo de um **dinheirinho pequeno é pouco**, **tá certo que a gente está ganhando para aprender, mas não deixa de ser pouco, a gente pretende ter uma carteira registrada, não é?** Pô, vai ficar para sempre aqui? **O bom é que a gente tivesse um emprego!"**. (Fernanda e Samanta, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

Conforme se nota dos comentários acima, as beneficiárias do PAGRM de Jundiaí apresentam uma posição muito clara em relação ao trabalho e ao emprego: a inserção no mercado de trabalho, preferencialmente formal, isto é, registrado em carteira, é o que todas querem e objetivam conseguir. Em contraste com o que será visto adiante em relação à posição das beneficiárias do PNF de Santos, não é a geração de renda através de algum negócio próprio ou de meios alternativos ao trabalho assalariado – ou, em suma, pela propalada via do empreendedorismo – o que as beneficiárias do PAGRM de Jundiaí buscam e nem, sequer, cogitam. Diante do programa, elas tomam como certa a sua inclusão no mercado e obtenção de um trabalho assalariado pois, como elas dizem, estão sendo preparadas para isso, "já sabem fazer tudo para ficar no emprego" e "serão valorizadas pelo que sabem".

Percebe-se, portanto, que estão ausentes da percepção das beneficiárias as dificuldades de inserção no mercado de trabalho e obtenção de emprego decorrentes de outras causas que não a baixa escolaridade e a falta de formação profissional. Em outras palavras, elas vivem a ilusão de que estudando e obtendo um diploma que certifique a sua formação e o seu conhecimento, conseguirão encontrar emprego. Acreditam nisso.

Aliás, as falas das beneficiárias também mostram que, para elas, superar a pobreza é uma questão de oportunidade, esforço e força de vontade. Assim, através da oportunidade oferecida pelo Estado, por meio do PAGRM, de serem treinadas, de ganharem experiência, qualificação, conhecimento e mesmo um diploma para sua inserção no mercado de trabalho, as beneficiárias acreditam poder vencer as dificuldades para obtenção de renda e sustento de suas famílias, bem como para superar a própria condição de pobreza. A alternativa que se lhes apresenta é a de uma segunda oportunidade que, se for bem aproveitada, poderá minimizar, para cada beneficiária (e sua família), a depender de sua força de vontade, a condição de pobreza. Predomina, portanto, a visão de que, dadas as oportunidades (de estudo), evitar ou superar a pobreza é responsabilidade de cada um, depende de cada indivíduo, de seu mérito, força de vontade, esforço e dedicação:

"I: É um incentivo à pessoa, né? Eu acho que o grupo realmente incentiva a pessoa a estudar, a aprender. Porque, hoje em dia, pra você conseguir alguma coisa, uma faxineira que seja, se você não tiver a oitava série, você nem dá a entrevista pra limpar, não é? E a gente está fazendo, está estudando, está fazendo o curso de limpeza, quer dizer, se tiver **força de vontade**, né?

R: Vai pra frente!

I: Na minha opinião, eu acho bom, eu acho que a pessoa tem que ter responsabilidade, né? Que nem eu falei que aqui eu tenho chance de poder arrumar um serviço lá fora, voltar com um curso, né? Eu vou pegar o diploma da oitava série. Então se a pessoa tem **força de vontade**, ela sai até empregada no final do curso, não é? Eu acho uma ótima isso. Com o certificado na mão, é como eu falei, pra auxiliar de limpeza, você precisa da oitava série. Aqui você vai ter a oitava série completa e você vai ter um diploma do curso que você fez. E se a pessoa sabe que você tem um curso e tem a capacidade pra fazer aquilo, a pessoa vai mais confiante e vai te pagar. Você vai estar recebendo por uma coisa que você está fazendo e sabe fazer e a pessoa vai ficar grata de te pagar, porque você sabe fazer, não vai desvalorizar você. Então eu acho que vale a pena o curso, a escola pra aprender, tudo tem que aprender. Se você quiser ser alguém na vida, tem que aprender (...). **Porque numa empresa, você pode trabalhar na limpeza. Se tiver força de vontade, daqui a pouco você já está lá mexendo na máquina, vai depender de você, do seu esforço, da sua responsabilidade. Eu acho que aqui ensina a você ter responsabilidade e ensina a ser mais gente, porque o dinheiro é seu. Porque a pessoa vai ter mais responsabilidade: 'ah, isso aí! Agora vou lá cumprir o meu horário porque eu vou ganhar no fim do mês!**

C: O melhor é você aprender, negócio de estudo, essas coisas.

I: A parte boa é que eu tenho o pensamento que com o diploma eu vou mais longe e vou ser mais valorizada no que eu estiver fazendo". (Isabela, Carmem e Rafaela, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

O segundo elemento que se destaca na visão das beneficiárias é a percepção de que o programa é um trabalho, um serviço ou mesmo um emprego. Conforme já dito, ele é considerado como uma oportunidade oferecida pela

prefeitura para aprenderem um ofício e, assim, terem otimizadas as suas chances de inserção no mercado de trabalho; porém, mais do que isso, o próprio programa, em decorrência das atividades e exigências que dele fazem parte, acaba sendo encarado, ele próprio, como um trabalho ou um emprego. É interessante notar, primeiramente, como a palavra "trabalho", e outras dela derivadas, bem como termos e expressões característicos do mundo do trabalho, tais como "empresa", "firma", "lucro", "férias", "escalação", "equipe", "revezamento", "desconto do dia", "mandar embora", aparecem freqüentemente nas falas das beneficiárias ao se referirem ao programa:

> "Beneficiária 1: Durante o tempo que a gente tá **trabalhando** aqui é bom. A gente ganha, dá pra ajudar em casa, manter os filhos, porque a maioria aqui não trabalha por causa dos filhos. Me chamaram aqui e quando eu comecei a **trabalhar** eu tava com o braço engessado, então continuei fazendo biscuit aqui. Então parei de fazer em casa porque eu faço aqui, pego daqui, vendo, trago dinheiro, então é a mesma coisa que se eu fizesse em casa. Então a gente **trabalha** aqui um ano e seis meses, a gente **trabalha** pra sustentar os filhos, só que quando a gente sai daqui, o que a gente aprende aqui não tem uma grande serventia profissional, por causa dos custos com material, essas coisas que ficam caro. Mas se fossem uns cursos profissionalizantes, eu acho que seria de maior ajuda. **Porque agora a gente tá ganhando o peixe, né, mas o melhor seria que ensinasse a pescar**[57] (...).
>
> Beneficiária 2: Porque coisas que a gente tem vergonha de comentar com a família, aí você começa a confiar nas pessoas no **ambiente que você trabalha** e aí é onde você tira aquele sofrimento que tá te incomodando.
>
> Beneficiária 3: E aqui tá todo mundo reunido, **trabalhando** e pensando junto. (Reunião com as beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 16/06/2006).

> "I: Se **mudar de emprego**, se mudar de bairro, eles cortam.
> C: Independente, né? Vamos supor: **trabalha aqui** na parte da manhã. Se eu arrumar um serviço na parte da tarde, eu tenho que dar conta

[57] A última frase em negrito da beneficiária revela a força e persistência da idéia de que "menos vale dar o peixe do que ensinar a pescar", conforme já aludido na nota 34 (página 17).

> dos dois, aqui e onde eu vou arrumar. Se eu achar, se eu resolver que eu não posso dar conta, então a Silmara chega pra você: 'então escolhe: ou aqui ou onde você arrumou'. (Isabela e Carmem, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

Outro traço do programa que chama a atenção nas falas das beneficiárias é a visão do funcionamento do mesmo como uma empresa. Na verdade, o *modus operandi* de uma empresa capitalista parece ser tomado como exemplo a ser seguido para que o programa tenha resultados efetivos. Neste sentido, a colaboração e o compromisso de todas é indispensável, e cada uma tem que fazer a sua parte. Há, assim, na operacionalização das oficinas, divisão de trabalho e também uma hierarquia de cargos e funções. Segundo as beneficiárias, as assistentes sociais exercem o papel de gerentes, administrando cada oficina, enquanto que elas, beneficiárias, exercem o papel de operárias, devendo passar pelos diversos cargos na divisão do trabalho: cuidar das crianças (isto quando era permitido a presença dos filhos nas oficinas), fazer a merenda, trabalhar na produção, na venda, e algumas vezes na contabilidade de cada oficina. Assim resumem algumas das beneficiárias seu cotidiano nas oficinas do PAGRM:

> "A compota era assim: tinha aula, acho que três vezes na semana. Aí quem era menos alfabetizado participava nas três aulas; quem já tinha da quinta em diante participava de uma ou duas, mas sempre pelo menos uma na semana, que todo mundo do grupo tinha que participar. E o restante tinha que sair para as vendas, tinha que fazer o doce, né? Tinha uma pra olhar criança, né? A pessoa ficava uns dois, três meses, daí colocava outra, que era para ela aprender também outra atividade, fazer o doce, não ficar só nisso, senão ela ia sair daqui sabendo fazer o quê? Eu fiquei um bom tempo também no livro caixa, junto com ela [a técnica]. Cada grupo, ela deixava duas meninas, mas revezava também, ficava tipo uns quatro meses, né? Duas pessoas, mas ela mudava, porque ela queria que todo mundo aprendesse de tudo um pouco, né? Eu mesma de tudo aqui eu fiz um pouco: olhei criança; eu trabalhei junto com ela no outro caixa; eu fiz doce; eu comecei a sair pra vender doce; de tudo um pouco". (Isabela, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

"F: O que a gente vendia ia para a mão da Helena [técnica]. Agora era com ela! Ela que tomava conta. Então, com o dinheiro, a gente fazia o artesanato, biscuit, essas coisas, aí a gente vendia... Vendia aqui mesmo, né? Ou, então, tinha a feira, que a gente fazia ou no teatro municipal ou lá no SESC. Só que o dinheiro era pra cá mesmo: para comprar material, porque é caro o material para biscuit, e pra complementar a merenda, porque a merenda que vem é assim, sabe? Merenda de escola... Aí a gente compra, e compra também pra fazer uma merenda especial num dia da semana.

S: Ah, e uma porcentagem... Vamos supor, eu fazia um guardanapo, dava o meu nome, né? Eu fazia, dava o meu nome e ela vendia, eu tinha uma porcentagem sobre aquele que foi vendido, que eu fiz. (Fernanda e Samanta, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

A comparação do PAGRM com uma empresa, e não com uma cooperativa, se deve ao fato do modelo de funcionamento de uma empresa ser não apenas tomado como exemplo, mas também incorporado nas práticas e relações de trabalho que se estabelecem nas oficinas. Embora o principal elemento caracterizador das empresas capitalistas, qual seja, a obtenção de lucro pela exploração do trabalho assalariado, não esteja presente nas oficinas do PAGRM, verifica-se, no entanto, uma hierarquia de poder das técnicas em relação às beneficiárias e um demasiado caráter disciplinador, que tornam a experiência vivenciada pelas beneficiárias junto ao PAGRM similar a um estágio, no qual são treinadas, não para o compartilhamento do poder gerencial, mas para a obediência a uma rígida disciplina de trabalho:

"F: É bom também porque **a gente aprende a ter mais responsabilidade**.

S: Exatamente.

F: Não é? **Cumprir com os seus horários**. **Porque a gente tem horário para entrar e horário para sair, então a gente tem que ter consciência de que a gente tem que estar aqui tal hora, tem que sair tal hora e ter responsabilidade também".** (Fernanda e Samanta, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

É interessante observar quais são os métodos utilizados no PAGRM para educar as beneficiárias segundo a ética e disciplina do trabalho. A narração pelas beneficiárias de alguns eventos relacionados ao programa possibilitou identificar a existência de um sistema de premiação e punição, o qual parece ser exercido no programa com objetivo ao mesmo tempo educacional, disciplinador e motivador. Em uma das oficinas, segundo foi relatado, a premiação (normalmente o lucro, dinheiro obtido das vendas dos produtos, depois de descontados gastos eventualmente realizados com compra de material, etc.) é dada às beneficiárias que não somam nenhuma falta – injustificada ou não – no período de um mês. Assim conta uma das beneficiárias:

> "Teve um tempo que ela [a técnica] começou a fazer assim: quem não tivesse nenhuma falta, nenhum atestado no mês, não tivesse falta, não tivesse atestado, o horário certinho, aí chegava no fim do mês, ela dava, pegava esse dinheiro e dividia pra aquela turma. Tipo, vamos supor, entrou esse mês de venda de doce R$ 200,00. Aí compramos o que faltou. Vamos supor que sobrou uns R$ 80,00 desse dinheiro, aí quatro pessoas do grupo não teve falta, veio certinho, esses R$ 80,00 vai ser dividido para as quatro pessoas do grupo. Quem nem faltou e nem trouxe atestado, é essa que recebia. Mas era um incentivo, que era assim: quando você recebia, aí a outra do lado falava assim: 'ai, meu Deus, mês que vem eu não vou faltar, pra mim receber também!' Eu acho que em uma parte era bom o que ela fazia, não é?" (Isabela, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

É possível perceber, pelo que conta a beneficiária, que o recurso a uma premiação como método de estímulo à freqüência das beneficiárias às oficinas revela um caráter excessivamente meritocrático na gestão do programa, pois apenas são premiadas aquelas que não tiveram nenhuma falta durante o período de um mês, sendo desconsideradas para participar da premiação as beneficiárias que tiveram faltas justificadas.

Diferentemente do que ocorre em Campinas, conforme será visto adiante, a obrigatoriedade da assiduidade parece ser, de fato, uma das prioridades do PAGRM de Jundiaí, visto que também a punição ocorre em decorrência da

ausência das beneficiárias às oficinas: em caso de falta injustificada ou atraso, é descontado do benefício recebido mensalmente o valor equivalente a três vezes aquele que seria pago pelo período de trabalho que, no caso, não foi realizado (por exemplo: por cada hora de atraso ou dia de falta é descontada a fração do benefício que seria correspondente a, respectivamente, três horas ou três dias de trabalho, tomando como base 20 horas de trabalho semanais, isto é, quatro horas por dia). Há, além disso, desligamento do programa em caso de três faltas injustificadas. Assim descrevem três beneficiárias como funciona o método de punição do PAGRM:

> "K: Se a pessoa faltou e, depois dos três dias, a pessoa não veio aqui justificar nada, ela [a técnica] vai na casa da pessoa. Ela vai saber porque a pessoa não está indo, não está participando.
>
> I: E aí, caso a pessoa não tenha uma justificativa, ela é desligada.
>
> K: Ela primeiro ia na casa, agora já a Helena colocou assim: passou dos três dias, ela não veio, ela é desligada.
>
> I: No primeiro grupo que eu tive, que eu estava aqui, a pessoa chegou a faltar um mês, uma semana. A Marli ia também na casa, chegava lá, dependendo da situação, o problema da pessoa que foi, né, a pessoa retornava pro grupo. Aí, hoje em dia, não. Você passou de três, pode ter o problema que for! Problema seu! Você não vai retornar mais pro grupo, não tem justificativa. Faltou sem atestado, o seu argumento não vale nada.
>
> R: Não tem mais aquela coisa de você poder sentar e conversar o seu problema, o motivo que você faltou. Faltou, já era!" (Isabela, Kátia e Rafaela, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

> "E tem uma coisa também: a gente entrou oito horas, oito e meia tem que estar aqui em cima, na sala; às vezes, se estava conversando, assim, você esqueceu um pouquinho, já subiu oito e trinta e cinco ou vinte pras nove, mais ou menos, e a professora não estiver de bom humor, ela: 'já coloquei falta, você já sabe que oito e meia é para estar aqui!" (Carmem, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

Não há consenso entre as beneficiárias em relação a este método de desconto e punição: enquanto algumas consideram-no como talvez a única alternativa disciplinadora eficaz contra o abuso dos atrasos e faltas pelas

beneficiárias, outras consideram-no – o desconto, este, sim – abusivo, injusto e desestimulante, visto que o valor do benefício já é pequeno e que o padrão de desconto exercido simultaneamente como forma de ajuste salarial (devido às faltas) e punição pelas empresas, a cujo modelo de funcionamento o programa procura imitar, é de um para um, isto é, desconto de uma hora ou um dia do salário para cada hora ou dia não trabalhado – e não de um para três, como vem sendo praticado pela gestão do PAGRM. O diálogo transcrito abaixo ilustra esta incerteza ou desacordo das beneficiárias:

"F: É, se a gente falta, é assim, eles **descontam: paga três dias pela falta**. Aí depois que tem um tanto de falta, eles avaliam a gente, depois tem uma suspensão e depois é feito... é cortado.

S: Nesse ponto é totalmente...

F: **Nesse ponto é bom, porque a gente tem sido preguiçoso**. **Além de estar ganhando de graça, tem mania de ser preguiçoso**, né? É que nem eu estava falando: tem dias que está sol, é porque está sol; tem dia que está chovendo, é porque está chovendo. Sempre tem uma desculpa... Aí agora você está vendo que você vai ter que pagar, ou vai ser cortado; é uma coisa que te força mais, né? Por esse ponto é bom.

S: Mas, por outro lado, é ruim. Porque esses dias eu fui fazer uma entrevista e eu peguei uma declaração, não adiantou nada, vou ter que pagar este dia, você entendeu? Aí é triste. Na semana da entrevista, eu peguei a declaração, mas **eu vou ter que pagar do mesmo jeito e eu não estava andando à toa**. **Aí é triste**, entendeu? Eu peguei a declaração.

F: A gente não está trabalhando numa firma? O exemplo já começa daí. Se você estivesse trabalhando numa firma, você vai fazer assim? Se você entra 1h, então você vai escolher essa hora para você ir no médico e não ir trabalhar? Que nem daí ela [a técnica] falou, ela falou uma vez, numa reunião: 'se você está com dor de cabeça, toma um doril, mas se você tá tonta, não consegue levantar, é diferente, não é mesmo?' Aí é diferente, mas se você está com uma dor de cabeça, toma um doril, né?

S: Mas aí é uma falta sem justificativa. Que nem a minha, não valeu, eu tive [justificativa], mas ela não valeu.

> F: Porque não vale realmente, né? Quer dizer, **você falta num serviço para fazer aquela entrevista em outro? Nenhuma firma vai aceitar.** (Fernanda e Samanta, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

Conforme se percebe na conversa acima, enquanto uma beneficiária concorda com o desconto das faltas como um desconto salarial, levando ao pé da letra a metáfora da empresa, e ao mesmo tempo demonstrando acreditar que apenas através do castigo e da obrigação forçada é que podem aprender a ser responsáveis e disciplinadas, deixando a preguiça de lado, a outra beneficiária demonstra uma certa insatisfação em relação ao método, acreditando ter sido punida injustamente através dele. No caso específico do relato desta beneficiária, é interessante notar que, contraditoriamente, as exigências requeridas pelo PAGRM, que *a priori* têm como objetivo a re-inserção das beneficiárias no mercado de trabalho, ou pelo menos o aumento de suas chances para tal, parece que acabaram funcionando, em sentido contrário, como um desestímulo à busca de emprego. Esta, pelo menos, parece ter sido a lição aprendida pela experiência que teve a beneficiária que teve o seu benefício descontado devido à sua ausência na oficina em função de uma entrevista de emprego: priorizar o seu compromisso com o PAGRM e não procurar emprego se e quando isto a impedir de comparecer à oficina de trabalho. Para esta beneficiária, o castigo e a lição parecem ter sido apreendidos com um certo incômodo; a outra, no entanto, parece corroborar tanto a rigidez das regras do programa como a concepção do mesmo como um emprego, que não deveria ser preterido e cujas regras não deveriam ser desobedecidas em prol da busca por um "outro" emprego "melhor". Aliás, esta prioridade do compromisso com o PAGRM também apareceu no comentário de uma beneficiária que revelou que, se encontram emprego, é necessário que as beneficiárias o conciliem com as atividades do programa, caso contrário são desligadas por não cumprirem as suas regras e exigências[58].

Outra fala de uma beneficiária do PAGRM, transcrita a seguir, mostra, através da discordância em relação às punições, a percepção de que o programa

[58] Ver citação na página 75.

acaba tendo um caráter autoritário, pois que em vez de incentivar as beneficiárias, obriga-as a participarem das oficinas de trabalho. De forma muito contundente, a beneficiária avalia que desta forma, isto é, através de um incentivo externo e negativo, participar das oficinas, que poderia ser algo estimulante por si, pela oportunidade de aprendizado e "crescimento" que representa, acaba se tornando, em vez disso, algo obrigatório e desestimulante:

> "Eu acho que nada obrigado ou sem beneficio pro outro lado dá muito certo. **Eu acho que eles não tentam incentivar a pessoa, eles tentam obrigar.** Eu acho que assim não dá certo. ***A pessoa tem que se incentivar e gostar do que está fazendo, não vir por obrigação.*** 'Não, você vem porque isso é bom pra você, você pode, mais pra frente, acontecer isso com você'. Não você querer que eu venha porque se eu não vir eu não vou ter isso. **Tem que ser obrigação da parte da pessoa, ela achar que vale a pena, não é? Não é nenhuma obrigação, é responsabilidade da pessoa.** Eu quero isso, vou crescer, então eu vou, não é? Não você falar pra mim: 'se você não vir, vocês não vão poder fazer isso, você não vai ter isso'. **Não é me cobrando, é me incentivando.** Se eu tivesse a oportunidade de arrumar outro serviço pra ganhar melhor, eu não estava aqui. Porque é muito desaforo, é desaforo demais da parte deles de exigir e não... Eu acho que tem que ter regra, mas uma regra com incentivo, não uma cobrança negativa". (Isabela, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

Um outro diálogo, entre quatro beneficiárias do PAGRM, mostra que quando se deram conta da rigidez das regras do programa, ou quando as exigências se tornaram excessivas, é que elas começaram a questionar o programa. Diante de tal situação, a metáfora da empresa passou a ser criticada: as beneficiárias parecem ter percebido que, quando comparado ao funcionamento de uma empresa, o PAGRM encontra-se muito aquém em termos de benefícios. Em síntese, na visão das beneficiárias em relação ao PAGRM, elas dão mais do que recebem, ou seja, a troca que se estabelece não é vista como equivalente, mas como uma relação na qual as exigências que têm que cumprir é desproporcional em relação ao benefício que recebem do programa:

"K: Eu concordo e acho certo que tenha um beneficio pra pessoa que queira crescer, pra pessoa que tenha responsabilidade, mas, nessa responsabilidade, a pessoa tem que estar tendo responsabilidade dela e tem que ter os seus direitos também. Eu não acho justo, assim, a pessoa querer que a gente aja aqui como se estivesse numa empresa. Se você é descontado a hora, se você tiver falta, três faltas, você é desligada do grupo, coisa que, às vezes, numa empresa, por mais que você tenha falta injustificada, não acontece, né? Não chega a tanto extremo. **E os benefícios, né?** Que eu acho que **se a gente quer fazer igual a uma empresa, então faz com todo o sentido, com a regra e com o beneficio que tem numa empresa**.

I: Porque, numa empresa, você falta e tem desconto, só que eu não vi essa regra, eu trabalhei em empresa, mas eu nunca vi você ter três faltas injustificadas, você ser mandada embora.

R: Aqui, se você tiver três, você é **mandada embora**. Agora, a gente não ganha como uma empresa pra eles agirem como uma empresa.

I: Porque eu acho que é assim, eu acho que eles têm que fazer regra, mas, ao mesmo tempo que tem a regra, a pessoa tem que ter o benefício, que é para incentivar, pra valer a pena. Que nem, você trabalha numa empresa, você tem regras pra cumprir, só que a empresa te dá vários benefícios que faz você...

R: Se animar.

I: Se animar e gostar de cumprir aquilo que você tem que fazer realmente. Tem que ter participação dos dois lados, não é? Da minha e da empresa. Pra gente se organizar e fazer o certo. Não a empresa só querer cobrar de mim e, quando eu preciso dela pra alguma coisa, ela me vira a costa ou então me pune.

R: E aqui a gente não só estuda, a gente limpa isso daqui todinho, entendeu? A gente **trabalha** aqui pra poder ganhar isso. A gente **trabalha muito**. Nas **férias** de dezembro, quem tinha que viajar nem pôde viajar, porque não podia faltar aqui. Já estava **escalado** pra gente vir **trabalhar**. Tinha que vir pra fazer faxina...

C: Era uma escala de duas turminhas pra vir fazer limpeza aqui...

I: E aí, assim, a gente não usava o ambiente, mas a outra turma, o pessoal da igreja continuou usando, né?

C: Só que ninguém vinha limpar. É só a gente.

I: Imagina, ninguém vem limpar. Que nem a gente limpou na sexta ou na quinta, a gente vai sexta-feira embora, deixa aqui super organizado.

> Você vem na segunda-feira, não tem condições de você entrar na aula e já estudar. Você tem que fazer outra limpeza, sendo que é uma coisa que você deixou limpa, não é?". (Isabela, Carmem, Rafaela e Kátia, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

Diante do desconto de três dias do "salário" por cada dia de falta às oficinas, ou quando se sentem abusivamente exploradas, como por terem que trabalhar nas férias e fazer faxina no local onde funcionam as oficinas, mesmo quando foram outras pessoas que o ocuparam, as beneficiárias questionam as contrapartidas requeridas pelo PAGRM; é importante ressaltar que não é, no entanto, em nenhum momento, a política social ou o princípio do direito que entram em discussão, mas o desequilíbrio entre o que fazem e o que recebem, ou a inadequação das regras do programa ao que seria o funcionamento esperado de uma empresa. Assim, embora reclamem da punição exagerada, as beneficiárias não parecem se sentir lesadas, diante do "corte das faltas", quanto a um direito garantido por lei que lhes estivesse sendo furtado; o motivo da discordância parece ser mais devido à desproporcionalidade do desconto do que ao corte do benefício em si. Este dado revela, por conseguinte, a percepção, entre as beneficiárias, de que o benefício não configura um direito. Na verdade, vêem o programa como se fosse uma empresa que emprega de forma bastante precária. Portanto, é possível dizer que, em relação ao PAGRM, não é como cidadãs que as beneficiárias se vêem, mas como trabalhadoras, ou melhor, estagiárias, que durante o período de aprendizagem e experiência não fazem jus aos direitos trabalhistas, embora os merecessem:

> "Eu acho, assim, a gente tem que ter responsabilidade, né? Pra cumprir as regras e eles pra cumprir a regra com a gente. É que nem eu falei: se quer regras de uma firma, então aja que nem uma firma; se quer regra da onde que for, do jeito que for, tem que ser os dois lados: eu faço a minha parte e eles fazem a deles". (Isabela, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

> "C: É muita cobrança, né? Já que essa é a regra, que se faltar vai descontar o dia, então a gente também tinha o direito, no fim de ano,

que a gente tivesse direito pelo menos a uma metade do **décimo terceiro**.

R: É, já como eles estão agindo como firma, a firma tem décimo terceiro e tudo.

C: É, porque a firma, no final do ano, dá décimo terceiro, tudo bem que a gente não pegasse todo, né? Pelo menos metade, mas já ajudava, é o direito da pessoa e eles também devia.

I: Porque tudo aqui, eles fala que é como firma. Desconta: falta um, desconta três.

C: Firma também é assim: tem uma advertência, pode ter um afastamento, pra depois mandar embora.

I: E aqui a regra já é bem pior do que uma firma, você não tem carteira registrada, você não tem nada.

C: Não tem os direitos trabalhistas.

I: Só tem as regras trabalhistas, os direitos não". (Isabela, Carmem e Rafaela, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

Em princípio, as beneficiárias concordam em receber pouco porque vêem o programa mais como um "estágio", como um período de aprendizado, experiência e treinamento, motivo pelo qual seria justo ou pelo menos compreensível que o dinheiro recebido não pagasse pelo trabalho realizado ou ficasse aquém do valor correto, esperado, ou da quantia média paga no mercado por aquele serviço. Porém, diante de tantas exigências e tanto rigor no controle do cumprimento às regras do programa, as beneficiárias passam a enxergá-lo de uma outra maneira. Se antes o viam como uma oportunidade oferecida pela prefeitura, à qual eram muito gratas, depois percebem que o benefício não representa um favor "dado de graça" a elas, mas algo em contrapartida ao qual dedicaram seu tempo, trabalho e responsabilidade. Neste momento, os pesos na balança se invertem: vêem, então, que o benefício é, como elas dizem, "um pouco", um "dinheirinho", enfim, uma renda de fato mínima que recebem de um Estado mesquinho para aprender algo, mas não em troca de nada:

"I: É, tem gente que já arrumou serviço, porque diz: 'ah, lá faz muito isso, muito aquilo, e eu não tenho retorno, só cobra, só cobra, não estou vendo benefício pra mim', então arrumou outro serviço. Às vezes,

> até pra ganhar menos, mas sai". (Isabela, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

> "É **um pouco**, mas **um pouco** abençoado, viu? Depois que surgiu aqui, foi bem mais melhor pra mim, porque foi um pouco mais pra me ajudar, porque às vezes eu ficava pensando assim que eu tinha aquele **pouco** que era **pouco**, mas que tinha outros coitados que nem aquilo tinham. Eu comprei uma geladeira. Fui pagando com o **dinheirinho** daqui". (Luana, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 25/05/2005).

É importante ressaltar que a discordância das beneficiárias do programa de Jundiaí em relação ao sistema de punição às faltas e atrasos revela alguns aspectos da percepção que elas têm do programa: em primeiro lugar, um certo estranhamento quanto à inadequação do PAGRM às suas condições de vida, pois que, sendo na sua grande maioria mães e pobres, são elas mesmas que têm que cuidar dos filhos, e não contam com pessoas disponíveis, creches públicas ou renda suficientes para ter onde deixar os filhos enquanto vão para o trabalho ou para as aulas nas oficinas do programa. Aliás, esta inadequação ou idéia fora do lugar é comum a outros programas de renda mínima, que embora tendo como foco preferencial as mulheres, notadamente as mães, muitas vezes estimulam o trabalho autônomo para geração de renda ou a inserção no mercado de trabalho de beneficiárias que, diferentemente de mulheres da classe média, são muitas das vezes chefes de família por força das circunstâncias, não contam com alguém com quem dividir as tarefas domésticas e os cuidados com os filhos e nem dispõem de renda suficiente para pagarem outras pessoas para fazê-lo. Então as beneficiárias do PAGRM reclamam da falta de compreensão das técnicas, gestores e formuladores do programa em relação à sua necessidade de faltar, que não seria, pelo menos não na maior parte das vezes, irresponsabilidade, preguiça ou vagabundagem:

> "A maioria aqui não trabalha por causa dos filhos". (Patrícia, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 16/06/2006).

> "E agora não tem essa babá, então as minhas crianças ficam com a minha irmã e é difícil, às vezes, a minha irmã não pode ficar e eu tenho que faltar daqui e eles não entendem, não é? Em relação a isso, assim, eu acho muito errado". (Isabela, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

> "K: Para quem sempre tem criança, aqui está sabendo que uma hora está na creche, também ficou doente, tem que sair pra levar a criança pro hospital, pra ficar, porque não tem quem fica na casa". (Kátia, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

Por outro lado, essa punição exagerada, em desacordo com a opinião, vontade e interesse das beneficiárias, mostra que a relação que se estabelece entre elas e as técnicas não possui um caráter democrático e igualitário, mas hierárquico, autoritário, assistencialista e tutelar. Em primeiro lugar, as próprias beneficiárias constatam que seus interesses e demandas não são considerados na gestão do programa, que parece se impor de cima para baixo, inibindo as possibilidades de compartilhamento com elas (beneficiárias) das decisões públicas que lhes dizem especial respeito, como é o caso do PAGRM:

> "A gente fez tipo uma reunião entre a gente e escreveu num papel o que queria de curso, porque tem muita gente aqui que preferia às vezes não um curso de limpeza, né? Que nem a mulher veio e falou assim que é o que mais está precisando no mercado. Mas às vezes a turma aqui não é isso que quer. A maioria das pessoas, já que está fazendo um curso, está estudando, quer evoluir. Tudo bem, você tem que começar no primeiro degrau. Até aí, tudo bem. Mas uma coisa que eu não achei certa, que eu não estava na reunião, mas eu fiquei sabendo, é que muita gente falou que não concordava, preferia que o curso fosse de outra coisa, né? Tipo, de telefonista, né? Aí ela [a técnica], simplesmente respondeu – o incentivo que ela deu pra pessoa, que eu fiquei sabendo: 'quem não estiver satisfeito pode levantar e ir embora". (Isabela, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

De fato, a exclusão da intervenção direta das beneficiárias sobre as decisões relativas ao PAGRM parece estar de acordo com esta relação tutelar que se estabelece entre as técnicas e as beneficiárias. Aliás, o excesso de regras e

punições é visto pelas beneficiárias do PAGRM justamente como sinal de descrédito e desconfiança descabidos das técnicas em relação a elas ou, em outras palavras, como um gesto tutelar desnecessário, pois se consideram adultas o suficiente para conhecerem e cumprirem suas responsabilidades sem precisar de castigo como crianças:

> "Esses dias, a gente teve uma reunião, ela [a técnica] perguntando **quem que a gente queria do grupo que cuidasse da gente.** Eu falei assim: '**eu acho que cada um aqui está bem grande, tem que saber a sua obrigação**'. Você já vem pro grupo, que é para dar uma responsabilidade pro grupo, que é pra gente ver que é um grupo. **Agora não precisa de uma pessoa daqui mandar o que eu preciso fazer, porque eu acho que cada um tem que fazer a sua parte, a gente tem que ter responsabilidade aqui pra poder fazer melhor lá fora**". (Isabela, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

Por outro lado, nota-se que, reciprocamente, existe desconfiança das beneficiárias em relação às técnicas, conforme denunciado pelo diálogo transcrito abaixo, em que duas beneficiárias questionam o procedimento realizado por uma assistente para descontar os dias devidos por falta de uma beneficiária. Segundo elas, a técnica recebeu o benefício da renda mínima no banco no lugar da beneficiária "devedora de horas ou dias de trabalho", a fim de fazer o devido ajuste antes de entregá-lo. Porém, quando uma beneficiária falta no dia de pagamento, a técnica não permite que o dinheiro seja retirado do banco por uma outra pessoa ou em um dia diferente daquele previamente estabelecido, alegando que não é possível driblar as normas do programa. Esta incongruência questionam as beneficiárias, pois que para favorecer o lado de cima, isto é, do Estado ou da gerência do programa, é possível burlar as regras, porém não o é se for para favorecer o lado de baixo, isto é, o interesse das beneficiárias. Este evento explicita o personalismo e o autoritarismo, contraposto à linguagem dos direitos, que se verifica na relação entre técnicas e beneficiárias do PAGRM: dois pesos e duas medidas. É o que revelam os comentários a seguir:

"I: Que nem, teve uma da nossa equipe que ela queria viajar para a casa de um parente aí, e a resposta que ela teve foi que ela não podia viajar porque tinha essa obrigação da limpeza aqui. E daí também teve um pagamento que ela não podia nem receber e nem ninguém receber por ela se ela não tivesse aqui, sendo que a gente sabe que pode, com uma autorização da SEMIS. Sabe por que eu falo que pode? Porque se eu estou devendo pro Renda, vamos supor que eu faltei esses três dias, ela [a técnica] tem que descontar de mim. Chega esse mês, eu recebi, eu fui lá receber. Aí eu chego aqui e falo: 'olha, não deu pra mim pagar, porque não sobrou'. O que ela faz no mês seguinte? Ela pega uma autorização, ela vai lá, recebe o meu pagamento e ela desconta e depois me dá o que sobrou. Como que não pode? Quando eu to devendo, aí eu tenho que pagar esses três dias antes. Ó e não tem essa: eu tenho que pagar esses três dias antes de eu receber. Agora, como que uma pessoa que só tem o dinheiro daqui vai arrumar o dinheiro antes, por mais que seja pouco, pra depois receber?

R: Você tem que pegar o dinheiro antes e pagar ela. Que nem, se chegar o dia do pagamento, você não pagou ela, você não vai no banco receber, ela vai no seu lugar.

I: Que nem, eu vou receber, se eu fosse receber segunda e se eu tivesse devendo pro grupo, aqui no Renda, eu tinha que pagar hoje ou amanhã, pra mim poder receber segunda-feira. E daí a gente paga pra ela. Se você não paga esse mês, fica devendo alguma coisa, aí não deu, aí o mês que vem ela pega uma autorização lá na SEMIS e vai receber o seu pagamento. Aí ela desconta o que você estava devendo do mês passado e daí te dá o seu dinheiro. Então como, para uma mulher receber, porque ela ia viajar, não podia receber e, pra fazer isso, pode receber, entendeu? Então é isso que eu quero entender". (Isabela e Rafaela, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

"I: Eu queria... Eu mesma queria saber se a prefeitura sabe quando a gente falta, se esse dinheiro é descontado, se a prefeitura sabe pra que, o que vai fazer com esse dinheiro pouco, bastante, o que vai fazer, o que está fazendo com esse dinheiro, que é descontado de quem tem essa falta. Porque com a gente aqui não tem muito o que fazer com esse dinheiro, porque merenda vem da prefeitura". (Isabela, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

Finalmente, os últimos dois elementos analisados nas falas das beneficiárias do PAGRM referem-se à sua visão sobre direito e cidadania. Conforme já mencionado anteriormente, as beneficiárias do PAGRM em geral não consideram o benefício como um direito, que deva ser garantido pelo Estado de maneira incondicional. Quando questionadas especificamente sobre se o vêem ou não como direito, as beneficiárias se dividem e se confundem nas respostas:

> "F: **Acho que é até um direito**, porque o governo tem que poder dar um dinheiro para poder ajudar uma parte da população, senão só fica pra ele. Acho que é um direito para nós.
>
> S: Então **eu já não sei nem se é um direito**, se... **Eu acho que para um direito, eu ainda acho que seria pouco,** mas é bom, porque aqui a gente está... **Tipo, você está ganhando para você aprender, não é? Tudo bem, pobre, fazer o quê?** Tem que viver de... Não é? Mas eu acho que é um direito que a gente tem. Tem que proporcionar alguma coisa assim para melhorar, né? Afinal, é por causa da gente que ele está onde ele está...
>
> F: **Eu considero um direito,** uma renda que é passada para a população. **Eu acho que é um direito nosso**.
>
> S: **Nem sei se é um direito nosso, não tenho certeza se é um direito,** mas que é bom, é". (Fernanda e Samanta, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

> "Esse direito já está por si. Não tem necessariamente que pagar de graça, eu acho que é um direito mais para a gente: se eu quero ficar para mim ganhar esse, a gente dá o meu esforço, o meu estudo, tem o direito de pagar. Se não, eu vou ficar em casa sentada, só tem o nome aqui para ganhar e não participar, né? Acho que o direito é mais da gente do que dele. Eu acho assim". (Carmem, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

Entretanto, quando se analisa outras falas das beneficiárias, percebe-se que elas, de fato, não vêem o benefício como um direito, pois que, seguindo a perspectiva sobre o programa de que estão aprendendo e sendo treinadas para o trabalho, elas concordam com a exigência de contrapartidas ao recebimento da renda mínima, com base na idéia da troca contratual, ou seja, de que é preciso

fazer ou dar algo para merecer, em troca, a renda mínima. Ainda assim, apesar de reconhecerem que estão fazendo a sua parte, dando a sua contrapartida em trabalho, disciplina e dedicação aos estudos, que por vezes é considerada até excessiva e desproporcional em relação ao valor do benefício pago pelo PAGRM (conforme o demonstraram as análises precedentes), não raro as beneficiárias comentam que o "ganham de graça", o que aproximaria o benefício, desta vez, mais da caridade do que do contrato. De uma maneira ou de outra, importa ressaltar que como direito é que as beneficiárias não vêem a renda mínima em Jundiaí.

Além disso, uma observação chama a atenção nos comentários das beneficiárias quando comparam o PAGRM com o programa Bolsa Família, do governo federal: justamente a sua preferência pelo programa municipal porque acreditam estar fazendo a sua parte (além de aprendendo algo), ou seja, não o estariam recebendo de graça, como acontece, na sua visão, no caso do Bolsa Família. Portanto, as contrapartidas, que afastam o benefício do PAGRM da concepção de direito, são, no entanto, valorizadas pelas beneficiárias, porque parecem eliminar o caráter estigmatizante dos benefícios assistenciais. Assim explicam as beneficiárias:

> "Beneficiária 1: Eu acho que qualquer um gostaria de ir só lá no banco e pegar o dinheiro, sem ter que fazer nada.
> Beneficiária 2: Só que não ia **aprender** nada.
> Beneficiária 1: É, só que não ia ter graça.
> Beneficiária 3: É, e não ia **aprender** nada também. Ia servir pra quê? Só pra ganhar o dinheiro? **Aqui a gente aprende muitas coisas novas, diferentes"**. (Reunião com as beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 16/06/2006).

> "K: E eu acho bom vir porque, assim, a partir do momento que você sai da sua casa para ir fazer uma atividade e chega no fim do mês, você ganha um dinheiro daquela atividade que você fez, você se torna mais gente do que você só ir lá pegar um dinheiro, como se fosse mais uma esmola, entendeu? Eu, para mim, eu quero participar, quero fazer, estar ganhando, mas **estar fazendo para ganhar**. Eu não queria estar

em casa recebendo". (Kátia, beneficiária do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

"S: Eu ainda prefiro o daqui, porque você está estudando, porque **você está ganhando, mas está aprendendo** alguma coisa. O outro não, você passa o cartão... Porque, para a gente, manter os filhos na escola é uma obrigação da gente, a gente não tem que receber para isso, é uma obrigação da gente. Agora, aqui, não; **aqui a gente escolhe**, né? Se quer participar ou não. Porque, **se a gente escolheu, é porque quer participar para melhorar**. Eu acho que esse programa é mais... bem mais maravilhoso, ah, melhor para a vida da gente. **Para a gente aprender**.

F: É que nem eu falei do caso do Bolsa Família, você vai lá, passa o cartão, pega o dinheiro e vai pra casa. Aqui, não, **você está cumprindo a sua função, você está recebendo, mas está tendo por onde receber aquele dinheiro**, então não está em sua casa, esperando o dinheiro cair na sua conta e ir lá e sacar. **Aqui, a gente vai lá, não recebe o dinheiro só, você aprende, você faz, está merecendo isso daí também, né? A mesma coisa com um emprego, não é? Um emprego que fica, assim, você vai lá, ocupa a vaga, não pode receber se você não está indo lá todo dia, não é?**

S: Já pensou você receber esse dinheiro todo mês sem ter que vir aqui? Ficar o dia inteiro em casa? A tarde inteira em casa? Seria maravilhoso. Quem não ia querer isso? Todo mundo, não é?

F: Não está a fim de nada também.

S: Mas é uma questão... tudo bem, quando chegasse o tempo que acabasse este programa, esta data... De novo vai ter que começar esse programa? A gente ia ficar 1 ano e 3 meses aqui, tá, aí **ia acabar esse 1 ano e 3 meses e eu não ia mais receber esse dinheiro, só que não ia saber fazer nada também, porque só ficou em casa coçando. Como que ia... Da onde que eu ia tirar dinheiro? Que faculdade eu ia ter pra poder arrumar um emprego pra não passar necessidade, não é?** Seria maravilhoso a gente receber sem ter que trabalhar. Seria bom ganhar um dinheiro assim. Chegou essa tal data, o dinheiro acaba, e aí? **Você não sabe fazer nada porque não aprendeu nada, não participou de nada, vai viver do quê? De pedir esmola? Bem melhor participar e aprender** e, quando acabar esse dinheirinho desse programa, desse curso, lógico, vai ter uma capacidade bem maior e melhor para arrumar um emprego: 'não, agora eu estou empregada,

> não vou passar necessidade!". (Fernanda e Samanta, beneficiárias do PAGRM de Jundiaí, 02/03/2006).

Finalmente, percebe-se, a partir de várias falas já transcritas aqui, bem como da argumentação desenvolvida, que a visão de cidadania das beneficiárias se apóia fundamentalmente em dois alicerces: o primeiro deles é o trabalho assalariado e, o segundo, o binômio "direitos e deveres". Assim, é através do trabalho, isto é, fazendo a sua parte, dando a sua contribuição, que as beneficiárias acreditam estar fazendo jus ao preceito de cidadania.

2.2. Santos: Há que se Fazer por Merecer

O Programa Nossa Família (PNF) de Santos foi inicialmente implementado no final de 1995, sob a denominação de Programa de Apoio à Família (PAF). Desde então ele passou por uma série de modificações, tendo seus principais procedimentos de implementação sido regulamentados por lei e decreto de 2003 e 2004, respectivamente. Por esta via, a realização de reuniões sócio-educativas mensais entre as beneficiárias do programa, bem como a execução de um Plano de Atendimento Individual Personalizado para cada família, foram institucionalizadas como principais referências de atendimento das equipes técnicas do PNF. É dessa forma, então, que o programa funciona e que se dá o contato entre técnicas e beneficiárias ao longo de um ano e meio de convivência.

A primeira coisa que chama a atenção quando as beneficiárias do PNF começam a contar como foi sua trajetória desde que vieram a fazer parte do programa – e que já revela algo importante sobre o seu funcionamento – é a própria forma como foram incluídas. De cara elas já declaram o seu agradecimento e a sua satisfação por terem sido "escolhidas" para participarem do programa:

> "Foi uma colega minha que viu a situação que eu tava passando e ela sabia do programa. Ela falou que na igreja tinha, mas não falou que igreja que era. Aí eu vim aqui. Era o primeiro dia da Clotilde. Aí marcou a reunião e eu falei com ela que tava interessada no Bolsa Família – pouca gente sabe do PNF, eu vim procurar o Bolsa Família –, aí ela me explicou que não tava fazendo o Bolsa Família ainda, que era muita gente, que tinha o PNF, mas tinha que esperar, que o meu caso era um caso que se encaixaria pra receber o auxílio. Aí eu fiquei esperando, um mês depois **ela conseguiu me encaixar**". (Entrevista com Andréia, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

> "E aí me mandaram eu ir lá para o morro. E aí a dona Marilda primeiro me atendeu, né? Que ela estava lá em cima, ela me atendeu e aí **eu entrei por ela**, foi isso". (Entrevista com Aline, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

> "Eu sinto orgulho, eu sinto orgulho de estar dentro do plano, de **ter sido escolhida**, a minha família sendo escolhida, porque é a família, não é?". (Entrevista com Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

Segundo dizem as beneficiárias, o processo de seleção para inclusão no PNF envolve a verificação não apenas da satisfação às condições sócio-econômicas exigidas por lei, mas também do interesse da família, ou especialmente da disposição de sua representante, em desenvolver e cumprir um plano para melhorar suas condições de vida. Este plano é constituído, basicamente, de dois eixos: educação e profissionalização. Portanto, assim como acontece no PAGRM de Jundiaí, também o programa de Santos procura oferecer condições, oportunidades e, sobretudo, incentivo para que as pessoas consigam se inserir no mercado de trabalho. No caso do PNF, este incentivo a que as beneficiárias retornem aos estudos e se inscrevam em cursos profissionalizantes e efetivamente freqüentem as aulas, até obterem o diploma (seja de um supletivo, seja de participação nos cursos) é materializado no Plano de Atendimento Individual Personalizado, cujo principal conteúdo, segundo as beneficiárias, corresponde ao seu comprometimento para com a execução do que tenha sido lá estabelecido para cada família beneficiária. Ao que parece, é por isso que, antes

de serem inseridas no programa, e para isso, as beneficiárias são previamente selecionadas de acordo com o seu perfil "empreendedor" e sua disposição a cumprirem o plano estabelecido pelo programa entre técnica e beneficiária: aquelas que demonstram interesse em voltar a estudar – ou já estão matriculadas em um curso supletivo –, em fazer algum tipo de curso profissionalizante – ou já estão fazendo –, e/ou em montar um negócio próprio ou desenvolver alternativas para geração de renda – ou já estão colocando estas idéias em prática –, são as que "se encaixam" melhor ao programa e são preferencialmente "escolhidas" para receberem o benefício. Dessa forma, percebe-se que os critérios de seleção para inclusão de famílias no PNF incluem aspectos subjetivos que não dizem respeito apenas à percepção das assistentes sociais e psicólogas do programa quanto à precariedade das condições sócio-econômicas sob as quais vivem as famílias, mas também à adequação das mesmas ao propósito do programa, qual seja, dar um "empurrãozinho", na forma de incentivo à educação e qualificação profissional e de um benefício em dinheiro, para que as famílias que têm força de vontade e fazem por merecê-lo, gerem renda de forma autônoma, de modo a superarem por si mesmas a situação de pobreza em que se encontram. Em outras palavras, do relato das próprias beneficiárias é possível depreender que é preciso um perfil ativo e empreendedor para a inclusão no PNF; não foi por outra razão, mais do que esta (uma vez satisfazendo aos critérios de renda e dado o restrito número de vagas do programa), que foram contempladas com o benefício da renda mínima da prefeitura municipal de Santos.

Uma vez inseridas no programa, há, segundo as beneficiárias, uma primeira reunião, na qual é definido, para cada família, numa conversa entre sua representante e a técnica do programa, o Plano de Atendimento Individual Personalizado. De acordo com as necessidades, aptidões e interesses de cada uma das beneficiárias, elas se comprometem, através deste plano, a voltarem para a escola, quando for o caso, a fazerem cursos supletivos e a desenvolverem alguma atividade para gerarem renda para suas famílias. Para tanto, são oferecidos cursos profissionalizantes gratuitos, pagos ou semi-pagos de cabeleireiro, manicura, panificação, culinária (produção de doces e salgados),

artesanato, etc. A orientação que é dada às beneficiárias é a de que o benefício é temporário, é um "empurrãozinho", e, portanto, precisa ser investido na geração de renda futura, para que as famílias consigam ganhar autonomia e, dali em diante, andarem com suas próprias pernas. Como conta uma beneficiária:

> "Sendo beneficiada com o plano, você precisa estar fazendo alguma coisa O meu foi artesanato, que eu já mexia, então eu continuei com isso e fui adiante, não é? Fazia cursos, às vezes tinha curso. Eu fui fazer um curso com areia lá na costa, só que era pago, aí eu fiz, botei o meu nome, fiz a ficha. No dia que eu recebi, eu fui lá, paguei e fiz o curso. Foram duas semanas de curso de areia, quer dizer, pra mim, foi bom, porque eu paguei, mas eu aprendi e aí hoje eu trabalho com areia e faço os pratos com areia, quadros, faço de tudo um pouco, né?". (Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

> "Foi assim, a luz eu levei, como era um valor muito alto, muita coisa pra pagar, ela [a técnica] falou: 'vou te colocar no plano, pra você gerar renda e você vai pagar com a renda'. Porque era conta desde que meu marido ficou desempregado, aí foi atrasando, atrasando, chegou em dois mil, a conta pra pagar, então era pra gerar renda pra ir pagando, né. Então, ficou acertado assim. Aí ela vai ver se eu gerei renda, e aí eu vou ter que renovar, porque você sabe, **tem gente que acomoda, aí é cortado**. Aí tinha que fazer curso, comprei linha, comprei pano, comprei agulha, é assim(...). E estudar, pra fazer um curso, é importante estudar, **é obrigatório a gente estudar**. Não adianta nada você ir lá e fazer a matrícula e não ir. Tem que estudar. A diretora te dá a declaração que sou aluna, tal, tal, tal; ela fala em reunião na diretoria, é tudo direitinho. Por exemplo, vou fazer um curso de enfermagem, vou, não é só pra ir lá e falar que tô fazendo. É quanto? Ah, é R$ 200,00? Não é só pegar o dinheiro e levar lá, não é assim, não, é tudo direitinho!". (Idalina, beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

Durante as reuniões do PNF, o principal assunto das conversas são os cursos e alternativas de geração de renda que cada beneficiária vem realizando. Há incentivo das técnicas a que continuem "lutando", "buscando", "indo atrás", e também troca de idéias e experiências entre as beneficiárias. Segundo elas, é nas

reuniões que as técnicas do programa conferem o cumprimento do Plano de Atendimento por cada beneficiária, verificando se de fato voltaram a estudar, se estão freqüentando as aulas, se estão efetivamente fazendo os cursos profissionalizantes e se estão investindo o dinheiro do benefício de forma a gerar renda para o sustento da família:

> "É mais sobre o benefício que a gente conversa nas reuniões, porque a gente geralmente tinha uma assistente e perguntavam de uma a uma o que estavam fazendo com o dinheiro". (Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

> "Muitas vezes, eu falava com a minha assistente social: '**eu vou, mas é pago. Eu posso estar fazendo?**' E ela: '**pode, o dinheiro é pra isso, não é pra você usar em besteira**, não é?' Então eu estava pagando o meu curso, mas eu vinha na assistente e perguntava se era pra pagar, porque, quando começou esse curso, **na primeira reunião, foi dito que o dinheiro era para montar fundos que dessem renda**, entendeu? Então, eu não sei dos outros, mas de mim e de outras colegas que fazem artesanato também, a gente usava justamente pra isso. (Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

> "É assim, **com o dinheiro que você recebe, você tem que gerar renda**, por exemplo, fazer curso, aprender a fazer as coisas. Esse dinheiro é pra você comprar coisas, entendeu? É assim, igual meu marido, fez curso, **aí ele trazia os papel falando do curso, pra apresentar, tudo direitinho, tudo que a gente faz, você tem que apresentar pra ela colocar no relatório pra saber o que você está usando com o dinheiro**. Igual eu, eu fiz curso, aprendi a fazer panetone, vendi bastante panetone, ... to vendendo, aí eu peguei o dinheiro e comprei tudo de material que precisava, aí depois eu fui repondo no lugar, entendeu? É assim o dinheiro do programa pra gente, é dinheiro pra material". (Idalina, beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

> "Ela **[a técnica] pergunta o que é que gente faz com o dinheiro** – pelo menos pra saber, né – **porque o dinheiro é destinado pra fazer cursos, a obrigação é fazer cursos, pra você ter uma renda, esse é o objetivo do programa**. Não dá pra pegar o dinheiro e gastar. E ela pergunta pras pessoas". (Andréia, beneficiária do PNF de Santos,

25/01/2006).

O depoimento das beneficiárias deixa claro que há uma relação hierárquica entre as técnicas e elas. Não apenas porque as primeiras controlam o modo como é gasto o benefício, mas também porque, desta forma, acabam tendo amplo controle sobre a vida das beneficiárias, a tal ponto destas recorrerem às técnicas para pedir autorização para matricularem-se em um curso que desejem fazer ou de colocarem-se à disposição para fazerem qualquer coisa que "mandem", tamanha sua gratidão por terem sido incluídas no programa e o seu sentimento de dívida para com elas. Além disso, é importante mencionar que, apesar de se referirem às técnicas como amigas, compreensivas, e de uma delas dizer que as beneficiárias têm liberdade para falarem o que quiserem nas reuniões e que se sentem à vontade para isso, ao que parece a opinião ou os conselhos das técnicas têm para as beneficiárias o peso da autoridade e o significado de um ensinamento valioso a ser seguido[59]; são elas que ensinam como e o que fazer com o dinheiro recebido do PNF: aplicá-lo de modo a gerar renda.

> "As assistentes sociais falavam muito, assim, sobre o plano, como seria usado o dinheiro, o que que a gente tinha que fazer, né?". (Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

> "É assim que elas explicam pra gente, né, é isso daí que elas explicam pra gente, como que a gente tem que fazer pra gerar renda". (Idalina, beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

> "Ah, eu falei para ela: '**os cursos que a senhora mandar eu fazer, eu faço**, né?'. Então eu já fiz curso de desinfetante, detergente, um monte de coisas, vendo cloro também". (Aline, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

Em conformidade com esta postura mais passiva diante do programa, é interessante notar o entusiasmo com que as beneficiárias se referem ao PNF. Elas

[59] De modo diverso, conforme será visto adiante, a dinâmica das reuniões do programa Família Andreense é caracterizada por uma relação mais igualitária entre técnicas e beneficiárias, de tal forma que estas afirmam ter aprendido muitas coisas umas com as outras, "e não necessariamente com as técnicas".

vêem-no como uma porta, como a oportunidade de que precisavam para vencer na vida. Algumas dizem que até tinham vontade de fazer algo, mas encontravam-se numa situação tão difícil, que não tinham condição nenhuma de efetivar projetos que porventura planejassem. Entretanto, ao entrarem para o programa, e através dele encontrarem alguma condição e incentivo, as beneficiárias procuram aproveitar a oportunidade para mudarem o rumo das suas vidas, voltando a estudar e acionando todo o seu esforço e força de vontade para utilizarem o período de um ano e meio durante o qual recebem o benefício de forma a construírem uma base de auto-sustentação para o período seguinte à desvinculação do programa. Assim, elas avaliam muito positivamente o programa, dizem que não o modificariam em nada, e consideram ter mudado muito suas vidas através dele porque tiveram empenho e força de vontade para saberem utilizar o benefício de forma produtiva e empreendedora, isto é, investindo em sua qualificação profissional (por exemplo pagando cursos) ou em algo que lhes pudesse fornecer renda (por exemplo, comprando materiais para trabalharem com artesanato ou culinária, ou produtos e equipamentos para trabalharem como manicuras e cabeleireiras). Aliás, este aspecto empreendedor se faz presente em várias palavras utilizadas pelas beneficiárias como parte do vocabulário com que descrevem e avaliam o PNF: investimento, lucro, produção, geração de renda, etc.

> "E a pessoa tem que ter **força de vontade** e **correr atrás**. Não é comprar, por exemplo, tu comprar uma coisa para trabalhar e largar lá. Tem que correr atrás mesmo, **lutar** por aquilo que a gente quer, né? Mesmo correndo do fiscal, mas a gente tem que lutar por aquilo, né?". (Aline, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

> "Eu acho que **eu ia pegar muito no pé dos outros**... Eu ia, eu, **por mim, eu ia ajudar a pessoa que eu ia ver se precisava ou não**. Não é questão de precisar é **se a pessoa está correndo atrás de alguma coisa para fazer**. Antes eu não era assim, sabe? Por exemplo, se eu visse uma pessoa precisando de alguma coisa, eu ia lá e dava, dava mesmo. Estou trabalhando, né? Pegava o dinheiro e dava, uma bobona, né? Depois que eu vi que **não adianta eu ajudar uma pessoa que a pessoa não quer se mexer**, não é? **Se essa pessoa não se mexer,**

> **essa pessoa não quer ajuda**, não é? Eu penso assim, agora, hoje em dia, saio com o meu dinheirinho, vou comprar os meus materiais para mim trabalhar, né? Comprar comida para os meus filhos". (Aline, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

É possível perceber, assim, que predomina nos discursos das beneficiárias do PNF a visão de que a superação da pobreza depende da força de vontade das pessoas, ou, em outras palavras, do esforço e merecimento de cada uma. Por isso se sentem tão satisfeitas pela participação no programa, porque acreditam que foram vitoriosas pelo próprio mérito, isto é, que fizeram por merecê-lo, cumprindo todas as prerrogativas do programa. Ao mesmo tempo, são bastante críticas em relação às beneficiárias que não souberam aproveitar a oportunidade e, tendo participado do programa, gastaram o dinheiro do benefício comprando mantimentos para a casa, pagaram contas e dívidas ou fizeram melhorias em suas casas e que, enfim, não investiram o dinheiro de forma a gerarem renda.

> "Acho que se tivesse, assim, uma **força de vontade** bem grande pra poder lutar por aquilo que eles querem, acho que melhoraria um pouco, não é? Porque, assim, eu não fui favelada, mas, quando criança, já fui menina de rua, fui criada na rua. Eu vi bastante coisa assim, pobreza mesmo, né? De não ter nada, nada, nada pra se comer. Então, quer dizer, **acho que a gente só fica naquilo se a gente quer realmente**. Se a gente acha que o nosso mundinho é aquele. Agora, se a gente lutar pelo mundo melhor, eu acho que a gente consegue sair dessa. Eu consegui, como muitos já conseguiram. **Se a pessoa quer, confia em si mesma e sabe que pode mudar aquilo, muda**. Por isso que muita gente, às vezes, tem força pra fazer tudo na vida da gente e mudar a nossa própria vida. Está dentro da gente mesmo. Pode ser um viciado, poder ser um favelado. Tudo, nós temos um pouquinho de esperança e um pouquinho de força dentro da gente. Se a gente procurar, a gente acha e a gente consegue sair dessa miséria, dessas dificuldades que aparecem, né? Essas barreiras que, às vezes, são imensas". (Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

> "E todos esses planos que vêm pra gente, **esses benefícios, pra quem sabe utilizar, é bom**; agora, quem não sabe, infelizmente, que tem uns que não sabem, né? Eu não tenho o que falar, só tenho coisas

> boas a falar desses planos que vêm pra cá. Só basta a pessoa saber usá-los, né? O meu, infelizmente, vou sair agora, mas eu espero que quem entre no meu lugar consiga também fazer bom uso, consiga também boas coisas com isso, com esse trabalho, que é bom, viu?". (Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

> "Tem gente que pega esse dinheiro e fala: 'ah, não vou fazer mais nada!'. Não, você tem que fazer alguma coisa que é pra você. Depois que acabar, e daí? Vai ficar de braço cruzado?" (Idalina, beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

> "Tem gente que entra no PNF, acha que é só para ganhar dinheiro e ficar dormindo, né? Se a gente não correr atrás dos objetivos que a gente tem, a gente nunca vai para frente, né? E continuar com os meus estudos também; eu achei muito bom". (Aline, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

Consideram, assim, que uma das grandes vantagens ou um dos pontos mais positivos do PNF é a exigência de contrapartidas. Quando perguntadas sobre o que mudariam no programa, se pudessem administrá-lo à sua maneira, elas na maioria das vezes disseram que não o mudariam em nada, que apenas seriam mais rigorosas na cobrança das contrapartidas, isto é, no controle do gasto do dinheiro e na verificação do cumprimento do plano estabelecido para cada família. Algumas chegaram a dizer que seriam mais criteriosas também na seleção, para inclusão no programa apenas de famílias cujas representantes fossem realmente transformar o benefício em investimento para geração de renda. Por outro lado, criticaram outros programas de transferência de renda, como o Bolsa-Família, que não exigem, além da manutenção das crianças na escola e acompanhamento de suas condições de saúde, contrapartidas das famílias beneficiárias em termos de trabalho ou mesmo de atitudes para reverterem a condição de pobreza ou desemprego em que se encontram. Da perspectiva das beneficiárias do PNF, tais programas são assistencialistas porque não incentivam a mudança, mas a continuidade da situação de pobreza, devida ao comodismo e à falta de força de vontade. Coerentemente com esta opinião, as beneficiárias do PNF afirmam que superar a pobreza depende do esforço e empenho de cada um,

pois “ficar esperando imóvel, de braços cruzados, cair do céu”, não vai resolver nunca o problema. Vêem a si próprias como exemplo de que com força de vontade e trabalho é possível viver com uma certa dignidade[60].

> “Se não tivesse essas reuniões, se não tivesse que fazer nada, eu acho que não teria graça, porque você não saberia o porquê que você está recebendo aquele dinheiro, pra quê ele realmente está vindo até as tuas mãos. Porque você ir lá, receber o dinheiro e vir embora é simples, mas o porquê, o fundamento dele, é legal você ficar sabendo, eu concordo com isso”. (Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

> “Com esse dinheiro você tem que fazer renda pra você. Não é assim: pegar o dinheiro e gastar com besteira. Tem que gastar pra você, **gerar renda pra você. Gerar renda pra família** né, que é uma ajuda. E se você for se organizando, você consegue”. (Idalina, beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

> “Eu acho certo que eles cobrem que a gente volte a estudar, porque com estudo já é difícil, imagine sem estudo, né? Porque o que mais a pessoa precisa é o emprego, porque com emprego a pessoa estabiliza em tudo. As crianças, também, terem que estar na escola. Tem criança jogada por aí, a pessoa pega o dinheiro e não sabe o que faz. **Esse é o ponto forte. Tem mesmo que exigir, se tá dando, quer receber também, quer que você mostre.** Podia aumentar também a vaga, porque é uma lista de espera muito grande. Conheço gente que tá na lista de espera e que podia, pelo menos, pra receber aquela ajuda financeira, a pessoa ir fazendo um curso enquanto tá na lista de espera, pra ver se a pessoa tá mesmo interessada ou se tá só atrás do dinheiro e mais nada. ‘Não, você vai fazer um curso seis meses”. (Andréia, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

> “Não tem nada contra, tudo que exige tá certo. Eu acho. **Porque se você ganha de mão beijada, a pessoa não se toca, então, a pessoa**

[60] Apesar disso, algumas beneficiárias relatam as dificuldades do empreendedorismo para os pobres: são obrigadas a venderem fiado e, com isso, muitas vezes acabam tendo prejuízo em vez de lucro; as condições de trabalho são precárias e as possibilidades de crescerem no negócio são pequenas, frente à escassez de capital. Esbarram, muitas vezes, em barreiras legais, como a obtenção de alvará para comércio ou licença para produção e venda de alimentos na praia.

pensa que esse dinheiro é pra tu gastá... Então eu acho que precisa ser assim, porque se você precisa, tem que mostrar que quer melhorar. **Não adianta ficar de braços cruzados**. Eu acho. Muita gente não muda em nada, não muda em nada. Tá bom, **tem que estudar, vamos estudar, tem que aprender, melhor pra gente, não é a toa que a gente aprende(...).** Ah, não, se não tivesse nenhuma obrigação, aí não ia dar certo, eu acho que não ia dar certo, porque uns iam obedecer e outros não, eu acho que tá certo, não tenho nada contra, eu não mudaria em nada. Mesmo assim eu não mudaria, eu acho que **tem que ser assim mesmo**, como se diz, **castigado**, né? Eu acho, pra mim eu não mudaria em nada, eu acho ótimo". (Idalina, beneficiária do PNF de Santos, 19/01/2006).

"Eu acho assim, eu acho que eles têm que ver, por exemplo, as pessoas vão receber o dinheiro, então a assistente social tem que ver se a pessoa vai fazer aquilo mesmo que a pessoa prometeu que vai fazer para a assistente social, entendeu? E não pegar o dinheiro e gastar em outras coisas, entendeu? E pegar no pé das pessoas pra fazer e correr atrás para ver se vai para a frente mesmo, era isso que eu queria. Continua pagando, só que tem que ver se a pessoa tem força de vontade, e não dar o dinheiro para a pessoa ficar dormindo, né? É isso que eu penso.Tem muita gente que recebe e compra material. Igual, tem uma mulher aí, que é assim. Olha, eu não sei. Eu sei que a pessoa comprou o carrinho, mas o carrinho está parado, né? Não adianta. **[Se] eu vou comprar uma coisa para eu trabalhar, eu vou ficar dormindo até meio-dia, duas horas da tarde? A pessoa tem que ter força de vontade para lutar por aquilo que a gente quer**, não é? É isso que eu penso. Às vezes tinha que ir mais, para **não deixar as pessoas acostumarem**, entendeu? Para ver, por exemplo: prometeu fazer o curso? Ir lá, ver se a pessoa está fazendo mesmo, se o nome da pessoa está lá ou então se pessoa está no curso, porque não adianta você dar o nome e não ir no curso, né? Eu já fiz muito curso. A pessoa ia, dava o nome e não ia nos cursos, entendeu? Aí eu acho errado é isso. Tem que ver se a pessoa está fazendo o curso, para ver também se a pessoa está trabalhando naquilo que a pessoa falou. Porque **se a pessoa tiver força de vontade, ela vai pra frente. Se a gente tem força de vontade pra trabalhar**, né? Eu acho assim, se eles dessem para mais gente, primeiro tem que ver as pessoas, se a pessoa vai fazer o curso, se a pessoa vai comprar um material para trabalhar, né?

> Mesmo que seja pouco dinheiro, entendeu? Que fosse dez reais, mas se a pessoa vai comprar o material para trabalhar ou se a pessoa tem coragem de ir, de ir para frente, entendeu? Coragem de sair na rua vendendo alguma coisa. **Tem que correr atrás de quem tem força de vontade de lutar**, entendeu? É, porque **tem gente que recebe o dinheiro para ficar em casa dormindo**: é comprar o material e deixar lá, jogado. Amanhã ou depois eu pergunto: perdeu o material, não é?" (Aline, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

Fica perceptível, então, que a concepção de cidadania que predomina entre as beneficiárias do PNF possui um caráter fortemente liberal , pois que é focada no indivíduo e no trabalho e parte da perspectiva de que cada um deve dar a sua contribuição para a produção da riqueza e, dessa forma, participar do mercado consumidor. Há, portanto, uma relação intrínseca entre direitos e deveres, um sendo a contrapartida do outro, como ocorre, aliás, no próprio PNF. As beneficiárias não sabem dizer se a renda mínima é um direito ou não, mas consideram-na uma ajuda bem vinda; mais que isso, o programa representa para elas uma troca de favores, em que o Estado entra com o benefício e elas com a sua disposição, esforço e trabalho. Assim, se o benefício constitui um direito, é porque, em troca, elas fizeram a sua parte, cumpriram com os seus deveres, conforme estabelecido no Plano de Atendimento Individual Personalizado.

> "Oh, eu não sei, não [se este benefício é um direito], não posso responder porque eu não sei. Que eu achei bom, eu achei, porque ajudou muito eu, né? Porque praticamente meus filhos e eu, o meu marido, estava na rua, né? Para mim, ajudou bastante". (Aline, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

> "Eu acho que [dar esse benefício] é o máximo que os governantes pode fazer, não só aqui em Santos, mas em todas as cidades deveria ter. Eu acho que é uma **obrigação** deles, porque eles tão ali pra ajudar as pessoas e nem pensa no pobre, **só porque tá lá em cima**, porque ganhou. Eu acho que **é a obrigação deles, sim, ajudar** muito mais as pessoas. Porque não são todas as pessoas beneficiadas. Você vê tanta gente carente, precisando". (Aline, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

"Sim, [eu me considero cidadã] porque eu faço parte da sociedade. Só que agora, assim, que você tem mais... Você vê as pessoas... O meio social, assim, que mudou. Eu vivia em casa, bitolada. Novela, novela, jornal não... Agora eu vejo o jornal. Às vezes você nem sabe o que você tem direito ou não. Igual quando você vem aqui, ela fala que você tem direito à educação, à escola, à alimentação, isso é um direito seu. **A gente nem sabe que tem direito, passa tanta dificuldade**. Eu vim atrás da assistente social por causa do Bolsa Família, não que eu soubesse, que se eu corresse, eu ia conseguir... Que é o certo, a pessoa tem que ter uma renda, né. Dependendo da situação, eu acho que é direito do cidadão. Uma oportunidade". (Andréia, beneficiária do PNF de Santos, 25/01/2006).

"Olha, eu não sei, **eu não sei te dizer se é um direito meu**, mas eu sei que, quando ele chegou, ele chegou em boa hora e está todo mundo de parabéns, **mas eu não sei te dizer, te responder se é um direito do cidadão.** Eu não sei, né? Eu não estou muito a par disso, mas o benefício veio e veio em boa hora, sabe? Agora eu não sei se é, se é realmente. **Eu acho que é um favor que eles me fazem**. Eu penso assim, eu vejo assim: **é favor por favor**, não é? Eu não sei se é, não sei te dizer se é obrigação deles. Não, eu não penso assim, mas eu concordo que, **se eles estão dando essa oportunidade de melhorar a nossa vida, não custa nada a gente retribuir com alguma coisa**, não é? Então eu acho assim. Eu penso assim, não penso que é obrigação deles, não, **penso que é um favor que eles nos fazem e a gente faz o favor também**. Ah, na realidade, a gente não está nem prestando favor a eles, a gente está prestando favor a nós mesmos". (Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

"É [me considero cidadã porque cumpro deveres], porque, assim, eles ajudam, não é? E eu estou fazendo a minha parte também, eu não estou só recolhendo dinheiro. Eu estou fazendo a minha parte, não é? Então eu me sinto cidadã, sim". (Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

"Eu sou cidadã porque eu sou santista, né? Sou Santista, fui nascida e criada aqui. Eu cumpro os deveres, não é? O que deus mandar eu fazer, o que todo mundo mandar eu fazer, eu cumpro. Eu acho que a pessoa ser cidadã também é a pessoa ser honesta, né? Se a gente tem

> o direito da gente, a assistente social tem os direitos dela de cobrar o que a gente está fazendo. De cobrar, por exemplo, a gente recebe o dinheiro, elas têm o direito de cobrar se a gente está fazendo mesmo, ou se a gente está gastando o dinheiro à toa, entendeu?". (Aline, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

Finalmente, cabe notar que a visão de política prevalente entre as beneficiárias do PNF parece ser sempre referida aos partidos e aos chamados políticos profissionais, que seriam desonestos, corruptos, e nunca dispostos a atender aos interesses dos mais pobres. É uma visão em que a política é externa às beneficiárias, ou melhor, em que a política interfere em suas vidas, mas não faz parte integrante do seu dia-a-dia. O contato que têm com o Estado se dá prioritariamente através dos serviços públicos a que têm acesso, e não através da ocupação de espaços públicos nos quais possam participar de debates e tomadas de decisão (como conselhos, por exemplo). Enfim, apesar de afirmarem que sua participação política aumentou depois de terem sido inseridas no PNF, porque procuram estar mais informadas sobre o que os políticos dizem, prometem, fazem e deixam de fazer, vêem, no entanto, sua participação quase que restrita ao voto. A exceção é uma beneficiária que, após um convite, se filiou a um partido político (o PMDB) no intuito de obter melhorias para o bairro onde mora. De qualquer forma, percebe-se que, de um modo geral, o mundo da política se restringe, para as beneficiárias do PNF, à esfera formal. Sua postura política é mais passiva que ativa, como aliás fica perceptível pela própria forma como se posicionam em relação às técnicas e ao programa de renda mínima de que são beneficiárias: com aceitação e gratidão (em contraposição a uma postura mais crítica ao programa).

> "Basta ter um político de pulso forte, um político honesto, que é difícil, mas se tivesse um político mesmo bom, daqueles que 'agora eu vou mudar as coisas!'... Jogamos todas as cartas pelo Lula, eu já chorei muito. No início, assim, eu tive uma grande decepção, né? Porque a gente, eu falava assim: 'meu Deus, vamos ver se o Lula entra, tudo muda, porque ele era um operário, ele foi pobre, ele foi muito pobre'. Hoje **ele está lá em cima** e não está fazendo o que tem que fazer, o que tem que ser feito por nós, não é? Não digo por mim, mas para quem

> necessita mesmo, que está muito necessitado lá em baixo, foi uma decepção, mas tudo bem, fazer o quê? A gente não pode fazer nada, porque **os grandes** não deixam, né? Se você quiser, não adianta você lutar por uma coisa que eles lá, os **grandões**, não querem mudar, não é? O pobre, se nós vamos falar alguma coisa, não tem como chegar até eles pra falar. Já pensamos, já, já pensamos. A gente tinha as reuniões lá na ACC, eles estavam pensando em fazer isso, mas o que que adianta? Não adianta, vão lá, vão ouvir e vão ficar por isso mesmo, porque nós somos povo. Apesar que, se todo esse povo tivesse um pensamento só, não é? Uma **união** maior entre todos os povos, eu acho que, forçando a barra lá em cima... Não é com violência, nem com xingamento, nem com nada disso. **Conversar, uma conversa seria bom**, se tivesse umas reuniões assim, que você pudesse participar, né? A associação pudesse participar, seria legal, mas é difícil ter isso, né? Essa oportunidade. (Vilma, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

> "Os políticos não fazem por onde, né? A gente que, principalmente a gente que tem baixa renda, não tem opinião nenhuma, porque eles colocam a opinião da gente na gaveta, entendeu? E quem manda é mais os grandes, os pequenos não mandam em nada, né?". (Aline, beneficiária do PNF de Santos, 20/01/2006).

2.3. Santo André: O Importante é Participar

Criado em 1997 sob outra denominação, o Programa Família Andreense passou por várias modificações até chegar ao estágio em que se encontra atualmente. Assim como acontece em Santos, o programa Família Andreense também foi marcado pelo exemplo campineiro de realização de reuniões sócio-educativas, com a diferença que, neste caso, elas ocorriam quinzenalmente. Contudo, as diferenças no funcionamento e dinâmica das reuniões dos dois programas são patentes.

Segundo contou uma beneficiária, o processo de inclusão das famílias no programa baseou-se em uma pesquisa feita pela prefeitura municipal de Santo André, visando conhecer as famílias mais carentes do município, potencialmente

público-alvo do programa. Nesta pesquisa, técnicos da prefeitura visitavam os bairros mais pobres da cidade e avaliavam as condições sócio-econômicas das famílias, que depois eram chamadas a participarem de uma reunião na qual famílias cadastradas foram selecionadas. Deste modo, percebe-se que, diferentemente do PNF de Santos, a inclusão no Família Andreense segue critérios menos subjetivos e mais transparentes, visto que não são as famílias que procuram pelo programa, mas, ao contrário, são elas que são procuradas pela prefeitura, com base no levantamento prévio realizado, e não na predisposição das famílias ou de suas representantes em cumprirem com um termo de compromisso, e a seleção final é feita em reunião pública, como contou uma beneficiária:

> "Antes eles fizeram várias pesquisas lá em cima. As moças se identificavam, que era da prefeitura, via tudo, aí procurava. Via as casa lá, né, os barraco, perguntava de que família era, aí formaram uma reunião naquele salão grande, daquela escola de samba ali embaixo. Aí veio o prefeito e muita gente e falaram das famílias que tinham sido cadastradas que iam entrar no projeto". (Marialice, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

Este tipo de procedimento, que procura envolver e reunir as pessoas de uma comunidade, que moram numa favela ou no mesmo bairro, parece estar presente, conforme relatam as beneficiárias do Família Andreense, em outras ações da prefeitura (como o Orçamento Participativo e o projeto Sementinha) e na dinâmica de funcionamento do próprio programa. A avaliação que as beneficiárias fazem das reuniões sócio-educativas é positiva, pois se constituem num espaço de reflexão coletiva, diálogo, troca de experiências e discussão.

É interessante notar que a forma como as beneficiárias vêem o programa e se vêem no programa é distinta do que acontece nos demais municípios. Alguns detalhes do depoimento das beneficiárias chamam a atenção. A forma como se referem às técnicas do programa é um exemplo: chamam-nas pelo nome, sem o uso de qualquer pronome de tratamento, como "dona" ou "senhora" (forma como as beneficiárias do PNF de Santos se referem às técnicas), que são indicativos, ao

mesmo tempo, de respeito e autoridade. Esta liberdade com que se relacionam com as técnicas do programa coincide com outras atitudes, de ambas as partes, descritas pelas beneficiárias, que ajudam a corroborar a idéia de que a relação que se estabelece é relativamente horizontal e igualitária (diferentemente do que foi observado nos outros casos).

Além de considerarem as técnicas como amigas, como nos outros municípios estudados, as beneficiárias de Santo André disseram ter tido incentivo e liberdade para falarem durante as reuniões, pois não se sentiam constrangidas e reprimidas, mas, pelo contrário, tinham liberdade para falar e se sentiam compreendidas pelas técnicas.

> "Depois que eu comecei a participar da reunião, eu comecei a me soltar mais. Porque todo mundo falava, e eu não. Então, por que é que só eu ia ficar calada? Resolvi falar também e parece que isso abriu a minha mente. Daí pra frente eu não parei mais. Ficava com vergonha, tinha vontade de dar opinião, mas não tinha coragem. Uma vez fui no OP [Orçamento Participativo] e fiquei morrendo de vontade de falar, mas não tive coragem, porque pensei: 'eu? Eu vou no microfone?'. Agora eu falo. Se eu tenho que falar, eu falo mesmo!". (Reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 23/05/2005).

> "Bene1: Ah, **a gente ficou mais aberto para comentar, conversar, esclarecer dúvidas**. A minha vida mudou. Bastante. Através da união; da união e através das orientações que elas davam.
>
> Bene2: Nas reunião **a gente aprendeu a ter mais liberdade para falar**. Porque antigamente a gente se sentia tão oprimida que a gente tinha vergonha de chegar para as outras e conversar". (Reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

> "Vocês [técnicas] foram muito boas pra nós. **Compreendeu a situação da gente. A situação nossa.** Às vezes explicava pra gente coisa que a gente não entendia, né? Então agora vai deixar muita saudade... Foi tudo muito bom!". (Mônica, beneficiária do Programa Família Andreense, reunião dia 16/05/2005).

Uma observação que chamou a atenção no comentário de uma beneficiária foi a do aprendizado que teve com as reuniões, devido ao diálogo que se

estabeleceu, à troca de experiências e ao que foi dito pelas demais beneficiárias, vizinhas, e não necessariamente pelos técnicos:

> "Eu acho que nas reuniões a gente aprende muito, é muita troca de experiência. Até mesmo com as pessoas que moram dentro do núcleo. **Não precisa ser com os técnicos que vêm aqui.** Porque você não tem tempo de ir na casa do vizinho conversar. Mas nas reuniões você tem tempo de ouvir o que o vizinho vai te falar". (Reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

Ademais, segundo as beneficiárias, não eram apenas as técnicas que falavam e ensinavam, como se fossem elas as donas da verdade, cujos conhecimentos e conselhos devessem ser seguidos inquestionavelmente pelas beneficiárias, o que poderia constrangê-las a expressar suas opiniões contra o argumento de autoridade das técnicas. Em vez disso, parece que o que era valorizado nas reuniões era justamente o conhecimento e as opiniões e experiências das beneficiárias, que afirmaram falar até mais que as técnicas nas reuniões, e muito à vontade:

> "Não era aquelas pessoas que você sentasse e elas só falava. Elas mais escutavam do que falavam. A gente tinha muita liberdade para falar". (Suzana, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

Percebe-se, assim, que na relação que se estabelece entre técnicas e beneficiárias através do programa, há um sentimento de co-responsabilidade. As beneficiárias não vêem as técnicas como autoridades a serem obedecidas e nem o programa como um plano fechado e imposto, do qual devessem apenas cumprir as regras e exigências. Numa postura bastante distinta das observadas em Jundiaí e Santos, onde as beneficiárias dos programas de renda mínima locais respectivamente criticaram o abuso das regras e exigências impostas pelo PAGRM e concordaram quase que completa e unanimemente com as contrapartidas requeridas pelo PNF, em Santo André as beneficiárias criticaram o programa Família Andreense, porém não como quem reclama de uma imposição,

e, sim, como quem tem interesse em melhorar o programa, adequando-o a seus interesses. Em outras palavras, as beneficiárias do Família Andreense se mostraram mais propositivas em relação ao programa, apontando suas falhas, mas também possibilidades para corrigi-las e aperfeiçoá-lo. Esta proximidade que sentem em relação ao programa pode ser observada no diálogo a seguir, em que as beneficiárias discutem a recente mudança por que passou o programa, que consistiu basicamente na diminuição do valor do benefício recebido por cada família e no aumento do tempo de vinculação de cada uma ao programa e do número de famílias atendidas:

> "Beneficiária 1: Eu achei errado, porque tem pessoas que não precisam do programa.
>
> Beneficiária 2: Eu não achei errado. Porque o renda mínima tinha estruturação de dois anos. Depois de dois anos você tinha que sair do renda mínima. Agora, com o Família Andreense, não, enquanto você tiver criança na escola você está participando. Eu tenho filha de cinco anos, até se ela fazer 16 anos ela vai ter ajuda na escola. Porque não adianta nada ela dar R$ 264,00 pra mim e uma outra que precisa não receber nada. Eu achei certo o que eles fizeram.
>
> Beneficiária 3: E tem outros que precisam e que deviam ter continuado com o mesmo valor. Há pessoas que ficaram desempregadas. E aqueles que não precisam não tinham que entrar. Então eu achei certo. Porque não adianta nada eles dar R$ 264,00 pra mim e outra pessoa que precisa ficar sem nada. Tem muita gente que precisa, não só nesse núcleo, em outros núcleos também.
>
> Beneficiária 4: Ó, são 15 mil pessoas eles falam, nesse programa. Quando uma prefeitura vai pagar R$ 264,00 para 15 mil pessoas? Aí eles vão pagar as pessoas, o resto vai parar. O que eles deveriam fazer mais então? Eles deveriam abrir mais frente de trabalho. Para as pessoas poderem ta entrando". (Reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

Outro aspecto interessante observado na fala das beneficiárias e que revela esta proximidade e co-responsabilidade que sentem em relação ao programa são as críticas que fazem ao programa, mas que na verdade podem ser entendidas como uma auto-crítica, visto que são endereçadas a elas próprias, beneficiárias do

programa. Reclamam, por exemplo, da falta de participação de todas as beneficiárias nas reuniões, avaliando que elas poderiam ter sido mais proveitosas se houvesse maior participação:

> "Na minha opinião eu gostei de todas as reuniões. **Teve algumas coisas um pouco falhas, como esse negócio de todo mundo participar, de todo mundo decidir. Isso aí ficou um pouco falho, porque muitas vezes muitas pessoas ficavam sem falar e outras pessoas falavam demais. E assim, a gente combinou, ainda lá no começo das reuniões, de fazer uma cooperativa e, até agora, nada!** Todo mundo se prontificou de trazer alguma coisa que soubesse fazer, algum trabalho que soubesse fazer ou, então, de passar para as outras pessoas algum trabalho que soubesse fazer e isso também ninguém fez. Por exemplo, só eu que trouxe alguma coisa que eu fiz. Todo mundo falou que ia trazer alguma coisa. E todo mundo sabe fazer alguma coisa". (Juliana, beneficiária do Programa Família Andreense, reunião dia 16/05/2005).

Além disso, reclamam quando as regras estabelecidas por elas próprias, em relação à assiduidade e pontualidade, não são obedecidas por todas, e até criticam a falta de rigor das técnicas, que não puniram aquelas que descumpriram as regras. Ao que parece, em clara distinção em relação ao PAGRM de Jundiaí, em Santo André as beneficiárias do Família Andreense não vêem as regras como impostas de cima para baixo; em vez disso, sentem-se, elas próprias, como defensoras de regras que ajudaram a criar – através de um processo, descrito por elas, de discussão e deliberação realizado como parte da dinâmica das reuniões do próprio programa –, e com as quais, portanto, concordam minimamente. Daí porque vêem como prejudicial o seu descumprimento: porque representa, em certa medida e em algum sentido, uma quebra do acordo que elas mesmas firmaram entre si. Dessa forma, parece que prevalece não uma relação de exterioridade, mas de intimidade entre beneficiárias, técnicas e o programa.

> "Não podia faltar nas reuniões. Eles falavam isso. Mas tinha muita gente do nosso grupo que não ía na reunião e que recebia o dinheiro...". (Suzana, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006)

"Rosemeire: Eu gostei das dinâmicas e aqui eu aprendi muito, a respeitar mais o próximo. O que eu já sabia, eu procurei aperfeiçoar. Saber que o meu direito começa onde o do próximo termina. Aumentou minha auto-estima, melhorou a minha vida financeira, a convivência com os meus vizinhos... E o que eu menos gostei, apesar de que não aconteceu comigo também, que eu poderia ter chegado e voltado várias vezes por motivo de atraso, é que **nós fizemos um [acordo] e até chegamos a assinar um papel sobre regras, e essas regras na maioria não foram cumpridas, como horário, quando faltar, dar explicação, se chegar atrasado, se explicar, explicar porque chegou atrasado e todos vão votar se a pessoa poderia participar ou não da reunião, dependendo da explicação que a pessoa der.** E eu acho que, mesmo pra mim, porque, tipo assim, parei pra pensar um pouco nisso e, quando eu freqüentava um grupo da creche, sobre desnutrição, lá também tinha esse tipo de regras, e eu pensei assim que era pro bem da minha filha... E eu chegava atrasada, daí a moça que organizava lá, que fazia a reunião, me chamou assim no particular e me chamou a atenção, me sacolejou. Eu saí de lá e pensei 'ah, essa chata!', achando que ela é que tava errada, né? Aí depois no meio da semana eu parei pra pensar e falei 'não, eu tava precisando mesmo desse sacolejo', tipo: 'olha, acorda, desperta!'. Então foi disso que eu não gostei aqui...

Verônica: O que eu mais gostei... Eu gostei de tudo, gostei de conhecer vocês, gostei das nossas brincadeiras. **E o que eu não gostei foi o que ela acabou de falar, da regra que a gente tinha feito no começo e que não foi cumprida.** Porque eu nunca cheguei atrasada, mas muitas chegavam e sabiam que tinham aquele horário, toda segunda, e nunca chegava, chegava às 2 e meia, ia lá, participava... **E uma vez a gente foi votar pra uma não ficar e nós quase criamos um... Ah, a situação não ficou muito agradável, né, porque a gente votou pra ela não ficar, porque ela chegou já eram 2 e meia, 2 e 40...** Então foi só isso que eu não gostei, mas deu pra passar...". (Rosemeire e Verônica, beneficiárias do Programa Família Andreense, reunião dia 16/05/2005).

"A única coisa que eu achei ruim foi isso, porque foi combinado assim: de quando um tiver falando, o outro parar e ouvir, não todo mundo falar de uma vez só e isso aí não foi respeitado. Então o ponto

mais fraco foi isso, porque sempre tem". (Reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense dia 16/05/2005).

Esta postura um tanto crítica quanto ao programa não parece ser acaso, mas parte mesma do seu modo de funcionamento que, segundo apontam as beneficiárias, incentiva a sua participação inclusive para a tomada de decisões sobre o próprio programa, como parece ter sido o caso da escolha dos cursos de qualificação oferecidos a elas. Segundo contam, foram perguntadas sobre quais cursos gostariam de fazer e, ainda que sua demanda não tenha sido atendida inteiramente, pelo menos em parte o foi. E justamente conforme foram percebendo o seu lugar no programa, isto é, um lugar não subordinado, mas em certa medida até decisivo, as beneficiárias parece que foram também se sentindo mais à vontade para dar sua contribuição para o funcionamento do mesmo, fazendo críticas e proposições:

"Beneficiária 1: Você participa, **aí eles pedem uma opinião sua do que você queria que acontecesse.**

Beneficiária 2: A gente pediu o curso. E o único curso que veio foi o de empreendimento. Só. E ainda só teve na faixa de um mês o curso, ou melhor, três meses. Só e depois parou.

Beneficiária 3: Muitas pessoas não entendiam esse curso de empreendimentos e começou a participar (...).

Beneficiária 4: Não é que o curso é ruim, ele não é ruim, é que ele é pouco aproveitável. Se fosse um curso de informática seria mais aproveitável. Porque você faz um curso de empreendimento e você vai aprender a lidar com o que você ganha, com o que você gasta. É bom isso, mas eu acho que se fosse um curso de computação, de corte e costura, ou de pintura, seria muito mais útil. Se eu fizesse um curso de corte e costura seria mais fácil de arrumar um emprego, ou de computação. Porque eles dizem: 'vocês vão fazer um curso de investimento para vocês montarem uma cooperativa'. Você tem dinheiro para montar alguma coisa?

Beneficiária 3: **Eu achei muito legal porque foi uma iniciativa da gente.**

Beneficiária 4: Eu pedi curso de pintura, de corte e costura. Ou tipo a informática, que em todo lugar que você vai eles querem que você

> tenha um curso de informática. Um curso de pintura que você pode com certeza trabalhar na sua casa. Aí sim é um empreendimento. Você vem aqui, você aprende a pintar. Mas empreendimento de você montar uma cooperativa? Se a gente não tem nem dinheiro para comprar o arroz e o feijão direito!". (Reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

> "Esse curso de Empreendimento, empreendedorismo e Cooperativismo pra mim foi muito bom, conheci muitas coisas, muitos conhecimentos, fiz novas amizades, tanto com a professora, quanto com os colegas. Os negativos: está faltando a cooperativa pra gente poder trabalhar. Falta ter outros cursos, porque o de empreendedorismo fica muito difícil pra muitas pessoas que não têm muito conhecimento, muita cultura, fica enrolado. Então, se pudesse ter um curso menos complicado, seria mais fácil para as mulheres. Porque tem muita gente aqui no bairro que precisa de uma inovação, né? Então falta novos cursos pra toda mulher do bairro poder participar. E precisa também de mais inovação, porque as pessoas estão assim muito paradonas. Se tivesse alguma coisa assim mais inovadora, seria bem legal, uma atividade como uma oficina de teatro, etc...". (Juliana, beneficiária do Programa Família Andreense, reunião dia 16/05/2005).

Pela própria discussão compilada acima, fica perceptível que, em contraste com a concepção predominante entre as beneficiárias do PNF de Santos, as do Família Andreense demonstram a visão de que as alternativas para vencerem a pobreza são bastante restritas, pois condicionadas à possibilidade de obterem emprego; são um tanto céticas em relação ao empreendedorismo, diante da falta de recursos de que dispõem para um investimento que possa vir a ser lucrativo. Por isso, preferem cursos que possam lhes oferecer possibilidades reais de empregabilidade, pois vêem no desemprego a maior causa da pobreza – e não a falta de estudo ou de esforço individual, visões bastante presentes entre as beneficiárias do PAGRM de Jundiaí e do PNF de Santos.

> "Não sou pobre a favelado porque eu quero (...). Tem pessoas que passam um tempo procurando emprego e não acham. Isso é muita falta

de serviço. Tem muita gente desempregada que não encontra serviço". (Marialice, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

Por outro lado, enquanto as beneficiárias dos programas de renda mínima de Santos e Jundiaí se sentem satisfeitas por estarem recebendo o benefício, porque acreditam que estão fazendo a sua parte ao darem sua contrapartida em trabalho e esforço para geração de renda, em suma, que estão fazendo por merecê-lo, as beneficiárias de Santo André não demonstram a mesma satisfação mas, ao contrário, até um certo constrangimento por fazerem parte do programa, pois se sentem inúteis ao receberem dinheiro sem estarem empregadas. A angústia de suas falas perante a vontade de trabalhar expressa o dilema que constitui o cerne do debate da política social nos dias de hoje, qual seja, o de como viver numa sociedade baseada no trabalho assalariado quando já não há trabalho para empregar uma boa fatia desta sociedade. Conforme elas dizem, o ideal seria que estivessem trabalhando e recebendo um salário em troca. Isto, sim, seria motivo de orgulho para elas:

"Beneficiária 1: Eu acho que esse dinheiro que vem da família andreense, renda mínima, não mudou em nada. Eu vejo, pelo menos para mim, eu vejo que a única coisa que melhorou é essa urbanização que eles estão fazendo, porque de resto, não mudou em nada. Já faz tempo que eles estão falando, mas não começou. Agora, porque é ano de eleição, eles vão mexer. Mas de resto...

Beneficiária 2: Eu acho que mudou, de alguma forma mudou. Porque antes não tinha esse dinheiro e era mais difícil aqui.

Beneficiária 3: Pra mim ajudou muito. Tem dinheiro para comprar as comidas agora. O dinheiro fez muita diferença para mim.

Beneficiária 4: O ideal seria que todo mundo trabalhasse.

Beneficiária 5: É, com serviço todo mundo melhora.

Beneficiária 4: Eles deviam abrir mais frente de trabalho. Porque eu prefiro trabalhar. Nem que for para receber R$ 100,00, mas pelo menos eu tô trabaiando. Eu tô trabaiando. Porque senão a gente se sente inútil.

Beneficiária 5: Tem pessoas da Família Andreense que entrou na frente de trabalha e a pessoa muda.

> Beneficiária 4: A gente fica com auto-estima.
>
> Beneficiária 5: Mesmo que for uma coisa como cortar capim, que é trabalhoso. Mas aposto que a pessoa prefere estar ali trabalhando do que ficar sentada esperando cair do céu os R$ 95,00 (...).
>
> Beneficiária 1: Eu não sinto orgulho de receber, não. Eu não sinto orgulhosa de dizer assim: 'eu recebo o Família Andreense'. Eu me sentiria muito melhor se eu dissesse: 'eu trabalho no Família Andreense e recebo um salário". (Reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

Portanto, embora com opiniões diferentes a respeito dos programas de renda mínima a que estão vinculadas, tanto as beneficiárias de Jundiaí e Santos quanto as de Santo André compartilham do mesmo desejo por emprego e da mesma visão do trabalho como substrato da cidadania. Aliás, também entre as beneficiárias do programa Família Andreense predomina uma concepção de cidadania ligada à nacionalidade, mas também a direitos e deveres:

> "Eu me considero cidadã, porque nasci aqui, sou brasileira e trabalho, gosto de fazer o que eu faço e me sinto uma cidadã". (Marialice, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

> "Eu me considero cidadã porque eu tenho os meus direitos. Eu tanto tenho deveres a cumprir como tenho direitos também". (Suzana, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

Apesar das beneficiárias verem no trabalho o substrato da cidadania, e de considerarem, ao mesmo tempo, que a direitos correspondem deveres, ou seja, a despeito de revelarem uma concepção de cidadania norteada pela lógica da troca, as beneficiárias do programa Família Andreense consideram o benefício que recebem um direito, ainda que recebê-lo possa ser estigmatizante... A justificativa, entretanto, respeita a lógica da contrapartida: têm o direito ao benefício porque, uma vez que dão sua contribuição ao Estado, através de impostos, têm o direito de também receberem dele uma contraparte. Na verdade, vêem-no como um direito porque consideram justo que pessoas desempregadas recebam um auxílio

do Estado para sustentarem suas famílias, já que o desemprego não é culpa delas. O benefício seria, então, um direito para quem precisa.

> "Deixa eu ver se eu consigo explicar: a gente é tudo desempregado, sem condições de ter direito, sem condições de ter... Acho que nada mais justo do que a prefeitura ajudar a gente. Que nem, se eu tivesse uma casa, ia pagar impostos. Se eu tivesse emprego, ia pagar INSS. Eu já tive emprego registrado e já paguei muito imposto. Agora que eu estou desempregada, nada mais justo do que eles ajudarem a gente. Eu acho que isso é um direito nosso". (Suzana, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

> "Se tem uma pessoa que trabalha registrado e recebe bem, eu acho que seria demais. Receberia esse beneficio para quê? Não precisaria. Mas seria direitos iguais...". (Verônica, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

Finalmente, é importante salientar a relação que as beneficiárias do programa Família Andreense têm com a política. Diferentemente do que foi observado em Jundiaí e Santos, em que as beneficiárias dos respectivos programas de renda mínima demonstraram exterioridade em relação ao mundo da política, as de Santo André revelaram ter com ele uma relação muito mais intrínseca, incorporada ao seu dia-a-dia. Dessa forma, a política parece significar para elas não apenas voto e eleição no interior das esferas formais de participação, mas uma prática de discussão, debate e deliberação que perpassa o cotidiano de suas vidas. Ademais, elas também revelam proximidade quanto ao poder público, conhecendo várias ações e serviços sociais públicos e, mais do que isso, até participando da operacionalização dos mesmos, por exemplo, como agentes de saúde, comparecendo às reuniões do Orçamento Participativo e das Equipes Locais. Ao que parece, há um entrosamento grande das beneficiárias nas comunidades em que vivem, de tal forma que, ao acessarem um serviço ou política pública, acabam participando de uma rede, pois que da mesma forma como são informadas sobre as ações públicas, também disseminam o aprendizado e as informações que obtêm:

"Mônica: Então, muitas vezes, o pouquinho que eu aprendi aqui, eu passei pra frente.

Rosemeire: o que eu aprendi aqui eu também passei pr'as pessoas.

Valéria: Bom, eu gostei e inclusive trouxe a minha vizinha pra participar da reunião e ela gostou e me disse: 'Nossa, menina, as reuniões são importantes, né? Gostei muito, eu vou vir mais vezes! As técnicas pegam lá no fundo e te levantam!'. E eu acho que ela veio mais umas duas ou três vezes. Ela também gostou, achou muito interessante". (Reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

"Ana: Até agora mesmo eu tava falando ali pra elas pra avisar que o ônibus vai sair e vai mudar de endereço porque eles estão em construção. Então eles vão fazer o panfleto e vão distribuir, porque o ônibus é sol e chuva, não dá, então a prefeitura alugou uma casa muito grande e então, quando vir o panfleto, eu vou distribuir o panfleto, vou sair nas casas entregando. A partir do dia 10 de junho vai ter um clínico geral, mais um no posto e um dentista pra adulto no posto e um no ônibus, na casa, né... (Comentários de várias: Ai que bom! É uma vitória! Ah, então agora eu vou arrumar o meu dente!)". (Reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

"Beneficiária 1: Nós achamos o Projeto Sementinha, né? Muitas mães foram beneficiadas e minha filha chegou até a participar e o que eu achei interessante no Projeto Sementinha é que as mães também tinham a parceria e iam lá fazer o lanche das crianças e as crianças iam lá e falavam: 'olha lá, aquela ali é a minha mãe, é a minha mãe que está fazendo o lanche!'. Então é mais um incentivo para a criança também e deu a oportunidade para muitas mães também, que as crianças não conseguiam vaga na escola. E o começo da urbanização também, que espero que continue. E o MOVA também, que muita gente que não terminou os estudos, que fizeram até a 1.ª série e não terminaram... Eu fui uma das pessoas que não terminei e fiz até a 4ª série no MOVA. E pra muitas pessoas que não são alfabetizadas, o MOVA é muito bom, muito interessante mesmo. Bom seria se as pessoas tivessem mais esforços, porque a minha vizinha mesmo, eu incentivo muito... (Janete interrompe: Bom seria se as pessoas se conscientizassem!). É, e o MOVA é aqui pertinho e o estudo é muito

importante na nossa vida, principalmente pra conseguir um emprego... E o programa de renda mínima, o Família Andreense, eu acho que chegou numa hora boa para as famílias carentes e... Santo André, no meu ponto de vista, faz 10 anos que eu moro aqui, e Santo André tem mudado muito, e pra melhor. Não só aqui no bairro, na Cidade São Jorge, mas no Núcleo Espírito Santo também. Nossa, quando eu mudei pr'aqui, era só mato e barraco, não tinha nada de novidade! Ah, o ônibus também, foi muito importante, houve uma melhoria na área da saúde. Apesar de haver muitas reclamações (uma técnica diz: 'é lamentável mesmo'), antes se a criança tava com febre, tinha que descer até aqui no posto e muitas vezes a gente não conseguia vaga. Pra fazer inalação tinha que caminhar tudo aquilo e agora com o ônibus aqui perto facilitou bastante. E por último é a melhoria das favelas, porque muitas favelas foram urbanizadas, a Tamarutaca, a Sacadura Cabral... Depois da urbanização eu fui lá, porque tenho umas colegas que moram pra lá, e ficou muito, muito bom mesmo! E é só e espero que continue assim, Santo André progredindo cada vez mais pra melhor!". (Reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 16 de maio de 2005).

"Beneficiária 1: Porque ali na favela, se você bobear, só se fala de droga. Aí você deixa seus filhos lá, o dia inteiro sem fazer nada, pra quê? Pra ficar ouvindo essas coisas que não presta. Talvez se fizesse um curso... Talvez esse projeto que eles fizeram agora, o Agente Jovem, que é um acompanhamento, eles fazem um trabalho dentro do grupo que eles participam, eles fazem esculturas, eles fazem passeios em Santo André, fazem teatro. Então, quer dizer, ocupa as pessoas que estão no Agente Jovem. Porque eles ficam parados. Então dizem eles lá, os prefeitos, que para você ter um Brasil melhor, as crianças têm que começar a partir de agora, entendeu?

Beneficiária 2: Porque você acaba vendo pessoa que acabou de fazer o terceiro colegial e não sabe de nada. Então eu acho que não compensa. Porque se você for passar um concurso você não consegue emprego. Porque você não aprendeu nada. Eu acho totalmente errado. A gente podia fazer um abaixo assinado, mandar pro Lula, para tirar essa Lei. Porque de analfabeto já basta...". (Reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

Portanto, de maneira um tanto diferente da que acontece entre as beneficiárias do PAGRM e do PNF, paras as beneficiárias do programa Família Andreense a participação política ultrapassa as esferas formais e se imiscui nas lutas de seu dia-a-dia para a conquista de melhores condições de vida, respeito e dignidade.

"Beneficiária 1: Que comunidade?

Beneficiária 2: É tudo mundo desunido, minha filha! Ninguém ajuda ninguém, não!

Beneficiária 3: Eu participo. No quê? Tinha reuniões antigamente. E tinha reuniões de planejamento. Mas não tem mais reuniões nenhuma. A não ser a comunidade lá da Igreja, a não ser isso. É verdade; não tô mentindo. Esse ano era para ter reunião do Orçamento Participativo (OP), mas também não teve esse ano e era para ter. Não teve O.P. então quer dizer, você vai participar do que naquela favela? De nada (...).

Beneficiária 4: Ah, antes a gente não participava de nada né, agora participa das reunião...

Beneficiária 3: Eu ía em toda as reuniões. Orçamento Participativo eu ia, reunião que eles fazia ali na favela eu ia.

Beneficiária 1: Eu nunca fui.

Beneficiária 3: Eu sempre participei (...).

Beneficiária 4: Eu acho que funciona esse OP. Eu acho.

Beneficiária 3: Eu acho que funciona (...). É assim, ó. Vai prefeito, vereador, vai muita gente. Tem no São Jorge, no Espírito Santo, um representante de cada área. Então **ali eles vão ver o que precisa melhorar no lugar onde você mora e o que está bom. O que vai ser feito no decorrer do ano**. Essas coisas que acontece. Urbanização foi conseguida assim, nessas votação do Orçamento Participativo. As creche, né? Fica sempre lotada, só tem uma e você não consegue uma vaga pro seu filho nunca. E a gente colocamo, a gente conseguiu. Então a gente conseguiu uma creche e uma escola mais perto do lugar onde a gente mora. E isso você consegue fazer no Orçamento Participativo. Se você faz um abaixo assinado e manda para a prefeitura, eles arquivam e você não consegue nunca.

Beneficiária 4: A urbanização da favela foi através do OP. Esgoto. Eles melhoraram a calçada.

Beneficiária 3: É, a melhoria que está tendo aí dentro do núcleo Espírito Santo foi mais por causa do OP". (Reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

"É eu acho que se as pessoas tivessem um pouco mais de incitativa tinha mudado um pouco mais. Pensar mais no próximo e lutar mais por seus objetivos seria diferente". (Matilde, beneficiária do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

"Beneficiária 1: O povo é burro. O povo não se junta todo mundo. Por que se a gente se juntar e fazer assim, assim, assim, que seja aqui em Santo André, se todo mundo se juntar e falar não tá bom, ninguém vai votar, pronto! O povo resolveu tirar o presidente Collor (...).

Beneficiária 2: A pessoa paga imposto, paga isso, paga aquilo outro, esperando melhoria lá onde eles moram. Aí o prefeito, o que ele faz, tira o dinheiro daqueles que pagou para ajudar a gente que tem menas possibilidade, aí eles acham que tá deixando eles a desejar. Se todo mundo aqui pudesse trabalhar e ninguém precisasse desse dinheiro da prefeitura, você concorda que a cidade de Santo André tava melhor? Não é verdade? O dinheiro que eles estão pagando pra gente, eles poderiam estar melhorando a saúde, o transporte". (Reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

"Beneficiária 1: Eu já participei de greve, já queimei pneu no meio da pista.

Ali em cima, uma vez mesmo a gente fechamo, colocamo um monte de pneu, tacamo fogo, porque tava sem água. Tava mais de três dias sem água o povo todo sem tomar banho. Aí fizemos o maior protesto. Veio polícia. Foi um protesto de melhoria.Tinha gente com criança que descia pra buscar água na bica. Só porque a gente mora ali vamo ficar três dias sem água? Não.

Beneficiária 2: Uma vez a gente fez uma manifestação ali, a gente fizemos porque a gente tava no nosso direito. Você não vai fazer uma manifestação que seja só para vandalismo. Se você tá fazendo uma manifestação, alguma coisa você tá querendo em troca. Por que eles não saem de lá e vêm conversar com o povo? Por que manda a polícia?

Beneficiária 1: Não, a gente fechou a avenida ali, porque tava todo mundo sem água. A polícia veio e mandou abrir, mas continuou fechada. Tacamo fogo nos pneu.

Beneficiária 2: Eu não concordo que eles mandem a polícia não.

Beneficiária 3: Eu concordo.

Beneficiária 2: Então o manifestante que saiba fazer a coisa bem feita e não atrapalhar a vida do outro... O vandalismo e quebrar tudo é errado, mas se você protestar por uma coisa que é da sociedade, não tinha que vir polícia, não. Era dever deles sair de lá e vir saber o que está acontecendo". (Reunião com as beneficiárias do Programa Família Andreense, 07/02/2006).

"Tem que ter manifestação, união, ir lá na prefeitura. Todo ano tem eleição e é a gente que elege. Então vamos mudar! Falta é união naquela favela, a parte de cima reclama da de baixo e a de baixo da de cima. E fica uma desavença. Mas tem que se unir! Uma andorinha só não faz verão!". (Beneficiárias do programa Família Andreense, 23/05/2005).

2.4. Campinas: Direito para Quem Precisa

Foram realizadas, em Campinas, nove entrevistas (duas em dupla) com onze beneficiárias do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), sendo dez delas mulheres e um homem[61]. Também foi realizada uma entrevista coletiva, na forma de reunião, com um grupo de cerca de sete beneficiárias, o que contribuiu para o fomento do debate entre elas sobre o programa, já que as reuniões sócio-educativas, que eram realizadas até meados de 2002, foram extintas, e, com elas, não só a obrigatoriedade, mas também a oportunidade facilitada pelo próprio programa de interação entre as beneficiárias. Por isso, recorrendo também a entrevistas realizadas ao longo do ano de 2001[62], será possível identificar nos discursos das beneficiárias as duas fases do PGRFM, com traços de continuidade e descontinuidade entre uma e outra, remetendo às

[61] Apesar de um dos entrevistados ser do sexo masculino, será mantida a referência, no coletivo, ao gênero feminino, já que, como afirmado antes, são de fato beneficiárias a grande maioria das representantes das famílias que recebem o benefício junto ao PGRFM.

[62] Tais entrevistas, num total de 24, foram realizadas por conta da pesquisa que originou minha tese de mestrado, sobre o PGRFM de Campinas. Ver JUSTO (2002).

modificações por que passou o programa em seu trajeto de doze anos de amadurecimento.

O perfil das beneficiárias entrevistadas não é muito homogêneo. Suas idades variam entre 20 e 65 anos, algumas nasceram em Campinas, outras em estados sobretudo do nordeste brasileiro; algumas são casadas (ou amasiadas), outras divorciadas (ou separadas); sua escolaridade varia do analfabetismo à conclusão do Ensino Médio, mas a maioria não chegou a terminar o Ensino Fundamental (nem a completar a quinta série). O traço mais comum entre elas é o fato de serem mulheres, pobres e mães de pelo menos dois filhos, com idades variadas, porém muitos dos quais ainda pequenos, motivo usado por algumas delas como justificativa que as impede de trabalharem. Quando podem, e conseguem algum emprego, quase majoritariamente “bicos”, trabalham como faxineiras, empregadas domésticas, auxiliares de serviços ou catadoras de lixo para reciclagem; eventualmente produzem salgadinhos ou peças em crochê para venda.

A visão que predomina entre as beneficiárias de Campinas em relação à pobreza é um tanto diferente daquelas compartilhadas pelas beneficiárias de Jundiaí e Santos, e mais próxima do que pensam sobre ela as de Santo André: acreditam que a principal causa da pobreza é a falta de oportunidades e, principalmente, de emprego. Embora reconheçam a existência de pessoas mais acomodadas e sem iniciativa, não consideram o comodismo uma característica generalizada e comum a todos os pobres, nem, tampouco, conferem a ele a principal causa da pobreza. Portanto, também não depositam sobre os indivíduos a responsabilidade ou a culpa pela pobreza; antes, atribuem-na ao governo, aos empresários ou à situação econômica do país (sobre a qual talvez nem o governo nem os empresários tenham pleno controle). De qualquer forma, é importante perceber que as beneficiárias de Campinas apresentam uma leitura relativamente ampla sobre o fenômeno da pobreza, concluindo, diferentemente das de Jundiaí e Santos, que a iniciativa, a força de vontade e o esforço e dedicação pessoais não são suficientes para garantir o sucesso no mercado de trabalho, seja formal, seja informal, que está cada vez mais restrito e competitivo. Embora algumas das

beneficiárias entrevistadas tenham chegado a concordar com a afirmação segundo a qual a falta de iniciativa e de vontade de trabalhar sejam responsáveis pela pobreza no Brasil, a maioria discordou de tal afirmação, diferentemente do que foi observado entre as beneficiárias do PAGRM e do PNF. Segundo dizem:

> "L: Porque **tem muita gente que é preguiçoso**, né?
> C: **Não tem vontade de trabalhar**.
> L: Eu concordo. Porque tem muitos que não querem serviço não.
> C: **Escolhe serviço** (...).
> L: **Tem que se movimentar. Só não pode ficar é parada**.
> C: É, esperando cair, porque não cai, não.
> L: **Cair do céu não vai.** Então vai ter que se movimentar. Eu mesmo botei na cabeça de fazer salgadinho e sair vendendo.
> C: Igual eu falei pra minha mãe: 'Se eu não conseguir nada, [vou] comprar chocolate da Garoto, vender aqueles pirulitos de chocolate'. Falei: 'compra uma bolsa térmica e sai pra vender'. Eu tenho que me virar, né? Não posso ficar: 'Ai, eu não tenho isso, o que que eu faço?'. **Vou ficar sempre dependendo dos outros pra poder se levantar?** Imagina!" (Lucimara e Cláudia, beneficiárias do PGRFM de Campinas, 05/07/2006).

Embora o diálogo entre duas beneficiárias do PAGRM transcrito acima se aproxime muito das falas das beneficiárias do PNF de Santos, que frisam a necessidade de "se mexerem, se movimentarem e correrem atrás", ou seja, a idéia de que vencer a pobreza depende em grande parte da iniciativa e do esforço pessoais, as demais entrevistadas de Campinas se opuseram a tal perspectiva, apresentando explicações diferentes para a pobreza, algumas menos, outras mais elaboradas, porém enfatizando, antes que a falta de iniciativa das pessoas, a falta de oportunidade para elas – esta, sim, considerada inibidora das potencialidades pessoais, como atestam os comentários a seguir:

> "**Tem muita gente que não tem oportunidade. Por isso que se torna pobre mesmo**. Porque quando você tem a oportunidade você sempre vai querer mais. [Mas] aí você vai atrás, **você corre atrás da oportunidade e você não consegue o que quer. Não tem o que você**

precisa para subir em todos os lados da vida, eu acho". (Sônia, beneficiária do PGRFM de Campinas, 02/08/2006).

"Acho que se a pessoa mora num lugar e se ele está ali é porque ele não tem condições de comprar um outro lugar melhor. Então, só porque ele está ali, ele é favelado, ele é pobre? Não. Se ele está ali é porque ele não tem condições de comprar um outro lugar melhor, adequado. Não. Não concordo muito com isso [que a pouca vontade de trabalhar e a falta de iniciativa das pessoas seja a grande responsável pela pobreza no Brasil]. **Eu acho que os responsáveis da pobreza são os governos. Que se eles não se planejarem nada dá certo. Eu acho que a população em geral, as pessoas que moram nas favelas, não são culpadas. As condições que o governo oferece para a população é que não... envolvendo os empresários também, que não são apropriadas para a população, né. Se diminuísse um pouco a diferença... Se o governo olhasse um pouquinho mais para o lado do pobre, ia melhorar muito**. Porque às vezes o governo abre uma faixa de vamos supor, linha de crédito, às vezes ele abre uma faixa alta né, para esses empresários, para esses que têm mais dinheiro. E para o pobre mesmo, ele põe um banco do povo que tem lá e exige ainda. É difícil. Agora para o empresário ele não exige muito. Por que? Porque tem dinheiro. Se fizesse as partes iguais, eu acho que melhoraria bastante". (José, beneficiário do PGRFM de Campinas, 31/07/2006).

Nota-se, especialmente, na fala acima, não apenas uma percepção da impotência das pessoas, individualmente, diante das decisões empresariais e governamentais, que podem restringir ou ampliar as possibilidades de criação de postos de trabalho, de modo que a obtenção de emprego para livrar-se da pobreza não depende apenas da vontade e iniciativa das pessoas, mas, além disso, uma sensação de desigualdade de tratamento entre ricos e pobres por parte do governo, que oferece e cria mais oportunidades para os primeiros do que para os segundos, reforçando a noção de que superar a pobreza não está nas mãos dos indivíduos.

Na verdade, a visão das beneficiárias do PGRFM sobre a pobreza está muito relacionada à perspectiva que têm sobre o trabalho. É importante observar

que, enquanto as beneficiárias do PAGRM não fazem uma forte associação entre a situação de pobreza em que se encontram e as condições do mercado de trabalho, acreditando na possibilidade quase certa de nele serem inseridas tão logo obtenham atestado de escolarização e qualificação profissional, e que, enquanto as beneficiárias do PNF, apesar de constatarem as restrições no mercado de trabalho formal, acreditam que isto não é motivo suficiente para justificar a pobreza, porque resta como alternativa ainda o mercado informal, que de certa forma pode até ser promissor, dependendo da vontade, da dedicação e da criatividade investidas na via empreendedora, já as beneficiárias de Campinas se mostram, como também as de Santo André, um tanto quanto céticas e desanimadas em relação às suas possibilidades reais de inclusão no mercado de trabalho, seja formal, seja mesmo o informal, e de obtenção de renda de maneira estável e suficiente para uma elevação significativa de seu padrão de vida através dele. Ainda que constatando que têm de qualquer forma que se virar, fazem-no mais pela necessidade do que pela confiança em que dias melhores hão de vir ou não, conforme se empenhem mais ou menos. Assim, conforme se observa nos depoimentos abaixo, as beneficiárias do PGRFM vêem que são muito poucas as possibilidades de serem incluídas no mercado de trabalho formal, e que também através do informal está cada vez mais difícil obterem renda, dada a restrição da demanda e/ou o aumento da competição pela ocupação das oportunidades inventadas:

> "**Já faz quatro meses que eu tenho inscrição, currículo, em Indaiatuba, Vinhedo, Campinas, e até hoje não me chamaram**. Então não **é**... Eu acho assim: tem umas [pessoas] que não têm mesmo vontade de trabalhar, mas as pessoas [em geral] têm, mas **não têm oportunidade de trabalhar, que é muitas pessoas que precisam estar trabalhando. Então, precisa sair uma pra entrar outra**". (Sônia, beneficiária do PGRFM de Campinas, 02/08/2006).

> "Têm muitas pessoas que não têm vontade de trabalhar, mas têm muitas que têm e não têm oportunidade". (Juliana, beneficiária do PGRFM de Campinas, 07/07/2006).

Já o diálogo abaixo, entre as duas beneficiárias que disseram concordar com a opinião de que a falta de iniciativa e de vontade de trabalhar são as causas principais da pobreza, mostra, no entanto, contraditoriamente, as crescentes dificuldades que enfrentam para obter renda, mesmo se esforçando. De um lado, o diálogo indica que a catação e seleção de sucata em meio ao lixo, para venda para reciclagem, uma das alternativas mais precárias de geração de renda de que vêm se valendo crescentemente as camadas pobres, desde a década de 1990, já começou a dar sinais de "saturação": o grande número de pessoas e famílias inteiras que vêm recorrendo a ela para obter o próprio sustento tem tornado mais difícil acumular grandes volumes de lixo reciclável, em troca dos quais elas possam receber uma quantia razoável de dinheiro, e, além disso, o aumento da oferta de sucata para venda também levou à redução dos valores pagos por quilo de cada tipo de material reciclável. De outro lado, uma das beneficiárias descreve o processo de deterioração de sua vida, desde que perdeu um emprego em que tinha registro em carteira: conforme as alternativas foram se afunilando, se viu obrigada a catar lixo. Ao longo deste processo, é interessante notar, na descrição da beneficiária, como todas as alusões que faz à dificuldade de obtenção e manutenção de emprego são decorrentes de causas independentes do seu controle: a redução de serviços em uma loja, a diminuição da procura por faxina, a demissão da patroa, em decorrência da qual também ela perdeu o emprego, ainda que fizesse um bom trabalho. Em síntese, apesar de distribuir currículos, apesar de seu esforço e vontade, obter renda através de um emprego veio se tornando cada vez mais difícil, dadas as restrições do próprio mercado de trabalho:

> "L: Tem vez se a pessoa tiver bastante sucata dá pra fazer uns 50 pau por dia. Mas é difícil. Tem muita gente pegando.
>
> C: Você sai daqui e já vê outro na sua frente, outro do lado, é uma correria por causa de sucata (...). Antes eu trabalhava, nunca imaginava passar por isso. Depois quando você passa é que você vai ver. Imagina! Você vê as pessoas catando, você pensa: 'A gente nunca vai passar por isso!' A gente nunca sabe o dia de amanhã. Hoje você tem uma perna e a amanhã? Eu tenho dois filhos, moro na área de invasão, dentro de casa chove. Graças a Deus consegui pegar essa Renda Mínima. Então,

às vezes tem serviço e antes tinha bastante faxina, agora não tem. É difícil você arrumar casa que pode levar filho. Não tem ninguém por perto pra deixar. A minha mãe mora longe. Pra sair daqui e deixar os meninos lá, não dá certo. Um conseguiu creche, mas pra outro tá difícil. (...) **Fazia seis ano que eu tava nas loja Americana**. **Fazia tudo.** Era assim: fiscal de caixa, caixa ao mesmo tempo, segurança de loja, tudo o que você imaginar eu já fiz. Eles deram a oportunidade, né. **Se você fosse uma boa funcionária você cresce dentro no serviço. Daí teve redução de serviço. Eles mandaram embora. Entrei até em depressão porque eu não imaginava ser mandada embora e fui. Se não tava lá até hoje, se não tivesse acontecido isso, de redução de serviço, tava lá até hoje**. Já voltei lá pra conversar, mas, eles dizem que não pode porque velha funcionária já tem todas as manhas da casa e eles dão oportunidade pra quem não sabe nada, né, pra estar aprendendo. Aí, **mesmo assim, eu continuei mandando currículo pra outros lugar, mas até agora... Depois fui fazer faxina.** Aí minha mãe passou o serviço dela de faxina pra mim. **Mas não era isso que eu queria. Mas eu não arrumava serviço, falei: 'Ah, vai esse mesmo'. Aí trabalhei em casa de família, fiquei um ano.** Aí a mulher foi embora para os EUA, queria que eu fosse junto. Falei: 'Ah não, não é isso que eu quero, não'. **Aí eu saí, aí arrumei outro de faxina e a mulher me efetivou, gostou do meu serviço, né, e fiquei lá só seis meses também. Daí ela foi mandada embora do serviço, não tinha como me pagar, estava separada do marido. Aí eu fui pegar reciclagem na rua** (...). É melhor você juntar do que pegar uma carriola e sair vender. Você só passa nervoso. Não dá, né. Ou você compra um leite ou compra a mistura. R$ 10,00 ou R$ 20,00 você não faz nada. Compensa ajuntar bastante e depois vender. Eu tô bem por fora, não sei quanto tá a PET de garrafa descartável. Se você juntar um saco daqueles grandão desse, dá pra você tirar uns R$,30,00 a R$,40,00, não tem muito preço. **Você não pega muito porque abaixou muito a coisa. É muito pouco. É um serviço assim, cansativo**. Você chega à tarde tá com o pé que não agüenta. **Mas se você quiser sobreviver, é o único meio"**. (Lucimara e Cláudia, beneficiárias do PGRFM de Campinas, 05/07/2006).

Diante desta percepção da restrição do mercado de trabalho, as beneficiárias do PGRFM vêem o benefício como uma necessidade para quem está

desempregado. Apesar de declararem preferir estar trabalhando e receber um salário no lugar do benefício, não se sentem humilhadas ou envergonhadas por receberem-no, como as beneficiárias do PFA: talvez, em certa medida, por reconhecerem-no como uma necessidade devida à escassez de postos de trabalho vagos, diante da qual se vêem impotentes (apesar de seu esforço); ou talvez porque o vêem como um direito, o que confere mais legitimidade ao recebimento de uma renda que não pela via do trabalho. Enfim, diferentemente das beneficiárias de Jundiaí e Santos, que vêem o benefício da renda mínima como uma oportunidade, um "empurrãozinho" temporário para que depois consigam andar com as próprias pernas – e por isso se sentem "especiais" e até orgulhosas por receberem-no –, acreditando na ilusão de que o mercado de trabalho, formal ou informal, tenha capacidade de absorção da mão-de-obra disponível, as beneficiárias de Campinas parecem apresentar uma visão mais lúcida e, logo, descrente em relação a tais capacidades (delas próprias se inserirem e do mercado inseri-las), o que coincide com a perspectiva das técnicas do programa, como será visto adiante. O comentário da beneficiária transcrito abaixo revela esta percepção de descrença e desânimo em relação ao mundo do trabalho; embora não se sinta envergonhada ou humilhada por receber o benefício da renda mínima, não deixa de transparecer em sua fala um certo desconsolo por não conseguir auferir renda através daquele considerado o meio mais legítimo para tanto – o próprio trabalho:

> "Não tenho vergonha. Tenho orgulho de receber. **Às vezes me sinto triste de receber porque não consigo trabalho**". (Lindomar, beneficiária do PGRFM de Campinas, 31/07/2006).

Assim, as beneficiárias do PGRFM opinam que o benefício deva se restringir a quem está desempregado e realmente precisa dele. Cobram, por exemplo, mais controle sobre a seleção das famílias beneficiadas e mesmo sobre aquelas que já foram selecionadas, mas que porventura não precisem mais dele. Em outras palavras, as beneficiárias do PGRFM (e também as técnicas) priorizam a necessidade e o desemprego como critério de seleção e manutenção das

famílias no programa, à semelhança da opinião compartilhada pelas beneficiárias do PFA de Santo André, enquanto que, por outro lado, as do PNF de Santos, por exemplo, dão prioridade ao merecimento e ao esforço e, por fim, as do PAGRM de Jundiaí, à responsabilidade e comprometimento para com o programa. Em suma, nos dois últimos casos, predomina no imaginário das beneficiárias a perspectiva de que se deve priorizar a inclusão de indivíduos (e suas respectivas famílias) que demonstrem uma postura ativa em relação aos propósitos dos programas, enquanto que nos casos de Campinas e Santo André predomina a perspectiva de que se deve priorizar como critério de seleção as condições sócio-econômicas determinantes da pobreza, sobretudo a carência e o desemprego. Assim, parece que predomina no imaginário das beneficiárias destas duas últimas cidades a atribuição, aos programas municipais de renda mínima, de um papel redistributivo de renda e, logo, corretor de desigualdades, enquanto que, no daquelas de Santos e Jundiaí, parece predominar a idéia de que o programa seja uma segunda chance, válida para quem saiba aproveitá-la; subjacente a tal idéia está, portanto, o pressuposto de ganhadores e perdedores (base da exclusão), que inviabiliza a atribuição ao PNF e ao PAGRM de um papel redistributivo como nos outros dois casos (do PGRFM e do PFA). Enfim, em termos de justiça, enquanto as beneficiárias de Santos e de Jundiaí parecem se voltar para o critério meritocrático, as de Santo André e Campinas parecem se voltar para o critério igualitário, como atestam os comentários abaixo das beneficiárias do PGRFM:

> "Pode até ser um valor menor. Por menor que seja... Vou estipular até um valor de R$ 70,00 ou de R$ 80,00 que seja, mas que vai atrás pra ver se as pessoas tá trabalhando mesmo. Porque tem muita gente... **Vamos supor, se eu mentir pra você hoje: 'O meu marido não trabalha, eu não trabalho'. Eu posso chegar pra você e fazer isso e por fora eu tô ganhando o meu, que seja R$ 400,00, R$ 500,00 e pego aqui. Aí, quer dizer, eu tô pegando o seu lugar. Você tá precisando e eu tenho e pego o seu; eu não acho isso certo**. Que aqui tem bastante. Eu acho isso. Mas, se for para estipular um valor de R$ 70,00, R$ 80,00, **que vai na casa da pessoa e vê se tá precisando realmente. Se tá precisando, ah, sei lá, se não tá**

> **trabalhando eu acho que deveria de ver sim.** Porque eu acho que tem muita gente agindo de má fé. Porque vou citar, assim, nesses tempo de Bolsa-Escola aí, tinha gente na fila que não precisa, marido que ganha bem e não precisava e tava. Agora, os que precisa não consegue porque os que não precisa consegue. Eu acho isso errado". (Lucimara e Cláudia, beneficiárias do PGRFM de Campinas, 05/07/2006).

Aliás, esta perspectiva igualitária também é visível em outras opiniões reveladas pelas beneficiárias sobre o PGRFM: elas foram unânimes em sua preferência pela diminuição do valor do benefício, em prol do aumento da cobertura do programa (atendimento a um maior número de famílias) e do aumento do tempo de vinculação ao programa. Desta forma, demonstraram preferência pelo formato do programa Bolsa Família do governo federal, e, portanto, pelas escolhas nele inseridas, diferentemente do que demonstraram as beneficiárias do PAGRM e do PNF. Segundo uma beneficiária do PGRFM:

> "O Renda Mínima ajudou muito. E se eu fosse uma pessoa que tivesse a força, a condição de chegar lá em cima, junto com as pessoas, junto com a prefeitura, pra eles continuarem com o programa, mesmo que seja diminuindo a quantidade do dinheiro, por mais tempo, eu faria isso. Eu diminuiria a quantidade do dinheiro e deixaria o programa por mais anos; digamos, por três anos. É isso o que eu faria. Se eu pudesse, eu faria. **Tentaria conversar com eles para que diminua o tanto do dinheiro, mas que colocassem mais pessoas e aumentassem o prazo pra três anos, mais ou menos. Seria muito bom isso: mais pessoas tendo isso, mesmo sendo menos, mas com mais quantidade de tempo. É isso**". (Laurinda, beneficiária do PGRFM de Campinas, 31/07/2006).

> **"Eu acho que seria melhor diminuir e mais pessoas recebessem. Porque eu acho que é direito, todos iguais. Se um pode receber, outro que também precisa também pode. Eu acho assim: diminuísse o valor e desse pra dividir entre mais pessoas e o valor por maior tempo, entendeu? O meu ponto de vista é esse.** Porque eu recebo esse valor de R$ 140,00, mas mais pessoas tá aí esperando mais de dois anos na fila pra receber. Porque, por exemplo, se eu não parar de receber a outra pessoa não vai entrar no programa porque não tem

> vaga, que tem uma vaga estipulada, um valor de pessoas, né? Então, esse que é o problema. **Aí, tendo menos valor, mais pessoas tavam no programa. E menos pessoas esperando, né? Eu acho isso. E se fosse menos, seriam 6000 pessoas [famílias a receberem o benefício]. [Se fosse] metade do que as pessoas recebem hoje. É o meu ponto de vista. Que a gente não pode pensar só na gente, tem que pensar nos outros. Porque, eu acho assim, se um recebe R$ 50,00, todo mundo tinha que receber R$ 50,00. Um valor estipulado e pronto. Tá certo que não é dinheiro meu trabalhado, tal. Pode ser meu mesmo porque a gente paga imposto e um monte de coisa... Tem que ter um valor estipulado para receber iguais, todos são iguais, eu acho**". (Sônia, beneficiária do PGRFM de Campinas, 02/08/2006).

Ainda em relação ao Bolsa Família, as beneficiárias de Campinas dizem não considerar as exigências (previstas pelo programa) de controle da freqüência escolar e das condições de saúde das crianças como contrapartidas de fato ao benefício recebido, pois que o cuidado e atenção com a saúde e a educação das crianças são considerados, previamente, uma obrigação dos pais. Assim, vêem com bons olhos tais condicionalidades, ao passo que, no entanto, não concordam com a exigência de outros tipos de contrapartidas, como reuniões, por exemplo. Desta forma, enquanto as beneficiárias de Jundiaí e Santos concordam não apenas com a exigência, mas com o controle sobre o cumprimento das contrapartidas requeridas pelos programas, pois que são elas que provêm o entendimento do porquê de estarem recebendo, esvaziando, assim, a idéia de caridade que poderia ser atribuída à renda mínima, as beneficiárias de Campinas, diferentemente, não vêem a necessidade deste tipo de explicação para legitimar o recebimento da mesma. Dito de outro modo, elas não vêem a necessidade de darem algo em troca pelo benefício para que o mesmo possa ser aceito sem o estigma da caridade. Antes, vêem o benefício, este, sim, como um retorno por impostos previamente pagos por elas. Assim, ainda que a lógica da troca de equivalentes se mostre presente na justificativa do benefício, nela não é um detalhe que seja o Estado o devedor, e não os indivíduos. Portanto, a concepção do benefício do PGRFM como um direito, ainda que sob a justificativa de que

tenha sido previamente pago, através de impostos, deslegitima a exigência e cobrança de contrapartidas. Por outro lado, na medida em que é visto como um direito, livra as beneficiárias da necessidade de recorrerem à caridade alheia, esta, sim, estigmatizante: ter que pedir alimentos aos vizinhos ou cestas básicas em igrejas, a quem podem deixar de dever eterna gratidão.

Como mostram as falas a seguir, as beneficiárias vêem as condicionalidades do Bolsa Família, em termos de saúde e educação, não como uma contrapartida, mas como uma forma de acompanhamento, de incentivo ao acesso a estas políticas e serviços públicos:

> "S: Eu acho assim: que é bom, e o Bolsa-Família também é bom. **A gente tá acompanhando a saúde da criança, o peso**. Porque eu levo as minhas criança também e tem que levar o cartão. **Daí é acompanhado tudo direitinho, eu acho bom também. Esse acompanhamento eu acho bom também. Eu acho da escola tudo bem. Da escola tanto faz, é obrigatório, faz parte da gente entendeu? Tem que ir pra escola, recebendo ou não recebendo tem que ir.** Que nem eles exigem esse tipo de coisa, eles têm mais o que fazer mesmo, porque eu acho que é obrigação. Porque tem que fazer. (Sônia, beneficiária do PGRFM de Campinas, 02/08/2006).

E, de uma certa forma, mesmo no caso do PGRFM, em que tais condicionalidades deixaram de ser exigidas e controladas pelo programa, nem por isso as beneficiárias deixaram de estabelecer uma relação entre ele e uma melhoria no acesso a tais políticas e serviços, principalmente quando sua inserção no programa se dá por solicitação do posto de saúde ou da escola dos filhos, por exemplo. Parece que, juntamente com a segurança proporcionada pelo dinheiro recebido do programa, as beneficiárias conseguem ter maior acesso à rede pública de proteção social, desfrutando da segurança que também ela pode lhes oferecer:

> "O que me mudou: pra ter força, porque eu achei que o ser humano não tinha recurso nenhum, na verdade, além do trabalho, da família, ele não tinha recurso nenhum. Então antes do Renda Mínima, eu era uma pessoa frágil, boba, cega. **E, devido ao Renda Mínima, eu comecei a ir ao posto com mais freqüência. Muitas pessoas me abriram o**

> **olho, ter condições de olhar para outro lado e procurar um emprego. Então me abriu muito os olhos, muitos horizontes, o qual eu não enxergava, sabe? Achava que era uma mulher frágil, que não tinha a ajuda de ninguém, não podia contar com nada. E daí, de repente, veio o Renda Mínima, que além de matar a minha fome e dos meus filhos, abriu a minha visão**. Por causa que eu achava que era uma mulher frágil, né. Você tem que andar pra frente. **Hoje eu sou uma mulher muito mais alerta pras coisas que eu ouvia falar, mas eu achava que nunca poderia conseguir"**. (Juliana, beneficiária do PGRFM de Campinas, 07/07/2006).

Por outro lado, em relação a outras contrapartidas, como a freqüência obrigatória a reuniões sócio-educativas mensais, que integravam o leque de exigências do PGRFM durante seus oito primeiros anos de existência, e que eram aceitas pelas beneficiárias, ainda que a contragosto, perderam legitimidade e anuência perante elas. Trabalho anterior, realizado junto às beneficiárias do PGRFM, mostrou que 91%, de um total de 24 entrevistadas no ano de 2001, preferiam a existência das reuniões a receberem o benefício através de cartão, diretamente no banco, sem terem que participar das mesmas (JUSTO, 2002: 183). Como verificado novamente no caso do PFA de Santo André, em Campinas, as beneficiárias desta "primeira fase" do PGRFM, que exigia a presença nas reuniões, embora em princípio não participassem das mesmas espontaneamente e de bom grado, isto é, iam porque eram obrigadas, com o tempo passavam a gostar das reuniões, a ponto de não querer que fossem extintas, como mostra a citação abaixo:

> **"Pra falar a verdade pra você, eu não queria que acabasse com os grupos, não. Eu queria que sempre tivesse os grupos, porque no grupo ensina muita coisa pra gente**. A questão da união, a educação das crianças. Antigamente eu era mais amarga, sabe? Mais nervosa. Agora não. Agora eu sou mais calma, eu aprendi a lidar mais com as crianças, antigamente qualquer coisa eu já tava brigando com elas; agora não". (S., beneficiária do PGRFM de Campinas, 27/11/2001)[63].

[63] Citação retirada de minha dissertação de mestrado. Ver JUSTO (2002, 183).

No entanto, uma vez que as reuniões específicas para o grupo de beneficiárias do PGRFM deixaram de ser obrigatórias e, em vez delas, outros grupos passaram a ser formados e ofertados, como parte da política de assistência social, também, mas não exclusivamente para elas, as beneficiárias desta "segunda fase" do programa demonstraram uma opinião desfavorável não às reuniões em si, mas à exigência das mesmas como contrapartidas. Embora tenham dito que, caso fossem obrigatórias, participariam das reuniões, já que não haveria outro jeito, as beneficiárias disseram que preferem o formato atual do programa. Uma delas chegou a argumentar que tais reuniões atrapalhariam sua rotina de trabalho diária, porém, o que é importante observar é que elas não contestaram a exigência de contrapartidas segundo o argumento da incondicionalidade do direito. Para elas:

> "D: Bom, **pra gente é melhor não ter exigência**. Depende do tipo da exigência que eles vão fazer também, né. Depende do que eles pediram pra gente fazer. Se é obrigatório, tem que fazer.
>
> S: **É, no começo, eu vinha participando de reuniões todo mês ali. E aí nunca mais vim também. Então, não é obrigatório**". (Sônia e Dulcinéia, beneficiárias do PGRFM de Campinas, 02/08/2006).

> "L: Eu entro de manhã, vou pro serviço de manhã, quando eu chego da sucata, chego seis horas, tem tempo pra nada. **Pra gente vim numa reunião, elas vão ter que comunicar. Vai ter reunião tal tempo pra quem trabaiá, porque senão a gente não vem. Tem que perder um dia e vim, ou uma hora, que nem hoje, hoje eu não fui trabalhar, vim pra cá. Recebi a cartinha daqui. Eu memo, pra mim tá bom como tá [sem contrapartidas].** Eu não reclamo de nada porque, só se tivesse alguma coisa diferente porque não tem diferença. Se precisa que a gente venha, manda uma carta ou manda recado, a gente vem, perde o dia e vem. Mas eu não tenho o que falar. Pra mim tá bom.
>
> C: A mesma coisa. Se tiver que ter convocação pras pessoas ter que vim, tem que vim. Porque é o interesse da pessoa, não é o interesse de vocês, né". (Lucimara e Cláudia, beneficiárias do PGRFM de Campinas, 05/07/2006).

Percebe-se, assim, que a opinião predominante entre as beneficiárias do PGRFM, contrária em relação à cobrança de contrapartidas, com exceção daquelas relacionadas ao acesso à saúde e educação (que já vêem previamente como um dever), se tornou mais clara nesta segunda fase do programa. Caso necessário, elas cumpririam exigências eventualmente requeridas pelo programa, mas não defendem a existência das mesmas. Portanto, o que é importante frisar é que tal opinião destoa daquelas apresentadas pelas beneficiárias do PNF e do PAGRM, que se mostram enfaticamente favoráveis à cobrança de contrapartidas.

Talvez esta opinião cética das beneficiárias do PGRFM em relação à necessidade de contrapartidas como justificativa para o recebimento da renda mínima esteja relacionada à sua concepção de que a mesma é um direito. Todas as beneficiárias entrevistadas, tanto em 2001, como em 2006, afirmaram ser o benefício da renda mínima um direito seu. Como dito anteriormente, apesar de não mencionarem o princípio da incondicionalidade do direito, as beneficiárias de Campinas não entendem que estejam recebendo o benefício de graça, como caridade, e que por isso estivessem em dívida (para com o Estado, por exemplo). Na verdade, predomina entre elas – assim como entre as beneficiárias do PFA de Santo André – a idéia de que é dever do Estado cuidar do povo e, logo, garantir uma ajuda aos que estão desempregados, precisando. Esta justificativa, que se distingue daquelas apresentadas pelas beneficiárias do PNF e do PAGRM (baseadas no merecimento, e não na necessidade, como neste caso), é um traço que se observava na opinião das beneficiárias do PGRFM na pesquisa realizada em 2001, e que se repete na visão daquelas entrevistadas em 2006, estas já ligadas à segunda fase do programa:

> "Eu acho que o Renda Mínima **é um direito porque eu acho que o governo deve ajudar as pessoas quando tão precisando**, tão necessitando. Acho que é um dever do governo". (O., beneficiária do PGRFM de Campinas, 28/11/2001)[64].

[64] Citação retirada de minha dissertação de mestrado. Ver JUSTO (2002, 169).

"Não. Eu acho que ter vergonha não. Tenho muito orgulho. Eu teria vergonha se eu tivesse tirando de alguém, tirando de uma pessoa igual a mim ou, Deus me livre e guarde, tipo, se eu roubasse de alguém. Aí eu teria vergonha. Mas, **eu receber o benefício que talvez nós tenhamos direito de receber não me dá vergonha, só orgulho**". (Laurinda, beneficiária do PGRFM de Campinas, 31/07/2006).

"**Eu acho que sim [que é um direito]. Ajuda pra gente, né. É um direito nosso. Principalmente pras pessoas que têm pouca ou nenhuma renda.** (...) Eu acho que como a gente tem alguns direitos que a gente tem que fazer. Tipo: a gente vota, paga impostos, água, luz. **Então eu acho que a gente deveria ter um retorno. Porque eu acho que a gente tá tendo, que é o Renda Mínima ou outro recurso que a gente pode estar entrando. Eu acho que a gente precisa ter uma vida melhor, principalmente, na alimentação. Todo o ser humano tem o direito de se alimentar melhor**. Digamos, como o governo fala: 'um café da manhã, almoço e jantar'. Isso já está muito bom. Antes as pessoas não tinham esse direito, e devido a alguns programas do governo ou das prefeituras, essas pessoas estão tendo esta condição. E eu acho que com o Lula isso melhorou muito, principalmente pra nós, pernambucanos e nordestinos. Agora todo mundo da minha família lá em Pernambuco, no Nordeste, toma café da manhã, almoço e jantam". (Laurinda, beneficiária do PGRFM de Campinas, 31/07/2006).

A distinção do benefício como sendo direito, e não caridade, transparece em outras falas das beneficiárias do PGRFM, em que elas apontam justamente o fato de que, antes de receber a renda mínima, muitas vezes precisavam pedir dinheiro ou alimentos à igreja ou a vizinhos, o que lhes causava vergonha e a sensação de dependência e incapacidade. Porém, o mesmo não sentem em relação ao recebimento do benefício; ao contrário, a impressão que têm é a de que ele, como um direito que o Estado tem a obrigação de garantir, que as livrou de tais estigmas:

"Ah, eu preciso de ajuda da igreja né, daqui. [Agora], **porque tem o dinheiro, eu não vou ficar pedindo ajuda porque eu tô recebendo esse dinheiro, essa ajuda. Eu não vou pedir da igreja. Porque é uma coisa que é do governo. Acho que é um direito, sim. O**

governo tem fazer isso pela gente. (...) É. Porque antes de receber esse dinheiro, eu não tinha como comprar. Vivia na casa, morria de vergonha de ir na casa dos vizinhos pedir um alimento para dar para os meus filhos. Agora, não, agora posso ir lá no mercado, posso comprar, posso pagar por mês". (Lindomar, beneficiária do PGRFM de Campinas, 31/07/2006).

"C: **É do governo que passa pra gente, não é? Do meu ponto de vista, eu acho que é um direito da gente estar recebendo. (...) Eu acho assim: é uma ajuda**. Vamos supor, tem muita gente desempregado, se você tá precisando de uma ajuda, você tem que ir no centro social e explicar o porquê você quer essa ajuda. **Eu acho que é o nosso direito de ter uma ajuda. Porque eu acho assim: é mais fácil ter uma ajuda do centro de convivência aqui do que um de fora, um vizinho que ainda sai falando. Então, se é daqui, é coisa legal, não é coisa mal feita, eu acho que deveria ter essa ajuda, sim.** (...)

L: Mas **é um direito, sim. Porque isso aí que eles tão fazendo, tem direito a tudo, fia. Saúde, com tudo esse dinheiro que eles dão pra nóis, nóis compra isso tudo.** Compra remédio pros filho, compra tudo. (...) **É uma garantia muito grande. Eu mesmo, com o dinheiro da Renda Mínima, eu comprei remédio pra mim aqui mesmo na farmácia**; que é esse remédio que eu to tomando, pra gripe. E foi bom minha fia. Comprei com o dinheiro da assistência social daqui". (Lucimara e Cláudia, beneficiárias do PGRFM de Campinas, 05/07/2006).

Além disso, não deixa de ser notável nas falas das beneficiárias, como na transcrita acima, uma percepção de que a renda mínima acaba por fortalecer, indiretamente, outros direitos, como à saúde, alimentação, habitação, conforme contribui para a efetivação do acesso aos meios de garanti-los. É interessante observar que, embora nas falas das beneficiárias dos outros programas haja uma percepção de que o dinheiro recebido promova uma melhoria na sua qualidade de vida e de sua família, apenas as de Campinas fazem uma clara alusão à compreensão de que, através disso (do suporte de renda que garante um certo padrão de vida mínimo), estão tendo a efetivação da garantia de direitos ampliada, ainda que minimamente. Enfim, para as beneficiárias do PGRFM, não se trata apenas da melhoria das condições de sobrevivência, mas da garantia de direitos.

Em termos simbólicos, portanto, a idéia do direito – que conforme será visto adiante é o que as técnicas do PGRFM pretendem disseminar – parece estar ganhando forma no imaginário das beneficiárias de Campinas. De fato, a palavra direito, com representações mais ou menos variadas, aparece muito freqüentemente nos seus discursos.

Assim, quando questionadas sobre o significado da cidadania, as beneficiárias do PGRFM respondem de diversas formas: fazer parte da sociedade, possuir direitos e deveres, lutar por direitos e até mesmo ter direito a ter direitos. Conforme se percebe, portanto, a referência a direitos é muito clara e evidente. Por outro lado, a referência ao trabalho como substrato da cidadania, que aparece forte nos discursos das beneficiárias dos outros três programas estudados, sob a forma da necessidade de que cada indivíduo dê a sua contribuição para a produção da riqueza da nação, e assim tenha também acesso a ela, não se mostra tão presente na visão das beneficiárias de Campinas, que chegam a apontar a fragilidade de tal perspectiva, conforme a atividade laboral, seja no mercado informal, seja mesmo no formal, não tem garantido efetivamente o acesso a direitos como deveria ou como seria de se esperar. O que chama a atenção, portanto, na visão de cidadania compartilhada pelas beneficiárias do PGRFM é a idéia de poder ter direitos, inclusive a uma renda, mesmo que sem contribuição prévia via trabalho: todos os membros da nação, ricos ou pobres, empregados ou não, devem ter acesso a direitos. Caso os mesmos sejam negados, é legítimo lutar por eles, pelo direito a ter direitos. Enfim, o que prevalece na visão das beneficiárias não é tanto a lógica contratual de que a direitos correspondem deveres, mas uma dimensão prática, isto é, o exercício da cidadania como luta por direitos:

> "(...) Saúde, educação, tudo isso são direitos, mas existem mais direitos ainda. Todo o ser humano na face da Terra tem direitos e deveres. (...) E os direitos nosso é a gente manter a nossa vida sempre ali. Um direito à saúde, uma casa, um automóvel. Isso não é luxo, pertence a nós no dia-a-dia, que muitas vezes você trabalha e, de repente... Nós somos mortais e **muitas vezes a pessoa trabalha o**

dia todinho e à noite sente uma dor, um negócio, e às vezes o ônibus que faz a linha do nosso bairro não tá passando, e às vezes você tendo com um automóvel, mesmo simples, estando ali ao seu dispor, você pode entrar, correr e chegar no hospital, contando que também chegue no hospital e tenha atendimento". (Zuleide, beneficiária do PGRFM)[65].

"Mudou [a minha visão de cidadania]. Porque **a gente não se enxergava** assim, sabe? **A gente achava que a gente não tinha direito de nada, que a gente não era praticamente nada**. Então eu acho que mudou bastante. (...) Porque é que nem eles falam: **você tem que lutar porque você tem direito**. Então **eu sei que é um direito meu, e eu vou e eu luto, eu brigo e eu consigo**. (P., beneficiária do PGRFM de Campinas, 28/11/2001)[66].

"**Lutar pelos seus direitos. Tem que lutar, porque se não lutar, não ganha nada na vida**". (S., beneficiária do PGRFM de Campinas, 27/11/2001)[67].

"S: Apesar de tudo, **eu me considero cidadã**. Apesar de todos os problemas. Tem vez que tem gente que olha pra gente com olho torto. Mas, mesmo assim, eu me considero. Porque eu acho que cada quar, cada quar, né. **Sendo rico ou sendo pobre tem que ter o seu direito de cidadão**. De ser uma pessoa... Eu acho que a gente tem que ter direitos, sim, de ser uma pessoa.

D: Muita gente não considera a gente assim né, cidadã. Por a gente ser assim de classe mais baixa, média. **Então a gente que tem que valorizar a gente.** (...) **Eu acho que é o dever da gente. Luto para ser uma cidadã. Se eu tenho direito numa coisa, eu vou até o fim**". (Sônia e Dulcinéia, beneficiárias do PGRFM de Campinas, 02/08/2006).

"**Eu me considero cidadã, sim. Tipo, ter meus direitos**, não é isso? **De pelo menos eu tentar fazer alguma coisa em relação aos meus direitos. Posso estar lutando por algum direito que eu possa vim ter. É ter direito aos direitos.** Como vou te explicar? Ter direito a ter os direitos. (...) **O programa deu uma forcinha pra lutar mais um pouco. E perceber que, se é um direito nosso, a gente tem que**

[65] Citação retirada de FONSECA (2000, 175-176).
[66] Citação retirada de minha dissertação de mestrado. Ver JUSTO (2002, 174.).
[67] Citação retirada de minha dissertação de mestrado. Ver JUSTO (2002, 174).

lutar por ele". (Laurinda, beneficiária do PGRFM de Campinas, 31/07/2006).

Finalmente, vale destacar que, enquanto na primeira fase do PGRFM, de maneira semelhante ao que foi descrito pelas beneficiárias do PFA, as reuniões dos grupos sócio-educativos, como espaço de socialização, propiciavam o exercício da reflexão e do diálogo entre as beneficiárias, bem como o estabelecimento de vínculos de confiança e amizade entre elas próprias e entre elas e as técnicas que operacionalizam o programa, e ainda uma aproximação do tema da política, que era discutida sobretudo a partir do ponto de vista do cotidiano das beneficiárias, muitas vezes repercutindo numa politização do espaço doméstico (JUSTO, 2002: 186), na segunda fase do programa, com a extinção das reuniões mensais, tais efeitos do programa sobre as beneficiárias se dissolveram. Detectou-se, assim, uma mudança no discurso das beneficiárias, que antes refletia o aumento da proximidade em relação ao mundo da política, e agora reflete um distanciamento em relação a ele, fundado muitas vezes na incredulidade ou desilusão quanto ao jogo político, remetido principalmente à esfera de disputas formal, isto é, às eleições, e não tanto à disputa de interesses que se trava no dia a dia. Essa mudança de enfoque segundo o qual se referem à política, no discurso das beneficiárias, é perceptível nos comentários transcritos a seguir:

"Eu acho que **depois que eu comecei a receber é que eu fui acordar um pouquinho mais**, sabe? Porque eu era muito paradona, eu não me importava com nada. Aí, **depois que a gente veio aqui, a Fulana começou a explicar, falar, procurar; uma fala, a outra fala, aí eu comecei a incluir tudo. Aí você começa a pôr tudo num globo. Aí você chega em casa, vai refletir aquilo que a outra falou, aquilo que a outra falou, porque no bairro dela tá acontecendo isso, porque no bairro dela tem aquele médico assim**, com aquele problema assim... **Então eu acho que eu aprendi bastante, depois que nós começamos a acordar pro mundo**. Então

eu acho que nessa parte ajudou bastante". (P., beneficiária do PGRFM de Campinas)[68].

"De um lado [eu me interesso por política], sim. De quando eu vou votar, eu penso direitinho, peso os cálculo, vejo a pessoa, o que ela já fez ou que ela pode fazer. Eu peso bem os políticos. Tanto que, pra classe pobre, Lula é maravilhoso. Se ele não pôde cumprir tudo o que ele falou, no meu cálculo ele cumpriu metade do que ele falou, sim. **Lula tá dando muita força na alimentação da classe pobre. Ele falou que no governo dele uma das principais coisas foi essa: o pobre ter direito de tomar café da manhã, almoçar e jantar. E ele cumpriu. Essa parte ele cumpriu, porque eu sou uma delas: tomo café, almoço e janto através do governo Lula. Antes não tinha.** Você lembra que antigamente você ia no mercado e comprava cinco quilos de arroz por quase R$ 10,00? Hoje você vai no mercado com R$ 4,00 e compra cinco quilos de arroz. Antes você comprava uma lata de óleo por quase R$ 4,00. Hoje você compra um óleo por R$ 1,00 e pouco, R$ 2,00. Quer dizer, hoje você pode comer arroz e feijão. Lula não tá aumentando o preço como antigamente era aumentado. A fome tava muito grande no nordeste devido a isso. Muito. Muito mesmo. (...) **Sempre tô ouvindo os noticiários. Tem uns vizinhos nosso lá, que sempre conversam com a gente em relação a isso. Pra nós termos cuidado no nosso voto, porque é uma coisa que nós temos o direito de ver mesmo, estar vendo direitinho o que a gente tá fazendo, né. Nosso direito. Então a gente conversa muito sobre isso.** A gente tá sempre com Lula. **A classe pobre, que infelizmente é maior, digo isso porque não deveria ser assim, todos são com Lula**. Tipo, hoje a gente vai no centro, as pessoas que ganham mais assim, tipo você vai num dentista, a gente houve outras conversas. Só que uma coisa que eu tento entender com eles é que, **por que se Lula tá ajudando o pobre, por que o rico é contra? E eles me explicam umas coisas, mas eu não consigo entender direito. Não consigo, não entra na minha cabeça. Se ele tá ajudando tanto os pobre, por que os ricos se preocupam com isso, por que é ruim para eles?**" (Laurinda, beneficiária do PGRFM de Campinas, 31/07/2006).

[68] Citação retirada de minha dissertação de mestrado. Ver JUSTO (2002, 186).

> "**Eu assisto sobre política. Quando tem esses programas de televisão eu assisto, mas acho que é muita mentira. Acho que já faz muitos anos que a gente não é mais criança e quanto tempo vem votando e sempre escolhe alguém e sempre se decepciona. Eu acho. Então, eles mostram uma parte da cidade melhor e as piores eles nunca mostram na televisão. Eles tinham que mostrar a parte que a população mais precisa e não o centro da cidade pra querer se beneficiar e dizer que ali tal e tal.** Porque na política, você diz assim, eles que ganha, mas sabe que precisa da gente também, entendeu? A gente precisa deles também, mas eles precisam mais da gente do que a gente deles. **Porque na hora do voto tem que ser nóis que vamo decidir, entendeu? Eu acho que eles tinham que participar mais, ver as pessoas mais na volta deles do que as pessoas, por exemplo, no centro**. Mostra as praças melhor, as vida melhor, só que os bairros eles nunca mostram. Eu acho isso". (Sônia, beneficiária do PGRFM de Campinas, 02/08/2006).

Enfim, é possível sintetizar, em relação aos discursos das beneficiárias do PGRFM de Campinas, que eles apontam para uma visão estrutural da pobreza, que não seria causada pelo comodismo e falta de iniciativa das pessoas, mas pelo desemprego crescente, o que as leva a desacreditar nas possibilidade de inserção no mercado de trabalho, sobretudo formal, e obtenção de renda por esta via de maneira estável e capaz de livrá-las da pobreza. Diante desta desilusão, não consideram o recebimento do benefício da renda mínima algo vergonhoso e humilhante; em vez disso, defendem a idéia de que ele é um direito para quem precisa. A justificativa para o recebimento do mesmo não se apóia na idéia de contrapartidas (como acontece nos casos de Jundiaí e Santos), de cuja cobrança as beneficiárias de Campinas por sinal discordam, mas no pressuposto do pagamento prévio por ele através de impostos (justificativa comum às beneficiárias do PFA de Santo André), por meio dos quais cabe ao Estado, portanto, garantir direitos e uma vida digna aos cidadãos. Predomina, assim, entre as beneficiárias, uma visão de cidadania em que, embora esteja presente a dimensão dos deveres, ressalta a dos direitos, focada na luta por direitos. No entanto, o incentivo a esta luta, através da organização coletiva, que era oferecido pelo PGRFM através das reuniões sócio-educativas, que por sua vez foram

abolidas, é algo que deixou de aparecer nos comentários das beneficiárias sobre política, que têm se voltado para as disputas da esfera formal, distantes do seu dia a dia.

Retomando, sintética e genericamente o exposto neste capítulo, é possível dizer que as beneficiárias de Jundiaí e Santos tendem a ver a baixa escolaridade e o comodismo e a falta de iniciativa individual e de vontade de trabalhar como uma das principais causas da pobreza, enquanto que as de Campinas e Santo André tendem a ver a pobreza como decorrente, sobretudo, do desemprego, ou seja, de uma causa econômico-social. Assim, embora o que mais desejam seja sustentar-se e às suas famílias através de uma renda obtida pelo próprio trabalho, as beneficiárias do PFA e do PGRFM se mostram um pouco descrentes em relação às possibilidades de efetivação deste sonho, por mais que se esforcem para concretizá-lo. Já as beneficiárias do PAGRM e do PNF, ao contrário, acreditam que, uma vez inseridas nos programas e tendo uma segunda oportunidade, conseguirão, através do próprio esforço e trabalho, reverter a condição de pobreza em que se encontram: no caso das beneficiárias de Jundiaí, de posse de certificados de escolarização e profissionalização obtidos através do programa, inserindo-se no mercado de trabalho formal; no caso das de Santos, obtendo sucesso no mercado informal, através do investimento em alternativas empreendedoras de geração de renda. Assim, sentindo-se valorizadas e fortalecidas pelos programas, as beneficiárias de Jundiaí e Santos demonstram orgulho de receberem o benefício da renda mínima, pois que se vêem merecedoras do que ganham, na medida em que fazem a sua parte, dão a sua contrapartida: seja participando das oficinas de trabalho em Jundiaí, seja cumprindo o estabelecido no contrato personalizado do PNF para geração de renda. Desta forma, as beneficiárias destas duas cidades se mostram favoráveis à cobrança de contrapartidas pelos programas, o que, de certa maneira, eliminaria o estigma da caridade que poderia ser atrelado aos benefícios que, então, não estariam sendo recebidos de graça. Já as beneficiárias do PFA, diferentemente, dizem se sentir envergonhadas por precisarem da renda mínima, pois não vêem

legitimidade em auferir renda por outra via que não a do trabalho, por mais que conseguir um emprego esteja difícil. Vêem, a despeito disso, o benefício como um direito, visto que resulta do pagamento prévio de impostos e que o Estado tem a obrigação de ajudar quem precisa. Da mesma forma também justificam o benefício como sendo um direito as beneficiárias de Campinas. Estas, porém, não se dizem envergonhadas por recebê-lo; parece haver maior legitimidade entre elas do que entre as outras em obter renda através do Estado, e não do trabalho, dadas as restrições do mercado. Opondo-se à cobrança de contrapartidas, elas vêem o benefício como um direito para quem precisa (e não para quem merece). Por outro lado, as beneficiárias de Jundiaí e Santos não tendem a ver como direito os benefícios que recebem. Finalmente, quando se trata das visões que apresentam sobre cidadania e política, percebe-se que para as beneficiárias de Jundiaí e Santos o trabalho desempenha papel central para a cidadania, seja devido à ética do trabalho, seja porque possibilita o acesso ao mercado consumidor, seja devido à concepção de que a direitos correspondem deveres, entre eles o de contribuir para a produção da riqueza da nação. Quanto à política, referem-se sobretudo à esfera formal, ao jogo eleitoral, demonstrando um certo distanciamento em relação a ela. Já entre as beneficiárias de Santo André e Campinas, o cerne de suas concepções de cidadania variam do pertencimento à nação, à correspondência entre direitos e deveres e à luta por direitos. Em contraposição às visões apresentadas pelas beneficiárias de Jundiaí e Santos, entre as de Campinas e Santo André o trabalho não é destacado necessariamente como passaporte da cidadania. Chama a atenção o fato de que as beneficiárias do PGRFM levantam a bandeira da linguagem dos direitos e da luta por direitos. Quanto à política, são as beneficiárias do PFA de Santo André que demonstram maior proximidade em relação a ela, na medida em que se referem não apenas ao jogo eleitoral, mas também às disputas por poder que vivenciam no cotidiano, seja no espaço doméstico, seja nos bairros onde moram. Seus discursos, diferentes dos das demais, apontam para uma postura mais ativa e propositiva em relação aos programas, políticas e serviços públicos de que são beneficiárias ou usuárias.

CAPÍTULO 3: DISCURSOS DOS GESTORES PÚBLICOS: SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, COORDENADORES E TÉCNICOS RESPONSÁVEIS PELOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM CADA UM DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS

Nos capítulos anteriores, foram abordadas as visões, representações e opiniões que predominam entre as beneficiárias dos programas municipais de renda mínima enfocados nesta pesquisa – PAGRM, PNF, PFA E PGRFM –, em relação a alguns temas centrais do debate atual sobre tais tipos de programa. O primeiro capítulo tratou das visões relativamente comuns às beneficiárias dos quatro programas, enquanto o segundo capítulo, ao contrário, tratou justamente de mostrar que, em relação a certas questões, as opiniões das beneficiárias de cada um dos quatro divergem. Ora, há de se indagar por que as visões das beneficiárias dos programas de renda mínima de Jundiaí, Santos, Santo André e Campinas são tão diferentes e por vezes até contrastantes entre si quando se trata de elementos fundamentais à concepção dos programas, como é o caso das definições e noções de direito, cidadania, trabalho e pobreza sobre as quais eles se delineiam.

Responder definitivamente a esta questão requereria, é verdade, um estudo mais completo, que abarcasse a comparação da cultura política característica de cada localidade e, mais especificamente, das suas populações mais pobres, bem como a análise dos condicionantes sócio-econômicos e político-culturais que se configuraram na formação e trajetória de cada município até os dias de hoje. Talvez, a partir de tal estudo, fosse possível concluir que as opiniões das beneficiárias dos programas de renda mínima de cada município sejam diferentes porque a cultura política dos municípios é diferente. No entanto, se, como se afirma neste trabalho, os valores, idéias e concepções presentes nas políticas públicas são ao mesmo tempo difundidos com elas através de sua implementação, então conhecer quais são os discursos, visões e opiniões que têm (sobre aquelas mesmas questões já abordadas pelas beneficiárias) os gestores públicos responsáveis pelos programas de renda mínima – sejam eles pertencentes à estrutura burocrático-administrativa de cada prefeitura, sejam eles

ocupantes de cargos de confiança, ligados aos governos partidários – deve oferecer uma importante contribuição para a compreensão das distintas representações e entendimentos que têm – também as beneficiarias – tanto sobre os próprios programas de renda mínima, quanto sobre elementos cuja definição são os pilares de sustentação destes programas: cidadania, direito, trabalho e pobreza. A isto se dedica este capítulo.

3.1. Jundiaí: Disciplina, Trabalho e Aprendizado

As técnicas da prefeitura de Jundiaí encarregadas da implementação, operacionalização e administração do programa Produção Associada com Garantia de Renda Mínima (PAGRM) não demonstraram ter visões e opiniões contrastantes com as das beneficiárias a respeito do mesmo. Ao contrário, os discursos de ambas, técnicas e beneficiárias, ainda que mais e menos elaborados, parecem convergir em relação àquelas questões e elementos cuja definição e entendimento fundamentam a concepção do PAGRM, sendo parte do sistema de crenças que lhe dá suporte. É isso o que se pretende demonstrar através da análise a seguir.

No município de Jundiaí, foram realizadas várias visitas à Secretaria Municipal de Integração Social (SEMIS), à qual está vinculado o PAGRM, no intuito de conhecer melhor o funcionamento do programa e também as idéias e valores que o fundamentam, a partir da perspectiva da sua equipe gestora/executora[69]. Numa destas visitas, foi feita uma entrevista coletiva, sob a forma de reunião com a coordenadora, que é assistente social, e com as outras quatro assistentes, que são encarregadas do acompanhamento das beneficiárias

[69] Não é feita, nas análises seguintes, distinção entre equipe gestora e executora dos programas, visto que não há uma longa hierarquia de cargos que justificasse a separação entre uma e outra. No caso de Jundiaí, esta hierarquia é composta apenas pela Secretária Municipal de Integração Social, pela Diretora de Ação Social, que é a coordenadora do PAGRM, e pelas assistentes sociais responsáveis pelo acompanhamento das beneficiárias, especialmente no trabalho nas oficinas. Sendo assim, as decisões a respeito do programa, bem como o gerenciamento do mesmo, são realizados, em geral, com a participação conjunta dos três níveis hierárquicos.

e da operacionalização do programa: preparação e execução das atividades sócio-educativas, controle de freqüência das beneficiárias às oficinas, desconto das faltas, controle do caixa, estabelecimento da divisão de trabalho, entre outras funções. Além disso, a coordenadora respondeu a uma entrevista por escrito. Outras conversas menos formais também contribuíram para conhecer melhor o que pensam as técnicas[70] sobre o PAGRM.

Em primeiro lugar, as técnicas parecem concordar com um mesmo diagnóstico sobre a pobreza: ela é decorrente, em grande medida, do déficit educacional que assola as populações mais pobres:

> "*A gente não considera a pobreza só como a falta de recurso financeiro; **é a falta da educação***!" (Miriam, coordenadora do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

Para elas, desta deficiência de formação, que do analfabetismo transcorre para a desqualificação profissional, advêm as dificuldades de obtenção de emprego pelos membros adultos das famílias, comprometendo o sustento das mesmas e desta forma reproduzindo o fenômeno da pobreza. Não há, portanto, um questionamento maior sobre este fenômeno, sobre suas causas, de modo que a responsabilidade pela condição de pobreza é atribuída às famílias individualmente e, mais do que isso, a responsabilidade pela superação desta condição fica, na visão da equipe gestora do PAGRM, a encargo das próprias famílias, particularmente de seus chefes e das mães, que são quem respondem por elas perante o programa. Assim, na visão da coordenadora e das assistentes sociais que gerenciam e operacionalizam o PAGRM de Jundiaí, dado que o programa viabiliza para algumas famílias pobres da cidade uma segunda oportunidade, especialmente de aprendizado, tanto escolar formal como profissionalizante, então depende delas, das beneficiárias que encabeçam suas famílias, através de seu esforço e dedicação, melhorar sua condição de vida. Baseada nesta suposição, não é surpreendente a conclusão de uma das técnicas,

[70] São consideradas técnicas, nas análises seguintes, tanto a coordenadora quanto as demais assistentes sociais que gerem e operam o PAGRM, ou seja, a parte da burocracia de Estado da prefeitura de Jundiaí responsável pelo programa.

segundo a qual os resultados do programa são mais efetivos para aquelas beneficiárias (e conseqüentemente para suas famílias) que têm vontade e se esforçam, ou seja, dependem, talvez, mais delas do que do próprio programa:

> "Então, **para aquele pessoal que tem aquela vontade de melhorar**, a pessoa que tem esse intuito **de entrar trabalhando** mesmo, e **empregando esse dinheiro** em alguma coisa de construção, ou um curso profissionalizante, alguma coisa assim, **o resultado é bem visível**". (Helena, técnica do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

Visto que a responsabilidade pela superação da pobreza fica, na visão das técnicas, em grande medida a encargo dos indivíduos, dependendo de sua força de vontade e dedicação – voltadas para o trabalho e principalmente obtenção de emprego –, elas parecem concordar com a estratégia bastante focalizada adotada pelo programa, que se restringe ao atendimento de cerca de 150 famílias – aquelas que se encontram nas piores condições de miserabilidade do município. Portanto, o programa daria um suporte quantitativamente restrito quanto ao número de famílias atendidas, porém qualitativamente arrojado, visando amenizar as grandes deficiências que atingem as famílias mais pobres e que tornam as suas chances de batalhar por uma vaga no mercado de trabalho e por melhores condições de sobrevivência muito limitadas. Implicitamente, parece haver a suposição de que os pobres, porém não tão miseráveis, já estariam naquele patamar de possibilidade de alcançarem por si mesmos os meios para superarem a pobreza; apenas para os mais miseráveis é que uma ação incisiva e contundente do poder público seria necessária e justificável. Conforme será visto adiante, a priorização dos mais pobres dentre os pobres é, diferentemente do que acontece em Jundiaí, onde é aceita e justificada, questionada pela equipe gestora do PGRFM de Campinas, que vive um dilema para a inclusão das famílias no programa. Na fala a seguir, a coordenadora do PAGRM destaca a prioridade no atendimento das famílias mais carentes, identificadas como o perfil do público-alvo do programa:

> "A maioria do programas que se criava, de forma gratuita, pra atender população carente – mesmo as oficinas geradoras de renda – aquele pobre mais pobre mesmo e que precisaria estar recebendo o benefício, não era ele que participava. Eram pessoas que até tinham alguma dificuldade financeira, mas não era aquele perfil. **O programa foi concebido pra atender quem, realmente, está excluído**, tanto que o patamar não se modificou, **mesmo com a mudança da lei que foi feita em 2002, não se mudou o critério de renda. Ele permaneceu sendo um quarto do salário mínimo per capta ou renda familiar de até um salário mínimo**, que é pra, realmente, chamar e absorver essa população que tinha mais dificuldade de adesão nos outros programas. Até porque o programa não ia ser feito aqui, ia ser feito lá no bairro. Muitas pessoas, por exemplo, que entraram na oficina, nós tivemos n casos que não sabiam que é a mão que segura a tesoura pra cortar, que não sabiam segurar um lápis". (Miriam, coordenadora do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

É importante ponderar que as técnicas não têm uma visão estrita sobre a pobreza, isto é, vêem-na em sua multiplicidade, destacam o preconceito e a discriminação que sofrem as beneficiárias devido ao lugar onde moram, ao modo como se vestem, à raça (pois que grande parte das beneficiárias, assim como da população pobre em geral, é negra), etc., bem como a exclusão social. Porém, o que chama a atenção é que a baixa escolaridade é considerada, de forma comum entre as técnicas, o principal entrave à obtenção de emprego; em outras palavras, o déficit educacional, que por sua vez gera o desemprego, é o elemento que ressalta, em termos de diagnóstico das técnicas, dentre as causas e condicionantes da pobreza (para além daqueles que a caracterizam e acabam vindo atrelados a ela), como pode ser notado nos trechos abaixo:

> "Naquela pergunta 'qual é, pra você, **o significado maior da pobreza?**' Nós colocamos que **é a exclusão social. É o tratamento desigual**. Tem o preconceito, principalmente morar na favela: 'quem vai dar emprego pra uma favelada?'. A raça também. Tudo combinou. Eu acho que uma pessoa negra tem mais dificuldade pra arrumar emprego do que uma branca, o modo como ela tá vestida, a falta de dentes, porque não teve condições de ir ao dentista, **enfim, a falta de**

> **escolaridade**. Então, a pobreza leva a um conjunto de fatores que leva a pessoa a ser discriminada. Normalmente uma pessoa pobre mora num núcleo de sub-moradia, tem baixa escolaridade, a maioria, a cor... Uma coisa puxa a outra, na discriminação, na exclusão". (Helena, reunião com as técnicas do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

> "Na pergunta sobre qual a **principal carência** de que elas sofrem, a gente até colocou que é a **alfabetização**. A gente achou que é a principal carência deles, tanto no sentido formal quanto informal". (Sílvia, técnica do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

> "Ela [a população atendida] não teve acesso à escolaridade. Ficava em casa, só em casa, cuidando dos filhos, bem alheia ao mercado de trabalho, a tudo". (Emília, técnica do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

Assim, conforme se percebe, este diagnóstico sobre a pobreza justifica e legitima o formato do programa – focado no trabalho e na educação. Aliás, de acordo com o que contam as técnicas do programa, parece ter sido pela própria experiência que tiveram com o programa que houve essa ampliação de sua compreensão sobre as causas da pobreza e sobre como combatê-las: em princípio, a preocupação maior girava em torno de formas de obtenção de renda pelas famílias pobres do município; daí o porquê da existência das oficinas de trabalho. Com o tempo, porém, parece que a equipe do PAGRM foi percebendo, em primeiro lugar, os limites da via do empreendedorismo para geração de renda entre as camadas pobres, pois, no caso das beneficiárias do programa, notaram a falta de espaço físico, estrutura (como equipamentos e maquinário) e mesmo capital para que o negócio tivesse continuidade de maneira autônoma por parte das beneficiárias; em segundo lugar, que a obtenção de renda via mercado de trabalho esbarrava antes na baixa escolaridade do que na falta de capacitação ou qualificação profissional das beneficiárias[71]. A partir destas observações, o programa passou por um processo de reformulação (a partir de meados de 2005), no qual parece ter havido uma mudança de prioridades: o objetivo último do programa passou a ser a inserção das beneficiárias no mercado de trabalho

[71] Afinal, como disse uma delas, "até para ser empregada doméstica precisa ter a oitava série".

formal – e não apenas a obtenção de renda através de "bicos" e outras formas de emprego (temporário, precário) no mercado informal, ou mesmo através da venda de produtos, na sua maior parte artesanais, como os produzidos nas oficinas. Em suma, a experiência das técnicas com o programa parece tê-las levado a reafirmar a aposta, feita no PAGRM, na inclusão das beneficiárias no mercado de trabalho formal e, em decorrência disso, mesmo que ingenuamente, na capacidade deste mercado de absorção da mão-de-obra tanto mais quanto menos qualificada, como é (este último) majoritariamente o caso das beneficiárias do PAGRM. Esta é uma visão que contrasta radicalmente com aquelas apresentadas pelas equipes técnicas do PGRFM de Campinas e do PFA (Programa Família Andreense) de Santo André, conforme será visto adiante. Enfim, um resumo desta trajetória do pensamento coletivo das técnicas de Jundiaí em relação ao PAGRM, e que acabou culminando na reformulação do programa, pode ser apreendido nas falas a seguir:

> "O PAGRM nasceu com essa intenção: o de **ser uma alavanca para que a pessoa, após passar pelo programa, fosse inserida no mercado de trabalho**. Porém, ao longo do tempo e com a experiência adquirida, percebemos que para trazermos um treinamento mais efetivo, com o intuito de garantir essa intenção de fato, é que **estamos fazendo uma reestruturação no programa, para que essas pessoas consigam se colocar no mercado formal de trabalho**. Nesse período conseguimos um número pequeno de inserção profissional, e alguns casos de trabalhos de geração de renda e fora do mercado formal de trabalho". (Mirian, coordenadora do PAGRM, 30/05/2005).

> "M: Quando se concebeu o programa, se pensou assim: em fazer **capacitação para o trabalho**. Só que o que é que a gente descobriu? Que os nossos maquinários são precários, os nossos espaços são precários, nós não conseguimos fazer uma capacitação efetiva para o trabalho. **Nós estamos trabalhando, basicamente, com o artesanato** hoje. Então, na marcenaria, nós fazemos a marcenaria artesanal, artística. O pessoal que faz a lingerie: são máquinas domésticas, não são máquinas industriais. **Quer dizer, para prepará-los para o mercado de trabalho, teria que ter máquinas industriais**. Nós

> tentamos montar com eles algumas associações de trabalho, também a gente não conseguiu prosperar muito. Hoje tem um grupo que tá na marcenaria. Mas elas ficaram totalmente dependentes da prefeitura. Dentro dessas condições em que a gente não consegue, efetivamente, fazer uma capacitação, ou fazer com que saiam de lá com um certificado de conclusão de alguma coisa que o mercado esteja precisando, então nós acabamos trazendo pro grupo uma série de outros trabalhos como o sócio-educativo. Teve outros grupos em que nós conseguimos inserir a alfabetização. Na reestruturação nossa, nós **estamos batalhando pra que todos os grupos tenham alfabetização** porque a gente sentiu que isso dá um retorno muito positivo pra eles. Se ele consegue não só ler o nome do ônibus que ele vai tomar, mas também interpretar uma notícia de jornal, um recado, isso ajuda no desenvolvimento da cidadania dele.
>
> H: Pra poder, também, buscar outros tipos de trabalho, em indústrias, mesmo empregada doméstica, limpeza de rua, aquele que surgir, mas que for registrado pra já ser um ganho. Dentro da possibilidade daquela pessoa, do nível de escolaridade que ela tem, isso já é uma vitória, assim, uma coisa que nós consideramos muito boa desde quando ela chegou: esse objetivo de estar procurando um emprego e se colocando no mercado de trabalho". (Reunião com as técnicas do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

Já o comentário abaixo transmite muito claramente a convicção e a aposta das técnicas na preparação das beneficiárias do PAGRM para obtenção de um emprego formal; mas, ainda, de que isso requer também o comprometimento, o envolvimento e o investimento das beneficiárias. A fala da coordenadora realça a visão segundo a qual a superação da pobreza depende, em grande medida, da força de vontade, do esforço e dedicação de cada indivíduo. E é isso o que as beneficiárias também pensam, conforme já visto. Dado que o programa oferece uma segunda oportunidade, depende de cada beneficiária aproveitá-la ou não. Desta forma, parece que o programa, com base nesta concepção, mais uma vez retira, de uma certa forma, do Estado, ou da sociedade como um todo, as responsabilidades tanto pela pobreza, quanto pela superação da mesma; ambas ficam a cargo, em grande medida, dos indivíduos:

"Nós estamos discutindo a própria reformulação do Renda Mínima. Porque a idéia é a seguinte: **que a pessoa invista também nela mesma**. **A reformulação que nós estamos querendo fazer é pra tentar formá-la na prestação de serviços**, seja pra varrer rua, seja pra entrar numa empresa de serviços, seja pra trabalhar de empregada doméstica, ela tem preparo pra isso. Nós vamos voltar todo o processo educacional dentro de cada oficina que nós conseguimos estabelecer nessa área do processamento do serviço, pra isso. Agora, obviamente, ela vai ter que cuidar da questão da dentição; quer dizer, alguma coisa é gratuita, mas a maioria não é. Ela tem que investir nela, porque como é que ela vai procurar um emprego de empregada doméstica se ela não tem uma aparência adequada? **Nós vamos estar procurando direcionar pra que ela também volte pra si e invista, faça um investimento na pessoa dela, pra que a hora em que ela sair do programa, ela tenha condições ou melhor condição de pleitear alguma coisa no mercado de trabalho**". (Miriam, coordenadora do PAGRM, 24/05/2005).

Em Jundiaí, é em vista desta conclusão da equipe gestora de que a saída da condição de pobreza há de se dar, para cada beneficiária, pela via da obtenção de emprego no mercado formal de trabalho, que a dimensão educacional ganhou ainda mais importância no programa com o decorrer do tempo, tendo se estendido do aprendizado profissionalizante para o escolar, que é considerado pré-condição para a obtenção de emprego (o objetivo, assim, é de que as beneficiárias concluam, através de exame supletivo, seja o Ensino Fundamental, seja o Ensino Médio, a depender do nível em que tenham saído da escola):

"H: Tem gente até que completou o ensino fundamental, mas a grande maioria é analfabeta. A gente pega daí. Por isso a **importância da gente estar focando, agora, a alfabetização e o preparo para o trabalho: porque a gente tá vendo que essa população precisa muito de princípios de cidadania e da alfabetização ou reforço escolar**, porque a pessoa, às vezes, até passou pela escola, mas esqueceu, por causa do cotidiano, como é que se escreve, não sabe interpretar o que lê". (Helena, técnica do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

"M: O que pode ser mudado já está em estudo e andamento, que é **inserir classes de alfabetização e reforço escolar**, em todos os grupos, para os que não são alfabetizados e o reforço para os que abandonaram os estudos após alguns anos, bem como **inserir treinamento voltado para a prestação de serviços e posterior inserção no mercado de trabalho**, onde todas as atividades sócio-educativas estejam voltadas para a formação dentro do foco de prestação de serviços". (Miriam, coordenadora do PAGRM, 30/05/2005).

"Na Vila Ana elas ficam com dois dias de alfabetização e dois dias para a confecção dos doces, porque **a prioridade na verdade é a alfabetização**". (Miriam, coordenadora do PAGRM, 24/05/2005).

Com este direcionamento muito claro, não por acaso o estímulo ao trabalho e os vários tipos de aprendizado são considerados os principais impactos do PAGRM sobre as beneficiárias. É o presidente da Associação de Moradores do bairro Ivoturucaia, em cuja sede funciona a oficina de marcenaria do PAGRM (devido a uma parceria firmada com a prefeitura), quem, ao mesmo tempo como parceiro de gestão do programa e membro da sociedade civil, apresenta o discurso mais incisivo sobre os impactos do PAGRM, especialmente em termos de aprendizado:

"Então, além da ajuda financeira que eles têm, o **aprendizado** que eles têm através deste programa do ponto de vista da marcenaria, eles têm esse apoio assim moral, que ajuda eles a viver melhor na casa deles. Porque às vezes têm famílias que têm muitos problemas, porque tem marido que é alcoólatra, bebe, e acaba que essas orientações **ensinam** elas a como agir em casa, trabalhar melhor em casa. E o programa ajudou bastante gente, inclusive nós temos muitas famílias que **vivem hoje do aprendizado que tiveram deste programa**, que têm marcenaria por conta própria. Acho que umas quatro ou cinco famílias que têm, que aprenderam, compraram as maquininhas delas e hoje trabalham por conta própria. E acho que veio trazer um trabalho assim muito bom pra comunidade, viu? Muito bom mesmo... Então essas pessoas vão recebendo orientação e essas pessoas vão abrindo a cabeça e acabam procurando serviço lá fora, as próprias diretoras da SEMIS, às vezes arrumam serviço pra elas também, e com isso parece

até que elas desenvolvem mais a mentalidade delas e elas vão arrumar serviço fora. A maioria delas nem consegue terminar o curso aqui, porque **aqui é um aprendizado e elas ganham coisa pouquinha**, porque é um programa de Renda Mínima, então acaba elas arrumando serviço lá fora, que elas nem esperam terminar aqui porque já arrumou coisas melhores. Então, através do programa de Renda Mínima, elas **aprendem como procurar um serviço e arrumar um serviço lá fora.** Então tem muitas, muitas mesmo que aconteceu isso daí. E outras se interessou bastante pelo trabalho, pela marcenaria, e acabaram montando uma marcenaria própria e vivendo do próprio serviço delas da marcenaria.
Se você for ver as pessoas que já trabalhou aqui, essas pessoas têm vontade de voltar aqui novamente, pra **aprender** mais coisas. Porque **não só aprendeu a mão-de-obra**, que seria a marcenaria, mas aprendeu também pelas palestras que têm, pelos cursos, bastante nutricionista, dentista, mães que vêm falar sobre drogas, muita gente que vem dar palestra sobre drogas e sobre alcoólatra, então o programa vem trazendo muitos resultados para essas famílias que não têm assim orientação nenhuma". (Eduardo, presidente da Associação de Moradores do Bairro Ivoturucaia, cuja sede abriga a oficina de marcenaria do PAGRM de Jundiaí, 25/05/2005).

Na visão da equipe gestora, conforme vão adquirindo a disciplina do trabalho, conforme vão aprendendo o ofício e de fato trabalhando, produzindo algo nas oficinas do PAGRM, as beneficiárias vão se sentindo e se vendo capazes para o trabalho, o que as estimula a procurar emprego. Este aspecto motivador, decorrente da capacitação profissional, é valorizado pelas técnicas como resultado positivo do programa:

"S: A gente vê crescimento pessoal, a socialização delas, a auto-estima delas, que melhora muito, a **vontade que elas têm de busca de um trabalho mais formal**, pra garantirem a continuação do dinheiro delas (...).

H: A pessoa não acredita que é capaz. Quando vê que consegue produzir peças lindas em madeira, sejam peças de tricô, doces, elas têm condições de estar fazendo alguma coisa, produzindo com o próprio dinheiro, porque além do Renda Mínima, elas recebem comissão

> de venda. Então elas vêem que têm essa potencialidade e aí elas **sentem mais incentivo pra buscar trabalho**.
>
> M: **A maior dignidade que você pode dar para um ser humano, é dar um trabalho!** Isso é muito interessante. De repente, durante todo esse percurso que a gente fez aí, a gente pode não ter capacitado pra uma profissão, mas potencializou muita gente. Não é um curso de qualificação como um SENAI, um SENAC, mas **é uma preparação**". (Reunião com a coordenadora e técnicas do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

É interessante perceber que o despertar para o trabalho, ou do interesse pelo trabalho, não apenas como fonte de renda, mas como um valor em si, ou seja, o trabalho que dá sentido à vida, é ambiguamente valorizado pelas técnicas, ainda que dele muitas das vezes não advenha a renda para sustento das famílias das beneficiárias, pelos próprios obstáculos impostos pela sociedade capitalista (há pouco mencionados). Assim, se por um lado a satisfação das beneficiárias com o próprio trabalho, ou com o fruto dele, corporificado nas peças de artesanato, por exemplo, é vista com entusiasmo pelas técnicas do PAGRM, por outro lado, elas concluem que, dado que tal trabalho, se não inserido na lógica capitalista, como de fato acontece[72], não há de tirar as famílias da situação de pobreza em que se encontram, então, mais do que a satisfação com o trabalho, é, em suma, a internalização da ética do trabalho pelas beneficiárias, sobretudo a disciplina e a responsabilidade necessárias ao trabalho assalariado, um dos resultados mais importantes que o programa tem tido ao longo de sua história, ainda que possa não ter sido suficiente para garantir de fato a inserção das beneficiárias no mercado formal:

> "Só de você perceber e melhoria das pessoas, mesmo que muitas vezes você não capacitou ela pra entrar no mercado formal de trabalho, mas você trabalhou as relações familiares, você trabalhou a auto-estima, você trabalhou sensibilização, você trabalhou o senso de

[72] Segundo contaram as técnicas, as peças em madeira produzidas pelas beneficiárias do PAGRM na oficina de marcenaria não têm condições de competitividade diante dos produtos industrializados. As pessoas acabam adquirindo-as devido à sua conotação social, ou seja, pelo fato de serem confeccionadas por beneficiárias de um programa de renda mínima.

organização e responsabilidade". (Miriam, coordenadora do PAGRM, 24/05/2005).

Em vista da percepção da equipe gestora de que é preciso oferecer às beneficiárias os elementos necessários à sua inserção no mercado de trabalho formal, já que a experiência lhes mostrou que de maneira autônoma dificilmente conseguirão garantir sua subsistência, um dos aspectos mais presentes no discurso das técnicas refere-se à criação de um vínculo de co-responsabilidade e compromisso entre elas, representando o poder público, e as beneficiárias, o que evidencia a noção de contrato na relação entre as duas partes. Como também o dizem as beneficiárias, cada uma tem que cumprir o seu papel para que o desempenho do programa seja otimizado. Do ponto de vista das técnicas, no entanto, este vínculo assemelha-se muito a um contrato de trabalho, pois que o compromisso assumido pelas beneficiárias, nas falas das técnicas, está mais voltado à sua responsabilidade para com o trabalho, expressa em termos de assiduidade, pontualidade e comprometimento. Assim, o que mais uma vez se observa é a ênfase na preparação para o trabalho assalariado:

"Acredito que o diferencial do programa é a criação de **vínculo atrelado à co-responsabilidade de seus participantes**, uma vez que o programa só pode ter continuidade se o beneficiário se comprometer a participar por dezoito meses das oficinas que funcionam quatro horas por dia, de segunda à sexta-feira, o que gera também uma preparação para a priorização do tempo para exercer alguma atividade para gerar renda. E o ponto mais positivo é a criação de vínculo dos beneficiários com o grupo, o compromisso e o senso de responsabilidade que o programa ajuda a desenvolver em seus participantes". (Miriam, coordenadora do PAGRM de Jundiaí, 30/05/05).

"Elas têm esse compromisso também de estar freqüentando todos os dias, porque **não têm esse hábito e aí começa esse treinamento de responsabilidade para o trabalho**". (Helena, técnica do PAGRM de Jundiaí, 24/05/05).

> "M: O que a gente percebe é que mesmo pra vida pessoal isso é interessante. **É a questão da organização, do senso de responsabilidade com horário, freqüência**. Muitas vezes quando você monta um grupo novo, tem mãe que não quer ir pra reunião de escola de filho, não. Não tem o senso da responsabilidade de que é importante ir, acompanhar o desenvolvimento daquela criança. Muitas vezes, no início, o técnico tem que pegar mesmo, agendar, acompanhar, conversar com a unidade de saúde, ver o que é que precisa... Acho que é isso o diferencial desse trabalho. Você não faz uma reunião por mês pra saber como é que tá, você acompanha efetivamente. Não que a gente tenha como objetivo gerar dependência, não. Mas no final, mesmo que ela saia de lá e não vá se inserir no mercado de trabalho, ela sai com senso de responsabilidade, pelo menos em relação à vida dela e dos filhos". (Reunião com a coordenadora e técnicas do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

Além disso, conforme se observa nas falas acima, as técnicas do PAGRM têm de fato uma visão de que é preciso educar e disciplinar as beneficiárias. Quando a coordenadora exalta o acompanhamento efetivo do PAGRM, contraposto àquele intermitente realizado por outros programas, nos quais ocorrem reuniões sócio-educativas mensais ou quinzenais, transparece um traço de assistencialismo em sua fala: a idéia de que as beneficiárias, em virtude da pobreza, necessitam de quem as oriente em seus passos cotidianamente, como se não dispusessem de autonomia para tanto. Em síntese, a característica tutelar do programa, apontada (e questionada) pelas beneficiárias, também é ratificada pelas falas das técnicas. Outro exemplo deste autoritarismo social expresso pelas técnicas está presente nas críticas que fazem ao consumo das beneficiárias e à forma como muitas vezes gastam o dinheiro recebido através do programa. Nas falas a seguir, é perceptível um certo preconceito, segundo o qual as beneficiárias, bem como seus maridos e, enfim, os pobres em geral, não saberiam eleger suas prioridades de consumo, de acordo e compatível com os seus ganhos; desperdiçariam dinheiro comprando bebida e produtos inúteis. Daí porque o planejamento do orçamento familiar é um dos temas que as técnicas apontam como um dos principais e mais freqüentes no trabalho sócio-educativo com os

grupos do renda mínima. Estes são os comentários das técnicas sobre os gastos das beneficiárias e suas famílias:

> "Sílvia: Às vezes com o próprio rendimento da oficina são elas que sustentam a casa, porque às vezes o marido tem um rendimento, mas por mais que o marido faça um bico, onde que ele gasta? **Ele gasta ali no bar, ou em droga, ou em jogo**, então são elas mesmas que acabam sustentando.
>
> Marta: **Teve um que perdeu todo o dinheiro na maquininha de bingo, e isso é comum e assim vai**.
>
> Mirian: Tem alguns casos, porque tem também a questão do consumo, porque a gente vive numa sociedade de consumo, e que força muitas vezes as pessoas a comprarem coisa, mesmo que não seja necessidade, tipo, nós já tivemos casos de pessoas que foram lá e compraram celular, vai comprar DVD nas Casas Bahia, então tem isso também.
>
> Helena: O tanquinho foi uma febre. Depois foi celular e DVD. Agora isso é aquela coisa do consumismo, que vê na televisão e tem que ter, tem que comprar. Às vezes é dez reais por mês, só que elas não vêem que tem juros, aí vai nas Casas Bahia e faz, então tem essa coisa também.
>
> Emília: Mas faz parte também, não tem como evitar, não tem como proibir.
>
> Mirian: Mas tem muita gente também que reformou a moradia, que a moradia estava meio complicada e que acabou fazendo melhorias significativas na moradia e isso é um ponto muito interessante.
>
> Helena: Vou citar um caso, um exemplo do Jardim Guanabara: então ela tinha um terreninho e ela chorava e chorava que era infeliz, que ela morava com a sogra e a sogra maltratava ela. **Então dentro do dinheiro do renda mínima, vamos fazer um planejamento** pra você sair dessa situação, se você acha que você não está feliz, então vamos tentar ver o que dar pra fazer pra melhorar". (Reunião com as técnicas do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

De acordo com essa perspectiva das técnicas, que privilegia o conhecimento formal e deprecia o saber e costumes dos pobres, que então precisariam ser educados e orientados, não estranha identificar a existência no PAGRM de mecanismos para controlar a disciplina das beneficiárias, não apenas quanto à sua freqüência e pontualidade às oficinas, mas também em relação ao

seu comportamento. Há, portanto, dentro deste sistema, normas rígidas a serem cumpridas e, caso desobedecidas, punições, como as já descritas pelas próprias beneficiárias, e corroboradas pelas falas das técnicas:

"A gente coloca **normas**, normas internas para o funcionamento do grupo. Então tem penalidades, logicamente, porque senão você vai deixar... Tem **penalidades** pra quem falta, pra quem chega atrasada, **advertências verbal, por escrito, suspensão**, e se brigar dentro ou no caminho, a gente fala: 'ah, eu vou desligar do programa, porque não pode!' Então de vez em quando a gente dá uma **ameaçada**, porque senão..." (Helena, técnica do PAGRM de Jundiaí, 24/05/05).

"H: Tem pessoas que já têm isso desenvolvido, de chegar pontualmente, de não faltar. E tem outras que atrasam muito e a gente tenta desenvolver isso através de normas mesmo. Porque aquela que vem todos os dias e chega no horário cobra. Não é justo. Elas falam: 'ah, eu vim todos os dias, cheguei no horário, como é que ela que falta...' Então, não, aquela que falta vai ter o dia dela descontado no valor...

S: Tirando, claro, as faltas justificadas, com atestado médico: se ela ou a criança ou alguém da família que necessita da presença dela fica doente.

M: E essa **normatização** é sempre discutida com o grupo e o que a gente percebe é assim... No início, nós não tínhamos essa normatização. Foi uma coisa que nós fomos percebendo no decorrer, a partir da cobrança dos próprios grupos. Como é que fica? Ela bateu na Fulana, como vai fazer? Porque eles cobram que exista, de uma certa forma, uma punição. Lógico que a gente tem que pesar muito isso. Porque também não é por qualquer motivo que a gente vai excluir ou não é porque bateu que também nós vamos excluí-la do grupo, porque também às vezes ela está precisando mais do que todas as outras. Então, esse bom senso, essa habilidade é que o técnico também tem que ter, de conversar e de também trabalhar essa questão no grupo, de porque essas coisas acontecem. Então aí, partindo da própria colocação dos grupos para os técnicos, foi elaborado então um **regulamento interno**. Então, existe um trabalho dos técnicos com o pessoal que entra no grupo, pra estar acertando com aquela pessoa, individualmente, colocando pra ela como que é o funcionamento do grupo. Esse é um trabalho de formiguinha mesmo, pra você poder ter

> esse **controle**. E o que a gente percebe é que eles têm uma cobrança muito efetiva em termos de punição. Eles são mais rigorosos do que a gente!
>
> S: Com certeza!
>
> M: Então, tipo, se aconteceu uma briga, Fulano bateu em Ciclano, então a gente pergunta: 'qual é a punição que vocês dariam?', e muitas vezes elas respondem: 'Ah, a gente expulsa ela do grupo, tira ela do grupo!' Então isso também o técnico tem que trabalhar no grupo, que ele também entenda que não é dessa forma, que a pessoa precisa se manter no grupo". (Reunião com as técnicas do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

As falas acima indicam que a introdução do sistema de punições no programa decorreu de reclamações das próprias beneficiárias, inconformadas por algumas delas não trabalharem todos os dias, porém receberem o benefício integral igualmente. A reclamação sugere que as beneficiárias, vendo o programa como um emprego, requereram que o mesmo sistema de pagamento por trabalho realizado fosse aplicado no PAGRM, incluindo o corte das faltas. Por outro lado, de acordo com o discurso das próprias beneficiárias no capítulo anterior, não há um consenso entre elas sobre o desconto por faltas e atrasos; antes disso, parece predominar um certo incômodo diante das punições. Assim, a hipótese que parece mais provável é a de que a equipe gestora, percebendo a insatisfação e reclamação de algumas beneficiárias em relação ao excesso de faltas e atrasos de outras, resolveu introduzir – de acordo com a sua concepção – um sistema de punição que considerou mais justo para as beneficiárias, mas que talvez não fosse adotado, pelo menos não efetivamente com o mesmo rigor, por iniciativa consensual das próprias beneficiárias. Além disso, se as normas de regulamentação do trabalho nas oficinas fossem discutidas e acordadas em cada grupo em conjunto com as beneficiárias, poderia ser que houvesse regras diferentes de grupo para grupo – que é o que acontece, conforme será visto adiante, no PFA de Santo André. No entanto, as técnicas do PAGRM afirmaram que as regras são transmitidas individualmente a cada nova beneficiária, aludindo que não há discussões permanentes e periódicas, através das quais as beneficiárias pudessem partilhar das decisões tomadas a respeito do programa.

Aliás, ao contrário disso, o que as beneficiárias disseram é que as decisões são impostas a elas, sem chance de discussão.

A adoção deste sistema de punição demonstra, ademais, que não há, também por parte das técnicas, nenhuma noção de direito em relação ao benefício da renda mínima; daí porque é possível que dele seja descontada uma parcela correspondente às faltas das beneficiárias às oficinas. Além disso, este poder, já descrito pelas beneficiárias, que têm as técnicas de realizar um desconto do benefício, seja cobrando um determinado valor pelas faltas e atrasos, seja, especialmente, recebendo o benefício no banco no lugar delas, corrobora o caráter personalista que se estabelece na relação entre técnicas e beneficiárias, bem como a desigualdade de poder entre umas e outras, também expresso pelas ameaças de desligamento do programa, que funcionam como mecanismo de repreensão disciplinar caso aja descumprimento das normas estabelecidas. Em suma, as beneficiárias não são tratadas perante o programa como cidadãs de direito, no mesmo patamar de igualdade que as técnicas, mas, diferentemente, como a parte inferior, aquela que pede, ganha, aprende e obedece, em contraposição à parte superior, representada pelas técnicas que, nesta relação, dão, ensinam e mandam.

Esta postura das técnicas do PAGRM revela que, ainda que verbalizem o contrário, não consideram o benefício um direito ou, pelo menos, não na sua acepção conceitual, isto é, como algo que deva ser garantido pelo Estado aos cidadãos incondicionalmente. Na verdade, a posição da equipe gestora é ambígua em relação a este tema. Por um lado, as técnicas questionam a dificuldade que as beneficiárias, como as demais pessoas pobres, têm para acessar direitos, como aos bens e serviços públicos que cabe ao Estado oferecer e garantir: saúde e educação. Também demonstram um certo incômodo pelo fato de as beneficiárias não verem o benefício do PAGRM como um direito, mas, sim, como uma forma de trabalho precário oferecida pela prefeitura. Por outro lado, enfatizam a importância das contrapartidas exigidas pelo programa – e que na verdade são o seu cerne –, o que ameniza uma concepção mais estrita de direito. Enfim, ao que parece, a visão que predomina entre as técnicas do PAGRM de Jundiaí em relação ao

benefício pago pelo programa é a de que ele é um direito porque garantido pelo Estado e, assim, distinto da concepção de ajuda, que depende da boa vontade de almas caridosas:

> "A palavra 'ajuda' deprecia um pouco **o que realmente as pessoas precisam, que é a justiça social, a dignidade e o direito ao trabalho, o acesso aos bens e serviços, ser tratado com dignidade, respeito**. Então, a pessoa tem que ter aquilo que ela precisa pra ela atingir o ... Mas que isso seja dado pelos governantes como um direito dela à escolaridade, à assistência médica e que isso seja ampliado como um direito e não no sentido de ajuda. Quer dizer, **a ajuda existe porque não existe o direito. Então é isso que a gente pensa, que a pessoa precisa ter o acesso como um direito**". (Sílvia, técnica do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

> "São muito **poucos os que conseguem ter uma visão de direito** na participação do programa. ***A grande maioria acha que é um emprego não registrado que a prefeitura oferece***. Na verdade, é assim que eles entram no programa. E o amadurecimento disso vai tempo, e alguns saem do programa sem isso, mesmo com toda a dedicação, mesmo com todo o empenho que é feito". (Miriam, coordenadora do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

> "**Eles têm a contrapartida deles** (...). ***O programa só pode ter continuidade se o beneficiário se comprometer a participar por dezoito meses das oficinas que funcionam quatro horas por dia, de segunda à sexta-feira***". (Miriam, coordenadora do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

Outro elemento que se evidencia nas falas acima é que o trabalho é considerado realmente um valor para as técnicas, tanto que uma delas chega a defendê-lo como um direito. Por outro lado, também é perceptível a predominância da visão contratual segundo a qual, no imaginário das técnicas, não seria admissível receber uma renda, como a paga pelo PAGRM, como um direito de cidadania, sem que fosse dado trabalho em troca. Daí a importância no programa do comprometimento das beneficiárias e da sua contrapartida, ainda que considerada como aprendizado para o trabalho. Em outras palavras, a equipe

gestora do PAGRM parece concordar com a manutenção do vínculo entre trabalho e renda, ou seja, com a opinião segundo a qual o trabalho, vendido no mercado, deva ser a principal fonte de renda das pessoas, sob a forma de salário. Enfim, esta visão deslegitima tanto a perspectiva do benefício como um direito, como a defesa da idéia de renda básica pelas técnicas do PAGRM de Jundiaí. Aliás, segundo contou a atual coordenadora do programa, este ponto de vista – a discordância em relação ao repasse de recursos públicos sem a exigência de nenhuma contrapartida – fundamenta o programa desde a sua concepção. Por isso, o programa foi elaborado em clara distinção em relação ao primeiro projeto do senador Eduardo Suplicy:

> "**Por não concordar com o simples repasse de recurso financeiro**, [a Coordenadora de Projetos Especiais da SEMIS] passou a estudar uma **forma diferente de atuação** e acabou por conceber o programa como ele hoje se apresenta, ou seja, **existe o repasse financeiro mediante a participação das pessoas diariamente a uma oficina** para desenvolver alguma atividade, pois a sua idéia era **que as pessoas ao saírem do programa tivessem melhores condições de gerar renda e superar a situação de pobreza**". (Miriam, coordenadora do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

Finalmente, cabe notar que a concepção de cidadania das técnicas enfatiza o seu aspecto prático. Assim, no que se refere aos direitos sociais, por exemplo, ressaltam a necessidade de que o acesso aos mesmos seja de fato garantido, para que sua existência concreta se efetive para as beneficiárias. Neste sentido, elas teriam a sua cidadania enfraquecida pela falta de conhecimento e conseqüente dificuldade para acessar estes bens e serviços garantidos como direitos. O que algumas falas das técnicas já transcritas anteriormente demonstram é que o PAGRM teria o êxito de promover ou, como elas dizem, "resgatar" a cidadania para as beneficiárias conforme as educa – não por garantir direitos. Na verdade, parece haver, na visão das técnicas, uma forte vinculação entre educação e cidadania; a primeira seria o suporte da segunda.

"Os problemas e preocupações com a sobrevivência é o que predomina nessa camada da população, a maioria até tem conhecimento sobre alguns direitos, porém o que percebemos de maior dificuldade é **que apesar de muitas vezes conhecer um direito, tem dificuldade de entendimento da forma de acessar, precisando muitas vezes de acompanhamento**". (Miriam, coordenadora do PAGRM de Jundiaí, 30/05/2005).

"Se ele consegue não só ler o nome do ônibus que ele vai tomar, mas também interpretar uma notícia de jornal, um recado, isso ajuda no desenvolvimento da cidadania dele". (Miriam, reunião com as técnicas do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

"Por isso a importância da gente estar focando, agora, a **alfabetização e o preparo para o trabalho: porque a gente tá vendo que essa população precisa muito de princípios de cidadania** e da alfabetização ou reforço escolar". (Helena, técnica do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

As técnicas também destacam a idéia de capacidade como um dos requisitos de cidadania: para ser cidadão é preciso tornar-se capaz, ganhar poderes, inclusive para atuar na sociedade. Defendem, assim, a necessidade de uma postura ativa no exercício da cidadania: tanto na busca por direitos, como por emprego. O trabalho, além disso, ocupa lugar central na concepção de cidadania das técnicas, em conformidade com o desenho do programa: é o trabalho que potencializa as pessoas ou lhes dá capacidade para agirem autonomamente. Enfim, o prisma pelo qual concebem a cidadania é o do indivíduo, não o da coletividade. A fala seguinte oferece um bom parâmetro do que pensam as técnicas do PAGRM de Jundiaí quanto à noção de cidadania e a como o programa pode promovê-la:

"É a **descoberta da potencialidade de cada participante**. Cada um descobre que ele pode produzir, que ele consegue, que ele tem capacidade, que ele é capaz de aprender, de modificar a sua realidade, de estar atuando como sujeito da sua realidade e principalmente através do trabalho onde ele **vai reconquistar aquela dignidade de**

> **estar adquirindo aquilo que ele precisa com o próprio trabalho, e não através de ajuda. Então, é o resgate da cidadania**"! (Helena, técnica do PAGRM de Jundiaí, 24/05/05).

Finalmente, a percepção das técnicas do PAGRM em relação à visão das beneficiárias sobre política indica que há uma baixa participação destas últimas, pautada pela descrença em relação aos políticos que só pedem voto, fazem trocas e promessas por voto, porém não dão retorno aos seus eleitores. Predominaria, segundo as técnicas, uma passividade e um distanciamento das beneficiárias em relação à política, também devida, talvez, à falta de compreensão do que acontece. A percepção das técnicas em relação à vivência da política pelas beneficiárias parece coincidir com o que elas próprias expressam, isto é, uma visão predominantemente dirigida à arena formal, ao processo eleitoral e aos chamados políticos profissionais, e não à política cotidiana, isto é, às lutas e disputas por poder que acontecem no dia-a-dia. Entretanto, as técnicas demonstram apresentar uma visão mais ampla de política, pois parecem preocupar-se em incentivar a participação das beneficiárias em organizações da sociedade civil, uma esfera da política que estaria mais próxima delas. Cabe notar, no entanto, que a política não é um tema que aprece de maneira pronunciada nem nos discursos das beneficiárias, nem nos das técnicas, nem, enfim, como parte do funcionamento do próprio programa (por exemplo, das atividades sócio-educativas), diferentemente do que será visto adiante no caso de Santo André. Assim comentam as técnicas sobre a visão de política das beneficiárias:

> "Acredito que, infelizmente, **a visão sobre a participação política ainda é muito limitada, pois vêem a política como algo distante e fora de seu cotidiano**, existe inclusive uma descrença, de que político só promete para ganhar as eleições e depois não faz nada para o povo. Posição essa que permeia vários segmentos da nossa sociedade.
>
> **A participação de forma geral é mais passiva**, são muito poucos os que se envolvem nas organizações da sociedade civil e com as escolas de seus filhos". (Miriam, coordenadora do PAGRM de Jundiaí, 30/05/2005).

> "Marta: Geralmente elas n**ão têm uma visão muito favorável à política, elas acham que os políticos só querem ganhar voto,** porque elas têm muitos exemplos no bairro, que na hora das eleições eles vão lá, fazem promessas e depois desaparecem. Muitas também nem votam aqui, tem o título de eleitor de outras cidades, a gente orienta, lógico, pra transferir e tudo, sobre a importância do voto, mas as pessoas muitas vezes não vêem isso, não valorizam, a maioria não. Agora quanto à visão de mundo, eu acho que muda sim, elas têm uma visão de coisas que antes elas não conheciam, então elas saem de lá diferentes, muitas, às vezes, até saem de lá participando de APM da escola, participando de alguma coisa, não vou dizer que seja a maioria, mas algumas a gente consegue colocar, pelo menos algumas eu consegui que estão participando.
>
> Miriam: Como a sociedade toda de um modo geral, **existe uma passividade, uma espera de que alguém vá resolver a situação do coletivo**. De uns anos pra cá é que a gente vê alguns movimentos crescerem, algumas pessoas se organizando e tal, mas eu acho assim que ainda é muito distante pra essa população". (Marta e Miriam, reunião com as técnicas do PAGRM de Jundiaí, 24/05/2005).

Em vista das análises realizadas a respeito dos discursos das técnicas do PAGRM, é possível resumir da seguinte maneira o conjunto de visões que acabam fundamentando o programa: a partir de um diagnóstico comum, de que a maior causa da pobreza é o déficit educacional que assola as famílias pobres e obstaculiza a obtenção de emprego pelos seus membros adultos, o foco do programa dirige-se à reversão deste desequilíbrio, oferecendo, portanto, uma segunda oportunidade – de trabalho e aprendizado – para as beneficiárias que representam as suas famílias perante o programa e que, em troca do benefício da renda mínima, comprometem-se a participar diariamente de oficinas de trabalho, onde recebem aulas de alfabetização e capacitação profissional. A contrapartida das beneficiárias representa o cerne do programa, que se apóia sobre a crença de que os pobres devem apresentar uma postura ativa para superarem a condição de pobreza a que estão submetidos. Em outras palavras, as beneficiárias são vistas no PAGRM como protagonistas da superação da sua condição de pobreza, a

depender de seu esforço, dedicação e força de vontade, já que o programa lhes oferece uma segunda chance para correção da desigualdade de condições devida ao déficit educacional que prejudica sua competitividade no mercado. Oferecendo uma ampla oportunidade de aprendizado, desde o escolar formal, até a capacitação para o trabalho, incluindo uma certa ética do trabalho (valorização da disciplina e responsabilidade necessárias ao emprego assalariado), o programa aposta na (re)inserção das beneficiárias no mercado de trabalho formal, desconsiderando os limites deste à absorção de toda mão-de-obra disponível. Na verdade, a crença nesta ilusão é alimentada pelo programa.

Além destas visões mais gerais, existem outras que pautam as atitudes e procedimentos da equipe gestora do PAGRM: primeiramente, o entendimento de que as beneficiárias, como a população pobre, possuem padrões de consumo bem como certos hábitos e costumes que precisam ser corrigidos. Daí porque prevalece no programa um sistema de normas, controle e punição, que visa educar e disciplinar as beneficiárias. Através dele, transparece o caráter personalista e tutelar da relação que se estabelece entre técnicas e beneficiárias, sendo as primeiras as que detêm o poder, ensinam e ditam as regras, enquanto as segundas aprendem e obedecem, sem oportunidades efetivas de dividir o poder de decisão sobre o programa. Desta forma, não há um incentivo, através do PAGRM, à participação política das beneficiárias; pelo menos não no que diz respeito ao compartilhamento do poder público (contrastando com a prática prevalente na condução do PFA de Santo André). Assim sendo, a política é considerada geralmente como algo distante do cotidiano das beneficiárias, remetida à sua esfera mais formal, eleitoral.

Por fim, cabe concluir que, embora verbalizem o contrário, as técnicas do PAGRM não vêem o benefício da renda mínima como um direito, exceto pelo fato de que deva ser garantido pelo Estado. Assim, não entendem que ele deva ser universal e incondicional, mas, antes, restrito a algumas pessoas ou famílias, a quem se possa oferecer um acompanhamento mais próximo, intenso e efetivo, e as quais, em troca, devem oferecer seu trabalho e disposição para aprender um ofício e buscar um emprego. Até com base nesta visão, não se estranha que a

concepção de cidadania que predomina entre as técnicas do PAGRM tenha a educação e o trabalho como seu suporte, por um lado, e, por outro, esteja fortemente assentada num aspecto prático, em que o cidadão é um indivíduo ativo. Desta forma, o programa contribui para o "resgate" da cidadania na medida em que oferece o suporte educacional e o incentivo para que as beneficiárias batalhem por um emprego e, assim, consigam superar a pobreza e, como trabalhadoras, conhecedoras, consigam acessar seus direitos de fato.

3.2. Santos: Merecimento e Empreendedorismo

Em Santos, para conhecer o que pensam as técnicas e gestoras que operam e gerenciam o Programa Nossa Família (PNF), foram feitas várias visitas à Secretaria de Ação Comunitária, na qual está lotado o programa, mas sobretudo aos Centros de Referência Social (CRS), unidades descentralizadas da administração municipal encarregadas do serviço de assistência social. Durante estas visitas, foram realizadas uma entrevista com a Ex-Secretária municipal de Ação Comunitária (nas gestões 1997-2004), outra com a coordenadora do programa, além de outras cinco (uma delas em dupla) com seis técnicos, entre assistentes sociais e psicólogos, sendo cinco mulheres e um homem, encarregados do trabalho de operacionalização do programa, mais próximo das famílias. Outras conversas informais com algumas das coordenadoras dos CRS também ajudaram a compor o imaginário comum que fundamenta o PNF.

Assim como aconteceu em Jundiaí, também em Santos verificou-se uma correspondência muito grande entre as opiniões e perspectivas das beneficiárias quanto à pobreza, ao trabalho, ao programa e à cidadania, e aquelas apresentadas pela equipe gestora e executora do PNF sobre estes mesmos temas, cujas orientações dão o eixo do programa.

Por outro lado, também poderá ser observado que este conjunto de idéias que fundamentam o PNF de Santos é bastante semelhante àquele que dá sustentação ao PAGRM de Jundiaí, o que permite já adiantar que ambos os programas orientam-se segundo um mesmo projeto político, assentando-se em concepções de cidadania comuns.

A começar pelo mesmo diagnóstico em relação à pobreza já se constata a semelhança entre os programas: como em Jundiaí, também em Santos a equipe gestora e executora do PNF concebe a pobreza como decorrência de um processo transgeracional e cultural, que passa de pai para filho, condenando as novas gerações das famílias pobres a viverem as mesmas condições que seus pais e avós:

> "Em cada vida, cada processo você consegue perceber. E é o que dá o rumo, porque as estórias vão circulando, é aquela coisa que vai se repetindo. E se a gente consegue tocar no ponto de tal modo que a gente altere o rumo, no sentido de romper o **círculo vicioso**, isso é maravilhoso! (...) Então é um recurso que você tem para conseguir chegar na profundidade daquela família, através de um trabalho sério, profissional, e ajudar aquela família a romper com um ciclo vicioso, com uma **historia que vai se repetindo de violência, de abandono**. É o que eu sempre falo: **sem a contrapartida do outro, não adianta**. Então às vezes você **leva anos e anos para conseguir tocar aquela pessoa**, para que resgate a confiança dela, para **que ela queira mudar sua vida**, que ela queira verdadeiramente e totalmente isso. Mas eu acho que essa coisa do Programa Nossa Família, da atenção, dessa **particularização**, de você conseguir entrar em um **detalhamento** é importante". (Ângela, ex-secretária de Ação Comunitária do município de Santos, 03/02/2006).

O prisma segundo o qual as técnicas do PNF enxergam a pobreza individualiza o fenômeno em um aglomerado de casos similares, com histórias familiares semelhantes, em que o ponto comum é especialmente a falta da educação – como também enfatizam as técnicas de Jundiaí. Mesmo uma das técnicas entrevistadas em Santos que revelou apresentar uma postura um pouco mais crítica em relação ao ideário que predomina no gerenciamento do PNF

concorda com este diagnóstico segundo o qual a principal causa da pobreza é a falta da educação; concomitante a ela se desenvolve o que a técnica chama de "pobreza política", que seria a principal característica da pobreza – a alienação –, decorrente de um processo sócio-cultural vivenciado cotidianamente pelas pessoas pobres e cuja principal causa é o déficit educacional, assim como a solução estaria na reversão do mesmo:

> "Na verdade, ninguém muda ninguém, né! Você ajuda: 'olha, o que vocês acham?' Algumas conseguem emplacar; outras, a alienação é tão grande que elas não conseguem ver um palmo à frente do nariz. Aí não vai ser em um ano, uma pessoa que vive nessas condições a vida inteira, que vai mudar da água pro vinho. Então assim, tem umas que você fala, pega rapidinho, tem outras que são alienadas, totalmente alienadas, então não vai ser através do programa que... Você consegue, até pelo programa mesmo, só que leva tempo, então **não acho que é a questão do benefício que vai fazer com que a pessoa deixe de ser alienada na política, acho que é outras coisas, né, como a educação, que é o principal de tudo.**
>
> Quando [a gente] fala de pobreza, assim, é pobreza política mesmo, não é socioeconômica, não. A pobreza que a gente tem que trabalhar é a pobreza política mesmo, as pessoas não conhecem, não sabem isso. E a pobreza econômica é uma conseqüência disso tudo". (Clotilde, assistente social, técnica do PNF de Santos, 27/01/2006).

Porém, além disso, em Santos de forma mais acentuada do que em Jundiaí, a pobreza é atribuída a um certo comodismo que impediria as pessoas de "pegarem a vida nas mãos", isto é, de lutarem por um emprego, por melhores condições de vida, e também por direitos, conformando-se com o assistencialismo e com a dependência do poder púbico ou da caridade alheia. A fala a seguir dá uma idéia desta visão:

> "A gente vai fazer visita domiciliar toda quarta-feira de manhã. A gente sai daqui umas nove horas e a gente vê que têm dois tipos de famílias: aquelas que acordam cedo, vão fazer suas coisas, não trabalham, mas têm aqueles picos, vai fazer alguma coisa em casa, leva

> os filhos na escola; e aquelas famílias que a gente chega nove e meia, dez horas, e as pessoas estão dormindo, com criança pequena, e o esposo está dormindo, então não tem nenhum movimento e realmente está esperando"... (Regina, psicóloga, técnica do PNF de Santos, 20/01/2006).

Diante desta constatação de que a pobreza se deve ao déficit educacional que atinge as famílias pobres, mas também a um processo cultural que reproduz entre elas o hábito do comodismo, do permanente "esperar para receber, em vez de agir para ganhar", as técnicas do PNF de Santos, assim como as de Jundiaí, também concordam com que o programa esteja focalizado nas famílias mais pobres do município – aquelas que, pela própria precariedade da situação financeira, estão realmente sem condições de lutar pela sobrevivência –, oferecendo um acompanhamento personalizado que "resgate" a cidadania das beneficiárias e contribua para que se tornem protagonistas da superação de sua condição de pobreza. Mais do que em Jundiaí, em Santos é forte a idéia de que as beneficiárias devam ser ativas, isto é, agir para vencer a pobreza que acomete a elas próprias e suas famílias. Este posicionamento das técnicas revela uma de suas principais preocupações: a criação de dependência pelo poder público ao implementar programas de combate à pobreza. Por isso, o programa, além de ser focado nos mais pobres, prevê um benefício temporário, cujo valor mais elevado não ultrapasse um certo limite acima do qual poderia desestimular o trabalho e incentivar o comodismo e a dependência em relação ao Estado, algo considerado perverso e perigoso. Enfim, este conjunto de concepções, coerentes entre si, constitui a base de sustentação do PNF, e é observável desde a fala da Ex-Secretária de Ação Comunitária, até as dos assistentes sociais e psicólogas que trabalham mais diretamente com a população beneficiária do PNF.

O discurso a seguir apresenta um posicionamento muito claro da Ex-Secretária de Ação Comunitária do município de Santos em relação ao valor do benefício: segundo ela, num momento de reestruturação do programa (2003-2004), houve um aumento significativo do valor do benefício (que variava de R$ 50,00 a R$ 80,00 e passou a variar de R$ 120,00 a R$ 240,00), aumento este considerado uma decisão de risco. Com um valor menor, o benefício teria um

impacto mais simbólico[73], que não permitiria às famílias atendidas uma transformação mais concreta no sentido de reverter sua condição de pobreza, pois o dinheiro recebido não seria potencializado, isto é, multiplicado a partir do investimento das beneficiárias em algo que pudesse gerar mais renda[74]. Assim, o aumento do valor do benefício foi adotado como uma estratégia de risco: ao mesmo tempo em que permitiria às famílias utilizarem-no para algo além do básico necessário à sobrevivência, isto é, como investimento para geração de renda, também poderia, por outro lado, criar dependência das famílias em relação ao poder público, de tal forma que, sem o benefício, voltariam à mesma situação vivida antes de recebê-lo. Daí porque o valor estabelecido após a reformulação do programa, apesar de ter sofrido um aumento significativo, ficou num patamar ainda irrisório, bastante aquém do salário mínimo. Deste modo, o programa se livraria do perigo de gerar dependência ou desestimular o trabalho, visto que a quantia recebida mensalmente pelas famílias não é suficiente para que sobrevivam sem precisar da renda auferida através do trabalho. Portanto, a crença simultânea na perversidade da dependência e na necessidade da manutenção do vínculo entre trabalho e renda parece ter sido decisiva no estabelecimento do novo valor do benefício pago pelo PNF. Não apenas isso, a opção pela temporalidade do benefício, que tem um período de duração bastante restrito (de no máximo dezoito meses) também reflete muito claramente esta preocupação e este intuito. Assim esclarece a ex-secretária:

> "O valor era muito insignificante. Mas essa mudança de valor foi sempre com a preocupação do tipo: 'Ah, vamos aumentar o valor'... Mas **vai se criando uma dependência das famílias, o que é extremamente perigoso**. E tudo isso tem que ser experimentado, permanentemente analisado, porque **o que não pode se estabelecer é uma relação de dependência** tal que, quando acaba o programa, a

[73] No Capítulo 1, no entanto, discutimos a importância justamente deste papel simbólico do benefício, cuja garantia, por menor que seja o valor, é capaz de conferir às famílias beneficiárias segurança para planejar a vida.

[74] Aliás, a fala da ex-secretária também reforça a opinião segundo a qual cabe aos pobres, individualmente, reverter a situação de pobreza em que se encontram, investindo em algo que os torne independentes do Estado e de qualquer ajuda, podendo assim caminhar com as próprias pernas.

> família volta para a condição anterior... Isso é muito sério. Eu estou falando dentro da minha concepção, daquilo que eu acredito. Estamos falando de dinheiro publico, mexendo com a vida das pessoas. Isso tem que ser muito analisado, muito, muito, muito analisado, para que esses mecanismos não se tornem perversos, porque isso é muito próximo. Antes o nosso valor, se não me falha a memória, era R$ 40,00 e R$ 80,00... Era um valor insignificante, que se a gente for pensar no dia-a-dia, não permite grandes coisas em uma perspectiva de transformação ou de ajudar essa família para que ela realmente altere sua situação. Então **você dá um valor que realmente permita que não fique algo simplesmente simbólico**. **Aumentar o valor é um risco? É. Mas de tal forma que ele seja bem utilizado pela família e que seja monitorado e que permita uma mudança de condição, sem implicar uma relação de dependência**... Olha que difícil! Porque **vai chegar um momento que esse benefício vai acabar**, o dinheiro vai acabar. Só que **esse recurso tem que ser potencializado** de tal forma que quando acabe, a família não desmonte. Se desmontar, não valeu". (Ângela, ex-secretária de Ação Comunitária do município de Santos, 03/02/2006).

Outra característica do programa, defendida pela Ex-Secretária de Ação Comunitária, é a sua focalização em um número restrito de famílias pobres do município, aquelas de maior vulnerabilidade social, sob a justificativa de que é preferível atender a um número menor de pessoas, porém com um acompanhamento mais próximo e de qualidade, capaz de potencializá-las a superar a pobreza de fato, do que beneficiar um grande número de famílias ou pessoas, porém abrindo mão de um acompanhamento incisivo e sistemático, sem o qual o programa representaria um desperdício de recursos públicos, visto que não potencializaria as famílias a superarem a pobreza, mas apenas aliviaria a miséria extrema, além de criar dependência em relação ao Estado. Conforme se percebe, novamente a opção feita pela gerência do PNF de Santos coincide com as adotadas pela equipe gestora do PAGRM em Jundiaí. Tanto em um como em outro programa nota-se uma priorização da qualidade do atendimento, em detrimento da quantidade de famílias e indivíduos atendidos, isto é, a ênfase dos programas está no acompanhamento das famílias, e não na cobertura. Aliás, este

contraste dos programas municipais em relação ao programa Bolsa-Família, do governo federal, é defendido como uma vantagem por técnicas e beneficiárias de ambos os programas. A partir da justificativa dada por esta preferência, subentende-se que, na visão das técnicas e gestoras do PNF (e também do PAGRM), há um grupo de pessoas ou famílias que mereceria ou teria o perfil para ser incluída num programa de transferência de renda, e outro que não. Atendido o piso da renda familiar per capta, em Jundiaí, a inclusão no PAGRM depende do comprometimento para com o trabalho e o aprendizado nas oficinas, enquanto em Santos, conforme será visto adiante, a inclusão no PNF depende da disposição para o retorno aos estudos e para o empreendedorismo. Dito de outro modo, parece haver, em ambos os programas, um favorecimento, dentre as famílias mais pobres, daquelas que precisariam de apenas um empurrãozinho ou de uma segunda oportunidade para obterem sucesso no mercado, isto é, daquelas que possuem um potencial a ser despertado. De qualquer forma, compreende-se que o benefício não é para todos – há nisso uma legitimação dos mecanismos de exclusão subjacentes aos programas: a opção por um acompanhamento mais efetivo, de tal modo a não gerar comodismo e dependência, e que acaba restringindo a cobertura dos programas, revela, por parte das equipes técnicas, seja do PAGRM, seja do PNF, um posicionamento político avesso ao direito, porque seleciona e exclui as beneficiárias de acordo com um critério de comportamento desejável *ex-ante* e/ou *ex-post* a passagem pelo programa de renda mínima. Tanto em um caso quanto em outro, a definição do comportamento desejável incorpora concepções, valores e preconceitos em relação aos pobres construídos e legitimados sem a participação e anuência deles, e que acabam por jogar grande parte da responsabilidade pela pobreza sobre os indivíduos, excluindo-os novamente, e assim por diante.

A fala a seguir expressa a defesa pela Ex-Secretária de Ação Comunitária de Santos do modelo do PNF, que opta pelo maior acompanhamento em detrimento da maior cobertura, sob a justificativa de que é preciso evitar o assistencialismo, o comodismo e a dependência:

> **"[O programa municipal] atende um numero menor de pessoas, mas faz um atendimento diferenciado e mais qualificado, senão vira desperdício. Acho que a gente tem que fazer de tudo para evitar desperdício e não cair em programas que sejam meramente assistencialistas. Porque aí fica uma coisa 'dar por dar'** e dificilmente você altera a condição da família. **Tem que tomar todo o cuidado do mundo para que não vire um desperdício de recurso público e que não crie hábitos na população e estabeleça relações de dependência**... E acabou, não se alterou nada... Somente naquele período, ajudou, talvez, a comprar um pouco mais de comida, a melhorar vestimentas, mas acabando aquilo, a condição é a mesma. Então isso é muito perigoso, acho que ainda é muito cedo para abrir mão disso [das reuniões sócio-educativas e do acompanhamento das famílias]... Não dá". (Ângela, ex-secretária de Ação Comunitária do município de Santos, 03/02/2006).

Também uma técnica demonstra claramente sua preferência pelo atendimento a um número menor de famílias, porém com um benefício de valor mais elevado e um acompanhamento efetivo e de qualidade, do que pela ampliação da cobertura através da diminuição do valor do benefício, o que necessariamente impediria a continuidade do acompanhamento sistemático e mais próximo das famílias oferecido pelo PNF[75]:

> "Eu acho que não deveria reduzir o valor do benefício, não. **Eu prefiro que seja uma verba boa, que atenda legal, do que atender várias e ser uma coisa 'meia boca'**, sabe. É melhor atender dez famílias, mas atender legal mesmo". (Clotilde, assistente social, técnica do PNF de Santos, 27/01/2006).

Já os comentários a seguir, de duas técnicas do PNF, demonstram a separação que elas fazem entre tipos de famílias e mesmo indivíduos beneficiários, tanto do programa municipal, quanto do Bolsa-Família. É interessante notar que o critério utilizado por elas para dividir os indivíduos e famílias em dois grupos diferentes, e a partir do qual teriam o perfil ou não, ou

[75] Em contraste, esta foi exatamente a opção feita pela gestão do PFA de Santo André, conforme será visto adiante.

seriam ou não merecedores de um benefício como o da renda mínima, passa pela distinção entre os comportamentos sociais considerados desejáveis ou desaprováveis. Em síntese, o benefício é considerado benéfico para aqueles que apresentam uma postura ativa, e que provavelmente utilizarão o dinheiro de forma a reverter sua condição de pobreza; porém chega a ser considerado prejudicial para aqueles acomodados, que com o dinheiro da renda mínima estariam "se perdendo" ainda mais, motivo pelo qual seria mais aconselhável, neste caso, talvez, uma frente de trabalho, para estimular o desejo e a busca por emprego, por batalhar e planejar melhores condições de sobrevivência. Como já dito anteriormente, na visão das técnicas, o programa é bom se não estimula o comodismo e para quem já apresenta uma postura ativa; para aqueles que se mostram passivos e acostumados ao comodismo, à mendicância, o programa teria resultados maléficos, pois pioraria ainda mais este comportamento gerador e reprodutor de pobreza. Enfim, não teriam direito a uma renda mínima. Aliás, para estes, na opinião de uma das técnicas, segundo seus parâmetros, a cidade de Santos já se mostra bastante "acolhedora", isto é, oferece uma considerável gama de serviços públicos emergenciais para suprir as mais básicas necessidades humanas:

> "C: É muito difícil a gente dar uma opinião, porque **em alguns casos é uma maravilha, em outros a gente está estimulando a pessoa a sobreviver de esmola. Você estimula e ela acostuma a esse tipo de coisa.** Porque quando a gente participa das reuniões das pré-conferências [municipais de assistência social], às vezes a pessoa levanta e fala 'ah, porque nunca recebi nada', e você olha assim e pensa: 'essa daí já recebeu isso, já recebeu aquilo, já participou desse e daquele...'. Eu não vou falar lá, criar de repente um bate-boca por causa disso, até porque não é por isso... Mas **é aquele costume de que se tem que fazer mais coisas, de que tudo que se faz é pouco**[76]. Eu acho que Santos é uma cidade que já é bem acolhedora pra tudo isso.

[76] Vale a pena destacar o desacordo desta técnica de Santos em relação ao aumento da demanda e pressão da população pobre sobre o serviço público, bastante diferente da opinião expressa pelas equipes técnicas e gestoras dos programas de Campinas e Santo André, que defendem, esperam ou até mesmo incentivam tal demanda e pressão, de modo a efetivar para esta população o direito aos bens públicos, especialmente aos direitos sociais.

> Se você perguntar onde estão distribuindo café da manhã, tem. Onde estão oferecendo almoço pra população carente? Tem. Sopa tem, banho tem, porque na praia tem os chuveirinhos, tem os banheiros, tem uma série de coisas e dormir na areia nesse calor é até um prazer. Então Santos nesse sentido é uma cidade muito acolhedora. Por isso que, das famílias que vêm pra cá, é difícil as que queiram voltar, porque conseguem alguma coisa. Pelo menos frente a outras cidades, Santos é muito acolhedora.
>
> R: **Tem famílias pra quem o programa Bolsa Família você diz que vai cair como uma luva, é essencial; mas têm outras pra quem parece que era melhor que não tivesse Bolsa Família, que não tivesse nada** (C: ou que tivesse uma frente de trabalho), **que elas tivessem emprego**, porque a gente fica pensando em quais são os benefícios praquela família não só em questão de dinheiro, porque **tem gente que fica numa situação de pedinte e que fica anos e anos e não muda, continua a vida inteira aquela mesma coisa**. Em contrapartida, acho que tem aquelas famílias que, se têm um acompanhamento pessoal técnico pra, não fiscalizar, mas acompanhar mesmo de perto, seria o ideal". (Catarina, assistente social, e Regina, psicóloga, técnicas do PNF de Santos, 20/01/2006).

Na verdade, esta mesma visão que coloca o indivíduo em destaque, como ser capaz e ativo e, portanto, em grande medida responsável por superar a pobreza, também aparece no discurso das beneficiárias do PNF que, como visto anteriormente, demonstram orgulho quando conseguem prosperar através do seu esforço e dedicação, ao mesmo tempo que um certo desprezo por aqueles que apresentam uma postura mais passiva, ou seja, pelos "acomodados" ou vagabundos, que passam o dia dormindo e não fazem nada para melhorar suas condições de vida; estes são re-culpabilizados, através do programa, pela pobreza em que se encontram, como se dela fossem merecedores.

Esta preocupação bastante clara com o risco de estímulo ao comodismo e à dependência por parte do poder público, compartilhada pelas técnicas do PNF, revela, portanto, a sua concepção de política social: ela deve ser ativa e trazer o

indivíduo para um papel central ou, como elas dizem, de protagonista[77], para que o programa seja bem sucedido. Assim como entre as técnicas do PAGRM, também entre as do PNF predomina uma visão que coloca grande parte da responsabilidade pela superação da pobreza nas mãos dos próprios indivíduos, ou seja, no caso, nas das beneficiárias que representam suas famílias perante o programa. De acordo com uma das técnicas,

> "**A preocupação é sair do assistencialismo e fazer as pessoas resgatarem a cidadania, pegarem a vida nas próprias mãos (...). É muito difícil o trabalho de conscientização, de convencimento e esclarecimento** para que elas dêem o pulo do gato e passem a olhar o dinheiro de uma outra forma". (Cecília, psicóloga, técnica do PNF de Santos, 06/07/2005).

Para tanto, as técnicas funcionam como catalisadoras a estimular as beneficiárias a assumirem este protagonismo:

> "**Os técnicos são os grandes estimuladores para que a pessoa se perceba como uma pessoa capaz de ser protagonista**, de falar, levando suas questões, discutindo com a comunidade". (Pâmela, coordenadora do PNF de Santos, 27/06/2005).

Convém notar, entretanto, que este papel das técnicas é bastante ambíguo, pois ao mesmo tempo em que colocam sobre as beneficiárias a responsabilidade por melhorar suas condições de vida, também exercem sobre elas um poder disciplinar, controlador e "conscientizador". Como no caso de Jundiaí, também no de Santos fica bastante evidente na fala das técnicas este intuito de educar e conscientizar as beneficiárias e que, muitas vezes, acaba significando uma imposição de poder, qual seja, a de seus valores, princípios e opiniões sobrepujando os das beneficiárias:

---

[77] Exatamente esta concepção é criticada pelas técnicas do PGRFM de Campinas, conforme será visto adiante.

"**Porque é um processo educativo. A gente está falando de um processo educativo, de reformulação de hábitos mesmo, de olhares, de princípios**". (Ângela, ex-secretária de Ação Comunitária do município de Santos, 03/02/2006).

"**Tem um pessoal ainda muito alienado**: 'Clotilde, a cidade vai fazer aniversário e o prefeito está inaugurando um monte de coisa, o Centro da Juventude, o Coliseu, o Aquário – que desde a época do outro prefeito está em reforma – e não sei o quê, muito legal, né?' Eu falei: 'É, é muito legal, mas o que eles deveriam inaugurar, que seria de mais necessidade pra vocês, é o hospital, isso deveria ser o primeiro a ser inaugurado'. Eu falei: 'O resto é legal, mas poderia esperar, agora, o hospital, esse não dá pra esperar. Agora vocês que moram aqui e que utilizam, vocês deveriam chamar a TV Tribuna, vocês deveriam estar procurando o prefeito. Em vez de ficar inaugurando obra pra turista ver, eles deviam cuidar do hospital onde morre dois, três todo dia'. Essas coisas você vai falando, eles vão percebendo. Você acaba sendo educadora". (Clotilde, assistente social, técnica do PNF de Santos, 27/01/2006).

"**O nosso papel é conscientizar[78] as famílias para que se autonomizem. Às vezes até com uma ajuda mesmo!** Eu gosto deste programa porque dá pra acompanhar mês a mês, dá pra orientar o gasto: 'quais são os seus sonhos?' Como elas estão coladas na sobrevivência, não têm sonhos. Então, como aprender a sonhar, diante desta oportunidade única? Então a gente orienta a buscar, a gente ensina o caminho das pedras: 'É assim que você tem que falar'. A gente conta quais são os direitos delas. Elas acham que é a gente que tem as cestas básicas. Aí a gente fala que é um direito, que devia fazer parte da política pública, mas é difícil. **Essa conscientização é o maior trabalho e é o que mais demanda tempo**. Mas é o que mais gratifica também (...). Às vezes a gente marca uma hora pra conversar, quando vai ver, **ela [beneficiária] está administrando mal o dinheiro**. Então a gente senta, conversa, e ela começa a entender de economia doméstica, que é ela que tem que dar conta, resolver (...). O convencimento para que a pessoa volte a estudar é o mais difícil;

[78] Já as técnicas do PFA de Santo André dizem exatamente o contrário: que o seu papel não é o de conscientizar ninguém, conforme será visto adiante.

> prevenção e controle da natalidade é o mais difícil". (Cecília, psicóloga, técnica do PNF de Santos, 06/07/2005).

É no que diz respeito à orientação e controle sobre os gastos das beneficiárias que se verifica de maneira mais clara a imposição dos modos de ser e pensar das técnicas sobre os das beneficiárias. Ainda que cheguem a reconhecer e a entender que há uma diferença cultural separando os "dois mundos", e que até mesmo respeitem essas diferenças, não deixa de haver um intuito entre as técnicas de trazer as beneficiárias, na medida do possível, para o seu mundo, aderindo aos seus valores e prioridades, como, por exemplo, em relação a como gastar o dinheiro recebido do PNF. Assim, uma técnica diz o seguinte:

> "A gente se assusta com a idade das pessoas e a quantidade de filhos: 27-28 anos e 5-6 filhos. E com a troca de parceiros também. E vivendo do nada. Porque, aqui na frente, por exemplo, tem muitos homens que ficam esperando serviço, pra ganhar R$ 15,00 por dia, de carga e descarga de caminhão, porque aqui em cima é uma firma, então é o ponto em que eles ficam e podem ficar ali o dia inteiro esperando e nada acontecer... Mas ao mesmo tempo você divulga um curso que pode atrair, mas ele tem que fazer o bico de qualquer jeito e ele não pode fazer. Então às vezes a pessoa fala assim: 'ah, mas ele tem que entender que investir dois meses num curso que possa gerar uma renda vale mais a pena'. Mas é complicado! Só quem está ali perto pra saber. Porque a minha cultura é uma, a minha formação é uma, independente de como a gente foi criado, de como o estudo influencia a valorização de um curso. Pra eles é o hoje. É o hoje que importa". (Catarina, assistente social, técnica do PNF de Santos, 20/01/2006).

Porém, esta mesma técnica, que demonstra compreender, por um lado, os constrangimentos concretos, como o imperativo de "fazer um bico hoje para poder comer hoje", os quais denunciam a desigualdade sócio-econômica, e, por outro, também as diferenças culturais, expressas, por exemplo, na desvalorização, pelas populações mais pobres, do investimento nos estudos (ou, como no caso citado, em cursos profissionalizantes), em contraste com o que acontece entre as classes

média e alta, também revela, muito clara – e ambiguamente – em outra fala, a sua intenção de orientar e mesmo convencer as beneficiárias quanto a como gastar o benefício:

> "A gente tenta falar isso nas reuniões: **'gente, vocês têm que entender que tem que investir nalguma coisa que, quando parar, você tenha uma geração de renda igual ou superior'**. E o que a gente sente muito é que de algumas a gente tem esse retorno, mas de outras a gente sabe que não. **A gente sempre até orienta: 'pega uma parte desse dinheiro e use para as suas despesas do dia-a-dia. A gente até entende. Mas pegue essa outra parte do dinheiro, se você ganha R$ 240,00, pegue R$ 120,00 e invista em algo que mais tarde te dê um retorno**, porque quando você sair do programa, eu não vou poder colocar você de novo". (Catarina, assistente social, técnica do PNF de Santos, 20/01/2006).

É importante ponderar que toda política pública é alvo e palco de conflitos entre distintos interesses, opiniões e pontos de vista. Aliás, não fora por isso, os programas e políticas não se modificariam nunca. Como na sociedade em geral, também os consensos que sustentam as políticas públicas são instáveis e passíveis de serem substituídos por outros, a depender de mudanças na correlação de forças em embate. Portanto, ainda que haja um ideário predominante, mais ou menos homogêneo, fundamentando os programas, isso não significa que não existam tensões e discordâncias em torno do mesmo. Assim, a pesquisa realizada em Santos conseguiu captar pontos de atrito em torno de algumas concepções que amparam a condução das práticas relativas ao PNF. Uma das técnicas não apenas revelou uma visão diferente daquela prevalecente na formulação, gestão e operacionalização do programa, mas também demonstrou reconhecer a diferença de posicionamento e criticar aquele adotado no PNF, e o qual, sobretudo, acaba por orientar efetivamente as práticas das técnicas do programa. Para esta técnica cujas opiniões destoam em grande parte das das demais, não cabe às assistentes dizer às beneficiárias como ou não utilizar o recurso, mas respeitar as escolhas delas próprias e procurar entender que estão de acordo com padrões culturais, inclusive de consumo, diferentes dos das classes

média e alta, que nem por isso seriam melhores ou necessariamente mais recomendáveis:

> "Essa [beneficiária] que eu falei que está trabalhando, que passou no concurso, eu disse: **'o dinheiro é seu, faça com ele o que você quiser', porque eu não vou ficar controlando: 'você gastou dinheiro em quê?' Tem gente que pede nota fiscal do que a pessoa comprou. Pra mim, não: 'o dinheiro é seu, o benefício é seu, eu te coloquei, mas não é porque eu quis, é um direito que você tem'**. Agora, igual eu falo pra eles: '**vocês têm que saber aproveitar, pessoal, vocês têm que fazer o melhor que vocês puderem, sabe, porque vocês sabem que o programa é um ano e seis meses**'[79]. Têm umas que conseguem captar a mensagem, tem outras que é difícil, é aquelas que vão ser gerações... Aí não dá pra você falar 'vagabundo', ou qualquer coisa assim; é a cultura deles, a mãe é assim, o pai é assim, como é que faz? **Pior que os usuários, é você trabalhar com os seus colegas que deveriam ter o mínimo e não têm o mínimo. Têm prejulgamento o tempo todo com o usuário**. Se o usuário conhecesse o nosso código de ética, processaria numa boa... **Não usa o código de ética, faz prejulgamento o tempo todo, acha que o usuário é vagabundo, malandro**. Sabe, [pelo] nosso código de ética, a gente não pode estar julgando o usuário, fazer prejulgamento; sempre tem que buscar o porquê, tem sempre algum motivo. É o que eu te falei: não adianta, a pessoa viveu a vida inteira assim, como é que vai ser diferente? O pai é ladrão, o irmão é traficante e tal, não conhece o outro lado. Como é que vai ser diferente? Faz parte da cultura deles, é normal ser bandido, é normal roubar, é normal pai que se relaciona com filhos. Pra gente, é difícil de entender, mas você também não pode julgar, não está aqui pra julgar. Ele é bandido, mas é um cidadão, eu vou ter que atender. Claro, não concordo com o que ele faz, mas..." (Clotilde, assistente social, técnica do PNF de Santos, 27/01/2006).

Já a partir das falas comuns das técnicas do PNF, é interessante notar, ainda, que as atividades sócio-educativas que realizam com as beneficiárias não

[79] Apesar de não dar orientações específicas quanto a como utilizar o dinheiro do PNF, percebe-se que a técnica não deixa de ressaltar para as beneficiárias a temporalidade do programa e a restrita duração do benefício, como meio de incentivá-las a fazerem um planejamento do gasto contando com a cessação do programa após o período de um ano a um ano e seis meses.

se destinam, como acontece no caso do PAGRM de Jundiaí, apenas ao aprendizado de algum conhecimento que lhes faltasse, mas funcionam, principalmente, como um trabalho efetivo de convencimento, "conscientização" e incentivo. Uma das técnicas chegou a concluir que elas detêm a tutela das beneficiárias e, logo, conseguir modificar os interesses, motivações, pontos de vista e comportamento das mesmas, de acordo com os seus próprios, acaba se tornando um dos resultados esperados ou desejáveis do PNF:

> "**É meio que até a tutela que a gente tem dessas famílias**, porque às vezes precisam de uma orientação, porque são tantas as dificuldades que elas têm, não só financeira, como de compreensão, como de cidadania também. Então a gente faz aquele trabalho de orientação e eu acho que é bem gratificante quando você vê de uma família que ela demonstra esse interesse. (C: Ela retorna à escola formal). Porque eu acho que o trabalho melhor é a conscientização pra que a pessoa volte aos estudos, por uma vontade interna dela também, e que depois que acabar o programa, ela consiga continuar prosperando, e não que ela volte atrás, mas que haja uma evolução constante. Acho que esse é um dos principais resultados esperados". (Regina, psicóloga, e Catarina, assistente social, técnicas do PNF de Santos, 20/01/2006).

De acordo com esta concepção, não estranha o comentário de uma outra técnica do PNF, para quem a falha das beneficiárias em lograr melhorar suas condições de vida e de suas famílias é sentida como uma falha sua, própria. Ora, tal sentimento de co-responsabilidade é bastante expressivo do ideário que orienta o funcionamento do PNF, em que há simultaneamente uma crença e uma aposta nas capacidades individuais de superação da pobreza. Desta forma, parece que também a técnica assume para si esta capacidade, responsabilidade e desafio – de reverter a condição de miséria das famílias que insere no programa – como se também ela, individualmente (através de seus incentivos e cobranças impostos sobre as beneficiárias), tivesse suficiente poder para tanto:

> "**Outras pessoas a gente não gosta muito de levar [incluir], porque a gente é co-responsável**. Então aqui eu cheguei a colocar

> algumas famílias quando eu tava entrando aqui e a Regina hoje já sente como é ela colocar, porque quando você coloca, você é co-responsável por aquela família. Eu, pelo menos, me sinto assim. **E então se a família pisa na bola, eu me sinto como eu falhando, porque eu indiquei a pessoa que não está correspondendo**". (Catarina, assistente social, técnica do PNF de Santos, 20/01/2006).

O discurso desta técnica também sinaliza para uma outra característica do funcionamento do PNF: a prevalência do personalismo nas relações entre técnicas e beneficiárias, e não da impessoalidade que deveria pautar o atendimento em um serviço público. Uma das técnicas chegou a comentar, por exemplo, que uma beneficiária do programa se mudou para a região dos Morros em virtude da transferência da técnica para este local, tamanha a estreiteza do vínculo que constituíram. Ora, não seria este um vínculo de dependência? Na verdade, o personalismo no atendimento congrega com o acompanhamento muitas vezes tutelar realizado pelas técnicas do programa. E mais uma vez percebe-se que por aí se esvai a noção de direito que poderia conotar o benefício do PNF. A fala a seguir também revela o tipo de relação que se estabelece entre técnicas e beneficiárias:

> "Normalmente, **quando a gente mesmo indica, você nota uma mudança muito grande, mas quando não foi você que indicou, algumas acompanham bem, outras não têm essa facilidade**. Mas eu avaliaria que, vamos dizer que de 100% das famílias atendidas, há um progresso de 40-50% das famílias, no seu modo de vida, etc. Tem família que você às vezes coloca por uma necessidade, que você vê muitas crianças e o aspecto delas é de crianças com sérias necessidades alimentícias, de limpeza, de ordem, de higiene, e a casa... Então a gente já começa a batalhar por esse lado e você percebe o progresso, a mudança nas crianças, no aspecto geral da casa, da limpeza, da ordem. Porque aos poucos você consegue. Você vai mostrando um outro jeito de cuidar da casa, da higiene, da limpeza, a importância, porque a gente traz palestras sobre higiene, sobre sexo, sobre Aids, sobre doenças, sobre tuberculose, que é um índice muito alto aqui na região. O retorno ao estudo... Enfim, **tem muita coisa do seu modo de ser que você passa pra essas pessoas**. Vou falar aqui

> dessa região: aqui a gente avalia que muitas delas vêm melhorando a situação da casa, o cuidado consigo própria, o retorno da responsabilidade. Porque **às vezes a gente dá bronca, chega a brigar mesmo com elas**. **Mas o carinho que elas estão recebendo, como elas acham a diferença de ter a atenção de um técnico, e vem e cumprimenta e gosta de beijar e abraçar** e trazer as coisas, de falar o que estão fazendo, eu acho que é essa a modificação que a gente percebe. No trato. Pessoas tímidas que às vezes não sabiam mal conversar e a gente vai trabalhando esse lado delas". (Catarina, assistente social, técnica do PNF de Santos, 20/01/2006).

O personalismo se torna muito mais evidente quando se analisa o modo como se dá, de fato, o processo de inclusão e exclusão das famílias no PNF. Embora defendam a existência de um critério técnico de inclusão, percebe-se que na prática há um considerável grau de arbitrariedade na forma como as técnicas realizam a seleção das novas beneficiárias. Não por acaso, aliás, algumas destas últimas demonstraram sua satisfação e gratidão por terem sido escolhidas para participarem do programa. Na verdade, este processo de inclusão também ratifica a compreensão segundo a qual depende dos indivíduos superar a pobreza. Assim, são aquelas que demonstram interesse e vontade de agir de alguma maneira para gerar ou aumentar a renda familiar – seja retomando os estudos, seja fazendo um curso, seja montando um negócio próprio – as que, segundo a justificativa das técnicas, têm o perfil e, portanto, a preferência para inclusão no PNF. Por conseguinte, este critério que leva em consideração o comportamento das pessoas, isto é, a sua disposição para agirem segundo as premissas do programa (sendo inclusive preparadas para tal), acaba por se tornar, também ele, mais um mecanismo de exclusão que responsabiliza e pune, por e através da sua condição de pobreza – agora reforçada pela negação até mesmo de uma renda mínima que pelo menos aliviasse a miséria –, aqueles e aquelas tidos como "acomodados". Ao que parece, na visão da equipe executora do PNF, não deixariam de ser merecedores, em alguma medida, da pobreza que os oprime. Na fala abaixo, uma técnica do PNF descreve como se dá o processo de inclusão das famílias:

> "E cada caso é um caso: a gente vai avaliar e se a gente sentir que aquela família dá pra você avaliar e dá pra em determinado momento você inserir no programa, você nem fala pra ela, mas **você já começa a fazer uma lista e trabalhar a família, já começando a acompanhar, direcionar, que ela tem que retornar os estudos, quais são os critérios, as avaliações para que, uma hora que surgir uma vaga, a gente já tem os casos preparados**. E o tempo de duração dele é 6, 6 e 6. Então se a pessoa caminha bem, ela fica um ano e meio. (...) Sempre é um problema quando a gente suspende. (...) Caminhar bem é o seguinte: no sentido de que se a pessoa busca ou uma renda ou um curso semi-profissionalizante, que gere uma renda pra ela. **Se ela é analfabeta, ela é obrigada a se inserir num curso de alfabetização, porque não se admite ficar numa prefeitura recebendo um benefício e de repente não saber nem assinar o nome e ter que botar o dedão. Eu falo: 'ah, mas comigo não vai ficar!'** Então a gente faz essa conscientização". (Catarina, assistente social, técnica do PNF de Santos, 20/01/2006).

O personalismo e arbitrariedade com que, contraditoriamente, as técnicas do PNF muitas vezes guiam suas ações enquanto representantes do Estado e servidoras públicas indicam a presença entre elas de um ranço das velhas práticas da assistência social no Brasil, de caráter fortemente caritativo, tutelar e referenciado pela esfera privada. Embora, conforme observado anteriormente, a assistência social tenha passado por uma série de reformulações no país desde a década de 1980, rumando para a sua legitimação e instituição como política de direito, percebe-se que as idéias que deram e dão sustentação a esta concepção não se consolidaram na prática da assistência social implementada através de vários programas no país – como é o caso do PNF de Santos. Assim, verifica-se que o próprio direito à informação é às vezes sonegado aos cidadãos pelas técnicas do PNF, como acontece em relação aos critérios de seleção e inclusão dos programas de transferência de renda. A justificativa para tanto é a de que, conhecendo os critérios, as pessoas dariam falsas declarações de rendimento familiar, a fim de facilitar sua entrada nos programas. Constata-se, portanto, em Santos como em Jundiaí, a existência de uma certa desconfiança das técnicas em relação às beneficiárias do PNF e aos pobres em geral. Não predomina uma

relação igualitária, pautada por um vínculo simbólico de confiança mútua, mas uma relação hierárquica, em que as técnicas transmitem o seu modo de ser e pensar para as beneficiárias, ditando-lhes a forma como utilizar o recurso recebido através do programa, e impondo sobre elas um certo controle e respeito. Em contrapartida, as beneficiárias não apenas procuram cumprir as orientações das técnicas, mas também lhes ficam eternamente gratas. Como já afirmado, por este viés, a renda mínima do PNF perde, através das relações que se estabelecem entre técnicas e beneficiárias, a noção de direito. É o que se observa nos comentários abaixo:

> "R: No Bolsa Família, quando ele apareceu na televisão, não apareceu que existem critérios. Então a mensagem que se passou é a de que toda família brasileira teria esse direito, então choveu e ainda chove muita gente. Então a pessoa chega, a gente fala assim: 'olha, existem critérios, o mais forte deles é a renda per capta'.
>
> C: E a gente tem que ser muito sutil nisso aí, porque se a gente abrir que é renda, eles mentem direto, aí pronto, você não tem como. Então, dentro do que a gente vem atendendo, que normalmente é a mãe que vem procurar, muito difícil de ela de fato não estar precisando. Então a gente faz e constata isso. Mas às vezes, por exemplo, do Bolsa Família, tem muita gente que foi incluída e que mora super bem. A gente cadastra todo mundo que vem pedir (...). Tem gente que já vem direcionada. **A princípio, falo 'não temos vaga'**. (Regina, psicóloga, e Catarina, assistente social, técnicas do PNF de Santos, 20/01/2006).

Também o processo de avaliação, controle e mesmo de exclusão das beneficiárias do PNF, descrito a seguir, é um outro indicador de que o benefício não constitui direito. Como se nota na fala abaixo, é muito clara entre as técnicas a perspectiva de que depende das próprias beneficiárias, de sua força de vontade, dedicação e mérito, manter-se no programa e, também, superar a pobreza. Por outro lado, aquelas que não demonstram – inclusive com resultados visíveis – a sua força de vontade e o seu esforço e que, em suma, em relação ao programa, estão interessadas apenas no dinheiro, sem fazer por merecê-lo, isto é, sem dar nada em troca, estariam, na visão das técnicas, elas mesmas se excluindo do

programa (como chega a dizer explicitamente uma das técnicas) e, mais do que isso, sendo as responsáveis pela própria pobreza:

> "C: **A gente vai avaliando se ela vem sempre às reuniões, se é uma pessoa que a gente vai visitar e vê que está melhorando, que tá havendo uma mudança**, uma modificada, às vezes não nela, mas por exemplo nas crianças, na situação da família, a casa que tá mais em ordem, mais limpa, mais cuidada. **A gente vai sempre avaliando e renovando por mais 6 meses.** Aí, vamos dizer, a criança já tá na creche, dá pra ela retornar à escola formal, ela vai buscar sua inserção, ou dela ou do marido, ou então **passa a fazer os cursos e compra material pra começar a trabalhar e mostrar o seu progresso**. E é assim que é feita essa avaliação. (...) **Quando a gente vê que a pessoa em nenhum momento tá modificando, nem sequer aparece às nossas reuniões, não aparece, não avisa, não dá uma justificativa, a gente busca conversar, a pessoa permanece naquela coisa, só sabe o dia de receber o pagamento e nem o da reunião sabe, então daí a gente comunica que ela vai ser cortada** e quando ela entra a gente já dá todas as coordenadas, que ela será cortada, para inclusão de uma outra família, porque não tá havendo modificação em nada. Geralmente nessas horas elas reclamam.
>
> R: Elas têm um pensamento como se fôssemos nós que tiramos. Mas não. Nós indicamos e essa pessoa entrou, essa família entrou aqui nesse programa e **foi esclarecido o termo de compromisso, que existem critérios e uma lei**". (Catarina, assistente social, e Regina, psicóloga, técnicas do PNF de Santos, 20/01/2006).

> "Eu digo pra elas: 'se você não cumpre o que tem que cumprir, é você mesma que está se cortando do programa". (Márcia, assistente social, técnica do PNF de Santos, 06/07/2005).

Na verdade, o processo de inclusão e exclusão das famílias está intrinsecamente relacionado ao principal objetivo do PNF, que é a geração de renda de maneira autônoma pelas famílias pobres. Aliás, este objetivo é amplamente reconhecido pelas beneficiárias, como visto antes. Para tanto, o programa procura dar um apoio financeiro e também incentivo para que as famílias beneficiárias despertem o seu lado empreendedor e passem a gerar renda por si mesmas para seu próprio sustento:

> "Esse programa tem como objetivo esse estímulo à geração de renda, ao retorno à escola formal, conclusão dos estudos". (Catarina, assistente social, técnica do PNF de Santos, 20/01/2006).

Como em Jundiaí, também em Santos o incentivo ao retorno aos estudos é uma das prioridades do programa. No entanto, enquanto lá o próprio PAGRM oferece aulas de reforço escolar, aqui o PNF não oferece este tipo de suporte, até porque o programa não prevê encontros diários das técnicas com as beneficiárias, mas apenas quinzenais. Assim sendo, a prioridade dada pelo PNF aos estudos se traduz efetivamente no incentivo para que as beneficiárias voltem para a escola e – mais do que isso, na exigência mesmo deste retorno das beneficiárias aos estudos e também da manutenção dos filhos na escola, freqüentando as aulas. Neste sentido, é possível presumir que a forma de incentivo à escolarização do PAGRM é mais tutelar que a do PNF, em que as técnicas não guiam o processo educacional de perto, mas cobram das beneficiárias este compromisso do retorno aos estudos como uma condição de inclusão e permanência no programa.

Além da escolarização, a geração de renda é outra exigência do PNF, e que também demonstra o peso que o programa coloca sobre as iniciativas individuais como mecanismo de superação da pobreza. Assim, enquanto em Jundiaí se ensina um ofício, em Santos se estimula – e exige-se – a geração de renda de maneira autônoma pelas beneficiárias, seja participando de cursos, seja investindo em algum negócio próprio; o que elas não podem é "ficar paradas". Assim, enquanto do PAGRM as beneficiárias ganham um dinheiro para aprender, do PNF elas o ganham para investir, para agir.

Uma das técnicas do PNF, no entanto, critica a rigidez com que, muitas vezes, algumas das colegas tomam a exigência de geração de renda como condição de inclusão e permanência no programa, apontando a contradição que haveria entre receber um benefício monetário e passar por necessidades porque o dinheiro estaria aplicado em alguma forma de geração de renda. Por discordar, assim, destas exigências, esta técnica afirmou adotar uma postura mais flexível no processo de inclusão no PNF:

> "A gente recebeu por escrito e um dos critérios de tudo que tá no documento, **que é exigido e não dá pra abrir mão, é a escolaridade das crianças e a volta, também, dos adultos pra escola**. Isso é uma prioridade. Do resto, não é uma regra. Se eu fosse levar isso aqui, 'a volta de todos os membros da família pra escola', muita família ia estar excluída. Essas outras coisas eu acho que vêm depois, com o acompanhamento, nas reuniões. Mas tem colegas que não, que: 'ah, não vai voltar pra escola? Então não vou te colocar', 'ah, não tem como gerar renda? Então não vou te colocar". Então eu não, não sigo atentamente os critérios, não. Claro que a volta à escolarização eu sigo, sim; agora, a geração da renda em si, você fala pra pessoa que ela tem, mas aí no decorrer é que você vai ver se ela tem condições ou não (...). Você vai falar o quê? Não? Suas crianças ficam com fome, no escuro? Tá faltando tudo isso, mas tá gerando renda? É contraditório. Têm alguns colegas que usam uns critérios que eu não concordo; eu também devo ter algum que eles não concordam. Mas pra mim é assim: volta à escolaridade. Se pedirem no relatório técnico, você tem que justificar, né, por que é que aquela família não gera renda? Porque a senhora tem 80 anos e cuida dos netos [por exemplo]". (Clotilde, assistente social, técnica do PNF de Santos, 27/01/2006).

No objetivo de geração de renda transparece a perspectiva da equipe técnica e gestora do PNF em relação ao mundo do trabalho. Enquanto em Jundiaí, conforme já observado, predomina a crença e a aposta na possibilidade de inserção das beneficiárias no mercado formal de trabalho, em Santos esta opção parece ter sido descartada e, então, o empreendedorismo foi adotado, através do PNF, como via alternativa para o combate à pobreza. A Ex-Secretária de Ação Comunitária de Santos pontua esta visão de que as oportunidades de inserção no mercado de trabalho formal estão cada vez mais restritas e, daí, a aposta no potencial empreendedor das beneficiárias como alternativa para geração de renda, através da informalidade:

> **"A questão do emprego, que é um problema seriíssimo, a questão da qualificação da população é outro problema seriíssimo. Uma coisa puxa a outra. Se não trabalhar isso e** qualificar de modo que permita

> a inserção, não necessariamente no mercado formal, porque ele está cada vez mais complicado, seletivo e realmente para aqueles que têm acesso a outras oportunidades, mas que permita alternativas de geração de rendas**". (Ângela, ex-secretária de Ação Comunitária do município de Santos, 03/02/2006).**

Assim, é interessante notar que, em Santos, a equipe gestora e executora do PNF se mostra cética em relação às possibilidades do mercado de trabalho formal de absorção de toda a mão-de-obra disponível ou, em outras palavras, de inclusão através da obtenção de emprego. No entanto, a ética do trabalho permanece forte como um valor a ser preservado, mesmo que, de fato, as beneficiárias permaneçam pelo resto de suas vidas, provavelmente, vivendo da informalidade e na precariedade e insegurança inerentes àquela que Castel (2003) chamou de zona de desfiliação.

Na verdade, a força da ética do trabalho parece se conjugar, coerentemente, com a aversão ao comodismo. Portanto, a idéia que as técnicas tentam passar para as beneficiárias do PNF é a de que, independentemente de que elas venham a conseguir uma vaga para emprego – formal ou não –, elas têm que agir, "pegar a vida nas próprias mãos", inventar e fazer algo para gerar renda de alguma maneira e, enfim, "correr atrás", mesmo que não saibam exatamente aonde vão chegar. Não deixa de haver uma certa perversidade em estimular, assim, a ilusão de que depende do mérito de cada indivíduo vencer a pobreza. No comentário a seguir, uma das técnicas do PNF defende a idéia de que, se seguirem o seu exemplo, tentando, arriscando-se, trabalhando e "correndo atrás", as beneficiárias – que por sinal não por acaso também utilizam muito esta mesma expressão – hão de conseguir se sustentar por si mesmas, através do próprio trabalho:

> "Às vezes a gente brinca muito no sentido de que dizem: 'ah, mas eu não consigo', então **eu digo: 'e eu, como é que eu consigo meu emprego?**'. E elas falam: 'ah, mas e a idade?' e eu digo: 'que diabo de idade? Eu nunca tive problema com idade na minha vida, até hoje!'. Aí tem uma que sempre fala: 'Ai, dona Catarina, desde a vez que a senhora falou que não tem problema...' e eu: 'não tem problema mesmo,

> **se você corre atrás das coisas, você pode não conseguir esse, mas ali na frente você consegue outro**; ou se arruma um que pague pouco, amanhã você consegue um que pague melhor; **mas é saindo de casa, é você tentando, é você arriscando**. Não tem esse problema de idade. Se você pensar que você hoje tem condições, você pode a qualquer tempo trabalhar. Porque **se você não vai trabalhar fora, você vai trabalhar na sua própria casa.** Não existe esse esconder atrás da própria idade!" (Catarina, assistente social, técnica do PNF de Santos, 20/01/2006).

Por outro lado, a técnica do PNF que demonstra concordar com idéias diferentes daquelas predominantes no programa chegou a comentar, de maneira muito pertinente, uma das fragilidades do empreendedorismo que o programa procura promover entre as beneficiárias: a geração de renda através da produção artesanal – como também acontecia nas oficinas do PAGRM de Jundiaí –, se pode ser apreendida pelas beneficiárias como fruto de seu trabalho, esforço e dedicação e, portanto, considerada mais do que merecida, por outro lado, perante a sociedade, não se afasta do estigma caritativo, ou seja, é uma renda auferida graças à boa vontade das pessoas que querem ajudar, e não como o adequado pagamento por um trabalho realizado. Com isso, a técnica remete à inconsistência desta solução para o problema da pobreza: o empreendedorismo pode funcionar como um paliativo e, para as beneficiárias – quando por esta via conseguem de fato obter uma renda –, transmitir a sensação de recompensa; porém não resolve o problema da insegurança e nem da descontinuidade da sustentação de renda inerentes à informalidade – e nem, tampouco, o da legitimação destas formas precárias de trabalho e obtenção de renda, pois, em muitos dos casos, a compra ou o pagamento por certos serviços são feitos pelas pessoas por obrigação (porque se sentem constrangidas a fazê-lo) ou por um certo espírito ou impulso filantrópico. Além do mais, a técnica também critica a noção de protagonismo subjacente ao funcionamento do programa, que exige a iniciativa das beneficiárias para buscar alternativas de geração de renda, porém muitas vezes impõe possibilidades que restringem e desconsideram a sua autonomia de escolha:

> "**O objetivo do programa não é só geração de renda, é pra atender famílias carentes, em segundo vem a geração de renda**. Então, tem colegas que é assim: 'Fulana, você pretende fazer o quê com o dinheiro?' e elas: 'arrumar meu barraco, comprar comida'. Mas aí falam: 'Não, é pra você fazer uma geração de renda, um curso de crochê, de tricô' – como se isso gerasse renda, né, que nem aquelas pinturas de pano, sabe **coisa pobre pra gente pobre? Infelizmente é assim, né, coisa pobre e feia pra gente pobre** (...). O pessoal [da SEAC] fala: 'vamos montar um grupo de artesanato pra expor na feira de solidariedade'. Aí eu falei: 'gente, não é vamos fazer. Vamos ver o que elas querem. **Tá na hora da gente trabalhar com o protagonismo da população que a gente atende. A gente leva tudo pronto. Eles não têm direito de escolher? Quer, tudo bem, não quer, tchau?**[80]' É bem assim que funciona. De repente eles querem outra coisa. Uma aula de violão? Não sei, isso aí você vai saber através do contato, perguntando pra eles o que eles querem. Ainda eu falei: 'pra quê essas feiras de artesanato, de solidariedade?' Você vai lá e as coisas da comunidade são horríveis, são feias, não é feito com cuidado, o material é porcaria. Então as pessoas que compram, você não vai lá: 'eu vou comprar isso porque é bonito, é diferente, é legal'. Compra por quê? 'Ah, **eu vou comprar pra ajudar**". (Clotilde, assistente social, técnica do PNF de Santos, 27/01/2006).

Cabe ressaltar, além disso, que não há, de acordo com o *modus operandi* do PNF, apenas um incentivo às práticas empreendedoras, mas a exigência de geração de renda por parte das beneficiárias. Tais práticas representam, pois, as principais contrapartidas requeridas pelo programa. Embora elas possam não ser cobradas de forma tão rigorosa por uma das técnicas, que discorda desta postura mais intransigente no gerenciamento do programa, são defendidas pelos outros membros da equipe gestora e executora do PNF de maneira veemente. É possível notar nas falas abaixo que há uma opinião comum entre gestores e técnicos do PNF, favorável à existência e também à cobrança das contrapartidas:

[80] Esta frase, aliás, lembra o que disse uma beneficiária sobre o funcionamento do PAGRM de Jundiaí.

"É um programa de renda mínima que **a gente sempre quis que o repasse de recursos não fosse o aspecto mais importante**, mas permitisse o monitoramento e acompanhamento, que pudéssemos trabalhar a contrapartida dada pelas famílias, já que **para receber um beneficio desse você precisa manter seu filho na escola, garantir que ele seja encaminhado aos serviços básicos de saúde, participar de cursos e palestras**... Ou seja, esse monitoramento e essa troca, essa interatividade do programa é o mais estratégico e o mais importante, já que é o que possibilita mudar a condição das famílias, aquela situação mais passiva (...). E a contrapartida é a sua participação, que não se estabeleça uma postura passiva nesse processo. Muito pelo contrário; ela é muito exigida dentro dos limites razoáveis, ela é exigida nesse sentido, do filho ter que estar na escola, não permitir que o filho vá esmolar, que não tenha trabalho infantil, participar de todo um processo educativo... **A condicionalidade é essencial, mas monitorar isso é extremamente difícil. Então eu não sou absolutamente contra os programas de renda mínima, mas é uma novidade que tem que ser muito bem avaliada, para que a gente não transforme isso em um monstro a longo prazo, para que isso não seja mais um ralo para perdas de recursos públicos".** (Ângela, ex-secretária de Ação Comunitária do município de Santos, 03/02/2006).

"Eu acho que é bem deficitário e assistencialista, porque as pessoas acabam se acomodando e fazendo só os mínimos, que é escola e vacinação. Então, se não tem cobrança, eu não vejo retorno". (Márcia, assistente social, técnica do PNF de Santos, 06/07/2005).

"O Plano de Atendimento Personalizado é o **contrato** que a família faz, onde é estipulado o que ela deve fazer. É uma **contrapartida**. A cada seis meses é feito um novo contrato, porque a família não pode sair sem o pré-requisito de que ela tem que estar se desenvolvendo. Então, **nas reuniões é verificado o contrato, se a família está cumprindo ou não.** E o que a família faz a gente coloca no relatório (...). Eu concordo com a idéia do contrato porque a família tem que se emancipar. **É preciso impulsionar a busca, correr atrás**, e impor critérios para que elas participem é uma forma de estimular. Então elas têm que cumprir tarefas, porque é assim: **é trabalhando, é correndo atrás dos direitos** (como creche, remédio). E é feito um

> plano para ela administrar o benefício também". (Lucas, assistente social, técnico do PNF de Santos, 06/07/2005).

A análise das falas acima permite constatar que a exigência de contrapartidas como um dos aspectos mais importantes e estratégicos do PNF está terminantemente relacionada à concepção de política social ativa que guia o programa e à idéia, ou diagnóstico sobre a pobreza sobre o qual se assenta esta concepção, de que a passividade, o comodismo, a resignação e uma certa falta de vontade de trabalhar e "correr atrás" seriam as suas principais causas a serem revertidas através de um programa de combate à pobreza.

No entanto, a despeito desta concordância com a exigência de contrapartidas das beneficiárias como cerne do PNF, o que descaracteriza o benefício como direito, alguns técnicos do programa mesmo assim o enxergam, contraditoriamente, como um direito. Uma chega inclusive a apontar a possibilidade de que a cobrança de contrapartidas fosse questionada e contestada pelas beneficiárias:

> "**Eu vejo como um direito delas e elas também**. Tanto vêem que elas vêm à procura. Elas chegam: 'olha, eu vi na televisão que eu tenho direito, eu tenho filho pequeno...' Trocam as letras dos programas, mas elas sabem, sim, dos direitos quanto aos programas. Elas vêm procurar, saber como funciona, como é que é. Em relação ao programa, eles sabem muito bem os seus direitos (...). Essa família chega aqui e você fala: 'olha, pra entrar no programa você tem que pensar em geração de renda, fazer isso e aquilo'... O povo não tem noção dos seus direitos. A partir do momento que é um programa, eu tenho o direito de entrar! Nesse caso do PNF, se é pra gerar renda ou não, é pra beneficiar a família de baixa renda". (Clotilde, assistente social, técnica do PNF de Santos, 27/01/2006).

Já a Ex-Secretária de Ação Comunitária, também apesar de defender cabalmente as contrapartidas, interpreta que o benefício do PNF constitui um direito – mas o justifica de uma maneira muito específica: como direito a uma segunda oportunidade:

"**Eu acho que é um direito, sim, que elas têm que ter o direito a ter oportunidade,** já que não tiveram dentro de um processo normal, por vários fatores. Porque muitas vezes fica muito fácil dizer: 'Ah, é vagabundo, é drogado, é isso, é aquilo'. Mas vai pegar lá a história, puxa o fio da vida dessa pessoa. Já que ela não teve dentro de um processo normal, ela tem que ter o direito, sim. **É direito, sim. Ter a oportunidade**". (Ângela, ex-secretária de Ação Comunitária do município de Santos, 03/02/2006).

A idéia de oportunidade também aparece no discurso de outras duas técnicas. No entanto, ela se relaciona com a de merecimento. Neste caso, talvez a oportunidade representada pelo programa pudesse ser considerada um direito, como o diz a ex-secretária, mas o benefício em si, isto é, o dinheiro recebido, deveria ser entendido pelas beneficiárias, na visão destas técnicas, como uma recompensa pela sua atitude de voltar a estudar, manter os filhos na escola e controlar as suas condições de saúde, bem como de desenvolver alguma atividade para geração de renda; em suma, segundo este ponto de vista, é a troca a base para compreensão do benefício do PNF – só faz jus a ele quem cumpre devidamente as exigências requeridas pelo programa e, portanto, faz por merecê-lo. Aliás, como visto anteriormente, é justamente por este prisma que também as beneficiárias enxergam a renda mínima em Santos. Assim dizem as técnicas:

"C: Normalmente elas agradecem a **oportunidade** que a gente deu pra elas. Agradecem o nosso olhar de entender aquela situação... Porque a gente não tá aqui também pra que elas agradeçam, a gente faz o que é necessário, o que aquela pessoa tem capacidade de administrar, então a gente fala: '**o mérito é seu, porque se você não cumprisse, se você não desse, a gente estaria cancelando o seu benefício e passando para uma outra pessoa**. Tem muita gente esperando pra entrar ou querendo entrar nesse programa. **Então a gente indica. Se você não trabalha, não melhora, não procura mostrar alguma coisa de diferente, pode ser cortada e outra pessoa será incluída**'. Então elas entendem que é um benefício para um tempo limitado e que ela tem que mostrar um progresso até por ela mesma, quer dizer, para ela depois caminhar com as próprias pernas, que é o empurrão que faltava que a gente tá dando com essa oportunidade.

> R: Elas têm essa coisa de agradecer **apesar do entendimento de que é um merecimento**, porque percebem o comportamento diferente". (Catarina, assistente social, e Regina, psicóloga, técnicas do PNF de Santos, 20/01/2006).

Finalmente, uma técnica apresenta não apenas uma opinião, mas uma visão muito lúcida e pertinente sobre o benefício do PNF de Santos, concluindo que ele não é um direito, justamente porque não é universal e incondicional, independente de contrapartidas, como supõe conceitualmente um direito:

> "**Eu não considero o PNF um direito, porque eu acho que ele é um critério técnico, então não é um direito**. Eu posso ver uma família carente e eu não vou incluir nunca! Porque se eu tiver uma leitura dessa família de que ela não vai utilizar esse dinheiro de maneira adequada (reverter pra uma criança), que pode fazer um uso não muito lícito desse dinheiro, eu não vou indicar. **Então eu não acho que seja um direito assim; porque ele não é universal**. Porque são 400 vagas, não tem como ser um direito. Mas também não é um prêmio que eu estou dando. **Eu acho que é um trabalho técnico**. Têm várias famílias que a gente faz as entrevistas, que a gente conhece e que eu vejo que têm o perfil. Agora, o Bolsa Família, como foi criado, eu acho que talvez seja um direito, mas o PNF não. Eu não considero que seja. **É um critério técnico de avaliação**, de incentivo de uma busca de uma melhoria na qualidade de vida de algumas famílias. Não que seja uma grande fortuna, mas **é um dinheiro que deverá ser muito bem empregado**. Então, mesmo eu trabalhando, eu não vou estar ali 24 horas por dia ao lado dessa família. Então, por mais que eu oriente, a família não vai ter o perfil pra ser inserida no programa". (Catarina, assistente social, técnica do PNF de Santos, 20/01/2006).

A fala da técnica acima também destaca uma outra característica bastante evidente no discurso da equipe gestora e executora do PNF: a ênfase na competência técnica. Segundo ela postula, a inclusão no programa dar-se-ia de acordo com um critério técnico estabelecido e compartilhado por todos os membros da equipe e o qual seria a justificativa cabível para a seleção das beneficiárias. No entanto, a fala de outra assistente, também sob o respaldo da competência técnica, denuncia a ambigüidade deste recurso, porque ele pode ser

maleável e, portanto, até mesmo arbitrário. Na verdade, parece não existir, no processo de seleção para inclusão no PNF, mecanismos de controle outros que não os critérios, em larga medida subjetivos, porém considerados técnicos e, portanto, como tal legitimados sem muito questionamento. Com isso, uma vez que o programa não prevê para inclusão apenas fatores objetivos a serem seguidos, mas a consideração de um perfil relacionado a certas condutas esperadas das beneficiárias, as técnicas acabam detendo, sozinhas, um poder relativamente elevado para a operacionalização do programa, mas o qual é obscurecido pelo argumento da competência técnica, como se verifica na fala abaixo:

> "Critério tem que existir, não tem como não existir o critério, só que ele não pode ser uma coisa fechada, não pode ser: 'o critério é esse e não pode mudar'. **Através do seu relatório técnico, da sua avaliação, eu acho que também tem como, num caso extremo, tem que poder mexer**. Não pode ser uma coisa quadrada. Eu sou a favor das contrapartidas desde que não seja uma coisa fechada. Têm umas pessoas que estão recebendo o benefício pela necessidade, e têm aquelas que você pega no pé – num sentido positivo –, que você acha que, com incentivo, a pessoa vai bem, vai pra frente. Se você largar meio de mão, o dinheiro é dela, ela vai fazer o que bem entender. Sendo que, com os critérios, uma tá fazendo concurso, a outra passou, a outra é síndica do prédio. Se fosse: 'vocês peguem o dinheiro e façam o que vocês quiserem', elas estariam aí? Uma concursada, a outra... Entende como é difícil? **Eu acho que tudo passa pela avaliação, pela sua avaliação enquanto técnica**". (Clotilde, assistente social, técnica do PNF de Santos, 27/01/2006).

Por fim, é possível considerar que a concepção de cidadania segundo a qual se orienta o PNF contém uma dimensão prática bastante relevante, pois atribui à iniciativa individual um papel de destaque no que diz respeito ao acesso aos direitos. Assim, conforme já afirmado em falas anteriormente transcritas, e de modo coerente com o conjunto de demais valores, idéias e crenças que subsidiam as ações de operacionalização do PNF, para os técnicos do programa, a noção de cidadania está fortemente vinculada ao seu exercício enquanto busca por direitos. Entretanto, cabe considerar que o enfoque desta concepção se assenta no

indivíduo, ou seja, nas capacidades individuais de busca pelo acesso efetivo a direitos já existentes. Em síntese, trata-se de "correr atrás" dos direitos e, assim, fazer valer a cidadania:

> "Então isso é discutido no grupo, de precisar de um remédio, a outra diz: 'vai lá, a gente tem que exercitar a nossa cidadania', então, essas coisas são trabalhadas nos grupos, não é a assistente social que vai vir aqui e vai resolver, você que tem que buscar. Aí eles voltam depois, pra dizer se deu certo, se não deu, em alguns casos a gente até interfere e tal, mas aí eu acho que é isso: **cidadania é eles estarem buscando o direito deles**". (Clotilde, assistente social, técnica do PNF de Santos, 27/01/2006).

Além disso, nota-se que o trabalho continua sendo central na concepção de cidadania comungada pelas técnicas do PNF, porém não tanto devido ao papel que desempenha para a integração sistêmica, e, sim, devido à sua dimensão cultural, isto é, ao lugar de relevo que ele ocupa no imaginário das pessoas como agente da dignidade e da liberdade humana. Mesmo pelas vias do empreendedorismo, defendido pelas técnicas, a atividade laboral permanece sendo a principal fonte de renda, legitimada pelas pessoas e pela sociedade. Daí porque a plenitude da cidadania requer o trabalho, de alguma maneira, como contrapartida à renda e aos direitos. Como em Jundiaí, portanto, também em Santos a noção de cidadania prevalente entre as técnicas supõe o binômio entre direitos e deveres, isto é, a lógica contratual das contrapartidas, da qual o trabalho em troca de salário é o principal ícone. Este forte apelo do trabalho é perceptível na fala a seguir:

> "Eu vejo pelos programas, você vê quantos são criados? Mas quantas vagas de emprego abriu? No nosso governo mesmo, você vê eles investindo em emprego? **Eu acho que a autonomia, liberdade, emancipação essas pessoas têm com emprego, ele é que dá dignidade pra pessoa**, sabe? **Sair de manhã pro trabalho, no final do mês ganhar o seu dinheiro, o seu salário, isso, sim, é autonomia. Eles falam: 'o que eu quero é emprego, eu não quero programa, benefício'**. Muitos falam: '**eu quero emprego, eu quero é trabalhar,**

> **saber que todo final de mês eu vou contar com aquele dinheiro, poder me programar[81]"**. (Clotilde, assistente social, técnica do PNF de Santos, 27/01/2006).

Quanto à percepção da política, cabe notar que este é um tema que se esconde na gestão e condução do PNF de Santos, e o qual será retomado adiante justamente por isso: pela concordância com a idéia de que este é um assunto que não deve ter lugar na implementação do programa[82]. Assim, os poucos comentários sobre política feitos pelas técnicas visam tão somente a pontuar a passividade e "alienação" predominante entre as beneficiárias[83], indicando a sua distância em relação ao assunto e o seu pouco envolvimento com questões políticas, o que reafirma a idéia de que a luta por direitos inerente ao exercício da cidadania, tal como defendida pelas técnicas do programa, é uma luta individual, e não coletiva.

Enfim, é possível sintetizar, a respeito do conjunto de valores, idéias, crenças e percepções que dá sustentação ao Programa Nossa Família (PNF) de Santos, tal como aparece nos discursos dos técnicos e gestores do programa, que – com base no diagnóstico de que a pobreza se deve a um processo cultural e transgeracional, caracterizado pela falta de educação e por um certo comodismo, muitas vezes até alimentado pelo poder público, cujas políticas assistenciais freqüentemente geram dependência –, o PNF tem por objetivo fornecer um benefício em dinheiro para certas famílias, dentre as mais pobres do município, cujas representantes demonstrem potencial e interesse para retornar aos estudos e investir o dinheiro em formas alternativas de geração de renda.

Há, assim, uma forte adesão das técnicas à cobrança de contrapartidas por parte do programa como um meio de evitar o comodismo e a dependência[84] das beneficiárias, bem como de despertar o seu potencial empreendedor. Através de

---

[81] Nesta fala da técnica por assim dizer "dissidente" em relação ao ideário que fundamenta o PNF, percebe-se que ela não supõe que falte vontade de trabalhar entre as beneficiárias: ao contrário, vê que é isso o que elas mais querem.

[82] Conforme será visto logo adiante, em Santo André predomina justamente a visão contrária: de que a política é fundamental na implementação do PFA.

[83] Ver, por exemplo, citação de Clotilde nas páginas 53-54.

[84] A preocupação com a dependência também transparece na definição do valor e do tempo de duração do benefício do PNF, ambos não muito elevados: média de R$ 180,00 e 18 meses.

um acompanhamento sistemático, que por vezes adquire um caráter até tutelar, como na orientação quanto ao gasto do benefício pelas famílias, mas principalmente através do incentivo ao cumprimento do Plano de Atendimento Individual Personalizado, e mesmo da cobrança do mesmo, a equipe gestora e executora do PNF acredita contribuir para a superação da pobreza pelas famílias beneficiárias. Há uma opção deliberada pela ênfase no acompanhamento, em detrimento da cobertura do programa, devida justamente ao entendimento de que são as ações de acompanhamento que tornam o PNF, mais do que um programa de transferência de renda, uma política social ativa, capaz de conferir às beneficiárias um papel de protagonistas, isto é, de ator de principal responsabilidade pela superação da própria pobreza. Esta responsabilização dos indivíduos pela condição e superação da pobreza se evidencia no processo de seleção para inclusão de famílias no programa, em que se verifica o peso de critérios subjetivos arbitrários, pautados por padrões de comportamento desejáveis, porém camuflados sob a insígnia de “técnicos”. Com isso, são selecionadas e mantidas no PNF as famílias cujas representantes demonstram – e comprovam com o decorrer do tempo – uma postura ativa, traduzida por um perfil e um potencial empreendedor, isto é, aquelas que se comprometem (além de cuidar das condições de saúde dos filhos e mantê-los freqüentando as aulas) a voltar para a escola e utilizar o dinheiro de forma a gerar renda – seja pagando algum curso profissionalizante, seja comprando materiais para produzir artesanato ou mesmo investir em algum pequeno negócio próprio. Com isso, as famílias cujas representantes demonstrem um comportamento reprovável, isto é, se mostrem acomodadas, sem muita vontade de trabalhar, acabam sendo novamente punidas pela pobreza, pois seu perfil é considerado inadequado e elas acabam não sendo escolhidas pelas técnicas, ficando de fora do PNF.

Não predomina, portanto, entre as técnicas do PNF, a compreensão de que o benefício constitua um direito. Embora a Ex-Secretária de Ação Comunitária defenda-o como um direito à oportunidade, por outro lado a exigência de contrapartidas e a restrição do programa não apenas às famílias mais pobres, mas

àquelas que demonstrem um perfil empreendedor inviabilizam uma noção do benefício de forma coerente com a de direito.

Finalmente, conclui-se que a concepção de cidadania subjacente ao PNF supõe uma evidente dimensão prática, na medida em que é dado destaque, segundo a perspectiva das técnicas, ao seu exercício enquanto busca por direitos. Prevalece, no entanto, nesta visão, o prisma do indivíduo, cuja iniciativa particular em prol do seu próprio bem é capaz de conferir-lhe cidadania, através da conquista do acesso a direitos.

Além disso, o trabalho é considerado o substrato desta noção de cidadania, sobretudo pela prevalência da ética do trabalho, que o postula como moeda de troca, seja por renda, seja por direitos. Enfim, entende-se, do ponto de vista das técnicas do PNF, que é o trabalho, mesmo que exercido na esfera informal, que garante o merecimento dos direitos de cidadania e benefícios sociais, como o próprio PNF.

3.3. Santo André: Reflexão, Diálogo e Participação Política

Assim como o discurso das beneficiárias do Programa Família Andreense (PFA) se diferencia daqueles apresentados pelas beneficiárias do PAGRM de Jundiaí e do PNF de Santos, também o dos técnicos e gestores do programa de Santo André se distingue daqueles das equipes gestoras e executoras dos programas daquelas cidades, observados e analisados nos dois itens anteriores. O que vai se percebendo, portanto, é que embora os programas de renda mínima se diferenciem entre si de município para município, eles apresentam uma coerência interna, baseada nos sistemas de crenças e valores que dão sustentação aos mesmos, e os quais são reconhecidos e ratificados tanto pelas beneficiárias quanto pelos gestores públicos de cada programa, como se verifica através de seus discursos, nos quais há uma correspondência entre opiniões e

modos de pensar sobre o próprio programa, bem como sobre temas a ele correlatos, como trabalho, pobreza, política, direito e cidadania.

Em Santo André, como parte da pesquisa de campo, foram feitas várias visitas ao Departamento de Assistência Social (DAS), onde o programa Família Andreense é gerenciado, e também realizadas várias entrevistas: uma com o Secretário de Inclusão Social, que é cientista social, e com a atual secretária adjunta, uma entrevista com uma estagiária de Psicologia Social, encarregada do trabalho sócio-educativo realizado com as famílias do programa, e, finalmente, três entrevistas com três assistentes sociais que também executam este mesmo trabalho, além de outras conversas informais com a coordenadora do programa e outras técnicas e estagiários. Além disso, também foi observado um evento de apresentação e discussão do Programa Santo André Mais Igual (SAMI), do qual faz parte o Família Andreense, e o qual reuniu as equipes gestoras dos vários sub-programas que compõem o projeto do SAMI.

Embora as técnicas do programa Família Andreense concordem com a idéia defendida pelas técnicas do PAGRM e do PNF de que o déficit educacional é uma das causas e características da pobreza, visto que dificulta a obtenção de emprego pelos membros das famílias pobres, vêem, no entanto, que há um processo mais amplo responsável pelo fenômeno, que é o próprio funcionamento da sociedade capitalista, que é consumista e individualista e regularmente elimina postos de trabalho, com o avanço da informática e das novas tecnologias, por exemplo. Além disso, essa sociedade impôs o dinheiro como meio de troca essencial, de modo que possui-lo ou não também determina as condições de sobrevivência das pessoas. Logo, como a principal forma de obter dinheiro na sociedade capitalista se dá através do emprego, o déficit de postos de trabalho é visto como principal causa da pobreza, na medida em que restringe o acesso à renda e as chances de troca e aquisição dos meios para sobrevivência. Desta forma, diferentemente do diagnóstico predominante em Jundiaí e Santos, em Santo André não se atribui a condição de pobreza aos indivíduos, cujo comportamento, ainda que passado culturalmente de pai para filho – e portanto não voluntário –, seria marcado por um certo comodismo e falta de vontade de

trabalhar; para as técnicas do PFA, em contraste, não há qualquer referência ao comodismo como característica e causa da pobreza, isto é, não há qualquer responsabilização do indivíduo pela pobreza, que teria, enfim, causas sociais, relacionadas ao modo excludente de funcionamento da sociedade capitalista – expressão que, inclusive, aparece várias vezes no discurso das técnicas do PFA, como não acontece nos das do PAGRM e do PNF. Esta percepção e acusação, pela equipe técnica do PFA, do capitalismo como principal responsável pela pobreza na sociedade atual é visível nas falas abaixo:

> "O desemprego e a falta de escolaridade é algo que afeta muito, que contribui para a exclusão social, por que ficam sem oportunidade de entrar no mercado de trabalho, porque ficam na margem da quinta série e muitos são analfabetos e não conseguem voltar a estudar. (...) A gente vive numa **sociedade capitalista**, que é consumista e individualista. É complicado fugir disso, porque é da sociedade, **ainda mais com essa coisa agora da informática, da globalização, do neoliberalismo"**. (Alessandra, assistente social, técnica do PFA de Santo André, 12/05/2005).

> "A gente tá falando de uma **sociedade capitalista**, então embora se possa articular estratégias de troca, **dinheiro é diferente: dá autonomia e dá também poder"**. (Adriana, estagiária do PFA de Santo André, 11/05/2005).

Quem, no entanto, apresenta uma opinião mais bem articulada sobre o modo de produção capitalista como causa principal da pobreza é o Secretário de Inclusão Social. Para ele, justamente porque não há pleno emprego e porque o capitalismo gera desemprego e exclusão constante e crescentemente é que se deve desvincular trabalho e renda, como meio de se promover a inclusão social e de se combater a pobreza, decorrente da falta de postos de trabalho que condena à miséria uma parcela da população. Um dos aspectos que ele defende, portanto, é o direito à renda, que não deveria ser auferida apenas através do trabalho, mas também garantida pelo Estado, a fim de evitar as distorções causadas pelo sistema e que levam à pobreza a grande maioria dos que não trabalham, ainda que o queiram. Esta também é a opinião compartilhada pelas beneficiárias que,

conforme visto anteriormente, concordam com a idéia de que o Estado tem a obrigação de conferir um benefício como o da renda mínima para as famílias pobres, uma vez que se estão nesta condição, não é por sua culpa, mas, sim, devido à falta de postos de trabalho que, em certa medida e de alguma forma, caberia ao Estado criar. Além disso, o secretário critica a ética do trabalho que prevê a renda como pagamento merecido pelo esforço do trabalho e aponta, muito pertinentemente, a ambigüidade que há em se defender a dignidade do trabalho para as populações pobres quando, sob o capitalismo, esta atividade supõe, na verdade, condições indignas, degradantes e humilhantes. Em suma, esta idéia, de caráter conservador, serviria apenas aos interesses de manutenção do capital, às custas da exploração do trabalho e da exclusão social. Assim, conforme se percebe claramente no discurso transcrito abaixo, há uma evidente distinção entre o que diz e defende o secretário de Santo André, e o que dizem as equipes técnicas e gestoras do PAGRM e do PNF, que depositam na crença na obtenção de renda através do próprio trabalho, seja no mercado formal, seja no mercado informal, a aposta de combate à pobreza incorporada aos programas:

> "Quanto à questão de renda e trabalho, eu sei que a questão ainda é polêmica, mas eu acho que a gente vem avançando muito no Brasil. O Bolsa-Família muda essa percepção bastante. **Claro, o campo conservador vai preferir, vai continuar fazendo o discurso ideológico de que só deve ter renda quem merece, e portanto quem trabalha, e portanto quem se submete a qualquer condição de trabalho, seja qual for, a mais humilhante, a mais degradante. Para mim, não tem que ter essa vinculação, entendeu?** Se a nossa sociedade não é igual e o acesso às necessidades de alimentação, de moradia, as mais básicas, as mais elementares para uma vida digna, se dá através do mercado, da troca monetária, **todo mundo deveria ter o direito ao acesso a uma renda, todos deveriam ter o direito, não importa se essa renda é obtida através um esforço de trabalho, ou através de uma renda que o estado repassa. Isso não muda em nenhum aspecto a dignidade.** Nós temos que batalhar para que [as pessoas entendam que] aquele real que vai para sua família é tão digno quanto o real do cara que sai de manhã para trabalhar e volta à noite. Por quê? **Primeiro que não tem pleno emprego; nós não estamos num**

> **regime socialista e também não tem pleno emprego. Portanto, se eu vincular a renda ao trabalho, significa que muita gente não tem renda. E as pessoas não trabalham não é porque elas não querem.** Então eu acho que tem que desvincular". (Secretário de Inclusão Social de Santo André, 07/04/2006).

Desta mesma fala já é possível concluir que, se defende a desvinculação entre trabalho e renda e, daí, o direito à renda, conseqüentemente o Secretário de Inclusão Social de Santo André vê o benefício monetário pago pelo programa Família Andreense sob a ótica do direito. Na verdade, embora não seja de fato um direito universal e incondicional, o benefício é encarado pela equipe técnica e gestora do PFA segundo a lógica do direito. Uma das técnicas do programa, por exemplo, defende-o como direito apoiada na Política Nacional de Assistência Social, que prevê a assistência como direito, de ordem não contributiva. Assim diz ela:

> "Ah, **eu considero um direito. Se existe e tá até na Lei, é um direito que eles têm** (...). Olha, têm muitas famílias que não sabem que é um direito, mas têm muitas famílias que são bem informadas, pessoas mais esclarecidas, né. Tanto que um dia **a gente trabalhou num grupo sobre a assistência social, e a gente até lia um trecho que dizia que é direito deles e que não é contributivo.** Teve um senhor que falou assim: 'como não é contributivo? A gente contribui, sim, com nossos impostos'. Então a gente não deve subestimar essas famílias. Têm muitas famílias esclarecidas, sim". (Lílian, assistente social, técnica do PFA de Santo André, 07/02/2006).

Em conformidade com o que diz a equipe técnica, as beneficiárias do PFA parecem concordar com que o benefício seja um direito. Interessante também notar, por outro lado, é que as beneficiárias do PFA, diferentemente das beneficiárias e das técnicas do PAGRM e do PNF, não consideram que recebem o benefício por merecimento. Assim, vêem realmente que o benefício é um direito porque dão sua contrapartida em impostos e porque não há emprego suficiente para todos – é, portanto, dever do Estado. Neste sentido, diversamente do que entende, talvez não toda a equipe gestora e executora do PFA, mas

especialmente o Secretário de Inclusão Social, as beneficiárias compreendem que embora o dinheiro recebido através do programa possa ser considerado um direito – porque pago através de impostos anteriormente pagos pelas próprias beneficiárias –, o digno é aquele recebido como salário, como pagamento pelo trabalho e, neste caso, portanto, merecido de fato, como postula a ética do trabalho – à qual se opõe o secretário.

Vale ressaltar, ainda, que a última reformulação por que passou o programa, segundo contou o Secretário de Inclusão Social, baseou-se exatamente no sentido de fortalecer a idéia de direito ou, mais precisamente, de política pública de direito. Nessa reformulação, optou-se por reduzir o valor do benefício anteriormente pago de modo a ampliar a cobertura do programa, isto é, de modo a atender mais famílias. Esta opção vai em sentido contrário àquelas adotadas pelas gerências do PAGRM e do PNF, que, como visto antes, priorizaram a focalização dos programas em um número mais restrito de famílias, privilegiando o acompanhamento e oferecendo um benefício de valor um pouco mais elevado. Já em Santo André, embora reconhecendo a queda de qualidade do trabalho sócio-educativo oferecido pelo programa que o aumento da cobertura implica, houve uma concordância da equipe executora e gestora do PFA com a necessidade de aumentar a quantidade de famílias que recebem o benefício. É o que diz uma técnica:

> "É claro que a gente perde em qualidade para aumentar a quantidade, claro que em grupos pequenos o trabalho tem mais qualidade, você tem a pessoa crescendo, se promovendo, e no grande é mais pulverizado, mais limitado. Mas mesmo que recebendo pouco, tendo esse dinheiro, mesmo que perca qualidade, é preciso aumentar [a quantidade de beneficiários]". (Alessandra, assistente social, técnica do PFA de Santo André, 12/05/2005).

As beneficiárias, por seu turno, como visto antes, embora tenham ficado insatisfeitas com a redução do valor do benefício – especialmente aquelas que foram inseridas no programa no período de transição e passaram a receber menos no "meio do caminho" –, também concordam com a estratégia adotada

para atender a um número maior de famílias, o que vêem como necessário (diferentemente das beneficiárias do PAGRM e do PNF, que acham que é preferível conferir um valor mais elevado apenas para quem faz por merecer).

Em Santo André, a opção pelo aumento da cobertura do PFA, em detrimento do acompanhamento, expressou o intuito de caminhar rumo à universalização do benefício, aproximando-o, assim, da noção de direito. O objetivo, ou horizonte de longo prazo, explicitamente defendido pelo secretário, é lograr a instituição e implementação da Renda Básica como direito de cidadania, garantido universalmente à população e legitimando a desvinculação entre trabalho e renda:

> **"A segunda coisa mais importante em termos de orientação de política pública foi a idéia de que nós tínhamos que aproveitar uma conjuntura de oportunidade de expansão e de consolidação de uma política grande de transferência de nível nacional para consolidar também na cidade uma política pública de direito. Portanto, se você está dentro do critério, você entra.** Evidentemente que eu posso ter uma fila de espera em função de restrição orçamentária, mas eu tenho que trabalhar bem no recadastramento, no resultado, pra gerar desligamento, pra entrar essa fila. **Mas constitui-se política pública de direito. Então o cara sabe que tem direito àquilo. Digamos que no próximo governo a gente não tenha uma quarta gestão contínua e o campo conservador ganhe na cidade. Digamos que aconteça isso. Digamos que no governo federal o PSDB ganhe e resolva detonar o Bolsa-Família... Muito dificilmente a oposição conseguiria detonar um programa dessa envergadura em Santo André, porque hoje ela se constitui como política pública de direito. Não é mais um benefício ocasional. A gente bancou e falamos: 'Vamos constituir uma política pública universal'. Estou sempre falando universal abaixo da linha de pobreza, não universal dos 600 mil habitantes da cidade, evidentemente; que é o sonho de transferência de renda, que é inclusive o modelo propagado pelo Suplicy e tal, de que é aquela coisa: nasceu, você vai ter um depósito bancário. Abre uma conta e todo mês você vai ter aquele dinheiro lá. Não importa se você é filho do cara mais rico da cidade ou do mais pobre. Claro que nós não estamos nessa etapa –**

> **ainda**. Mas quem sabe... Esse é o horizonte, mas não pra essa gestão. A idéia é a de que você vai dando os passos pra chegar nisso. Mas hoje tá claro que todo mundo que tem renda familiar per capta abaixo de R$ 100,00 terá direito a um benefício mensal. É o critério legal: tá abaixo de R$ 100,00 per capta, vai entrar. **Então se eu trabalho no sentido de que todos têm direito, enquanto alguém que tiver direito não estiver acessando, eu não posso melhorar de quem já tá. Essa foi uma opção que nós fizemos claramente em Santo André, não sem polêmica, mas nós falamos: 'é esse o caminho que nós vamos fazer: vamos universalizar"**. (Secretário de Inclusão Social de Santo André, 07/04/2006).

A fala do secretário também indica que o critério prioritário para inclusão de famílias no PFA é a renda per capta, isto é, um critério objetivo. Na verdade, o processo de seleção para inclusão no programa também inclui um questionário que deve ser respondido pelas famílias pretendentes e que leva em consideração uma série de fatores sócio-econômicos. Segundo contou uma técnica, o processo de cadastramento e seleção das famílias, num primeiro momento, partiu de uma iniciativa do Departamento de Assistência Social, que buscou as famílias mais carentes nos bairros pobres da cidade, onde longas entrevistas foram realizadas no intuito de preencher um questionário cuja tabulação permitiria identificar, a partir de uma série de fatores, as famílias mais pobres para serem inseridas no então chamado Programa de Renda Mínima. Este referencial se distingue daquele adotado em Santos, onde a inserção no PNF depende da adequação das representantes das famílias pretendentes a um perfil não apenas sócio-econômico, mas também comportamental, o que torna o critério adotado pelo PNF muitas vezes arbitrário, pois sujeito à subjetividade das técnicas, como mencionado anteriormente. Assim descreveu uma técnica o processo de cadastramento para o PFA:

> "E nós entramos por dois meses a três meses, entrando todos os dias, de casa em casa, e fazendo o cadastramento que não época a gente chamava de perfil social. E era assim: uma entrevista com dez páginas. A gente abordava pergunta de todas as áreas, que interessava várias secretarias, então a gente perguntava sobre educação, sobre

> habitação, sobre saúde e de todos os componentes da família, então era, assim, uma entrevista bem demorada. Levava de meia até mais de uma hora. Nós tentamos cadastrar todas as famílias e dessas famílias fazer um filtro na seleção das famílias mais carentes. Porque a gente perguntava a renda e, dessas famílias, as mais carentes é que entraram para o Renda Mínima. Tá, então essa daí foi do Renda Mínima [do núcleo de favela] Espírito Santo. Agora, o Família Andreense, que a cidade inteira, que vários bairros entraram no Família Andreense, foi em meados de 2004, a gente abriu a porta aqui, né, e vieram várias famílias e a gente teve que fazer um mutirão para atender essas famílias. Teve uma época que a gente teve que pedir o espaço da CUT [Central Única dos Trabalhadores] emprestado para conter as famílias, que o numero ia ser bem grande". (Lílian, assistente social, técnica do PFA de Santo André, 07/02/2006).

É preciso mencionar que, de fato, o "teste dos meios" descaracteriza a noção de direito, além de ser fator estigmatizante das políticas de combate à pobreza amplamente criticado pela bibliografia que trata do tema. No entanto, do ponto de vista do secretário, estando dentro do critério de renda, qual seja, abaixo do teto estabelecido de R$ 100,00 per capta, a família tem direito ao benefício; e este limite, espera-se e intenta-se, deve aumentar gradativamente até atingir a universalização de fato. O caminho para tanto, pelo menos, está dado: partindo dos mais pobres.

Por outro lado, embora o benefício do PFA seja considerado um direito pela equipe técnica e gestora do programa, ele convive, concomitante e contraditoriamente, com a exigência de contrapartidas das famílias. Cabe notar, entretanto, que as contrapartidas exigidas pelo PFA distinguem-se amplamente daquelas requeridas pelo PAGRM e pelo PNF; enquanto os programas de Jundiaí e Santos cobram das famílias – ou especialmente de suas representantes – comprometimento para com os estudos, o trabalho e a geração de renda, o de Santo André exige delas controle da freqüência escolar e das condições de saúde dos filhos – o que, aliás, também é requerido pelos outros programas – contrapartidas estas que, conforme observado no Capítulo 1, são apreendidas, inclusive pelas beneficiárias, mais como um incentivo e uma garantia de

efetivação dos direitos das crianças à educação e saúde que, em certa medida, depende da contribuição dos pais. Assim, as contrapartidas exigidas pelo PFA não se relacionam à idéia de que é preciso combater o comodismo e incentivar o trabalho entre as pessoas pobres. Também não se pautam pela lógica da troca, isto é, de que para merecer um benefício em dinheiro é preciso dar algo em troca, se não em trabalho, pelo menos em vontade de trabalhar, refletida no interesse e iniciativa para gerar renda de forma alternativa. Enfim, a cobrança de contrapartidas pelo PFA não segue o rigor contido na perspectiva de política social ativa adotada em Jundiaí e Santos, segundo a qual há que se despertar a iniciativa individual e estimular o trabalho, a fim de evitar a dependência do Estado. De acordo com o sistema de crenças que sustentam o PFA, portanto, as contrapartidas exigidas das famílias funcionam mais como um incentivo e são encaradas mais propriamente como condições do que como contrapartidas de fato. Segundo a justificativa do Secretário de Inclusão Social de Santo André, as condicionalidades do programa visam principalmente à identificação de problemas que requerem a atuação do poder público, como nos casos em que as crianças de famílias atendidas pelo PFA não estejam freqüentando as aulas ou não estejam com a carteira de vacinação em dia. Identificado o problema, não cabe a punição das famílias, mas a busca de solução para o mesmo, através da ação integrada entre assistência social e outras áreas e serviços sociais. Esta posição se contrapõe àquela defendida e adotada em Jundiaí, onde, como visto em item anterior, o descumprimento das normas estabelecidas pelo PAGRM acarreta punições, entendidas pelas técnicas como meio de educar as beneficiárias. Já a postura defendida e adotada pelo PFA é assim enunciada pelo Secretário de Inclusão Social de Santo André:

> "Eu acho importante manter o aspecto da condicionalidade. No seguinte sentido: **eu acho que a condicionalidade não pode servir de mecanismo punitivo; a condicionalidade pra gente tem sido mais um mecanismo de identificação do problema**. E aí eu atuo com aquela família, convencendo e trabalhando para criança ir pra escola. Uma primeira, uma segunda, uma terceira, se eu achar que não tem outro

> jeito, que é preciso dar uma bloqueadinha na grana dela, e aí a coisa funciona, aí eu até o uso esse mecanismo. Nós tivemos aqui, por ocasião do Bolsa-Escola, não por uma diretriz da secretaria de educação, não foi por isso, foi por um problema operacional de quem comandava isso... Então ficava bloqueando bolsa, cortando bolsa. **O objetivo da condição na verdade não é tirar, é uma inversão! Eu acho que eu tenho que trabalhar a condicionalidade, e estimular a família, mas não punir**. E tem que trabalhar para que ela entenda que o garoto tem que ir pra escola apesar de todas as condições que levam ela ou esse garoto a abandonar a escola, inclusive, em muitos casos, a condição da própria escola. A escola também tem os seus mecanismos de exclusão. Todas as escolas! Então não posso penalizar o garoto. Não posso porque isso pode significar exatamente a diferença entre a última oportunidade de algum acesso a uma vida digna ou a primeira oportunidade de acesso ao mundo da violência, etc. Então esse negócio da condicionalidade tem isso. Agora, eu acho ela interessante porque, claro, nós temos que aportar estímulos para essas famílias que ainda não estão na escola, que não usam o sistema de saúde adequadamente. Então como é que você pode usar a condicionalidade? Que condição você tem de dizer 'se eu tirar os 90 contos, ela vai procurar um médico?' Não é assim. **É uma coisa que você precisa de um diálogo, que você precisa de um diálogo sobre a realidade dessa pessoa e estabelecer um canal de comunicação que mostre para ela a importância**, ainda que ela tenha que enfrentar uma fila na unidade de saúde... **Cortando bolsa? Não dá. Agora, eu acho que tem que ter, porque eu acho que é um mecanismo de estímulo, não um mecanismo de permanência ou interrupção. É assim que a gente tem visto as condicionalidade aqui"**. (Secretário de Inclusão Social de Santo André, 07/04/2006).

Esta perspectiva sobre as contrapartidas também incide sobre as reuniões sócio-educativas, que eram realizadas quinzenalmente com as beneficiárias do PFA, mas foram extintas pela última reformulação do programa. Diferentemente do trabalho nas oficinas do PAGRM de Jundiaí, estas reuniões do PFA, embora fossem consideradas obrigatórias, não eram vistas como uma condição de fato para recebimento do benefício, mas, sim, como uma forma de estimular a participação das beneficiárias em grupos de discussão e reflexão que tratavam de assuntos do seu interesse. O problema das faltas às reuniões não parece ser

encarado, em Santo André, como de indisciplina, a qual devesse ser corrigida com castigo, como acontece em Jundiaí, mas, sim, de atratividade. Neste sentido, a causa do problema é apreendida como uma falha do serviço público, e não das beneficiárias. Daí porque não caberia puni-las pelas faltas, mas repensar o trabalho sócio-educativo, para que as reuniões se tornassem mais atrativas e interessantes para as beneficiárias; afinal, este é o objetivo. Segundo o Secretário de Inclusão Comunitária:

> "Se a gente disser assim: 'vem participar do grupo', a gente usa isso meio como um mecanismo de incentivo. Mas se não vem, ninguém corta, não vamos fazer isso, a orientação não é para isso. A gente não vai usar isso, porque **não é cortando bolsa; é qualificando o grupo. Qualificando este espaço de interlocução, melhorando, fazendo ela se sentir parte daquilo, que você melhora a condição; não obrigando a vir!** Porque você fazer uma coisa obrigada, para quem já não tem coisa nenhuma, para quem já não tem nada na vida, ainda obrigar a mais alguma coisa, impor mais alguma coisa, mais um dever? Não. Tem que ser alguma coisa que dê a ela um sentido novo para uma abertura de perspectiva. Evidentemente que nós não vamos ficar nos matando para ficar convencendo ninguém de ficar no grupo. O que nós fomos fazer este ano é uma requalificação dos servidores para esse trabalho de grupo, por que o grupo tem de se tornar um atrativo para a família, e não a gente ficar cobrando a família de comparecer. No caso de risco, tem até uma orientação de procurar. Bom, se não está vindo mais, precisa ver, porque é risco." (Secretário de Inclusão Social de Santo André, 07/04/2006).

Assim, este posicionamento um tanto quanto condescendente em relação à cobrança das contrapartidas revela na gestão e implementação do PFA uma postura mais democrática, contraposta àquela autoritária prevalecente nos programas de Jundiaí e Santos. Enquanto nestes dois últimos casos as técnicas comungam da idéia de que as beneficiárias precisam ser educadas, disciplinadas ou conscientizadas, enfim, que tenham suas vidas em certa medida guiadas por quem saiba melhor do que elas como fazê-lo, em Santo André, em contraste, predomina justamente a crítica a tal visão: assim, para as técnicas do PFA, não

cabe a elas nem fazer cobranças, nem agir de forma tutelar em relação às beneficiárias. Esta postura crítica é defendida veementemente pela equipe técnica e gestora do programa, e se aplica a uma série de aspectos relacionados ao modo de funcionamento do programa. Um deles é a atitude das técnicas em relação ao gasto das famílias. Enquanto em Santos, por exemplo, predomina o controle e até uma certa imposição quanto à utilização do benefício, em Santo André as técnicas do PFA dizem não realizar tal tipo de controle, condenado como uma intromissão descabida sobre a privacidade e liberdade de escolha das pessoas. Há, assim, segundo dizem as técnicas, uma certa orientação às beneficiárias, porém com o cuidado de não lhes retirar a autonomia de decisão quanto ao gasto do recurso:

> "A gente orienta nas reuniões de projeto de vida, é claro que a gente ia pedir um retorno, mas **tinham autonomia pra comprar o que quisessem**: material escolar, calçado, roupas pros filhos". (Alessandra, assistente social, técnica do PFA de Santo André, 12/05/2005).

> "Então a gente trabalhava muito com projeto de vida, **não impondo, mas ajudando as famílias a decidirem qual seria a melhor utilização daquele recurso**. Então, como a gente trabalhava em conjunto com a habitação, muitas famílias caminhavam no sentido de melhorar suas condições de moradia. A gente trabalhava muito na orientação mesmo, nunca impondo nada. E o controle, acho que nem pode ser chamado assim, porque com seis meses a gente faz uma avaliação e nesse instrumento a gente pergunta como foi a utilização do dinheiro. Em alguns casos, de famílias em condições muito precárias, a gente via que não tinha jeito senão utilizar com alimentação básica mesmo, que é o gasto prioritário, a primeira necessidade. No outro modelo, em que as famílias recebiam o benefício por um ano e meio, a gente orientava a administrar o dinheiro, pensar em alternativas, em recursos, para conseguir outra fonte de renda além do benefício". (Adriana, estagiária do PFA de Santo André, 11/05/2005).

É interessante notar na fala acima, que embora a técnica orientasse as beneficiárias, de alguma maneira, quanto ao uso do dinheiro, nas reuniões que discutiam orçamento familiar e projeto de vida, o tom com que se refere à busca

por alternativas de geração de renda é bem mais brando que aquele observado nas falas das técnicas do PNF de Santos, em que o investimento do dinheiro é mesmo imposto como uma necessidade imperativa – como as beneficiárias do PNF inclusive o reconhecem –, enquanto que no caso do PFA tal investimento aparece como uma possibilidade.

Já o discurso do Secretário de Inclusão Social se mostra bastante mais incisivo contra o controle dos gastos das famílias beneficiárias, argumentando que o mesmo reflete uma visão preconceituosa que, esta, sim, precisa ser combatida: a de que os pobres não saberiam como administrar a própria vida e desperdiçariam o dinheiro recebido comprando drogas e bebida, o que seria ainda mais condenável em se tratando de dinheiro público. Ora, não foi exatamente esta a opinião expressa por uma técnica do PAGRM de Jundiaí[85]? Novamente se detecta, portanto, o contraste de visões e valores que fundamentam os programas municipais de renda mínima. Assim se posiciona o secretário:

> "Por conta das primeiras experiências, havia muito controle. Havia muita dúvida e pouco consenso na sociedade de que a transferência de renda era uma boa política pública. Havia um preconceito com relação a isso. '**Vai dar dinheiro na mão, o cara vai tomar o dinheiro na cachaça'**, sabe aquelas coisas? Na primeira etapa, quando eu cheguei aqui, eu fiz alguma crítica, os técnicos na época disseram que não era bem isso. E eu comecei a analisar os formulários e vi que as famílias prestavam conta de onde elas gastavam o dinheiro. Onde foi esse dinheiro? 'Ah, esse mês eu gastei tanto de alimentação, tanto de não sei mais o que, tanto pra reformar, tanto pra material escolar'. **Então na verdade havia um controle de que o cidadão tinha que prestar conta, pra gente dizer a ele como é que era melhor ele gastar aquele dinheiro. Havia um distanciamento de classe que falava: 'ah, ele nunca teve dinheiro, então alguém precisa orientar esse cara'**. Claro, não havia uma orientação programática nesse sentido, mas na execução prática, em função dos preconceitos e tal, isso acabava acontecendo. E também o sistema de acompanhamento tinha muito uma característica de controle pra saber se o dinheiro estava sendo usado nas necessidades da família. Nessa primeira reformulação, a gente já

[85] Ver citação na página 142.

> falei: **'esquece todo esse formulário de controle, que isso é uma bobagem! Ninguém vai ensinar a ninguém onde é que aplica R$ 100,00! O cara sabe, a mãe sabe melhor que qualquer um de nós. Não tem essa, ele sabe as necessidades'**. (...) Então tudo o que a gente investia em cesta básica, hoje a gente dá em dinheiro. Se ele precisa comer, a gente vai lá e dá o dinheiro e pronto. Compra! Por que que eu preciso gerenciar, fazer contrato, o cara tem que armazenar um troço daqueles, a coitada da mulher tem que pegar o ônibus com três filhos? Acaba com isso! Ele vai no boteco, na vendinha que ela conhece e vai lá para comprar. Então nós acabamos com a cesta básica. **A última distribuição de cesta básica, eu lembro que eu falei pra diretora: 'você me avisa'. Saímos daqui e fomos tomar uma cerveja porque entregamos a última a cesta básica. Acabou, não tem mais. Então saímos para comemorar. A cesta básica a gente entende até que ela é humilhante. Ela tem o significado de dizer para o cara o seguinte: 'olha, eu vou te dar essa cesta, porque a cesta você é obrigado a comer, porque se eu te der dinheiro, você vai beber'. Esses preconceitos, a gente conseguiu vencer"**. (Secretário de Inclusão Social de Santo André, 07/04/2006).

Outro aspecto que chama a atenção no PFA é o estabelecimento de vínculos de confiança entre técnicas e beneficiárias, diferentemente do que foi observado em relação ao PAGRM e ao PNF, em que predomina uma certa desconfiança das técnicas em relação às beneficiárias e, às vezes, até vice-e-versa. Embora haja, como mencionam as técnicas, uma proximidade, e até se construam relacionamentos pessoais entre elas e as beneficiárias, como amizade, por exemplo, nota-se, a partir das falas das técnicas, que não há uma gratidão das beneficiárias para com elas, como se entendessem que fossem as técnicas que, pessoalmente, tivessem tido o espírito caridoso para ajudá-las. Na verdade, diferentemente disso, parece que as beneficiárias reconhecem que as técnicas são servidoras públicas, que prestam o trabalho de assistência social como representantes do Estado. E como o trabalho que as técnicas realizam não é particularizado, personalizado – como o é em Santos –, as beneficiárias não demonstram uma gratidão por terem sido selecionadas ou "escolhidas" (como acontece no PNF) a participarem do programa, e nem recorrem às técnicas

apenas para pedir ajuda. Enfim, o que é importante destacar, é que a despeito da existência de relações pessoais entre técnicas e beneficiárias do PFA, não é o personalismo ou os ditames da vida privada que fornecem o referencial do vínculo de confiança que se estabelece, através do programa, entre umas e outras. Em outras palavras, não parece ser tão presente, no caso do PFA, a desigualdade de poder, que em geral se firma nas ações filantrópicas, entre os que dão e os que recebem. Além disso, uma técnica apontou ter tido um grande aprendizado com as beneficiárias durante as reuniões, demonstrando a horizontalidade das relações que, se não se estabelecem efetivamente, pelo menos são as que se busca estabelecer com as beneficiárias, como orientação gerencial do PFA:

> "A gente tinha vínculo com as áreas, as famílias tinham um vínculo, uma relação muito forte, uma relação não só profissional, mas até pessoal, uma confiança, uma relação positiva, expectativas de vida". (Alessandra, assistente social, técnica do PFA de Santo André, 12/05/2005).

> "E **mesmo quando termina um grupo sócio-educativo, não acabou ali, a história continua**. Eles vêm aqui ou encontram a gente na rua, sempre cumprimenta, no caso mesmo só para conversar, bater papo, então acho que isso que vale também, né? **Têm famílias que vêm aqui não só para contar os problemas, pedir as coisas, tem família que vem aqui também para contar o que melhorou na vida deles**, então acho que isso é o que vale. Eu acho que uma gota no oceano também faz a diferença. Acho que é com isso que a gente tem que se apegar. **Nas reuniões sócio-educativas a gente aprende muito com eles também, porque eles têm uma historia de vida diferente da nossa, pelo tipo de vida que eles tiveram**. Fica o vínculo também com essas famílias. **Às vezes, eles vêm aqui e nem é para pedir alguma coisa**: 'ai eu estou passando aqui e vim te ver, tô com saudades'. Então fica aquele vínculo. **Às vezes eles ligam, por nada, só para conversar**. Então é assim: um dia de contato que você teve com essa pessoa, por meia hora, se ela foi bem correspondida, eu acho que fica uma coisa para elas também". (Lílian, assistente social, técnica do PFA de Santo André, 07/02/2006).

Outro aspecto do funcionamento do PFA em que é possível notar práticas mais democráticas, ou não autoritárias, diferentes daquelas descritas para os casos de Jundiaí e Santos, refere-se à dinâmica segundo a qual são conduzidas as reuniões sócio-educativas. As técnicas do PFA revelaram uma preocupação, não presente nos outros casos, com a garantia da autonomia das beneficiárias, em contraposição à tutela das mesmas e, por isso, não as tratam como pessoas que precisassem ser educadas, conscientizadas ou disciplinadas. Por isso, nas reuniões sócio-educativas, as técnicas desempenham o papel de orientação e condução das reuniões, propondo dinâmicas e levando o que elas chamam de "temas disparadores" das discussões. Porém, depois de lançado o tema, são as beneficiárias que guiam as reuniões segundo seus interesses e pontos de vista, sem que haja, por parte das técnicas, a proposição de uma solução melhor para os problemas debatidos. As técnicas procuram, segundo dizem, não colocar-se perante as beneficiárias como detentoras de um conhecimento que devesse ser por elas apreendido. Diferentemente do que disseram as técnicas de Santos, por exemplo, as de Santo André não intentam transmitir o seu modo de ser e pensar para as beneficiárias do PFA. Como mostram os comentários abaixo, as técnicas defendem que não é seu papel conscientizar e nem convencer ninguém:

> "A dinâmica são com temas disparadores, **para que possam interagir, ter uma relação de troca**. **E o programa contribuiu pra isso, pra ter mais consciência, de troca de informação e formação – não de conscientização, porque aqui ninguém conscientiza ninguém**. Sempre tem uma pessoa que coordena, mas a participação delas é grande, sem envolvem muito, gostam, aderem. Têm umas que não falam, mas conforme melhoram a auto-estima, sentindo-se mais valorizada, se soltam, embora algumas não consigam avançar". (Alessandra, assistente social, técnica do PFA de Santo André, 12/05/2005).

> "Não, **a gente não procura alterar, mas informar e esclarecer**. Mas se eles já tem uma visão pré-determinada da política, nossa missão não é alterar, a não ser com as informações que a gente passa, elas podem pensar de outra forma que se elas acham que era equivocada, começa a pensar de outra forma. Mas alterar, não. A gente

> conversa nas reuniões, mas a gente procura estar numa posição mais neutra, mais assim: como informação". (Lílian, assistente social, técnica do PFA de Santo André, 07/02/2006).

Além disso, as técnicas do PFA também destacam algo que, em item anterior, já foi observado pelas beneficiárias: o fato de que o aprendizado que ocorre nas reuniões é fruto da reflexão coletiva e da troca de experiências entre as próprias beneficiárias, que se apropriam do espaço das reuniões e efetivamente participam das discussões. Assim, as modificações que por ventura ocorram em seus modos de ser, pensar e agir, são vistas como fruto das reflexões e discussões estimuladas pela participação nos grupos, e não do convencimento das técnicas. Aliás, uma beneficiária chegou mesmo a comentar que aprendeu até mais com as demais beneficiárias do que com as técnicas, o que corrobora o sucesso deste intuito das técnicas do PFA de se colocarem em situação de igualdade, e não de superioridade em relação às beneficiárias. Assim, como indica o trecho a seguir, a mudança de visão de mundo, como resultado do programa, se deve à reflexão e às trocas de experiências entre as beneficiárias:

> "**Algumas pessoas conseguem refletir sobre a vida e mudarem a visão de mundo, na troca com os outros**, mas conseguem ir adiante. Os homens são mais resistentes, as mulheres são mais flexíveis, conseguem mudar sua maneira de pensar, suas atitudes, repensam a forma de agir, de ser, de ver as coisas". (Alessandra, assistente social, técnica do PFA de Santo André, 12/05/2005).

> "Não só nas amizades, mas os assuntos que a gente conversava, acho que batia nelas também. Têm muitas coisas que a ficha começava a cair: 'olha, é mesmo, poderia fazer diferente', então são coisas que **através da vida dela, através das leituras, através das reuniões, do que rolava assim no grupo, acho que elas paravam para pensar também**". (Lílian, assistente social, técnica do PFA de Santo André, 07/02/2006).

Uma das técnicas explicou como funcionam as reuniões dos grupos, destacando, como seus elementos centrais, o diálogo, a reflexão, o estímulo a

ouvir o outro e a se colocar no lugar do outro, a discussão e a troca de experiências. Como frisou a técnica, são o resultado deste processo soluções coletivamente elaboradas pelas beneficiárias, com base em vivências comuns, sobre as quais elas próprias têm muito mais a dizer e a ensinar do que as técnicas. Em outras palavras, com isso ela parece dizer que não cabe às técnicas oferecer ou impor soluções prontas para as beneficiárias, a partir de um referencial externo aos problemas e situações vividos por elas; as técnicas podem oferecer um apoio e uma certa orientação, mas são as beneficiárias que têm o conhecimento, as condições, o interesse, a legitimidade e também a liberdade para solucionarem seus problemas. A técnica citou, ainda, o exemplo de uma reunião coordenada pelas próprias beneficiárias, a partir de um roteiro de organização oferecido pelas técnicas, em que se nota claramente o intuito das técnicas do PFA, traduzido efetivamente em suas práticas de trabalho, de compartilharem o poder de condução das reuniões com as beneficiárias, e de demonstrarem a elas este desejo. Aliás, este tipo de procedimento também foi enunciado pelas beneficiárias, quando revelaram que são elas próprias, a partir de decisão coletiva, que estabelecem as normas de funcionamento cada grupo; não as técnicas. Tal postura da equipe executora do PFA se distingue, portanto, frontalmente daquela adotada pelas equipes do PAGRM e do PNF. Assim conta a técnica do PFA:

> "Acho que os grupos favorecem, porque a gente trabalha com pessoas sem muitos recursos e **os grupos oferecem essa possibilidade de reflexão e elaboração.** A gente trabalha com o grupo operativo que propõe o trabalho em grupo, em que **uma pessoa do grupo procura solucionar os problemas dos outros. A gente trabalha no sentido de orientar a dinâmica do grupo, mas é de dentro dele que surgem as soluções possíveis**. E temos experiências ótimas de grupo, ótimas mesmo, que nos deixam super contentes. **A gente teve uma experiência fantástica, em que a gente montou um roteiro de como organizar uma reunião e oferecemos pro grupo e propusemos e dissemos: 'a próxima reunião são vocês que vão fazer'.** E a gente ficou ali, dando apoio, **eles escolheram o tema e as dinâmicas. Na hora de fazer a discussão, fizeram, coordenaram.** É um movimento

> que só é possível ali. Um grupo falou de desemprego e o outro de problemas no relacionamento familiar. O outro propôs teatro como dinâmica técnica disparadora do tema . O grupo se envolveu, **a pessoa coordenou com propriedade, dando oportunidade para os outros falarem; praquela que tava mais tímida ela perguntava. A gente sabe que é um processo, até a longo prazo e eu acho que é importante, porque se põe um espaço para reflexão e solução de problemas de modo coletivo. Então é muito importante. Acho que foi até um processo de autonomização. A partir daquele momento, acho que se apropriaram daquilo como possibilidade**". (Adriana, estagiária do PFA de Santo André, 11/05/2005).

Finalmente, um último aspecto a ressaltar desta abordagem mais democrática defendida e adotada pelas técnicas do PFA diz respeito ao prisma com que enxergam a atuação da assistência social. Conforme se observa nas falas acima, que descrevem o modo de funcionamento das reuniões sócio-educativas, o referencial em que as técnicas baseiam a sua atuação e o qual, ao mesmo tempo, visam atingir, é o da coletividade, e não o do indivíduo. Esta é uma característica que aproxima o PFA do PAGRM, porém o afasta extremamente do PNF. Este referencial coletivo se mostra ainda mais presente quando se observa o posicionamento das técnicas do PFA em relação à política.

Nos casos anteriormente estudados, este é um tema que quase não aparecia, seja nos discursos das beneficiárias, seja nos das técnicas. No caso do Programa Família Andreense é diferente: a política é um tema muito presente. Porém, ainda de forma mais contrastante com os casos de Jundiaí e Santos, a visão de política que prevalece nos discursos das técnicas, assim como nos das beneficiárias do programa, não tem uma relação de exterioridade com a vida cotidiana, remetida apenas à esfera formal do jogo eleitoral. Ao contrário, a política é tratada especialmente em termos das lutas pelo acesso a bens e serviços públicos, de primordial interesse para as beneficiárias, visto que, sendo pobres, têm restringido o acesso a muitos dos serviços e direitos sociais.

É possível observar, na fala abaixo, que as técnicas do PFA não consideram que as beneficiárias do programa sejam "alienadas" politicamente, isto é, que se mantenham distantes do mundo da política, vendo-a como algo cujo

exercício ficaria a cargo de políticos profissionais e a que elas não teriam acesso. Ao contrário, elas parecem participar politicamente organizando-se, discutindo temas de seu interesse e reivindicando melhorias para os bairros onde moram. Enfim, o espaço privilegiado da política parece ser aquele mais próximo das suas vivências cotidianas e talvez por isso elas não tenham com ele uma relação de exterioridade. Também é interessante notar que há uma coincidência entre as formas de enxergar a política das técnicas e das beneficiárias. Além disso, a fala da técnica também aponta para uma relação de proximidade entre as beneficiárias e o poder público, indicando a percepção de que a atuação política tem por referencial a coisa pública e que o exercício da política não se restringe à escolha dos representantes, mas também inclui a cobrança ou a reivindicação de demandas, serviços, obras ou direitos junto também aos servidores públicos. Por fim, a perspectiva da política como palco de conflitos e de lutas aparece na fala da técnica, quando ela se refere à mobilização de um grupo de pessoas de um bairro, dentre as quais beneficiárias do PFA, a fim de ocupar um centro comunitário que estava sendo tomado por lideranças cujos pontos de vista e interesses divergiam dos seus. Por outro lado, o comentário da técnica sobre esta disputa revela a interferência do poder público na resolução da contenda, estimulando o envolvimento da população interessada, o que pode ser visto como incentivo à participação política – mais provavelmente –, porém não deixa de dar margem à suposição de alguma forma de atuação clientelística. Segundo a técnica:

> "Eu acho assim: todo mundo deveria se interessar por política e especialmente quem mora em núcleo de favela. E como as pessoas são muito carentes, mais sofrem pelo ambiente onde eles moram, pela falta de infra-estrutura, falta de saneamento básico, a moradia bem precária, tudo, a gente percebe que **têm muitas famílias que participam um pouco desse movimento, sim, de OP [Orçamento Participativo]** quando tem OP. O núcleo da Gonzalo Zarco, um núcleo que já estava determinado que eles iam sair de lá, eles já sabiam disso, então, **quando tinha as reuniões ligado à urbanização, habitação, se não me engano acho que quase 100% participava. Tanto que essas reuniões, quando caiam no mesmo dia das sócio-educativas, o pessoal falava: 'Ó, Lílian, hoje você tem que soltar mais cedo,**

> **porque hoje a gente tem reunião tal'!** E quando era época de eleição que era mais propicio conversar sobre isso, né, a gente percebia. Ah, eu não vou generalizar porque **não é todo mundo assim, mas tem um grupo que se interessa**. Porque tem de tudo, né? Os mais acomodados que não vão atrás, que pensa: 'tem que vá atrás, então eu não vou', mas têm famílias que se interessam. Igual eu falei: acho que a gente não pode subestimar. Tanto é que, **nas reuniões, tinha até componente que falavam dos cargos**: 'ai, eu fui na secretaria tal, falei com a diretora tal, fui no departamento tal'. Então ela já sabia para quem que ela tinha que recorrer. Então **você percebe um entendimento que eles têm, até da hierarquia que existe na prefeitura**, têm umas famílias lá que sabe. É interessante. Você fica: 'nossa'! Os moradores mais antigos de um núcleo também eram bem politizados, tinham todo um entendimento de um processo, assim, da história, como que funciona. A gente percebe sim. São em poucas, mas, por exemplo, **a gente estava fazendo uma reunião e estava discutindo sobre o centro comunitário, que era um outro tipo de liderança que estava tomando conta. Então a prefeitura teve que entrar para estar estimulando aquela comunidade a apropriar daquele espaço**, então nesse trabalho a gente percebeu, né, de algumas pessoas, que deu o click assim, e falou: **'olha, é mesmo, né, a gente tem que tomar conta desse centro comunitário, porque têm outras lideranças tomando conta'! Porque, nisso, eles tinha que estar participando de outras instâncias, para dar conta daquele espaço lá"**. (Lílian, assistente social, técnica do PFA de Santo André, 07/02/2006).

Já o trecho transcrito a seguir, das falas de duas técnicas durante uma reunião sócio-educativa do PFA, revela qual é a visão de política das técnicas, a qual transparece de maneira pragmática na forma como conduzem as reuniões. É perceptível no trecho o intuito de incentivar a reflexão das beneficiárias, bem como o debate entre elas a respeito das obras e políticas públicas implementadas pelo governo municipal nas regiões onde moram. Também é perceptível o modo como as técnicas procuram sintetizar e dar um fecho às falas das beneficiárias, chamado-lhes a atenção para as conclusões a que elas próprias chegaram. Dão ênfase, por exemplo, à capacidade de ouvirem umas às outras, mas também de soltarem a voz, argumentando e contra-argumentando diante de questões polêmicas. Assim, a partir de problemas, situações e experiências cotidianas,

sobre as quais refletem coletivamente e discutem, com o apoio e estímulo da equipe técnica do PFA, as beneficiárias vão descobrindo, aprendendo e vivenciando a participação política na sua esfera micro. As técnicas ressaltam a importância do envolvimento das beneficiárias com questões políticas, citando o exemplo de reuniões de bairro e também a atuação junto ao poder público, como a participação em instâncias abertas à sua deliberação (OP e conselhos) ou mesmo exercendo algum papel para a implementação de políticas públicas, como é o caso dos agentes comunitários de saúde, que podem facilitar o acesso das populações mais pobres ao sistema de saúde público, contribuindo também para a divulgação de informações importantes para o cuidado e atenção à saúde e prevenção de doenças. Em qualquer dos casos, as técnicas defendem a tomada de posição das beneficiárias e a defesa de seus pontos de vista e interesses. Percebe-se, portanto, que o estímulo à participação política e a própria vivência da mesma pelas beneficiárias é algo que as técnicas do PFA têm como um dos pilares de sua atuação profissional (o que não acontece nos casos dos programas de Jundiaí e Santos), porém tomando sempre o cuidado de não deixar prevalecer os seus próprios pontos de vista, pois, como frisou uma das técnicas, seu papel não é ensiná-las, nem conscientizá-las, como argüiu uma outra. Convém destacar, novamente, que há uma congruência entre os discursos de técnicas e beneficiárias quanto ao que dizem sobre a política. Vale a pena atentar para as falas das técnicas durante uma reunião do PFA:

> "Camila (técnica estagiária): Vamos dividir agora em dois grupos. Minha pergunta pra vocês: **discutirem quais as mudanças que vocês perceberam no grupo com as ações da prefeitura,** que foram o Família Andreense, o PSC, o Sementinha, que está sendo implantado, e todos os programas que ela vem implantando e que vêm sendo desenvolvidos na comunidade. **Como vocês vêem essas mudanças? Quais as mudanças que vocês perceberam, aqui na comunidade, no bairro, no núcleo?** Discutam entre vocês em cada grupo. Tem o MOVA, a urbanização... ***O que mudou? O que melhorou? Melhorou alguma coisa? Está sendo bom para as pessoas?***

C: É assim mesmo. Muitas vezes **quando a gente está num grupo de reflexão, a gente tem que ouvir e prestar atenção em qual é a mensagem**. O que que estão passando? **Se a gente está mexendo mesmo com os problemas do dia a dia de todo mundo**. **É pra refletir, pra aprender, pra você ver que tem condições de enfrentar problemas que todo mundo tem. Porque às vezes você não tem poder aquisitivo, mas você tem a voz, você tem o poder de conversar com uma pessoa, convencer uma pessoa.** Às vezes chega uma pessoa pra você que é drogada e fala que tá se drogando, que tem muito problema, e você tem argumentos pra falar pra ele que têm outros meios... Você aprende, se bem que **a gente não está aqui pra ensinar, a gente está aqui pra refletir**. Cada um levanta o seu problema e a gente vai discutindo, vai trabalhando isso.

C: Então, vocês estão expressando aqui que têm essa condição de estar conversando com as pessoas, porque são coisas que podem surgir no bairro mesmo, **reuniões de lideranças do bairro mesmo que vocês podem estar trabalhando, porque são coisas que vocês já enxergaram, são problemas que vocês podem estar refletindo junto e estar melhorando aqui. Sei lá se vai resolver, mas vamos estar refletindo e tentando.** São coisas que vocês estão levantando que já têm condições de fazer.

A: A Antônia, que no começo também tava meio emburrada de estar aqui nas reuniões, e depois **a gente ficou sabendo do trabalho que você faz com o pessoal da saúde. Nós ficamos muito orgulhosas, viu, Antônia, porque é um movimento de você na própria comunidade estar se colocando, estar ali ajudando as pessoas da comunidade, no bairro, conhecendo os acessos**, quem você pode acessar se precisa de alguma coisa. Então nós ficamos muito orgulhosas, viu, quando você se envolveu nesse trabalho. Então é uma conquista, né? A Malu, né... **Foi você que fez a intervenção no teatro quando a gente apresentou o segundo 'Vem-Maria', não foi? Então, cheia de coragem, enfrentando, se posicionando**". (Reunião do Programa Família Andreense no Núcleo de Favela Espírito Santo, CRAS São Jorge, em Santo André, 16/05/2005).

Finalmente, o comentário do Secretário de Inclusão Social de Santo André, transcrito abaixo, atesta como, de fato, o estímulo à participação política, entendida como auto-organização das populações pobres visando à constituição

de demandas coletivas e à luta por seus direitos e interesses, é um dos objetivos do PFA. Ele acrescenta, inclusive, que na próxima reformulação do programa, a ser introduzida em 2007, justamente visando a atender a este objetivo, deverão ser formados comitês locais, a partir dos quais as beneficiárias sejam chamadas não apenas a opinarem sobre o programa, mas também a ajudarem a decidir sobre os rumos do mesmo. Desta forma, diferentemente do que acontece em Jundiaí e Santos, em que os programas municipais de renda mínima parecem ter sido impostos de cima para baixo, desconsiderando as opiniões e desejos das beneficiárias, em Santo André o programa Família Andreense parece vir se adequando de forma a incorporar em sua implementação as visões e perspectivas das beneficiárias. Em outras palavras, ainda que também projetado e aplicado de cima para baixo, o PFA prevê um canal para participação das beneficiárias, para que elas dêem o seu "feed-back", ou seja, um retorno ao programa, de modo a que ele passe e se refazer de baixo para cima. Nisso constata-se o teor democrático imiscuído à formulação e implementação do PFA, saliente nos discursos de sua equipe gestora e executora. Enfim, assim pontua o Secretário de Inclusão Social:

> "Estamos nos colocando esse desafio agora: nós precisamos criar essa segunda etapa, que tem várias outras questões, **tem uma dimensão política importante, de organizar comitês locais de famílias pra que elas passem a vocalizar suas demandas**, uma vez que a gente sabe que há dificuldades de as famílias mais pobres participarem de processos participativos como um OP, etc., então nós **estamos dando um suporte a que essas famílias passem a se auto-organizarem e passem a reivindicar seus direitos ao poder público**, seja ele municipal, estadual ou federal. Mas é que aqui tem um desafio importante nesse acompanhamento, que é a **construção de uma comissão, de um comitê local, a partir do qual as próprias famílias continuem se reunindo e se organizando para lutar pela vida, para lutar pelos seus direitos**". (Secretário de Inclusão Social de Santo André, 07/04/2006).

O último aspecto a ser analisado nos discursos da equipe técnica e gestora do PFA é a noção de cidadania. A partir do trecho transcrito abaixo, nota-se que

prevalece, como entre as beneficiárias, também entre as técnicas do PFA, a visão de que cidadania se refere à nacionalidade, à ocupação dos espaços públicos e à busca por direitos. Conforme indica a fala da técnica abaixo, o exercício da cidadania pelas beneficiárias – e incentivado pelas técnicas – inclui o acesso a serviços públicos, a luta por direitos já garantidos em lei, mas restringidos na prática, como o direito de ir e vir, e também, em certa medida, a afirmação do status de cidadania para os pobres, isto é, o reconhecimento da igualdade perante a lei, contestando a legitimidade da discriminação e dos preconceitos que sofrem:

> "Como são famílias que moram em núcleos de favelas, eles se sentem discriminados, e a gente sabe que a maioria mora em periferia, né, o próprio termo já fala, periferia da cidade, moram longe, afastados do centro, e é no centro que tem mais acessos a serviços. Então a gente procura estar trabalhando esse assunto, envolvendo eles, para eles estar acessando, por exemplo, os serviços. Então **a gente procura orientar eles quanto aos serviços que existem, tanto no núcleo como na cidade inteira. A gente procura também estar conscientizando eles do direito**, né, embora algumas pessoas saibam assim do direito, mas têm muitas famílias que não sabem, então a gente procura meio que estar cutucando eles, né. Também para eles acessarem esses direitos que existem, que eles sabem que existem, mas não vão atrás. Como eles ficam mais isolados, têm pouco acesso ao centro, a maioria deles, devido, assim, não porque é distante, mas porque às vezes têm a dificuldade de pagar o vale transporte para vir aqui para o centro, juntando com vários fatores, de filhos, né. Então, assim, **a gente procura incentivar que eles, como cidadãos, têm o direito de ir e vir, não é porque eles moram na favela. Eles têm o direito de pegar o ônibus, vir no centro, porque não? Passear na praça com os filhos**... Então parece coisas tão bobas, mas não é, eles têm até vergonha de entrar no shopping. Tem famílias ali que nunca entraram no shopping, por exemplo, porque eles sentem que eles não podem entrar. Então é isso que a gente procura: 'olha, vocês têm direito de andar em praça, a ir no shopping, por que não, né?" (Lílian, assistente social, técnica do PFA de Santo André, 07/02/2006).

Por outro lado, o Secretário de Inclusão Social apresenta uma noção bem mais elaborada de cidadania, que é entendida, então, especialmente segundo sua

dimensão política – a liberdade, apoiada nas condições necessárias, para fazer escolhas, e a garantia, pelo Estado, de respeito e atendimento a estas escolhas. O secretário destaca a cidadania como um dos poucos mecanismos capazes de garantir alguma igualdade no Estado moderno, apesar de conviver com a desigualdade produzida incessantemente pelo capitalismo. E justamente por isso a garantia do status de igualdade de cidadania pelo Estado seria um dos poucos recursos disponíveis para evitar o acirramento do conflito social. Por outro lado, se reconhece neste mecanismo de amortecimento da agressividade da desigualdade uma ambigüidade útil à reprodução do capitalismo, o secretário também reconhece na cidadania, não enquanto status, mas enquanto exercício de participação política, algum potencial transformador. Neste sentido, o exercício da cidadania, para além da cobrança por direitos que devem ser respeitados e garantidos pelo Estado, requer a organização coletiva para constituir demandas e pressionar o Estado a atendê-las, seja através do voto, seja através de movimentos, protestos e mobilização. Portanto, distintamente das concepções de cidadania que fundamentam o PAGRM e o PNF, que são vistas pelo prisma do indivíduo, aquela em que se baseia o PFA parte da perspectiva da coletividade: não se trata de buscar individualmente o acesso aos direitos, mas de lutar coletivamente pela garantia dos mesmos. Mais do que isso, entretanto, o exercício pleno da cidadania supõe, segundo a concepção do secretário, a organização coletiva para também fazer reivindicações e influir no processo público de tomada de decisões. Quanto a isso, o resultado da atuação política das beneficiárias, enquanto exercício de cidadania, pode ser não apenas a efetivação do acesso a direitos, especialmente os sociais, através da criação, implementação, modificação e melhoramento de políticas públicas – como se dá por meio do OP, por exemplo –, mas também o atendimento a demandas, interesses, pontos de vista e reivindicações que expressem e reclamem coletivamente, e para os quais conquistem legitimidade publicamente. Enfim, vale a pena notar, através do próprio discurso do secretário, muito bem articulado e coerente, por sinal, qual a concepção de cidadania que norteia o PFA:

"**A gente coloca a cidadania na dimensão política. Por que é cidadão, na minha opinião, aquele que tem condições de fazer suas escolhas, não apenas tenha as suas escolhas asseguradas em lei, mas também tenha as suas escolhas respeitadas pelo Estado**, porque o princípio político do estado moderno é o de que todos são iguais perante a lei e a gente sabe que tem, obviamente, uma hegemonia de uma revolução burguesa por trás disso, que tem caráter ideológico, que há um uso manipulatório até disso, a crença de que todos são iguais perante a lei, todos são iguais numa sociedade de desigualdade, calcada no princípio da desigualdade, que é a sociedade capitalista, que é alguém ter mais, ainda que isto custe que alguém não tenha nada ou quase nada. **Eu tenho preferido usar a expressão cidadania no sentido político**, no sentido da noção do estado moderno, **no princípio de que se eu tenho direito de poder optar entre fumar e não fumar, e utilizar o meu recurso financeiro que me permite adquirir no mercado ou onde quer que seja um maço de cigarro, eu posso optar por fumar mais e comer menos.** Eu posso optar. Pude votar em A e não votar em B. Eu posso optar. **E para que eu possa optar, existem algumas condições importantes pra isso: acesso à informação e acesso à escolaridade é uma delas, e não quero dizer com isso que quem é analfabeto não tem condições de votar, eu não estou dizendo isso, evidentemente que não.** Portanto, falar em cidadania é falar em cidadanias diferentes, em cidadanias desiguais, em uma sociedade marcada por todas as formas de desigualdade. (...) É a idéia de que **no Brasil você tem um processo pelo qual a igreja, primeiro a igreja católica e hoje as demais, atuam na defesa dos direitos dos pobres. Coitados dos pobres!** (...) Então há um embate ideológico bastante neste sentido. Então, essa coisa do comitê local, a gente sempre fala da cidadania e a gente começou a debater, a discutir muito aqui: **a gente está garantido aí uma renda para 17.000, em média R$ 70,00 para cada, estamos fazendo um esforço de que as crianças todas estejam na escola, porque quais são as crianças que ainda estão fora da escola? São as crianças dessas famílias. Então estamos dando isso tudo, mas com isso nós não estamos gerando cidadania, não estamos gerando um patamar diferente de cidadania; nós estamos gerando um patamar diferenciado de acesso à renda, aos bens de mercado, praticamente irrisório, porque são R$ 70,00, e às políticas**

públicas. Eu acho que esse é o ponto. Mas e do ponto de vista político? Os pobres são também os que menos freqüentam as arenas políticas e menos têm até poder de argumentação, porque não têm um discurso articulado e não conhecem nem os mecanismos decisórios do poder público, da esfera política, têm mais dificuldade de acessar, têm inibição. E geralmente aprenderam na vida, pela estratégia de sobrevivência, o pedir, e não o exigir. Pode até alguém já ter dito a ele que é um direito dele, mas como de fato esse direito nunca se concretizou, então para ele continua não sendo um direito. Então vamos criar comitês para que as famílias, para que a gente estimule as famílias, e aí elas vão caminhar independentemente... Mas **vamos estimulá-las a participar de vários mecanismos de participação popular que já existem na cidade: primeiro os conselhos todos, de controle de política pública, assistência social, mas principalmente, no nosso caso aqui, o Orçamento Participativo. Mas não é só dizer para elas: 'olha, tem plenária do orçamento, portanto vá lá!'. Não! É elas se organizaram enquanto atores, enquanto um comitê que pauta suas reivindicações também, porque a suas reivindicações são reivindicações específicas de um grupo de iguais**. (...) Nós estamos restringindo aqui a questão da cidadania ao processo político. Eu falo para o nosso pessoal: '**Cidadania, quando a gente estiver falando de cidadania, aqui, nós estamos trabalhando para estimular a cidadania, para apoiar a cidadania, para melhorar o nível de cidadania. Qual é o processo político que está envolvido neste trabalho? Você está apoiando a família para que ela se organize, para que ela perceba que existem espaços para ela ir reclamar e tal, é disso que você está falando para ela? Ou você está falando para ela que a criança precisa ir pra escola, porque criança sem escola não tem futuro? Porque se você estiver falando isso, você não está falando de cidadania, você está falando de acesso à política pública, que, tudo bem, em última instância, é também um direito de cidadania do Estado, mas isso... Ela já sabe! Não é a concepção predominante para nós'. Cidadania nós estamos quase que encaixando na coisa política, que é um trabalho muito delicado quando você faz ele a partir do poder público, porque você tem que tomar o cuidado necessário para você não fazer disso um processo de politização partidária, evidentemente**. Mas como é que você

> constrói isso? Porque quem vai realizar este trabalho não é o secretário, não é a coordenadora, não é o cargo de confiança, é o técnico. **Como é que nós vamos trabalhar o técnico para estimular essas famílias a lutarem pelos seus direitos que estão inscritos em lei, mas não estão consolidados?** Nós tivemos uma longa discussão aqui sobre esses comitês. É o seguinte: **isso vai gerar demanda, vai gerar pressão sobre o poder público. É uma aposta que nós estamos fazendo de que eles comecem a falar por eles próprios, para que eles não precisem mais de porta-voz, na medida do possível, para que eles migrem de um esquema de pedir para um esquema de cobrar, de lutar pelo direito, de exigir o direito**". (Secretário de Inclusão Social de Santo André, 07/04/2006).

Enfim, pode-se sintetizar assim as concepções presentes nos discursos da equipe técnica e gestora do PFA, as quais constituem o sistema de crenças e valores que fundamentam o programa: a causa principal da pobreza é a sociedade capitalista, cujo funcionamento provoca exclusão permanente e crescentemente, sobretudo hoje, devido à eliminação de postos de trabalho – diagnóstico com que também concordam as beneficiárias. O indivíduo, portanto, não é o culpado pela condição de pobreza em que se encontra, e nem pode ser responsabilizado pela superação da mesma. Esta perspectiva, divergente daquela predominante nas visões das equipes do PAGRM e do PNF, não implica na necessidade de uma política social ativa de combate à pobreza, capaz de aplacar o comodismo e evitar a dependência em relação ao Estado. Antes, defende-se justamente a desvinculação entre trabalho e renda e, logo, ao mesmo tempo, a condenação da ética do trabalho, que promulga a renda como pagamento digno e merecido pelo trabalho. Ao contrário, procura-se difundir a idéia da renda como direito e esvaziar o sentido do trabalho como substrato da cidadania. Em conformidade com o intuito de estabelecer o direito à renda e, portanto, como meio para isso, a renda básica como política pública de direito, a equipe técnica e gestora do PFA concorda com a ampliação da cobertura do PFA – como de fato ocorreu –, rumo à universalização, ainda que isto custe a redução do valor do benefício e a perda de qualidade no acompanhamento oferecido às famílias beneficiárias; opção oposta àquelas adotadas e defendidas pelas equipes do PAGRM e do PNF. Como as

beneficiárias, as técnicas vêem o benefício pago pelo PFA como um direito. Por outro lado, a equipe do PFA contraditoriamente concorda com a exigência de contrapartidas pelo programa. No entanto, elas são vistas, diferentemente do que ocorre em Jundiaí, como recurso de incentivo, e não como mecanismo de punição, de modo que não se justifica rigor na cobrança das mesmas. Não se apresenta, pois, a perspectiva da necessidade da contrapartida em trabalho.

Do ponto de vista do funcionamento do programa, prevalece entre técnicas e beneficiárias uma relação democrática e igualitária, e não autoritária, como a observada nos casos do PAGRM e do PNF. Assim sendo, as técnicas procuram não controlar os gastos das beneficiárias, entendendo que elas têm autonomia para fazê-lo. Além disso, também evitam educá-las, conscientizá-las, ou transmitir-lhes seu modo de ser, pensar e agir, prática que transparece dos discursos das técnicas de Jundiaí e Santos, mas criticada pelas de Santo André. A horizontalidade na condução do programa, reconhecida também pelas beneficiárias, se verifica ainda no vínculo de confiança que se estabelece entre elas e as técnicas, e no estímulo ao diálogo, à reflexão coletiva, à troca de experiências e à discussão nos grupos sócio-educativos: é através deste processo, defendido e colocado na sua prática de trabalho pelas técnicas, que conjuntamente as beneficiárias chegam a soluções para os problemas muitas vezes comuns enfrentados no dia-a-dia e debatidos nos grupos.

Finalmente, predomina na equipe técnica e gestora do PFA, assim como entre as beneficiárias, uma noção de cidadania relacionada à nacionalidade, à ocupação dos espaços públicos e ao acesso aos direitos. Porém, diferentemente das beneficiárias, as técnicas não contrapõem direitos a deveres. E também não atribuem ao trabalho o seu substrato. Diversamente, é a participação política o cerne da concepção de cidadania que fundamenta o Programa Família Andreense. Por isso, tal como aparece nos discursos das beneficiárias, nos das técnicas também é notável uma relação de intimidade, e não de exterioridade com a política, que é encarada sob o ponto de vista das experiências e lutas cotidianas, seja por melhorias para o bairro, seja pelo acesso a direitos e políticas públicas, e baseadas na auto-organização para constituição de demandas coletivas e no

debate, em que é importante ouvir o lado do outro. Assim, é pelo prisma da coletividade que ela é vista, e não do indivíduo.

3.4. Campinas: Direito e Ponto

Em Campinas, a pesquisa de campo visando conhecer o que pensam as equipes técnica e gestora do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) incluiu a realização de uma entrevista com o Secretário Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social (gestão 2005-2008), que é economista, uma com a coordenadora dos programas de transferência de renda e cadastros, que é psicóloga, uma com a coordenadora de um dos Distritos de Assistência Social da cidade e outras duas com assistentes sociais encarregadas da operacionalização do programa, além de outras conversas informais com servidores da prefeitura ligados ao gerenciamento e implementação do PGRFM. Também serviu de apoio à análise, pesquisa de campo anteriormente realizada sobre o caso do PGRFM (sobre o período 1995-2001)[86].

Conforme será visto no decorrer deste item, o programa de Campinas guarda muita semelhança com o PFA de Santo André em termos dos discursos de técnicos e gestores, indicando o compartilhamento do mesmo sistema de crenças e valores que, portanto, dá sustentação e norte a ambos os programas. Além disso, a verificação da coincidência de opiniões entre técnicas e beneficiárias, também no caso do PGRFM, corrobora a constatação de que tais programas apresentam coerência e coesão internas, o que permite identificar diferentes modelos e concepções de programas, seja nos discursos de técnicos e gestores, seja nos das beneficiárias dos mesmos.

Em Campinas, as técnicas do PGRFM apresentam uma compreensão estudada em relação à pobreza, isto é, construída a partir do estudo, reflexão e debate sobre o tema. Foi a partir desta busca por entender melhor as causas e

[86] Tal pesquisa resultou em minha dissertação de mestrado. Ver JUSTO (2002).

características da pobreza que a equipe gestora e executora do PGRFM superou a concepção segundo a qual a pobreza é atribuída a um certo comportamento passivo e oportunista dos indivíduos – diagnóstico este compartilhado pelas equipes do PAGRM e do PNF –, e passou a enxergá-la como resultado de um processo social amplo e estrutural, que cabe ao Estado resolver e, portanto, não aos indivíduos que, antes que culpados, são as vítimas deste processo. Assim, se antes se acreditava que o PGRFM poderia oferecer condições para que as beneficiárias e suas famílias conseguissem por si mesmas superar a pobreza, dando um "salto qualitativo" em seu padrão de vida, percebeu-se que, para tanto, cabe ao Estado mais que oferecer ou garantir uma renda mínima e reuniões sócio-educativas. Segundo disse uma das técnicas:

> "Quando ele [o PGRFM] foi iniciado, a idéia que se tinha era de que **a família ia receber o recurso durante um ano, um ano e meio,** ou o tempo que fosse e que **durante esse tempo seria investido na família esse dinheiro e ela participava dos grupos sócio-educativos, e acreditava-se naquela concepção de que a família iria dar, entre aspas, um salto, um salto qualitativo na sua vida**, na sua concepção de vida, então essa visão era muito forte entre os próprios profissionais e é até hoje, em muitos na Secretaria. Mas uma parte dos profissionais que ajudou a repensar, que veio fazendo críticas e que veio estudando mesmo a realidade da sociedade, a realidade do país, foi entendendo que **a questão é estrutural, é macro**, que a mudança socioeconômica **não está relacionada diretamente à responsabilidade da família**. É muito complicado fazer esse controle sobre essa faixa da população que é desprovida de recursos e que está nessa **questão do desemprego**, e que está excluída de tudo e parece que tem uma cobrança em cima dessa população, como se ela mesma fosse responsável pela situação de pobreza em que ela está inserida. Então você cobrando a responsabilidade dela dá a impressão de que vai resolver a situação de pobreza e a questão estrutural, e não é por aí". (Marina, assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 28/06/2006).

Um dos fatores sociais responsáveis pela pobreza nos dias de hoje, identificado e ressaltado pelas técnicas do PGRFM, é o desemprego. Porém diferentemente das técnicas do PAGRM e do PNF, as de Campinas não vêem o

desemprego como resultado da baixa escolaridade da população pobre e que, então, pudesse ser resolvido com apoio e incentivo à educação e qualificação profissional. Aliás, elas até criticam tal perspectiva, pois acreditam que o desemprego tem causas estruturais e tende a crescer cada vez mais; daí porque a aposta na capacidade de absorção da mão-de-obra disponível pelo mercado de trabalho formal – compartilhada pela equipe técnica do PAGRM de Jundiaí – seria, na opinião da equipe de Campinas, uma grande ingenuidade, dado que obter um emprego, especialmente com registro em carteira, constitui um horizonte cada vez mais distante – principalmente para a população pobre:

> "Cada vez mais os estudos mostram que emprego formal e fixo estão cada vez mais complicados e distantes, e não só no nosso país, não só no Brasil". (Marina, assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 28/06/2006).

Segundo as técnicas, este desemprego crescente, que vem atingindo intensamente as camadas mais pobres, trouxe para a miséria uma outra parcela da população, cuja história não é de uma condição de pobreza transgeracional, passada de pai para filho. Aliás, de acordo com trabalho anterior (JUSTO, 2002), as técnicas do PGRFM já haviam identificado, ao longo dos anos 1990, que trabalhadores com um certo grau de escolaridade, que costumavam ter a carteira de trabalho assinada, ou pertenciam a categorias profissionais com até algum prestígio social, como bancários e metalúrgicos, vieram a constituir o grupo dos 'novos pobres', e passaram a integrar o contingente de miseráveis do município de Campinas que busca o PGRFM:

> "A gente está vendo que um grande número de pessoas que tiveram uma vida de trabalho formal: metalúrgicos, bancários, enfim, essas categorias que perderam espaço e elas estão na miséria também, como essas outras que já estão historicamente. (...) E cada vez vem chegando uma população mais graduada em termos de escolaridade. A gente pega carteiras com anos e anos de trabalho, que não chegou ao tempo de aposentar e que não conseguem mais nenhum trabalho. Então se fala que são os 'novos miseráveis', porque essas categorias não

> estavam na lista do Renda Mínima. (C., assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 03/12/2001[87]).

Assim, diante da constatação de que o acesso à escolaridade e à qualificação profissional deixou der ser garantia de superação da pobreza, as técnicas do PGRFM também foram abandonando sua crença e sua esperança nesta via ou nesta saída. Além disso, pela sua experiência de trabalho nos bairros da periferia do município, uma técnica veio percebendo que o desemprego é tão generalizado que, assim como leva à pobreza quem não era (pelo menos não tão) pobre, também tem eliminado as perspectivas de superação da mesma até para os jovens, que da informalidade acabam se rendendo ao tráfico de drogas e morrendo antes mesmo de ultrapassar a adolescência:

> "É bobagem a gente falar de trabalho formal para essa população. E aí, assim, essas famílias vivem de, é muito instável, é ganhar hoje para comer hoje, 'não posso pensar [no] amanhã, amanhã eu penso'. Então acho que isso se a gente for pensar vinte anos atrás, não sei, né, acho que era diferente. Tinha, sim, a pobreza, mas acho que tinha mais aquela pobreza transgeracional. Hoje, não, são novos pobres, que tem muito, a família empobreceu bastante. E é a questão do jovem sem nenhuma perspectiva. E morrendo cedo por causa do tráfico, a questão da violência, né? Quanto mais a gente fica na comunidade, mais a gente vai percebendo isso. A gente tem se deparado com adolescentes, que já são mães e têm seus companheiros, de sua mesma idade, já mortos. Têm 15, 16, 17 anos . Viúvas antes de terminar a adolescência. Você vai tendo a noção da dimensão. No dia-a-dia você vai percebendo o quanto que isso está crescendo, porque não tem emprego". (Rosa, assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 29/06/2006).

Já a coordenadora do programa aponta para um outro aspecto da restrição crescente do mercado de trabalho. Ela enxerga a saturação também do mercado informal, e por isso se mostra bastante cética em relação à via do empreendedorismo, com isso evidenciando o contraste da concepção do PGRFM de Campinas com a do PNF de Santos. Ela também frisa o empobrecimento

[87] Citação retirada de minha dissertação de mestrado, sobre o PGRFM de Campinas. Ver JUSTO (2002: 104).

mesmo de quem tem um certo nível de escolaridade compatível com a inserção no mercado de trabalho formal, mas o qual vem fechando suas portas mesmo para estes casos, o que, portanto, torna o sonho da carteira de trabalho assinada ainda mais utópico para quem nunca a teve. Porém, além disso, a coordenadora mostra que as iniciativas para geração de renda e combate à pobreza pautadas pelo mote do empreendedorismo têm se tornado limitadas, conforme também o mercado de trabalho informal, tradicional alternativa de cerca de metade da população brasileira economicamente ativa para obtenção de renda e, assim, dos meios de sobrevivência, veio se saturando, inclusive pela expulsão de trabalhadores do mercado formal. Daí porque trabalhos como os de manicura, cabeleireiro e "flanelinha", por exemplo, vieram se tornando menos rentáveis, dada a alta disponibilidade de prestadores de tais serviços, ampliando a concorrência e diminuindo os "lucros", especialmente nos bairros pobres. Como conclui a coordenadora, tais alternativas podem disfarçar o problema, alimentando a ilusão de que o que importa é a escolaridade e a qualificação profissional (cuja posse ou a cujo acesso definiria o sucesso no mercado de trabalho), mas de fato não o resolvem:

> "Teve uma época, acho que foi no governo do Chico Amaral, em que foi instituído como obrigatório ela [beneficiária] fazer curso; aquelas que não tinham completado até a quarta série, fazer a FUMEC [Fundação Municipal para a Educação Comunitária], alfabetização de adultos, e participar de algum curso profissionalizante. Além disso, que a gente encaminhasse todas as famílias que tinham um perfil empreendedor – porque **teve uma onda do empreendedorismo** – pro Pró-Rendas, por exemplo. **E isso não funcionou,** porque se falava que era obrigatório fazer o curso, ela ia fazer porque era obrigatório, mas **isso também tem uma oferta limitada**. Tudo bem, ela quer fazer um curso de informática, mas informática não tem; tem depilação, manicure e culinária, por exemplo. Ela não tem vocação pra nada daquilo. Então ela falava: 'tá bom, qual que dura menos tempo?'. E daí ela faz, só que aquilo não tem o menor sentido pra ela. **Também porque tem cinqüenta manicures no bairro. Ela vai tirar renda de onde, uma fazendo a unha da outra? Então isso já foi obrigatório**

> **também e não funcionou no sentido de ser emancipatório na renda. A questão da inserção no mercado formal de trabalho também é difícil. Tem família que nunca teve um emprego formal. E aí não adianta você falar que porque ela passou pela transferência de renda, pela capacitação, ela vai ser inserida no mercado formal. Você tem um monte de gente que estava no mercado formal e que não consegue voltar. Você vai colocar essas outras como?** Então é um negócio que não funciona". (Glória, psicóloga, coordenadora do PGRFM de Campinas, 09/06/2006).

A fala da coordenadora também revela, diante desta desilusão em relação às possibilidades reais de obtenção de emprego, seja no mercado formal, seja no informal, que a equipe técnica não atrela o PGRFM, diferentemente do que acontece no caso do PAGRM e do PNF, necessariamente ao objetivo de (re)inserção das beneficiárias no mercado de trabalho. Como a propósito sugere o comentário de uma das técnicas, seriam as condições sub-humanas de trabalho a que se submetem os membros das famílias pobres como estratégia de sobrevivência defensáveis como dignas?

> "A gente vê família passando fome. Parece que é impossível isso, que em São Paulo, no estado de São Paulo, cidade grande assim não teria. O que acontece? Elas se aglutinam em torno de um membro da família que recebe alguma coisa, uma avó que tem uma pensão, e acaba o neto ficando, a mãe, e acabam usando deste recurso e se redistribuindo naquele grupo familiar. Os empregos, os trabalhos informais, os bicos, que são muito poucos, são muito instáveis, mas esta é a grande estratégia: todos fazem bico, todos. Um trabalho que a gente vê que é sub-humano mesmo, que é o trabalho de reciclagem de lixo. Muitas famílias vivem do lixo mesmo, ou fazendo a coleta pra reciclagem, ou sobrevivendo do lixo mesmo: ir lá e pegar comida mesmo pra poder comer em casa. E o tráfico de drogas também é muito presente". (Marina, assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 28/06/2006).

Na verdade, diante da falta de emprego e do acirramento generalizado da competição no mercado de trabalho, as técnicas se mostram não apenas descrentes quanto à possibilidade de obtenção de renda pelas famílias pobres a

partir do trabalho como, em conseqüência, mais críticas quanto às visões – como as que fundamentam o PNF de Santos – que requerem das beneficiárias de programas de renda mínima uma certa obrigação de melhorar de vida, visto que já estão recebendo um "empurrãozinho". Para as técnicas do PGRFM, tal visão desconsidera o desemprego estrutural, em decorrência do qual, superar a pobreza requer muito mais que um "empurrãozinho". Além disso, tal visão individualiza um problema que é social e joga grande parte da culpa pela condição de pobreza e da responsabilidade por superá-la sobre os indivíduos, talvez até intensificando o preconceito segundo o qual pobres são pobres porque são vagabundos, afinal, se não melhoram seu padrão de vida mesmo recebendo uma renda mínima, isto seria um comprovante da sua falta de vontade. Esta mensagem, que pode ser atrelada ao programa e disseminada com ele, as técnicas do PGRFM não apenas condenam, como buscam inclusive combater, como revela a fala a seguir:

> "Eu digo: **há poucos recursos sociais, do Estado, da Prefeitura e, outra coisa, como é que você quer que estas famílias trabalhem e se sustentem, se não há emprego, não há trabalho?** Então, muitas vezes, dependendo da forma como você lida com essa questão, **você pode correr o perigo de culpabilizar essa família e isso que a gente tem que tomar muito cuidado também,** de você ficar exigindo muito da família: 'Pô, já estou te dando o Renda Mínima, você tem os técnicos, como você não está melhorando?" (J., psicóloga, técnica do PGRFM, 14/05/2001)[88].

Em função destas perspectivas sobre a pobreza e o trabalho, compartilhadas pelas técnicas do PGRFM, ele passou por uma série de transformações ao longo de sua história, de modo que seus objetivos e pressupostos não são mais os mesmos da formulação e dos primeiros anos de funcionamento. Assim, se em princípio sua meta era oferecer um trabalho de acompanhamento capaz de resgatar a cidadania das beneficiárias e de trazê-las para um papel de protagonistas na condução de suas vidas, com o passar dos

[88] Citação retirada de minha dissertação de mestrado, sobre o PGRFM de Campinas. Ver JUSTO (2002: 135).

anos o pressuposto da capacidade do programa de produzir ou induzir tais mudanças foi perdendo credibilidade perante as técnicas que o operacionalizam. Com isso, hoje elas defendem novos objetivos e outra "lógica" para o funcionamento do programa, que deixou de avocar para si o papel principal ou o de carro chefe do sistema de proteção social para assumir um papel secundário dentro deste mesmo sistema: o de fortalecedor ou suporte para outras ações sociais. Em conseqüência, as pretensões do PGRFM ficaram bem mais modestas. As técnicas não vêem nele potencial para transformar radicalmente a vida das famílias pobres, que passando por ele pudessem superar sua condição de pobreza. Em vez disso, vêem-no como tão somente uma política de transferência de renda, necessária diante da crise social, e que, como tal, isto é, como um suporte em dinheiro, pode contribuir para melhorar o resultado de outras políticas públicas, como de saúde, educação e habitação; estas, sim, seriam o grande motor da seguridade social. De acordo com esta concepção, o PGRFM deixou de ser a porta de entrada, que deveria conduzir as famílias beneficiárias, devido à sua vulnerabilidade, para a rede de proteção social. Neste sentido, o PGRFM contrasta com o PAGRM e com o PNF, que se mantém, na visão de suas equipes gestora e executora, como porta de entrada da rede de proteção social. Já na visão das técnicas do PGRFM, a identificação das famílias que necessitam de um aporte de renda para que as ações e políticas sociais tenham resultados otimizados cabe aos próprios serviços sociais. Neste sentido, percebe-se que o abandono da idéia do programa como porta de entrada pelas técnicas reflete a sua perspectiva da renda mínima não como grande "salvadora da pátria", que pudesse chegar a substituir os demais programas e políticas do sistema público de proteção social. Antes, crêem elas que tais políticas são e devem continuar sendo o alicerce da proteção social; e a renda mínima é que seria complementar a elas. Assim explica a coordenadora do PGRFM:

> "Na verdade, a gente está tentando inverter um pouco agora. Antes a gente entendia que a família acessava o Renda Mínima e a partir do Renda Mínima, através dos técnicos que acompanhavam o Renda Mínima, tentavam incluí-la nos outros programas da rede de proteção,

> na saúde, na educação, na creche, em tudo que fosse possível ela acessar. A entrada era via o Renda Mínima e aí você tentava os outros programas depois. Aí a gente tentou inverter um pouco, inclusive o objetivo do programa. A gente faz o seguinte: o Renda Mínima é suporte para os outros programas das políticas sociais, seja saúde, educação, habitação. Então eles identificam famílias que eles estão acompanhando, não tem uma proposta de acompanhamento diferenciada por ser do Renda Mínima, vai ser aquela que o programa que está identificando oferece, e traz pro fórum intersetorial pra tentar a inclusão daquela família. Ele serve de suporte pra todos os outros programas. O programa identifica, mas também se responsabiliza pelo acompanhamento. Ele também vai tentar fazer esta inclusão nos outros serviços, mas ali no momento da intersetorial". (Glória, psicóloga, coordenadora do PGRFM de Campinas, 09/06/2006).

Parece ter havido entre as técnicas do PGRFM um amadurecimento e fortalecimento da idéia de que é o Estado o responsável pela garantia de um sistema público de proteção social de qualidade e de que, portanto, é dele que se deve cobrar comprometimento, ação e atitude. Na verdade, a mudança do foco a partir do qual concebem o programa parece refletir, de maneira mais ampla, um amadurecimento também do modo como enxergam o papel e a atuação do Estado na sociedade. O reconhecimento do mesmo como o responsável fundamental pela garantia do bem-estar social e, conseqüentemente, da necessidade de fortalecimento do Estado protetor parece indicar uma contraposição aos ideais neoliberais difundidos no Brasil ao longo dos anos 1990 e que preconizam a ausência ou diminuição da interferência do Estado sobre o funcionamento da economia e a sua desresponsabilização quanto às políticas sociais, que deveriam, então, em grande medida, ser compradas pelos indivíduos no mercado. Como parte do projeto neoliberal, existem propostas de programas de renda mínima, que, nos moldes friedmanianos, deveriam substituir os pesados e ineficientes sistemas de proteção social, oferecendo, no entanto, um benefício monetário de valor medíocre, a fim de não comprometer o incentivo ao trabalho. Logo, se, como dito acima, as técnicas do PGRFM apresentam um posicionamento favorável ao estudo sobre aquilo com que trabalham, não é exagero supor que também sua

visão a respeito do papel do Estado seja pautada por um intuito de se oporem ao projeto neoliberal e à proposta de renda mínima condizente com ele. Daí, portanto, porque provavelmente defendem a cobrança e responsabilização do Estado, e não do indivíduo, pela efetivação do acesso aos direitos sociais, através do oferecimento de políticas públicas e serviços sociais com qualidade e em quantidade suficientes para atender, especialmente, a população pobre.

Esta percepção de que é necessário um fortalecimento da rede de proteção social parece ter sido um dos motivos que levou à modificação do processo de seleção e inclusão de famílias como beneficiárias do PGRFM. Se antes a inclusão ficava a cargo exclusivamente das técnicas do programa, desde meados de 2002 ela passou a ser feita através de reuniões especificas para isso nos fóruns intersetoriais, que agregam, em cada região da cidade, representantes das diversas áreas de atuação social do poder público e da sociedade civil (normalmente ONGs). Tal mudança reflete a perspectiva da equipe técnica e gestora do PGRFM sobre a necessidade de integração entre estas áreas, visando ao fortalecimento da rede de proteção social em seu conjunto. Em decorrência disso, a decisão pelo envolvimento de profissionais de outras áreas e secretarias no processo de seleção para inclusão de famílias no PGRFM implica num compartilhamento de poder e responsabilidade perante o programa que, ao integrar as diversas áreas sociais, também tira do PGRFM o encargo de, sozinho, promover a emancipação ou melhoria da qualidade de vida das famílias pobres beneficiárias, encargo pelo qual passam a responder, conjuntamente, todas as secretarias municipais ligadas à área social – Assistência, Educação, Saúde, Habitação, Cultura –, através das políticas, programas e serviços que administram e implementam na cidade. Tal inovação, portanto, demonstra a efetivação prática da orientação seguida pela equipe técnica e gestora do PGRFM de atribuir ao programa uma importância secundária, porém, ao mesmo tempo, um papel de apoio em relação ao sistema de proteção social.

> "Cada serviço leva a indicação da família que ele está acompanhando e que se enquadra nos critérios do Renda Mínima, daí faz a indicação, e eles discutem [nos fóruns intersetoriais], de acordo com o número de

> vagas que têm, quais as famílias que vão estar entrando naquele mês. E **é melhor a discussão, porque daí você discute por um critério técnico que considera não só a renda daquela família, mas as outras situações, como saúde, risco das crianças ou adolescentes. Aí você consegue tirar uma proposta também de atendimento conjunto**, porque se todo mundo está identificando que aquela família precisa do Renda Mínima, ela também precisa do acompanhamento, que é de mais de um serviço, não só de um. **Então facilitou e melhorou a discussão. E compartilhou a responsabilidade também pelo programa de transferência de renda.** A gente divide [as vagas] por regiões e prioriza aquelas que têm maior demanda, que geralmente são a Sul, a Sudoeste, a Noroeste, e depois a Norte e a Leste. E elas dividem entre os fóruns que elas têm, que são das micro-regiões. E é do mesmo jeito: tem micro-região em que a demanda é maior, então disponibiliza um número maior de vagas, e pra outra um número um pouco menor. Elas dividem lá. Agora, dentro dos fóruns, têm algumas regiões que começaram fazendo uma divisão: se têm quinze vagas, são cinco da saúde, cinco da educação e cinco vagas da ONG. Mas **a gente começou a rebater um pouco isso, porque** daí você não está compartilhando e tirando mesmo quem você identifica, porque **se você tem cinco vagas, você coloca quem quiser, não tem muito o que discutir**. Então **a vaga é discutida por fórum**. Se tem 50 vagas praquele fórum, e se a saúde, só ela levou 50 famílias, **eles vão discutir lá quais vão ser as famílias que vão entrar. Pode ser que sejam as 50 da saúde e nenhuma que a assistência levou, porque pode ser que eles julguem que aquelas da saúde têm mais prioridade"**. (Glória, psicóloga, coordenadora do PGRFM de Campinas, 09/06/2006).

Nota-se, assim, que o processo de inclusão de novas beneficiárias no PGRFM contrasta muito em relação àquele adotado pelo PNF. Enquanto em Santos a inclusão segue critérios técnicos que, a rigor, ficam no entanto na dependência do julgamento pessoal dos assistentes sociais e psicólogos que o operacionalizam sobre o tipo de comportamento que avaliza uma pessoa a se tornar beneficiária do programa, em Campinas o critério estritamente técnico e impessoal, tal como aquele adotado pelo Programa Bolsa Família (que segue uma pontuação estabelecida para as informações fornecidas no Cadastro Único)

também foi abandonado, porém tendo sido substituído por um outro mais complexo e, em certa medida, democrático. Assim sendo, a seleção e inclusão de famílias no PGRFM – dado o número restrito de vagas, que nunca é suficiente para atender a toda a demanda de famílias cuja renda e condições sócio-econômicas se encaixam dentro dos critérios estritamente técnicos que lhes dá o direito de participarem do programa – depende de um processo de discussão e negociação nos fóruns intersetoriais, com base em parâmetros – sobre o justo e o injusto – que não são estabelecidos de maneira fechada, mas passíveis de serem redefinidos de acordo com o caminhar da experiência e do processo de discussão que se refaz mensalmente nos fóruns intersetoriais de cada região. Esta incerteza e esta instabilidade, que se contrapõem à certeza dos critérios técnicos adotados em Santos, conferem ao processo de inclusão do PGRFM um caráter politicamente democrático. Como acusam as falas das técnicas sobre o mesmo, não existe um consenso, mas, sim, uma angústia e uma incerteza em relação ao modo como novas famílias são inseridas no programa. Embora esteja prevalecendo como critério a maior necessidade e a maior vulnerabilidade, o que leva as técnicas a optarem pelas famílias que estão "no fundo do poço", não deixa de haver um incômodo e uma dúvida pelo fato de serem preteridas as famílias que ainda estão "à beira" do poço; o que indica a possibilidade de revisão dos critérios e prioridades. Assim resumem as técnicas como se dá o processo de seleção e inclusão de famílias no PGRFM, com base em questionamentos e negociação:

> "Tem sido muito complicado em alguns momentos. Nós trabalhamos com um número muito pequeno de vagas que não aumentaram. E todos os centros de saúde da região trazem muitos casos... **Nós tentamos ser justos, não sei se conseguimos ser, mas tentamos priorizar as situações que estão com maiores dificuldades. Infelizmente, ainda estamos trabalhando naqueles casos de famílias que estão com maiores dificuldades.** [Por exemplo], [o pessoal] da saúde traz um caso em que a mãe está com meio dúzia de filhos doentes e sem nenhuma possibilidade de trabalhar e sem nenhum suporte de renda. [Enquanto] o outro traz um casal com três filhos, perderam o emprego recentemente, mas não tem nenhum problema. Então ficamos numa situação... [pois] pensar que se não cuidarmos desse casal eles irão... é

> uma situação um pouco cruel. E isso é uma angustia de todos nós que trabalhamos com essa questão... de termos que [decidir] que isto vai ficar para a próxima e escolher aquela por já estar no 'poço', enquanto o outro ainda está na 'beirada'. Vamos supor: se chegassem mais 30 casos. Então como iríamos fazer para eleger somente os 25 para esse mês? Eu ia ao fórum com cinco casos e todos eles muito complicados. Aí ela vem com [outros] cinco. **Então negociamos**. Ao invés de serem cinco vagas para cada uma ou se tem somente três vagas [para se optar], então [conversávamos]: '[vamos] deixar os seus casos para o próximo mês? Se não aparecer outros casos mais complicados, o seu entra no próximo mês'. Então, infelizmente, nós temos esse tipo de negociação. E é uma coisa que angustia". (Rosa, assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 29/06/2006).

> "Como os grupos já sabem que não têm muitas vagas, então cada área acaba levando duas ou três famílias, já pré-escolhem nas suas equipes, **fazem uma discussão e uma pré-selecionada nas suas equipes e levam pra reunião.** E ali o que tem acontecido é que **a questão do desemprego não tem sido mais o critério**. Então **é uma questão mais agravante do que o critério estritamente técnico previsto formalmente que acaba contando no final. É o certo? Não, mas é o caminho que a gente encontrou nesse momento. Fica muito difícil, então a gente nunca vai parar de discutir isso, porque, e as outras famílias, que estão passando por situação de desemprego, que precisariam daquele suporte naquele momento, que não estão com uma dificuldade na dinâmica familiar, não têm uma doença, mas que têm esse direito, como é que fica? Então esse outro grupo está ficando de fora, então a gente ainda vai precisar de muita discussão, de muita mudança. Mas ainda da forma que tá ainda está complicado, não é o ideal não. Não sei se tem algo ideal para um programa de transferência de renda que provoca exclusão"**. (Marina, assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 28/06/2006).

Cabe ressaltar, ainda, que a negociação para a seleção de famílias a serem beneficiadas pelo PGRFM se dá de acordo com a disputa entre vários pontos de vista, isto é, não engloba apenas as distintas visões em embate no campo da assistência social, mas também aquelas da saúde, da educação, etc., o que torna o processo de negociação mais difícil, porém mais rico. Como revela o comentário

da coordenadora, abaixo, o compartilhamento do poder inclui, necessariamente, o aprendizado da prática de ouvir o outro, considerando-o como interlocutor legítimo. Assim, as técnicas do PGRFM parecem ter descoberto que, ao mesmo tempo em que procuravam convencer os servidores de outras áreas e secretarias que participam dos fóruns intersetoriais quanto ao seu ponto de vista, também tiveram que fazer concessões e se mostrar abertas para levar em consideração pontos de vista diferentes do seu:

> "Então isso [a articulação intersetorial], embora fosse diretriz de governo do PT, a equipe técnica identificava que isso era extremamente necessário para dar continuidade aos programas: **compartilhar responsabilidades e compartilhar também deixando o outro trazer demanda para inclusão também**. **Porque no começo a gente teve resistência a isso também**. Diziam: 'ah, a saúde vai incluir, como é que eu vou saber que está mesmo dentro dos critérios, quem é esta família, que eles vão acompanhar, que modelo de acompanhamento que eles têm?' Mas **eu acho que a equipe técnica conseguiu, depois de discutir bastante, compreender que é uma troca"**. (Glória, psicóloga, coordenadora do PGRFM de Campinas, 09/06/2006).

Deste embate político, resultou que as técnicas do PGRFM conseguiram conquistar a adesão de outros profissionais, de diversas áreas, e não só os servidores públicos, visto que também representantes de ONGs participam dos fóruns intersetoriais, ao ponto de vista segundo o qual o benefício da renda mínima é um direito, como parte da política de assistência social, que também constitui um direito, e que, portanto, não requer contrapartidas. Também lograram êxito em convencer tais profissionais que trabalham com a área social de que a exigência de contrapartidas pauta-se por um pressuposto preconceituoso, que julga os pobres como vagabundos, responsabilizando-os individualmente por um problema que é social, o qual requer a articulação e a integração entre os diversos setores do poder público, e não só dele, a fim de ser solucionado. No trecho transcrito abaixo, a coordenadora do PGRFM ilustra como isso se deu no caso dos agentes comunitários de saúde:

> **"Na saúde quem normalmente participa é o agente de saúde**, ou às vezes um médico ou enfermeira de referência. Tem alguns centros de saúde que têm assistente social, daí vai o assistente social, mas o forte são os agentes. **E foi com este pessoal que ampliou a discussão, porque tinha esta coisa de responsabilizar a família.** Foi até discutir a questão da contrapartida: você pode incluir, mas a família não tem nenhuma contrapartida. **Tinham uma outra visão**: 'ah, mas vai incentivar a família a não ter que fazer nada mesmo e só ficar recebendo o dinheiro'. **Então teve que ampliar a discussão, pra poder criar um mínimo de consenso** e isso eu acho que foi legal, porque começou a discutir o que que é a política de assistência social, que assistência não é necessariamente benefício, que política social não é só assistência, é saúde, educação, habitação e que tem que ter articulação entre todas as secretarias. Acho que isso foi legal". (Glória, psicóloga, coordenadora do PGRFM de Campinas, 09/06/2006).

Enfim, este processo de seleção e inclusão de famílias pelo PGRFM, que passa pela articulação e discussão entre profissionais de diversas áreas nos fóruns intersetoriais, tem se mostrado, conforme atestam os comentários acima, um mecanismo de estímulo ao exercício democrático da discussão e busca de solução para os conflitos, como requisito necessário da tomada de decisão quando há semelhante compartilhamento do poder público. No caso do PGRFM, a decisão da equipe gestora por transferir também para ONGs e algumas das outras secretarias municipais o poder sobre o programa – correspondendo ao seu objetivo de promover a integração entre as políticas sociais, de modo a fortalecê-las e a tirar do programa de renda mínima e da assistência social a responsabilidade que tinham em relação à resolução do problema da pobreza –, implicou na necessidade, que as próprias técnicas reconhecem, de ampliar a discussão sobre o programa, visto que o referencial que tinha se tornado relativamente consensual no interior da equipe técnica e gestora do mesmo não era consenso fora dela e, uma vez que não foi imposto, também não foi aceito sem resistência e até contestação pelos servidores das demais secretarias e membros das ONGs.

Na verdade, esta inovação na operacionalização do PGRFM não deixa de condizer com alguns referenciais e práticas democráticas que vieram se

estabelecendo mais recentemente, a partir dos anos 1980, no campo da política de assistência social, que foram incorporadas à LOAS, ao SUAS e à PNAS[89], e com as quais as técnicas do PGRFM concordam já há algum tempo. Tais referenciais e práticas têm pautado as suas ações em relação ao programa em vários aspectos.

Assim, por exemplo, de acordo com a perspectiva de que o benefício é um direito, as técnicas do PGRFM se opõem a qualquer tipo de controle sobre a forma como é gasto o dinheiro recebido através do programa. Mais uma vez, esta postura, que se contrapõe aos pressupostos de que os pobres não têm autonomia para administrarem a própria vida e precisariam, então, ser tutelados, contrasta com aquelas adotadas em Jundiaí e, principalmente, em Santos, pelas equipes executoras do PAGRM e do PNF, respectivamente. Como mostram os comentários a seguir, as técnicas do PGRFM partilham da idéia de que é preciso assegurar a liberdade de escolha das beneficiárias, com base no entendimento de que elas dispõem do conhecimento e autonomia necessários para estabelecerem as suas hierarquias de prioridades, que podem não coincidir com as das técnicas, mas nem por isso deixam de ser legítimas e, portanto, devem ser assim respeitadas:

> "Então, há essa cobrança, sim, da população: 'Ah, fulano não precisa!' Então, a gente trabalha com eles nessa condição: **é um direito dela, independente do que ela vá fazer, de como ela vai utilizar esse dinheiro.** É um direito dela, ela está dentro do critério... O programa está dentro de um critério. **E ela não tem que dar satisfação do que ela está fazendo.** Profissionais também pensam assim. É aquela questão, né: **pobre não pode, não tem direito. Precisa justificar muito para ter direito. Não é o nosso objetivo isso**". (Rosa, assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 29/06/2006).

> "**É visto como um direito, como um dinheiro já pago por esta mesma população através de impostos que ela já veio pagando durante toda vida, e que está sendo retornado para esse grupo**

[89] LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social, SUAS: Sistema Único da Assistência Social e PNAS: Política Nacional de Assistência Social, respectivamente.

> **familiar**. É a mesma coisa de entender o seguinte: que eu ganho o meu salário e ninguém me orienta a como usar. Então ela vai receber um dinheiro que é dela, que é um direito dela, e **ela vai utilizar da forma que ela entender**. Mesmo porque, a gente tem que tomar muito cuidado com essa questão que pode passar muito junto que é o entendimento de uma fiscalização, de um controle. Eu acho que os profissionais ainda não estão muito unificados nesta visão, mas **a minha posição é essa: de não controle, de não fiscalização, de autonomia da família para ela utilizar esse recurso como direito dela**. Mesmo porque, a nossa orientação não assegura em muita coisa o depois. A gente não sabe como é a dinâmica do grupo familiar, como é que isso vai se dar depois que ela sair. Não é a nossa orientação que vai garantir essa utilização da forma como a prefeitura entenderia que fosse utilizado, ou como o poder público gostaria que fosse. (...) **Então, desde os primeiros contatos, pelo menos aqui na nossa equipe, a gente já vai tirando toda essa coisa de exigência**. É claro que você não vai deixar de orientar, quando você vê que a família está com a criança fora da escola, faltando com a questão do direito das crianças, **a gente continua com trabalho profissional de orientação, não de controle – de orientação**. **A nossa parte é de tentar orientar, de mostrar outros caminhos, mas de transformar não, ninguém tem esse poder, porque é uma história de exclusão e de pobreza que vai seguindo e que não vai mudar de uma hora para outra**.". (Marina, assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 28/06/2006).

Na fala acima, é interessante perceber, ainda, que de certa forma a técnica justifica o benefício da renda mínima como um direito porque o Estado tem a obrigação de devolver para a sociedade aquilo que recebeu dela através de impostos. Neste sentido, o benefício seria uma contrapartida do Estado e já teria sido pago pelas beneficiárias que, enfim, já teriam dado antecipadamente a sua parte nesta troca. Não por acaso, portanto, é esta também a justificativa que as beneficiárias do PGRFM sempre dão para explicar porque consideram o benefício um direito seu.

Já a fala de uma outra técnica, a seguir, ressalta de maneira bastante apropriada o tipo de compreensão em que se baseia a defesa do controle dos gastos das beneficiárias. E justamente por não concordar com tais premissas é

que ela não só não realiza, como condena este controle: para ela, tal prática reafirma a negação do direito e da cidadania aos pobres. Para além de pressupor que eles não dispõem de autonomia suficiente para administrarem as suas finanças por si mesmos, tal prática muitas vezes também pressupõe que o dinheiro da renda mínima não seja um direito e nem, portanto, uma propriedade das beneficiárias, o que, de outra forma, lhes permitiria usá-lo como bem entendessem. Como se trata de um dinheiro auferido não através do trabalho, mas através do Estado, parece que isso alteraria o *status* de propriedade do mesmo: antes que das beneficiárias e de suas famílias, o dinheiro continuaria sendo recurso público, sobre o uso do qual todos acreditam ter o poder de opinar. Tendo sido "ganho de graça", não conferiria às beneficiárias legitimidade para usá-lo de acordo com o seu próprio entendimento sobre seus desejos e necessidades, devendo seu uso ser restringido ao que uma compreensão externa, supostamente mais correta, recomenda como bom uso. Enfim, por ir contra todo este argumento que esvazia a noção de direito, a técnica se opõe ao controle dos gastos das beneficiárias. Também é interessante notar em sua fala, com muita lucidez, a percepção, fundada na ética do trabalho e na lógica do vínculo entre trabalho e renda, de que quem trabalha – duro –, e por esta via ganha os – parcos – rendimentos com que sustenta a vida, sentir-se-ia prejudicado(a) por quem seria, então, beneficiado(a) ganhando dinheiro através de um programa de renda mínima[90]. Em outras palavras, tal senso de justiça, que considera injusto receber uma renda sem precisar trabalhar, quando o certo seria recebê-la em troca do trabalho, daria o aval para o controle externo do uso do dinheiro das beneficiárias, como se elas não tivessem sobre ele nenhum direito, porque não teriam "feito por merecê-lo". Contestando tal argumento, que recai preconceituosamente sobre os pobres, a técnica contra-ataca: confeririam trabalhos mecânicos, repetitivos, humilhantes, sob condições sub-humanas, dignidade e justo merecimento a uma renda que, esta sim, poderia ser utilizada segundo o livre arbítrio das pessoas, apenas porque auferida como contrapartida ao trabalho, quando, no entanto, alguns ganham muito dinheiro sem trabalhar tanto e utilizam-no à vontade, sem

[90] Esta reflexão, por sinal, lembra muito trecho, transcrito adiante, de Fraser e Gordon (1994).

que seu padrão de comportamento seja questionado? Finalmente, o terceiro argumento da técnica contra o controle dos gastos das beneficiárias do PGRFM refere-se à sua visão sobre o papel da assistência social, que não é, segundo ela entende, o de vigiar e punir, ou premiar, como o fazem as técnicas do PAGRM de Jundiaí, as beneficiárias cujo tipo de comportamento seja considerado mais ou menos aprovável de acordo com um padrão estabelecido como o mais correto. Vale a pena atentar para as colocações da técnica, muito pertinentes ao ideário que sustenta o PGRFM de Campinas:

> **"Então é muito fácil a gente regular onde que o outro vai gastar (...), mas quem somos nós pra dizer onde que essa pessoa vai gastar? É um direito. Esse dinheiro é um direito.** É que é muito complicado. A pessoa, como elas dizem, recebe dinheiro de graça. Depois você pára pra pensar essa frase, ela é muito interessante: **elas recebem dinheiro de graça! É diferente de alguém que trabalha e recebe um salário. Aí quem trabalha fica meio revoltado com isso. E aí como 'já está recebendo dinheiro de graça', todo mundo se sente no direito de dizer: 'não, mas você não pode fazer churrasco'.** As pessoas não podem se divertir? Não sei, é uma questão. **Uma das coisas que a gente tem que fazer no Programa é ver onde a pessoa gastou o dinheiro. Eu não faço**, eu não pergunto no final do grupo. (...) **Porque eu acho que é um vínculo e eu não quero estabelecer esse vínculo: vigiar e punir[91], sabe?**(...) Uma vez eu estava fazendo visita, estava acontecendo um churrasco no final da rua. E uma colega disse 'você sentiu o cheiro de churrasco em plena quarta-feira?' Eu falei: 'primeiro, deve ter tanto rico hoje que não está trabalhando e deve estar fazendo churrasco'. Agora, **por que não pode ter um churrasco na quarta-feira à tarde? Por que o trabalho dignifica o homem? Não sei, tantos trabalhos que indignificam, não é? [Trabalhos] mecânicos, que te humilham**". (J., psicóloga, técnica do PGRFM, 14/05/2001)[92].

A fala de uma outra técnica enfatiza, como justificativa contra o controle dos gastos das beneficiárias do PGRFM, a importância de se evitar, no trabalho de

[91] A expressão parece fazer referência, não por acaso, ao livro de Michel Foucault (2003).
[92] Citação retirada de minha dissertação de mestrado, sobre o PGRFM de Campinas. Ver JUSTO (2002: 122-123).

assistência social, a "conscientização dos pobres", bem como a transmissão de valores, modos de ser, pensar e agir da classe média e a imposição do conhecimento formal como necessariamente melhores e/ou mais corretos que aqueles que fazem parte da, por assim dizer, cultura compartilhada pelas camadas excluídas da população. Também este ponto de vista se distingue daquele defendido pelas técnicas do PAGRM e do PNF. Já conforme diz a técnica de Campinas:

> "Então é essa liberdade: o dinheiro sendo pouco ou não, se quer reformar o quarto, ampliar um quarto na casa para colocar as crianças, ou quer comprar uma televisão... Então eu acho que é aí que está a **importância de não restringir ao meu valor, porque com a cesta o recurso mostra o meu valor, eu tô repassando o meu valor, a minha idéia, o que eu acho importante, para uma outra família. E eu acho que não deve ser assim**". (Marina, assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 28/06/2006).

Este mesmo argumento, sobre a necessidade de respeitar e valorizar os padrões de comportamento, o conhecimento, os valores e preferências das beneficiárias, aparece em outras falas das técnicas, como as transcritas abaixo, em que elas salientam justamente como o conhecimento e as estratégias adotados pelas beneficiárias, a partir de sua experiência de vida, para enfrentarem seus problemas cotidianos, se mostram muitas vezes mais adequados do que as saídas propostas pelas técnicas, valendo-se de conhecimentos teóricos ou de pressupostos e experiências que não fazem tanto sentido para as beneficiárias. Assim, ao procurar entender o lado delas, suas opiniões, modos de pensar e agir, em vez de impor-lhes os seus próprios, as técnicas rejeitam uma postura mais autoritária e tutelar, característica das práticas assistenciais tradicionais, como as observadas na operacionalização do PAGRM e do PNF, e defendidas nos discursos de suas equipes técnicas e gestoras. Assim se posicionam as técnicas do PGRFM de Campinas:

> "Porque elas saem bem da situação, **pode não ser a saída que eu, com meu padrão de classe média, daria, mas ela dá conta**

daquela situação. Por isso que às vezes passa muitos conceitos do que é melhor, **se eu posso mesmo dizer o que é melhor para ela, ou se é ela que pode dizer o que é melhor para ela, porque a situação em que ela está vivendo no dia a dia é ela que encontra a saída e às vezes a que eu ofereço não é a melhor**. (...) Eu acho muito rico e a experiência da gente vai fazendo com que mude mesmo, de **questionar a todo o momento** (...) **as soluções que a gente dá prontas, mas que é sua e não serve para ele, no contexto dele (...), mas que vai da vida que ela está vivendo, das experiências dela, da história de vida que elas têm**".(B., psicóloga, técnica do PGRFM de Campinas, 23/05/2001)[93].

"Então **sempre parte da realidade delas, do que elas sabem. No começo a gente queria dar aula nos grupos**. Aí a gente falou: 'não é por aí, vamos esperar o que elas trazem, depois a gente fala'. Então, **acho que a gente é que aprendeu com elas, não foram elas que aprenderam com a gente. Porque se a gente vai com a idéia de que a gente sabe e eles não sabem, a gente cai muito do cavalo.** E eu acho que sem dúvida as pessoas têm um... **São conhecimentos diferentes, são formas de conhecimentos diferentes da vida.** Tratar as pessoas como se as pessoas não tivessem [conhecimento], fossem uma tábula rasa? E às vezes as pessoas sabem muito mais da vida do que a gente. Quem entende mais de violência, do que uma pessoa que vive a própria violência ali onde ela mora? É um conhecimento diferente; eu posso ter, **eu posso entender a violência a partir de um conhecimento teórico. É um outro conhecimento e quem vai dizer que o meu conhecimento é melhor que aquele conhecimento, que é o vivido?"** (E., assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 30/08/2001)[94].

Na fala acima, a técnica do PGRFM faz alusão ao modo como funcionavam as reuniões sócio-educativas, introduzidas como forma de acompanhamento e também de controle das beneficiárias do programa pioneiro de Campinas. Entretanto, como apontam as técnicas, os mecanismos de controle foram

[93] Citação retirada de minha dissertação de mestrado, sobre o PGRFM de Campinas. Ver JUSTO (2002: 121-122).
[94] Citação retirada de minha dissertação de mestrado, sobre o PGRFM de Campinas. Ver JUSTO (2002: 124-125).

paulatinamente sendo abandonados de sua prática de trabalho e, conforme elas foram ganhando experiência, outras de suas premissas também foram re-configuradas, como é o caso da perspectiva – que prevalece na condução do PAGRM em Jundiaí – de que deviam dar aulas para transmitir certos conhecimentos para as beneficiárias, partindo, portanto, da sua visão de mundo, e não da delas; em vez disso, as técnicas passaram a primeiro ouvi-las, de modo a pautar as reuniões pelos interesses das beneficiárias e a partir de seus pontos de vista, o que daria, inclusive, mais legitimidade às reuniões, tornando-as mais atrativas para as beneficiárias, apesar, ainda, de serem impostas como condição para recebimento dos cheques. Como se percebe, este é o mesmo posicionamento seguido pelas técnicas do PFA de Santo André, com base no compartilhamento das mesmas premissas. Porém, em Campinas, o descontentamento das técnicas com a imposição da obrigatoriedade das reuniões, justamente por retirar delas a autenticidade que teriam caso fossem organizadas de maneira espontânea pelas próprias beneficiárias, a partir de seus interesses, levou a que as reuniões sócio-educativas, estratégia de acompanhamento específica para as beneficiárias do PGRFM e que, portanto, as unificava tendo por critério a vinculação ao programa, fossem extintas. A justificativa dada pela equipe técnica e gestora para tal decisão e procedimento baseia-se na idéia de que a imposição de um critério externo para unir as beneficiárias, supondo que elas compartilhem das mesmas prioridades de interesses pelo fato de possuírem uma restrição da renda familiar que as habilita a participarem do programa, implica numa visão essencialista e autoritária sobre os pobres; em outras palavras, as técnicas discordam da premissa que supõe, a partir do ponto de vista dos gestores, porém sem questionar às pessoas que serão atingidas pela ação pública se concordam ou não com o mesmo, que reuniões sócio-educativas que tratem variadamente de temas como orçamento familiar, violência doméstica, cidadania e direitos, educação dos filhos, alcoolismo e drogadição, alternativas de geração de renda, entre outros, sejam igualmente interessantes para todas as beneficiárias do PGRFM, a ponto de se disponibilizarem a participarem das mesmas todo mês. A experiência de trabalho das técnicas com os grupos do PGRFM ao longo dos anos

mostrou que, embora as reuniões pudessem se tornar válidas e atrativas para as beneficiárias ao término do programa, elas tinham a potencialidade de seus impactos restringida dada a sua inautenticidade perante as beneficiárias, o que não ocorreria caso as reuniões fossem organizadas por elas próprias de maneira espontânea e autônoma. Daí porque, com a abolição dos grupos sócio-educativos, as assistentes sociais e psicólogas, antes ligadas estritamente ao PGRFM, passaram a exercer outras funções junto à secretaria municipal de assistência social, dentre as quais o oferecimento e organização de grupos de convívio nos bairros pobres e de periferia de Campinas. No entanto, diferentes daqueles do PGRFM, os grupos ora organizados partem, segundo contam as técnicas, da agregação de interesses dos próprios moradores das regiões nas quais são ofertados como parte da política municipal de assistência social. Destes grupos eventualmente participam as beneficiárias do PGRFM, como confirmou uma das entrevistadas no capítulo anterior; porém, a partir de sua própria iniciativa. Assim conta uma técnica como a consolidação desta perspectiva repercutiu na modificação das práticas de trabalho:

> **"É diferente de você estar numa comunidade e perguntar: 'olha, pessoal, o que que vocês querem fazer? O que que vamos fazer? Estamos aqui e o que seria interessante trabalhar nesse bairro?' Então a população vai falar. Vai partir dela isso. Ela vai participar, vai trabalhar junto, vai fazer suas escolhas, ela vai montar um projeto em conjunto com o profissional.** Agora, sentar lá doze meses e ficar ouvindo [como acontecia nos grupos do PGRFM], tem até uma participação, um debate e tal, mas foi um projeto montado por outra pessoa. [Agora] as ações são feitas de acordo com os apontamentos da comunidade, e não com os nossos. É lógico que com os nossos também, com a nossa bagagem teórico-metodológica e tal, mas respeitando principalmente os apontamentos daquele bairro, daquele grupo, porque senão não fica legítimo, não cola, né? Não tem adesão. Então, por exemplo, quando a gente foi pra uma comunidade e a gente começou o trabalho lá, nós fomos caminhar no bairro, fazer contato com quem a gente já conhecia dos atendimentos aqui e elas que solicitaram, disseram: 'olha, venham pra cá, vamos trabalhar alguma coisa de grupo de formação profissional, a gente gostaria muito

> de aprender tal coisa, tal técnica'. E foi o que a gente fez! A gente se desdobrou pra tentar levar a equipe pra lá, pra tentar conseguir lugar. E então a gente acompanhou este grupo acho que uns dois anos, e o grupo foi mudando as suas necessidades, começou com essa demanda, depois o grupo aumentou, chegou a ter trinta mulheres, depois houve cisão entre elas, por questões religiosas e outras questões relacionadas a outros tipos de poder lá dentro, e aí você vai acompanhando o movimento do grupo, então o grupo deixou de ser de aprendizagem de técnica de artesanato e passou a ser de organização junto à formação da sede do bairro, da associação de moradores. Esta passou a ser a principal demanda, porque o bairro não tem um centro comunitário. (Marina, assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 28/06/2006).

Além desta perspectiva de procurar pautar a sua atuação profissional de acordo com as opiniões e interesses do público que atendem, as técnicas do PGRFM também têm procurado evitar ações que tenham como foco o indivíduo e, ao invés disso, privilegiar aquelas focadas na coletividade. Ao invés de personalizar o atendimento, como defende a equipe técnica e gestora do PNF de Santos, a de Campinas procura coletivizá-lo. Assim, uma das inovações introduzidas na sua prática de trabalho diz respeito à forma de atendimento no "plantão social", que passou a ser denominado "acolhimento" por elas, e que deixou de ocorrer individualmente, tendo passado a se realizar em grupos, no intuito de deixar claro aos demandantes da assistência social que elas, técnicas da prefeitura, não encaram os problemas ali expostos como de caráter a priori particular, mas, antes, geralmente social. Relacionados à pobreza, muitos de tais problemas são comuns aos que demandam assistência social; daí porque as reuniões de acolhimento coletivo teriam, na visão das técnicas, o objetivo de diminuir a sensação de culpa e fracasso individual e favorecer a solidariedade e identificação coletiva.

> "Mas desde antes, **desde o início da abordagem, mesmo antes do renda mínima, a gente já fala da concepção de direitos**, a gente procura trabalhar bastante isso. Então toda semana tem grupos de

> acolhimento aqui, porque a gente atende em grupo a população. **Já não atende individual pra entender que essa questão da situação social, da situação sócio-econômica do país é geral, não é dela. Então a gente trabalha em grupo pra um poder ver a situação do outro e entender. (...) Mas quando você faz uma proposta pro bairro, você tem como tirar deles e trabalhar junto com eles num projeto coletivo, e não individual**. Porque ali nos grupos sócio-educativos do modelo antigo, às vezes o que acrescentava eram coisas individualizadas: 'Então tá, eu vou pegar essa informação pra mim, vou levar isso pra minha família'. Mas pro trabalho coletivo não tinha possibilidade. **Essa nova proposta é diferenciada: você vai na comunidade e parte dali**. O que a gente acredita que o CRAS[95] vá retomar; porque alguns grupos ficaram congelados, alguns projetos de ação comunitária". (Marina, assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 28/06/2006).

> "Então você vai ter ofertas de grupos no bairro, na comunidade, baseado no diagnóstico daquele território, dando preferência a ações intersetoriais, e você coloca a transferência de renda para estar fortalecendo estas ações. Então tinha uma idéia das famílias entrarem tanto referenciadas pelos outros serviços, como pela área que a gente escolheu como foco da ação comunitária, por exemplo, no Jardim Satélite Íris, **você oferecer o Renda Mínima para todas as famílias que moram ali, independente da situação individual de cada um, pra fortalecer mesmo a ação comunitária**". (Glória, psicóloga, coordenadora do PGRFM de Campinas, 09/06/2006).

Combinado com as demais orientações que vêem pautando a política de assistência social no município, como a descentralização das ações através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), a priorização de certas regiões, com base no diagnóstico de vulnerabilidade social territorial, a coordenação de ações integrando intersetorialmente as demais políticas sociais, a disseminação da lógica do direito e o respeito aos interesses, demandas e opiniões das populações atendidas, o PGRFM deve funcionar, segundo dizem as técnicas, como mais uma ferramenta a integrar o leque de opções de apoio às famílias carentes do município. Neste sentido, como parte da política de

[95] Centros de Referência da Assistência Social.

assistência social, e sob o prisma da coletividade, também ele teria como preceito fortalecer as ações comunitárias e as redes de solidariedade locais dos bairros atendidos. Este, aliás, conforme visto antes, também é um dos objetivos políticos, comprometidos com um referencial democrático, partilhados pela equipe técnica e gestora do PFA de Santo André.

Além disso, as técnicas do PGRFM, como também as do PFA, enfatizam o seu intuito de estabelecer com as beneficiárias vínculos de confiança, e não uma relação hierárquica, na qual detenham sobre elas poder de controle e punição e que, por esta via, como notado nos casos do PAGRM e do PNF, acabe gerando desconfiança mútua. Como destaca uma técnica, na fala abaixo, em contraposição à postura tutelar que caracterizava tradicionalmente as ações da assistência social, porém visíveis ainda hoje (como atestam os casos de Jundiaí e Santos apresentados neste trabalho), tem prevalecido na condução do PGRFM, como ademais no conjunto da política de assistência social implementada no município de Campinas, a intenção e a tentativa de desconstruir esta perspectiva que postula a desigualdade nas relações entre assistentes sociais e assistidos, em prol do estabelecimento de relações mais igualitárias, baseadas na confiança mútua, em que ambas as partes tenham vez e voz:

> "***O nosso papel é ofertar serviços, é ofertar ações, é tentar fazer com que a população acredite e se envolva***; não ir lá e julgar e dizer: 'olha, você tem que mudar isso, isso e isso'. Você não faz isso sobre outro ser humano. Você abre portas. Se você tem recursos, você abre portas. Quando tem. Mas não vamos ficar com essa coisa incisiva: 'ah, você tem que fazer isso'. E a população ainda tem essa visão, porque a nossa história profissional era isso. Tinha história de o profissional chegar na casa da pessoa e abrir armário, pra ver se tinha alimento ou não, e ficar investigando o que tinha na casa da pessoa. Então era um fantasma falar que a assistente social vai na casa. Até hoje. ***A gente está tentando desconstruir isso aos poucos, dizer que o nosso papel não é esse, a gente às vezes nem entra na casa, a gente quer uma aproximação e uma confiança, a gente quer adquirir uma confiança daquela família, não apresentar medo, controle***, mas ainda é forte essa idéia, até essa cobrança da população

> por controle". (Marina, assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 28/06/2006).

Para as técnicas do PGRFM, a principal crítica que faziam ao programa relacionava-se à obrigatoriedade de comparecimento das beneficiárias às reuniões sócio-educativas. Segundo elas, a imposição das reuniões como condição para o recebimento da renda mínima contradizia a concepção de direito que procuravam atribuir ao benefício, enfraquecendo seu argumento perante as beneficiárias. Além disso, o fato de serem elas que entregavam os cheques lhes conferia um poder que elas renegavam, porque transmitia a falsa impressão de que eram elas, pessoal e caridosamente, que estavam dando aquela ajuda em dinheiro, sendo que elas queriam, ao contrário, suplantar o personalismo típico das práticas assistenciais tradicionais. Finalmente, e de maneira coerente, as técnicas alegavam que a obrigatoriedade das reuniões comprometia o sucesso do trabalho sócio-educativo, visto que a imposição contrapunha-se à espontaneidade e à liberdade de escolha das beneficiárias, de acordo com os seus próprios interesses, afetando a autonomia necessária ao objetivo emancipador dos grupos (JUSTO, 2002: 120). Segundo as técnicas:

> "Acho que o que fica muito pior no grupo é a questão do condicionamento dos cheques; você tem que participar do grupo para poder receber o cheque, se você não participar você não tem o cheque. (...) o grupo tem que se formar enquanto interesses em comum. (...) Interesse tem que ser partida para a pessoa que está ali. **Aquilo que é imposto, nunca é aproveitado.** Aí a gente trabalhava: 'não, mas é uma questão de direito seu; você pode pegar o seu cheque e ir embora, você não precisa ficar aqui". (G., assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 30/08/2001)[96].

> "Eram quinze grupos com quinze famílias e ninguém faltava. Quem faltava, justificava. Mas tinha uma coisa, nós estávamos lá, estávamos com o poder na mão, estávamos com os cheques delas na mão. Entregávamos o cheque, inclusive, na própria reunião. Então, elas não faltavam mesmo". (Rosa, assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 29/06/2006).

[96] Citação retirada de minha dissertação de mestrado, sobre o PGRFM de Campinas. Ver JUSTO (2002: 120-121).

> "Sempre tive uma crítica a essa questão da obrigatoriedade da reunião, do compromisso que existe delas estarem ali. (...) Então a gente quer fomentar uma discussão sobre a comunidade, os problemas, mas não tem um compromisso talvez suficiente pra dar uma outra repercussão, pra elas estarem se encontrando depois, se organizando". (A., psicóloga, técnica do PGRFM de Campinas, 18/05/2001)[97].

Na verdade, a crítica que as técnicas do PGRFM fazem não é ao acompanhamento das reuniões sócio-educativas em si, mas ao fato de que ele era imposto – ou oferecido – não a toda população que poderia se favorecer com ele, mas tão somente às beneficiárias do programa, como se elas estivessem devendo algo por receberem uma renda mínima. Enfim, na opinião das técnicas, quando elas punham na balança, a mensagem que prevalecia era justamente a da dívida eterna, que pesava mais do que a validade ou benfeitoria do acompanhamento sócio-educativo que, no fim das contas, como assinalado acima, tinha suas potencialidades limitadas devido à obrigatoriedade e, com isso, um sabor amargo para técnicas e beneficiárias.

Assim, em conformidade com o objetivo de estabelecer relações menos personalistas e mais igualitárias e, portanto, de evitar o controle sobre as beneficiárias, individualmente, o que significaria em certa medida responsabilizá-las pela condição de pobreza e pela superação da mesma, as técnicas do PGRFM defendem uma posição muito consolidada de oponência e até de repúdio à cobrança de contrapartidas das beneficiárias pela renda mínima, e ressaltam a necessidade de melhoria, como já afirmado, da qualidade das políticas e serviços sociais que visam garantir direitos:

> **"A cobrança tem que ser dos serviços públicos, para melhorar a qualidade, porque a família leva a criança na escola, independente dela estar num programa de transferência de renda ou não. O que precisava ter é uma melhoria na qualidade da educação, a educação ser mais sedutora, pra poder ter outros parâmetros e**

[97] Citação retirada de minha dissertação de mestrado, sobre o PGRFM de Campinas. Ver JUSTO (2002: 120).

> **outras formas de garantir a continuidade dessa criança na escola. A família também leva a criança no posto de saúde, se o centro de saúde também garante esta qualidade. Não precisa de um programa de transferência de renda pra obrigar a isso. Então nosso controle deveria ser na qualidade das políticas, e não no controle das famílias.** Agora tem um grupo de profissionais que acredita que tem que se cobrar das famílias. Mas e daí? Vai se cobrar das famílias e aonde que ela vai buscar isso? Onde ela vai buscar esses serviços? O centro de saúde leva oito meses pra marcar uma mamografia, pra uma pessoa que está com suspeita de câncer, até mais de um ano; a educação tem índices de evasão grandes, principalmente na adolescência. E o que a educação está conseguindo fazer pra seduzir estes jovens, pra não ser uma educação repressora e controladora? Principalmente para os jovens de baixa renda, que têm outros tipos de sedução, outros tipos de armadilha nas suas comunidades?" (Marina, assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 28/06/2006).

Conforme se percebe na fala acima, há uma correspondência entre os argumentos apresentados tanto pela equipe técnica do PGRFM quanto pela do PFA de Santo André: é a escola que deve se tornar mais atrativa, o posto de saúde que precisa se tornar mais confiável. Este é um ponto comum nos discursos das técnicas de ambos os programas a respeito das condicionalidades requeridas pela maioria dos programas de renda mínima, como manutenção das crianças na escola e controle das suas condições de saúde. Entretanto, se em Santo André há, apesar disso, uma certa concordância com as contrapartidas exigidas pelo PFA, pois que vistas prioritariamente como forma de incentivo ao acesso das famílias às políticas sociais, e até de pressão sobre os serviços públicos, em prol da melhoria da qualidade – porém não como mecanismo de punição e "culpabilização" das famílias –, em Campinas, diferentemente, prevalece uma posição radicalmente contrária à exigência de contrapartidas, apoiada no princípio da incondicionalidade do direito.

Assim, por entenderem que, a fim de que sejam estabelecidas as bases para a superação da pobreza, mais do que o controle e a imposição das contrapartidas como condição para inserção e manutenção das famílias pobres

em programas de garantia de uma renda mínima, é a qualidade do acompanhamento e dos serviços, ações e políticas oferecidos a elas o que deve receber atenção redobrada do poder público, e também da sociedade em geral, as técnicas do PGRFM questionam qual o papel das contrapartidas em programas de transferência de renda: será que a exigência das mesmas corresponde ao fim de garantir efetivamente às populações pobres o acesso à educação, saúde, qualificação profissional? Ou será que corresponde ao atendimento ao pressuposto individualista de que é preciso trabalhar e "fazer por merecer", segundo o qual o recebimento de uma renda mínima sem contrapartidas incentivaria o comodismo, a passividade, e não o trabalho, e assim impediria os indivíduos de superarem a pobreza? Ao discordar desta segunda alternativa e rebater tais pressupostos, as técnicas do PGRFM salientam que, se se trata de promover a melhoria da qualidade dos serviços e políticas sociais, e do acesso aos mesmos, o caminho há de ser outro: não pela via da cobrança sobre os indivíduos, mas pela da cobrança e pressão sobre o Estado.

Esta contrariedade em relação aos propósitos e mesmo à validade da cobrança de contrapartidas é uma premissa com a qual a equipe do PGRFM já concorda há muito tempo. Porém, se antes ela se apresentava apenas como uma indisposição ou mal-estar das técnicas por terem que cobrar das beneficiárias o cumprimento das exigências requeridas pelo programa, ela foi se consolidando com o tempo, a ponto de, na prática, hoje em dia, todas as contrapartidas supostas pelo programa terem deixado de ser cobradas das beneficiárias que, conforme visto anteriormente, também concordam com este procedimento, indicando, talvez, um ganho de legitimidade entre estas últimas da noção do benefício como direito e, paralelamente, a ilegitimidade da cobrança por controle e tutela sobre os assistidos como uma necessidade ou preceito razoável da política de assistência social. Ainda que incipientes, estes indicadores podem representar uma semente, semeada pela equipe técnica e gestora do PGRFM, para a disseminação e legitimação, também, do direito à renda e da desvinculação entre trabalho e renda. Porém, este é um trabalho que demanda, como reconhecem as próprias técnicas, muita reflexão, muita discussão, e muito debate, algo que, como

as de Santo André, as de Campinas também procuram estimular entre as beneficiárias do PGRFM. Segundo as técnicas:

> "Eu acho que até mesmo a mudança do Renda Mínima veio um pouco nesta linha, de estar trabalhando na linha dos direitos. **É direito e não tem mais que ter contrapartida, uma vez que é direito.** Eu acho que tem a questão de algumas famílias que necessitam, sim, de um acompanhamento. Mas isso independe da questão de [receber o benefício]. Só estará no Renda Mínima porque estará, enfim, exigindo que [o beneficiário] do Renda Mínima deva estar naquele grupo ou em uma atividade ou outra, como uma condição? Eu acho que isso não deva ser dessa forma, acho que o que é direito é direito". (Rosa, assistente social, técnica do PGRFM de Campinas, 29/06/2006).

> "Eu acho que parte delas vê, sim, mas não com toda essa clareza, do que é a concepção de direito, do que é fazer parte dessa sociedade, mas elas têm a noção de que é direito, sim, de que o serviço público é direito. E a gente trabalha muito isso. Pelo menos com aquelas que passam por aqui, que a gente tem a possibilidade de ter contato, a gente trabalha muito isso. Às vezes até assustam, falam assim: 'nossa, um funcionário público falando isso!', porque a gente fala: 'vocês sabem quem é o meu patrão?' e aí todo mundo fala: 'ah, é o prefeito' e a gente responde: 'não, não é o prefeito, é você!'. Então elas levam aquele choque, porque 'quem que paga o meu salário?', são elas. Então elas têm noção disso, mas **precisava apurar um pouco mais e precisava debater um pouco mais e eu sinto falta de ter estes debates nas comunidades, de várias instâncias, de vários organismos, pra propiciar estes debates pra população poder se apropriar mais. Mas eu acho que eles já brigam muito, já vêm, já reivindicam, já está bem mais avançado nesta questão. Elas chegam e falam: 'é direito meu e eu quero ser atendida".** (Marina, assistente social, coordenadora do PGRFM de Campinas, 28/06/2006).

Vale destacar que as técnicas reconhecem que a concepção de direito incondicional segundo a qual enxergam o benefício do PGRFM, e que, portanto, inviabiliza qualquer cobrança de contrapartidas, faz parte de uma discussão bastante polêmica e que está longe de ser esgotada. Por conseguinte, a prática do debate e da discussão, que requer ouvir e conhecer os contra-argumentos do

ponto de vista contrário, a fim de repensar e refazer os próprios argumentos, percepções e entendimentos, na busca pela resolução do conflito (mesmo que não de forma permanente e definitiva) e conquista do consenso ou da hegemonia para uma perspectiva, tem sido muito exercida pelas técnicas do PGRFM, no intuito de fortalecer e defender, primeiramente, perante servidores da prefeitura e beneficiárias do programa, e depois toda a sociedade, a idéia da renda básica. Como em Santo André, as técnicas de Campinas, diferentemente das de Jundiaí e Santos, reconhecem claramente a importância da dimensão política do trabalho que realizam. Assim, a visão de que o benefício do PGRFM é um direito, que não era consensual entre as técnicas nos primeiros anos de funcionamento do programa, foi amadurecendo, crescendo e se consolidando junto à equipe – tendo repercutido em atitudes que levaram a mudanças práticas na condução do mesmo. Porém, se o repúdio às contrapartidas e a defesa da noção de direito em relação à renda mínima se tornaram hegemônicos no interior da equipe técnica e gestora do PGRFM, outros profissionais da própria secretaria de assistência social e de fora dela, bem como a opinião pública em geral ainda não se convenceram desta idéia, o que indica um longo caminho a trilhar, como reconhecem as técnicas, rumo à legitimação da renda básica, que é o seu propósito:

> "Então **não existe consenso de maneira nenhuma, de forma geral, nem na secretaria, nem fora da secretaria.** Porque fora da secretaria também tem profissionais de serviço social, **muitos profissionais que entendem que o dinheiro não pode ser repassado sem uma contrapartida da população. E esta é uma grande polêmica ainda**, ente as várias instâncias. Uns defendem que a população não pode receber assim: 'como é que pode repassar um dinheiro e a família não ser exigida em nada, não se exigir mudança nos seus valores, não ser exigida a obrigatoriedade de fazer um curso, a obrigatoriedade de levar a criança na escola, ou a questão da saúde?' **A minha opinião junto com a de outros profissionais, que é um grupo que tende a crescer, eu imagino, é a de que não, de que não deve ser exigida essa contrapartida da população, visto que esse dinheiro é direito, já é dela**". (Marina, assistente social, coordenadora do PGRFM de Campinas, 28/06/2006).

> "Mesmo **esta questão da contrapartida, ela não é consenso na secretaria**; tem gente que é a favor da contrapartida e da obrigatoriedade. Então é difícil. **Você tem que conseguir esgotar a discussão**, ou conseguir encaminhar prevalecendo uma determinada opinião. **Ela é consenso dentro da equipe técnica do programa, do grupo gestor**". (Glória, psicóloga, coordenadora do PGRFM de Campinas, 09/06/2006).

Neste caminho – ou nesta luta – as técnicas do PGRFM parecem já ter dado passos importantes. Como atestam os depoimentos abaixo, a equipe técnica e gestora do PGRFM apresenta uma argumentação muito coerente, amadurecida e enfática em defesa da concepção do benefício da renda mínima, mesmo este do PGRFM, como um direito incondicional, ao qual requerer contrapartidas, quaisquer que sejam, configuraria um desatino inconcebível. Como deixam claro, o horizonte que vislumbram e perseguem, através das concepções que procuram concretizar na reformulação, gerência e implementação do PGRFM, é o da legitimada instituição da Renda Básica como inquestionável direito de cidadania:

> "A gente fazia o controle de educação, de freqüência escolar. Aí a gente fez várias discussões que, se a educação estiver participando da intersetorial, ela tem que controlar a freqüência de todo mundo. **Não é porque a família recebe transferência de renda que você tem que controlar a freqüência daquela criança; você tem que controlar de todas as crianças, até daquelas que não estão dentro do Renda Mínima**. E a outra obrigatoriedade que tinha era a da participação nas reuniões, que assinava lista de presença todo mês, e a gente entendeu que a reunião tem que ser ofertada: ela vai participar se houver interesse. Mesma coisa com cursos: não tem que ter essa obrigatoriedade. E daí funciona mais, porque aí você acaba atendendo famílias que se identificam com aquela proposta, adere voluntariamente, não porque é obrigatório e ela vai lá, participa, não tem o menor interesse, vai lá só pra cumprir aquela condição e não impacta em nada. E no geral, porque a gente sempre faz uma entrevista no desligamento, as crianças não deixam de freqüentar a escola porque é obrigatório ou não para a transferência de renda. Se

> ele é articulado intersetorialmente, e o acompanhamento é discutido no fórum, é claro que se você leva uma questão 'ah, a criança não está mais indo pra escola', você vai discutir lá com todo mundo e vai propor uma ação. Porque às vezes ela não está indo por n outros fatores, por violência doméstica, por negligência, porque a escola não está acolhendo de alguma maneira, então você vai discutir isso, especificamente, cada caso, não este bolo geral, que quem recebe transferência de renda tem que prestar contas disso, disso e daquilo outro. **A gente não acha que é ruim os grupos, acompanhamento da saúde, da freqüência escolar; de modo nenhum. Agora o que a gente contesta é que ela tem direito a estar recebendo transferência de renda independente destas coisas. E ela também tem direito a acessar saúde e outros programas. Então você não pode atrelar uma coisa à outra: 'olha, porque você está recebendo, você tem que trazer isso, isso e isso'; é direito dela acessar outros serviços também**. (...) **No Renda Mínima [o que tem prevalecido] tem sido mesmo a idéia de a gente estar instituindo ele mesmo como uma política de direito e que tentasse uma redistribuição de renda pra garantir um acesso a uma renda para estas famílias que estão totalmente excluídas. Então é estar fortalecendo a questão da renda, a transferência de renda como direito: ela tem direito a este mínimo e aí, nesta lógica, ela não precisa de nenhuma contrapartida**". (Glória, psicóloga, coordenadora do PGRFM de Campinas, 09/06/2006).

Na percepção da coordenadora do PGRFM, conforme se observa na fala acima, um dos problemas das contrapartidas é que elas acabam acentuando não o direito dos filhos de beneficiárias dos programas de renda mínima à educação, por exemplo, como deveria acontecer, mas, antes disso, o dever de freqüentarem a escola. Enquanto os outros teriam o direito, eles teriam o dever. De maneira semelhante, a liberdade e a oportunidade de participarem das reuniões sócio-educativas é desconfigurada, sob a égide da contrapartida, em um dever, em uma obrigação. Em outras palavras, o discurso da coordenadora parece atentar para o sentido da mensagem que é transmitida quando se vincula o benefício da renda mínima a certas condições e contrapartidas. Para além da idéia de que "a direitos correspondem deveres", o que acaba sobressaindo é a imagem do dever: dever

de manter as crianças na escola, dever de cuidar das suas condições de saúde, dever de participar das reuniões sócio-educativas. Portanto, para o pobre, carente e excluído, sub-cidadão, que já não tem direito a quase nada pela própria condição de pobreza, mais uma vez recai o peso do dever, da eterna dívida. É este foco o que, pelas palavras da coordenadora, parece que a equipe do PGRFM concorda consensualmente em querer inverter, ou seja, não só ressaltar o pólo do direito, como, em decorrência, eliminar o do dever – dada, por princípio, a incondicionalidade do direito. Assim, na opinião das técnicas de Campinas, trata-se de proclamar e enfatizar a noção de direito, a linguagem dos direitos, o direito a ter direitos, que com as contrapartidas é negado mais uma vez aos pobres. Por isso, salientam não só o PGRFM como uma política de direito – como também o fez o Secretário de Inclusão Social de Santo André –, mas também a educação e a saúde; não só o direito dos filhos de famílias beneficiárias de programas de renda mínima, mas também o de todos os outros, e não só o dos outros, mas também o deles.

Apesar disso, não deixa de ser contraditório que a justificativa que oferecem às beneficiárias para explicar a noção de direito seja pautada pela lógica da troca de equivalentes; neste sentido, o direito à renda mínima, conforme pontuam técnicas e beneficiárias do PGRFM, não decorre simplesmente do status de cidadania (segundo o qual, uma vez estabelecido por lei um direito como de cidadania, o mesmo deve ser garantido a todos), mas do prévio pagamento de impostos compulsório. De uma certa forma, fariam jus ao benefício porque por ele já teriam pago...

Por fim, resta ainda observar que, se tanto em Santo André quanto em Campinas as equipes técnicas e gestoras do PFA e do PGRFM, respectivamente, compartilham da noção de direito em relação ao benefício pago pelos programas, enquanto a de Campinas frisa um sentido desta noção, que é o da incondicionalidade do direito, a de Santo André frisa outro, que é o da universalidade do direito. Esta diferença de ênfase não deixa de apontar para uma predominância, enquanto políticas de redistribuição de renda, em Santo André, de uma visão estratégica que prioriza no PFA uma cobertura de atendimento mais

ampla, ao passo que, em Campinas, de uma visão estratégica que prioriza no PGRFM uma cobertura mais restrita, mais focalizada (porém garantindo um valor mais elevado para o benefício). Em síntese, o PFA redistribui renda para mais gente, porém com um reduzido impacto sobre cada indivíduo ou família, enquanto que o PGRFM redistribui para menos gente, porém com um impacto mais significativo sobre cada indivíduo ou família.

Diante das análises e citações expostas aqui, resta muito claro que a concepção de cidadania que prevalece no imaginário da equipe técnica e gestora do PGRFM é essencialmente ligada aos direitos, isto é, deriva do *status* que garante direitos, de modo que o exercício da cidadania envolve, portanto, o acesso aos mesmos. Logo, o PGRFM contribui para o fortalecimento da cidadania para as camadas mais pobres conforme assegura direitos. Por outro lado, como no caso do PFA, aparece, também entre as técnicas do PGRFM, uma visão de cidadania que vai além disso, atribuindo a ela uma dimensão política importante: o exercício da liberdade de escolha e de organização política. Para tanto, segundo conclui uma das técnicas, o PGRFM teria impactos reduzidos ou nem os teria. De fato, com a abolição das reuniões sócio-educativas, tal potencial estimulador da participação política entre as beneficiárias se exauriu. Talvez tenha se transferido para os grupos que passaram a se organizar por conta da constituição dos CRAS. Mas como nota a técnica, não se atrela ao PGRFM, como se atrela ao PFA, no entanto, um papel de algum modo politizador que pudesse contribuir para a construção ou fortalecimento da cidadania entre as camadas pobres.

Porém, é importante observar, pela forma como é conduzida a gerência e operacionalização do PGRFM, e a partir da fala de uma das técnicas, transcrita abaixo, que mais que o aspecto econômico-sistêmico, relacionado à inserção no mercado de trabalho e/ou de consumo, o que as técnicas do PGRFM valorizam em termos de cidadania, ou de sua contribuição para a cidadania das beneficiárias, é um aspecto político democrático, relacionado, por exemplo, ao respeito à liberdade de escolha e aos direitos, interesses, opiniões e modos de comportamento das beneficiárias:

> "**Depende do que seja a concepção de cidadania, que é uma coisa que precisa ser discutida também. Eu acho que tem uma boa parte que defende que cidadania é estar incluído economicamente ou estar tendo acesso ao consumo, que talvez tenha uma visão meio restrita de cidadania neste sentido**: 'eu faço parte da sociedade de consumo'. **Eu acho que cidadania é bem mais amplo, é a capacidade da pessoa de criticidade, de liberdade de idéias, de poder se organizar, de poder fazer suas escolhas sem influência ideológica. Eu acho que pra isso um programa de transferência de renda não tem impacto, não**. O que tem impacto é um trabalho muito forte, muito grande, de trabalhar isso, questão de organização comunitária, de fortalecimento das suas capacidades de romper essa coisa – não econômica, porque eu acho que os próprios segmentos da população que estão empobrecidos não vão conseguir romper por si só com a situação de pobreza, sem uma mudança –, mas romper com essa coisa do aprisionamento ideológico, de ser conduzido, de ser massificado, de não conseguirem escolher sozinhos seus caminhos, de serem conduzidos por fulano, que vem e diz 'vocês vão fazer isso, eu ofereço tanto', e acabam sendo comprados. Então este trabalho de educação popular, forte e intenso, que eu acho que as universidades ficam devendo, que o poder público acho que passa longe disso, a não ser por iniciativa de alguns profissionais, mas **eu acho que a transferência de renda não contribui muito pra isso, não, pra este trabalho politizador que eu vejo, que eu considero importante. Eu acho que ele não está atrelado ao programa de renda mínima**". (Marina, assistente social, coordenadora do PGRFM de Campinas, 28/06/2006).

Enfim, estas são as idéias que dão sustentação ao programa, compartilhadas pela equipe técnica e gestora – burocracia da prefeitura de Campinas – responsável pelo PGRFM. No entanto, nota-se um descompasso muito grande entre estas idéias e aquelas defendidas pelo atual Secretário de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social.

Segundo o secretário, a principal alternativa para se combater a pobreza é o equacionamento da crise social através de crescimento econômico e geração de emprego e renda. Para ele, não há solução sem crescimento. Quanto a este ponto de vista, portanto, que atribui a pobreza e o equacionamento da mesma a causas estruturais, o discurso do secretário está em conformidade com o do restante da

equipe técnica e gestora do PGRFM. No entanto, enquanto esta equipe atribui uma certa importância à política de assistência social, não como "salvadora da pátria", como já frisado, mas como política de direito e um dos pilares da seguridade social, o secretário vê nela um papel paliativo e secundário, mas não desnecessário. De uma certa forma, ele, como o Secretário de Inclusão Social de Santo André, acredita que o ideal da política de assistência social é a sua extinção; porém, enquanto o de Santo André vê na própria política de assistência social o que ele chama de "caminho para o suicídio", o de Campinas não vê nela mesma tal potencialidade, a menos que entendida como uma política de inclusão que, para ele, é distinta, na medida em que tem um papel ativo. Logo, num momento de crise, dados os parcos índices de crescimento econômico no país, as medidas adotadas pela política de assistência social, apesar de serem sempre insuficientes, poderiam oferecer talvez algum ganho pessoal e profissional para aqueles que se encontram quase sem chances de inserção no mercado de trabalho. O objetivo seria, portanto, tentar oferecer melhores chances de competitividade para os membros das famílias pobres que já demonstram uma certa potencialidade para tanto:

> "**A solução está em equacionar a crise. Se você tiver crescimento, desenvolvimento econômico, geração de emprego, de renda, que atenuem a pressão social, aí a assistência terá [fôlego].** (...) A assistência, no governo, está no lugar dela, não tem outro. Assistência é assistência. Obviamente, pra dar força pra minha área, eu vou dizer que tem que dobrar meu orçamento. Eu não quero isso, pra falar a verdade. Prefiro que Campinas se desenvolva. (...) O foco dele [do prefeito] é o desenvolvimento econômico da cidade, esse foco é correto: **na medida em que houver desenvolvimento na cidade, diminui a pressão social e surgem oportunidades que a área social pode encaminhar. (...) Você não cria oportunidades, claro, porque isso é desenvolvimento econômico, por isso que eu falei que não tem saída sem desenvolvimento**. Agora, sempre tem que ter desenvolvimento, senão fica difícil; com desenvolvimento **nós temos que preparar as famílias e as pessoas, os membros mais competitivos daquela família pra investir nele**. Então, numa família é um jovem, na outra é um adulto que tá parado, mas é bom marceneiro...

> Empurrar a família pra sair disso. Agora, isso não tem nada a ver com contrapartida, é uma visão ativa de política social. (...) Nós sempre nos perguntamos qual era a diferença entre assistência e inclusão? Pra mim é uma coisa muito simples: a assistência, **basta ter carências, carências absolutas, e o Estado é responsável pela assistência; inclusão, além de carência, precisa ter vontade; a pessoa para ir para uma situação de inclusão social ela precisa estar batalhando alguma coisa**, senão fica lá recebendo auxílios totalmente inativo. Mas **é claro que não é culpa da pessoa estar assim, mas aí entra a assistência pra ir motivando e despertando essa vontade de alguma coisa**". (Secretário de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social de Campinas, economista, 30/06/2006).

Se o diagnóstico do secretário sobre as causas da pobreza coincide com o da equipe técnica e gestora do PGRFM, por outro lado as medidas que ele defende e propõe para combatê-la não coincidem com aquelas defendidas e praticadas pela equipe subordinada a ele na prefeitura e, na verdade, nem é muito coerente com o diagnóstico que ele apresenta. Assim, embora defenda que a causa da pobreza é estrutural e, portanto, que superá-la não depende dos indivíduos, o secretário defende um modelo de política social ativa, que desperte a vontade das pessoas de procurarem emprego, qualificação profissional e novos meios de obterem o próprio sustento. De seu ponto de vista, o PGRFM tem sua potencialidade reduzida, neste sentido, na medida em que se configura como uma política passiva, que não cobra contrapartidas e, assim, reduz as possibilidades de (re)colocação dos membros economicamente ativos das famílias beneficiárias no mercado de trabalho. Para o secretário, o problema não é que o programa estaria incentivando o comodismo, mas que não estaria estimulando a vontade das pessoas de lutarem por melhores condições de vida. O seu ideal de política de assistência social coincide com o que as beneficiárias desejam: a oferta de frentes de trabalho ou, alternativamente, de cursos profissionalizantes. Seria, porém, tal estímulo ao trabalho necessário, ou mesmo válido, defensável, num contexto de desemprego estrutural?

Ao que parece, o secretário não vê o desemprego como um fenômeno exclusivamente estrutural, mas em considerável parcela conjuntural, ou seja, poderia ser revertido em grande medida através da obtenção de taxas mais elevadas de crescimento econômico. Daí porque o secretário, de forma entusiasta como não se vê entre as técnicas, mantém sua aposta, ainda que no longo prazo, na capacidade de absorção da mão-de-obra disponível, uma vez que qualificada, pelo mercado de trabalho. Tal aposta, que conforme visto antes é compartilhada pela equipe técnica e gestora do PAGRM de Jundiaí, não se apóia meramente nas crenças sobre os resultados positivos do crescimento econômico sobre a criação de postos de trabalho, mas também na ética do trabalho. Assim, diferentemente das técnicas, o secretário entende que o trabalho, qualquer seja, dá dignidade às pessoas; ou mais propriamente, fazer algo para ganhar a vida dá dignidade. Segundo este ponto de vista, o discurso do secretário de Campinas se aproxima muito mais daqueles prevalentes entre as equipes técnicas e gestoras do PAGRM e do PNF do que da do PGRFM. Além disso, a valorização pelo secretário do compromisso e responsabilidade ligados ao trabalho aproxima o seu discurso, de modo ainda mais evidente, daquele propalado pelas técnicas de Jundiaí, como se verifica na fala abaixo:

> "**O que eu gostaria era o curso profissionalizante; era oferecer pra todos, porque quando você oferece, aparece, não precisa obrigar ninguém a fazer. Na verdade, eu sou muito mais a favor de fazer frente de trabalho, eu se pudesse faria frente de trabalho e não programa de transferência de renda**. É isso, muito mais ativa. **Os que recebem preferiam estar na ativa, porque dá muito mais dignidade, ativa**, o [programa] jovem.com ainda está numa escala reduzida mas vários desses garotos **só pelo fato de estar em ação já arrumam emprego, o cara se mexe**, o cara sai lá da periferia, fica lá sem fazer nada, num risco social, só o fato de vir pro centro, encontrar outros colegas, **já se veste um pouquinho melhor, toma banho, corta cabelo, pronto, tem um compromisso, responsabilidade, ele se ativa e vira qualquer coisa, não vou falar também que vira**". (Secretário de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social de Campinas, economista, 30/06/2006).

Cabe destacar que a defesa pelo secretário das frentes de trabalho como ideal de política de assistência social revela a persistência, em seu imaginário, do trabalho assalariado como via por excelência para obtenção de renda e integração sistêmica dos indivíduos, o que leva a supor que ele sustente o trabalho como substrato da cidadania. Deste modo, seu discurso deslegitima a proposição da desvinculação entre trabalho e renda e se opõe, portanto, à defesa do direito à renda, principal mote do discurso das técnicas do PGRFM.

Há ainda outros aspectos sobre os quais o discurso do secretário de assistência social de Campinas distingue-se do da equipe técnica que ele comanda e se aproxima daquele apresentado pelas equipes de Jundiaí e Santos. Assim, para ele, o PGRFM deveria cobrar contrapartidas das beneficiárias, como manutenção das crianças na escola e participação em cursos de profissionalização, como acontece no caso do programa Jovem.com. Para o secretário, a manutenção das crianças na escola não pode ser considerada uma contrapartida, visto que já é um dever dos pais (como salientado também no Capítulo 1 deste trabalho). Porém, à semelhança do que acontece em Santos, o secretário concorda com a cobrança de outras "contrapartidas", como a vontade e disposição para trabalhar e, por exemplo, freqüentar cursos profissionalizantes que, segundo ele, mesmo que não impliquem certamente em geração de renda, já representam algum ganho pessoal para as beneficiárias (podem cortar elas mesmas o cabelo dos filhos, aproveitar melhor os alimentos, etc.). Portanto, acreditando na via do empreendedorismo, como em Santos, o secretário de Campinas defende que o importante é "se mexer" ou, como diriam técnicas e beneficiárias do PNF, "correr atrás", de modo a evitar a passividade e o comodismo que, na visão do secretário, embora não sejam culpa dos pobres individualmente, nem por isso deixam de ser um traço característico da pobreza. Para ele, uma vez que as beneficiárias não são ativadas, estimuladas de alguma maneira pelo programa, acabam gastando os recursos na compra de alimentos e bebida, mal garantindo a sua subsistência e a de sua família, e ainda propagando hábitos não recomendáveis; opinião esta em claro contraste com aquela defendida pelas técnicas que operacionalizam o programa, que discordam do controle sobre

os gastos das beneficiárias justamente por acharem preconceituosas tais premissas de que elas fariam "mal uso" do dinheiro, e por respeitarem suas escolhas e modos de ser, pensar e agir. Portanto, concordando com a exigência de contrapartidas e defendendo a noção de política social ativa, o secretário discorda veementemente da concepção que vê o benefício do PGRFM como um direito – a qual considera "liberalíssima" – e, desta forma, entra em choque com a principal bandeira defendida pelas técnicas em relação ao programa, como atestam os comentários a seguir:

> "Qual é a nossa meta, que seria o pulo do gato? Eu acho que **o renda mínima, da forma como ele foi concebido, como ele está até hoje, ele rende pouco, em termos sociais. Ele teria que ter um impacto maior, porque ele é muito passivo, a família preenche as condições e recebe os recursos, acabou**. Eu acho que esses recursos financeiros que vão pra área social devem ser acompanhados de uma gestão social, no sentido bem amplo da palavra, **não é só acompanhar, é orientar: 'Escuta, o filho tá indo na escola?' Tem condições de arrumar emprego, 'tá procurando emprego?' Para não ficar aquela situação que a pessoa recebe o recurso, cesta básica daqui, leite dali, bolsa família daqui e fica lá, totalmente inativo, porque não tem perspectiva**, a situação tá ruim mesmo, então você tem uma miséria assistida, mas ela não está ativada. (...) **Eu sei que essa é uma questão polêmica, porque pra muitos é um direito. Essa é a visão mais liberal que existe, tá certo, é uma visão liberalíssima! É mais ainda neoliberal: dá o recurso e acabou, e a pessoa faça o que quiser com ele! Mas essas pessoas que estão em extrema carência já não têm mais vontade de nada. Têm pessoas que você dá o recurso e simplesmente vão aumentar a sua cesta de consumo, de bebida, de comida mesmo; acabou, não altera em nada a sua perspectiva social. Então eu acho que só o recurso é pouco**. (...) O que é contrapartida? Pôr o filho na escola é óbvio que eu sou a favor, isso é contrapartida? Isso aí é obrigação, é lei, é crime não levar o filho na escola, que contrapartida que é essa? Eu não estou dando dinheiro pro cara vir trabalhar pra mim. Sou totalmente a favor. (...) Então, ao invés de dar um Bolsa Família, dá um Jovem.com, e esse jovem vai buscar. Aí que vem a vontade, porque pra isso **ele não vai só**

> **ficar recebendo recurso, ele vai ter que aprender. Eles querem isso: mais do que um recurso, uma oportunidade de inclusão. Obviamente que se a pessoa não tem vontade, não ocupa a oportunidade. Agora, têm famílias que estão num estágio de degradação muito maior, aí essa não consegue fazer nada mesmo, então isso é assistência e acompanhamento, se tiver uma criança, pra ver se salva aquela criança. Cada caso é um caso. O que não pode é ser uma coisa geral: é direito e acabou**! Tem que ver a família: uma mulher saudável, só porque é miserável recebe a bolsa e acabou? Vai estimulando e obviamente aquela bolsa emergencial que tem que receber. Mas buscar, além da bolsa, algo mais. **Não é essa reciprocidade nesse sentido estreito: 'pra ganhar tem que fazer', não é isso; é fazer o trabalho completo de assistência e inclusão**. A grande resistência acho que no fundo é essa: **é mais cômodo só dar o dinheiro**. Acho que é isso, pra falar em português claro, é cômodo, e não precisa de estrutura nenhuma. **Só o recurso é pouco, agora, fazer além do recurso é muito trabalhoso e não tem aí a estrutura de base. Aí, sim, eu acho mais correto falar: 'não faz porque não dá'! Porque tem toda uma discussão simplista pra justificar porque não faz querendo dizer que isso é o certo. Não é o certo, o certo seria dar a assistência, orientação, qualificação profissional"**. (Secretário de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social de Campinas, economista, 30/06/2006).

É importante observar que, apesar de tamanho contraste de visões entre o Secretário de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social de Campinas e a equipe técnica e gestora do PGRFM junto à mesma, conforme foi possível perceber através do que foi exposto ao longo deste item, têm sido as idéias, concepções e valores das técnicas, ou seja, da burocracia de Estado, que têm prevalecido e orientado a implementação do PGRFM.

Finalmente, então, para retomar os principais pontos discutidos neste item, a fala da coordenadora do PGRFM, transcrita a seguir, sintetiza bem quais são estas concepções e referenciais que têm guiado a operacionalização do programa, e também constituído a base do sistema de crenças sobre o qual ele vem sendo reformulado:

"Eu acho que na equipe amadureceu muito a idéia do programa de transferência de renda como um direito, e a idéia de tentar organizar os programas que a gente tem no sentido de encaminhar para a renda básica de cidadania, e pra isso precisa rever valor e ele precisa abranger o maior número de pessoas possível, trabalhar pra que ele seja universal, mesmo que ele tenha um foco, que ele consiga atender todas as pessoas que estão dentro daquele foco. Então eu acho que na equipe isso amadureceu, em termos de discussão, de discutir o que é positivo e o que não é na questão da contrapartida e fazer uma discussão muito mais pela articulação, quando você consegue amarrar o que a família precisa de acompanhamento junto com os outros serviços, isso é muito mais eficiente do que você dizer 'não, isso é obrigatório, isso não é'. Então eu acho que o programa melhorou muito em termos desta ampliação da discussão com os parceiros, na responsabilização conjunta, e trabalhar inclusive com os parceiros que é um direito, porque continua a cobrança de que se a família receber uma transferência de renda, isso vai incentivar a que ela não busque emprego; existe ainda esta culpabilização da família, ela sendo responsável pela situação. Eu acho que esta visão foi ampliada, porque a gente tem que ter uma leitura maior, que não pode ser só por aí, que você precisa ter crescimento econômico pra conseguir resolver os problemas ligados à questão da renda, que o mercado de trabalho não é simples assim, que não é dando um curso de cabeleireira que você garante que ela vai ser incluída no mercado de trabalho, que tem também um problema de escolaridade, que você tem que estar olhando, então esta discussão toda amadureceu. Amadureceu também a identificação do perfil de família que a gente está atendendo, porque tem família que vai depender do programa a vida inteira dela, porque tem uma situação por trás que você não consegue garantir que depois de x meses ela não vá mais precisar de auxílio financeiro. Há outras famílias em que é tranqüilo, você consegue encaminhar para cursos, para outras coisas; ela tem um perfil diferenciado. Então isso facilitou bastante, de amadurecer o processo mesmo, de trabalhar conjuntamente. Eu acho que ter criado um grupo gestor do Renda Mínima facilitou bastante também, porque cada região tem a sua particularidade, então tem uma linha geral de funcionamento, mas ela é adaptada em cada região. E acho que outra coisa que avançou foi olhar pra estas famílias não pela transferência de renda, mas pra família

inserida na comunidade e com estas propostas de trabalho que você tem ali. A transferência de renda é um apoio. Mas você tem que ter uma proposta de acompanhamento independente daquilo, de transferência de renda, você tem que ter propostas de grupos de convivência. A gente tem diferenciado um pouco capacitação profissional dos grupos que têm muito mais um papel de fortalecimento da auto-estima, de convivência, do que de capacitação profissional, porque tem grupo de artesanato que não vai necessariamente gerar renda, vai fortalecer esta convivência entre as pessoas, vai melhorar os laços dela na comunidade. Agora a gente tem diferenciado um pouco a qualificação profissional: ela tem que ter uma carga horária maior, tem que ter uma articulação também com a escolaridade da pessoa, a vocação, a disponibilidade de crescimento do mercado de trabalho daquela região". (Glória, psicóloga, coordenadora do PGRFM de Campinas, 09/06/2006).

PARTE 2: TRAJETÓRIAS E CONDICIONANTES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS SUBJACENTES AOS PROGRAMAS

Na primeira parte deste trabalho, constituída pelos três capítulos anteriores, foram expostos, através dos seus discursos, quais são as opiniões, os valores e representações que gestores públicos e beneficiárias dos programas municipais de renda mínima de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos apresentam em relação a temas centrais no debate sobre políticas de transferência de renda. O capítulo 1 mostrou algumas visões que são compartilhadas pelas beneficiárias dos quatro programas estudados em relação aos mesmos. Provavelmente em decorrência de alguns atributos básicos que caracterizam a maioria destes programas na experiência brasileira, as beneficiárias do PAGRM[98] de Jundiaí, do PNF[99] de Santos, do PFA[100] de Santo André e do PGRFM[101] de Campinas demonstraram, através de seus discursos, que estes programas apresentam algumas implicações político-sociais comuns: conferem segurança para planejar o futuro, transmitem uma valorização da educação, representada sobretudo através do incentivo à manutenção das crianças na escola, promovem um aumento da auto-estima e socialização entre as beneficiárias, melhoria das relações familiares (resolução de conflitos, por exemplo), ocupação de espaços públicos, entre outros.

Já o Capítulo 2, no entanto, chama a atenção justamente para a distinção entre os valores e opiniões apresentados pelas beneficiárias dos quatro programas, refletindo as diferentes implicações político-sociais dos mesmos quanto a temas como pobreza e trabalho, direito e contrapartidas, cidadania e política. O Capítulo 3, por conseguinte, apresenta as visões e opiniões que predominam, em relação a estes mesmos temas, entre os gestores públicos de cada um dos programas. Também neste caso, foi possível verificar que não há um discurso comum aos gestores do PAGRM, do PNF, do PFA e do PGRFM. Ao contrário, são muito diferentes e, em certos aspectos, até opostos.

---

[98] Programa Produção Associada com Garantia de Renda Mínima.
[99] Programa Nossa Família.
[100] Programa Família Andreense.
[101] Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima.

Porém, se tanto o Capítulo 2 quanto o Capítulo 3 atestam, através dos discursos de beneficiárias e gestores, as diferenças entre os programas municipais de renda mínima de Jundiaí, Campinas, Santo André e Santos, o que a confrontação entre os dois capítulos também permite verificar é a coerência ou correspondência entre os discursos de gestores e beneficiárias de cada um dos programas, o que permite concluir que os mesmos apresentam concepções bem definidas, as quais são identificadas e ratificadas através dos discursos tanto de gestores quanto também das beneficiárias. Assim, esta correspondência entre discursos, por um lado, e a distinção entre os programas, por outro, mostra que eles são muito mais que meramente políticas de transferência de renda, e que seu conteúdo é constituído não apenas pelo benefício em dinheiro, mas também por valores, simbologias, idéias e visões de mundo, que se disseminam – ainda que não de maneira homogênea e livre de contestação – entre gestores e beneficiárias de cada um dos programas.

Mas se é verdade que os programas são diferentes, por que o são? O que faz deles diferentes? Esta parte se dedica a oferecer alguns elementos explicativos que permitam compreender porque o PAGRM, o PNF, o PFA e o PGRFM, ainda que partindo de uma mesma base, isto é, a transferência de renda, rumam para horizontes diferentes: para o da consolidação da renda mínima, no caso dos programas de Jundiaí e Santos, e para o da instituição e legitimação da renda básica, no caso dos programas de Santo André e Campinas.

Assim, através da caracterização e história político-institucional dos programas, descritas a seguir, será possível contextualizar como os embates e convergências entre burocracia de Estado e administração partidária condicionaram a definição de cada um deles.

CAPÍTULO 4: CARACTERIZAÇÃO E HISTÓRIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS DE RENDA MÍNIMA DE CAMPINAS, JUNDIAÍ, SANTO ANDRÉ E SANTOS

Campinas foi pioneira em implantar, em março de 1995, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM). Instituído pela Lei Municipal n.º 8.216, de 06/01/1995, no terceiro ano de mandato do ex-prefeito pessedebista José Roberto Magalhães Teixeira, o programa prevê a distribuição mensal, pela prefeitura, de um benefício em dinheiro às famílias cujos filhos e/ou dependentes, menores de 14 anos (exceção feita a este limite de idade nos casos em que sejam portadores de deficiência), se encontrem em situação de risco[102]. Além disso, também eram condições de elegibilidade para receberem o benefício que as famílias morassem comprovadamente no município de Campinas houvesse pelo menos dois anos, a contar da data de publicação da lei (janeiro de 1995) e que a renda mensal fosse inferior a R$ 140,00, ou que a renda mensal per capta fosse inferior a R$ 35,00, a qual seria então complementada pela renda mínima de modo a atingir este patamar[103], durante um período de 12 meses, renováveis por mais seis. Esta primeira lei que criou o PGRFM também previa o desenvolvimento, por parte do poder público (preferencialmente em parceria com entidades de assistência social não governamentais), de ações para orientação, acompanhamento e avaliação das famílias beneficiadas, as quais passaram a ser realizadas através das reuniões mensais dos grupos sócio-educativos.

Por meio do Decreto n.º 11.741, que regulamentou o programa, foram exigidas das famílias beneficiárias, como contrapartidas, que os filhos fossem levados regularmente aos postos de saúde da cidade, tendo assim suas carteiras de vacinação regularizadas; que aqueles em idade escolar estivessem matriculados nas escolas, com freqüência não inferior a 85% das aulas; e,

[102] Por situação de risco compreende-se, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, crianças e adolescentes a quem não estejam sendo garantidos os seus direitos, pelas políticas sociais básicas, no que tange à sua integridade física, moral, social e psicológica.

[103] Isto significa que, no momento em que entram para o programa, todas as famílias teriam, somando seus rendimentos ao benefício, uma renda *per capta* igual de R$ 35,00, a qual pode ser aumentada caso membros da família consigam algum emprego, por exemplo, o que não leva à perda ou diminuição do benefício.

finalmente, que as representantes das famílias beneficiadas freqüentassem mensalmente as reuniões dos grupos sócio-educativos, organizados por regiões, em grupos de 15, em que eram acompanhadas através de uma psicóloga e uma assistente social (cada dupla era responsável por 225 famílias). O programa era vinculado à Secretaria Municipal de Família, Criança, Adolescente e Ação Social[104].

No encalço do debate colocado pelo projeto do Senador Eduardo Suplicy, de 1991, o PGRFM foi concebido, no final de 1994, por iniciativa do prefeito de Campinas, Magalhães Teixeira (PSDB), a partir de elaboração que contou com os Secretários e Secretárias Municipais de Educação, de Família, Criança, Adolescente e Ação Social, e de Planejamento e Finanças. Ainda em dezembro de 1994, o prefeito enviou à Câmara Municipal o projeto de lei que criava o programa, o qual foi sancionado em janeiro de 1995, e já em fevereiro as primeiras famílias foram cadastradas, tendo as primeiras beneficiárias recebido o benefício em março. Portanto, foi um processo muito rápido de elaboração, decisão e implementação do programa (NEPP, 1996). Tal rapidez talvez reflita o comprometimento do governo – e do próprio prefeito – para com a criação do PGRFM, que foi considerado "a menina dos olhos" daquela administração do PSDB em Campinas. Segundo contam as coordenadoras e técnicas do programa, ele foi implantado com muito planejamento, e cresceu gradativamente, conforme foram sendo contratadas, através de concurso público, as duplas de assistentes sociais e psicólogas, que foram capacitadas para fazer o acompanhamento das famílias. Ao término de 1995, 1.982 famílias já haviam sido incorporadas ao PGRFM (NEPP, 1996: 23), que atingiu seu pico no primeiro ano da administração seguinte (1997), atendendo a cerca de 3.100 famílias, segundo afirmou a atual coordenadora do programa.

É importante observar que a forma adquirida pelo PGRFM beneficiou-se das experiências de programas anteriores desenvolvidos pela prefeitura, como o

[104] Informações obtidas através das leis e decretos municipais que instituem e regulamentam o programa e de documento elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência Social (Departamento de Operações da Assistência, Coordenadoria Setorial Trabalho e Renda) (mimeo).

Serviço de Atendimento à Família (SAF) e o Casa Amarela, ambos ligados, como também veio a ocorrer com o Renda Mínima, ao Departamento de Apoio à Família, Criança e Adolescente. Assim, apesar da inspiração advinda do projeto do Senador Eduardo Suplicy, o PGRFM tinha como principal intuito retirar das ruas o grande número de crianças que estavam longe da escola na ocasião (JUSTO, 2002). Desta forma, o programa tinha um foco muito claro sobre as crianças e adolescentes, tanto que, de acordo com a lei, poderiam ser incluídas apenas famílias com filhos cuja idade não ultrapassasse catorze anos, de modo que aquelas constituídas apenas por casais, ou aquelas com filhos já aptos para o trabalho, bem como pessoas solteiras,viúvas, enfim, sem filhos, ficavam excluídas de participarem do programa.

Outra característica importante instituída pelo PGRFM é a obrigatoriedade da assinatura e cumprimento, por parte das beneficiárias, de um Termo de Responsabilidade e Compromisso, o qual exige das mesmas, em contrapartida à concessão do benefício:

> "*Assegurar que a aplicação do subsídio se dê de acordo com o planejamento estabelecido em conjunto com o técnico social do Programa, privilegiando os aspectos relacionados à melhoria da qualidade de vida do grupo familiar: moradia, saúde, geração de renda, educação e alimentação;*
> *Garantir a freqüência na escola aos menores em idade escolar;*
> *Participar de atividades desenvolvidas por técnicos sociais do programa: grupo educativo mensal, técnicas de avaliação e outros*". (Prefeitura Municipal de Campinas, 1998[105]).

A existência deste termo de compromisso, com tal teor, indica que, apesar da inovação que o PGRFM representou no campo da assistência social, tendo simbolizado, mediante a concessão de um benefício em dinheiro, um avanço rumo

[105]Além disso, o Termo de Responsabilidade e Compromisso também exige dos beneficiários: "estar cientes de que qualquer informação falsa os sujeitará às penas cabíveis e à imediata suspensão do benefício; garantir atenção à saúde da criança/adolescente regularmente; apresentar atestado de freqüência dos menores em atividades complementares providas pela Prefeitura Municipal de Campinas ou Organização não Governamental (ONG); assegurar a não permanência dos menores nas ruas, evitando a exposição dos mesmos à violência, exploração, discriminação e outros riscos". (Prefeitura Municipal de Campinas, 1998).

a práticas menos assistencialistas, por outro lado, ele manteve, em seu desenho e operacionalização iniciais, certas normas e padrões de tratamento da pobreza tradicionais no Brasil, como é o caso da crença na necessidade de tutela, controle e exigência de contrapartidas (JUSTO, 2002: 107). No entanto, conforme já observado a partir dos discursos das técnicas do programa, este sistema de crenças que esteve presente na formulação e implementação do PGRFM foi gradativamente sendo abandonado e substituído por outro, pautado pela lógica do direito.

Por outro lado, uma característica importante da forma como era organizada a administração municipal na época em que foi implantado o PGRFM, e que refletia um olhar sobre a gestão pública que foi se consolidando na atuação da equipe técnica e gestora do programa, era a existência das Secretarias de Ação Regional (SARs), unidades descentralizadas da administração pública municipal que reuniam, em um mesmo espaço físico, diversos serviços sociais, ligados às secretarias de saúde, educação, habitação, assistência social, facilitando e incentivando deste modo o diálogo, a interação e articulação entre as áreas sociais.

A experiência notável e inovadora do PGRFM de Campinas inspirou a introdução de programas de transferência de renda em vários municípios, dentre os quais Santos, Jundiaí e Santo André. Por isso, o desenho inicial destes programas tende a ser muito parecido com o de Campinas.

Com base no mesmo diagnóstico a que se chegou em Campinas, de que a principal causa pela qual as crianças deixam de freqüentar a escola e vão para as ruas é a necessidade de trabalharem para complementar a renda familiar, o então prefeito de Santos, David Capistrano Júnior (PT), elaborou e enviou à Câmara Projeto de Lei que foi aprovado e sancionado em outubro de 1995, resultando na Lei n.º 1.416, de 04/10/1995, que criou o Programa de Apoio à Família (PAF), regulamentado através do Decreto Municipal n.º 2.649, e implementado no final de 1995. As primeiras famílias foram cadastradas em fevereiro de 1996 e começaram a receber o benefício em março do mesmo ano.

Como no caso de Campinas, o programa destinava-se a famílias com filhos ou dependentes menores de dezesseis anos que se encontrassem em situação de risco, que morassem em Santos houvesse pelo menos um ano e cuja renda mensal per capta fosse inferior a R$ 50,00. O benefício então concedido era fixo: no valor de R$ 50,00 para famílias com apenas um filho ou dependente e de R$ 80,00 para famílias com mais crianças. O pagamento durava por quatro meses, sendo renovável por mais quatro, perfazendo no máximo oito meses no total. É interessante notar que, segundo documento elaborado pela prefeitura de Santos, não houve renovação no programa das primeiras famílias beneficiadas, o que levou os técnicos a concluírem, intuitivamente, que elas haviam superado suas dificuldades financeiras mais graves. Este resultado foi considerado satisfatório, visto que, desde então, era considerado objetivo do programa contribuir, através de auxílio financeiro, para que as famílias se reestruturassem, sem criar relações de dependência e acomodação.

Em princípio, o PAF era coordenado por uma comissão intersetorial, formada por representantes das secretarias municipais de Higiene e Saúde, Educação e Ação Comunitária, pelas Administrações Regionais (AR's) dos Morros e Zona Noroeste, pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e pela chefia do Gabinete do Prefeito. De acordo com o decreto que regulamentava o programa, para a execução do mesmo, o município deveria ser dividido em regiões, a cada qual cabendo uma coordenação composta por representantes das Secretarias das áreas sociais e das Administrações Regionais. Tais coordenações tinham a atribuição de articular e mobilizar toda a potencialidade regional, através de parcerias com organizações não-governamentais (ONGs), a fim de atender imediatamente aos casos elegíveis para o recebimento do benefício. A inclusão no programa se dava a partir da indicação dos casos elegíveis, por parte de todos os órgãos municipais, ONGs e do Conselho Tutelar, para as coordenações regionais, que então os encaminhava para discussão junto à Comissão Coordenadora do PAF, a qual deliberava sobre seleção dos mesmos e distribuição dos benefícios. Deste ponto de vista, é possível dizer que, nesta primeira fase, embora houvesse uma descentralização

na execução do programa, com articulação intersetorial, havia entretanto uma centralização decisória, de modo que os profissionais que cadastravam as famílias não tinham autonomia para inseri-las. Esta é uma característica do programa que foi radicalmente modificada ao longo do tempo, conforme denunciaram os discursos das técnicas.

Como no caso de Campinas, também as beneficiárias de Santos deviam assinar um termo de compromisso, assumindo as seguintes responsabilidades: manutenção dos filhos na escola[106], desligamento dos mesmos de atividades ilegais (impedindo o trabalho infantil), provimento de alimentação, alojamento, vestuário e tratamento de saúde aos filhos (na medida de suas capacidades), recebimento de visitas domiciliares e comparecimento às atividades do programa, ou seja, as reuniões sócio-educativas. Revela-se, a partir deste termo, como em Campinas, a incorporação pelo programa de uma preocupação com o controle e com as contrapartidas das beneficiárias. No entanto, enquanto em Campinas esta preocupação deixou de existir, em Santos ela se intensificou com o tempo. Vale salientar que, conforme disposto no decreto n.º 2.649, o benefício do PAF não constituía direito, já que dependia da disponibilidade orçamentária advinda do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente[107].

O programa de Jundiaí também foi inspirado, de alguma maneira, no PGRFM de Campinas, porém é o que mais se diferencia dos outros três analisados neste estudo. Segundo contou a atual coordenadora do PAGRM, a idéia do programa surgiu a partir da discussão nacional originada pelo projeto do senador Eduardo Suplicy, mas principalmente depois da divulgação do programa de Campinas, que foi alvo de debate no programa Roda Viva, da TV Cultura. A Coordenadora de Projetos Especiais da Secretaria Municipal de Integração Social (SEMIS) de Jundiaí, tendo assistido ao programa, se interessou pelo assunto e começou a pesquisá-lo, a fim de formular um projeto para o município.

---

[106] Cabendo às escolas enviar às Coordenações regionais do programa relatórios mensais comprovando a freqüência e o aproveitamento dos alunos filhos de famílias beneficiárias.

[107] Informações obtidas em documento elaborado pela Secretaria de Ação Comunitária e Cidadania do município de Santos (mimeo) e nas leis e decretos municipais que instituem e regulamentam o programa.

> "Porém, por não concordar com o simples repasse de recurso financeiro, [ela] passou a estudar uma forma diferente de atuação, e acabou por conceber o programa como ele hoje se apresenta, ou seja, existe o repasse financeiro mediante a participação das pessoas diariamente a uma oficina para desenvolver alguma atividade, pois a sua idéia era que as pessoas, ao saírem do programa, tivessem melhores condições de gerar renda e superar a situação de pobreza. (...) Ela sempre teve essa idéia de desenvolver trabalhos que trouxessem a pessoa para um papel mais de promoção". (Miriam, coordenadora do PAGRM de Jundiaí, 30/05/05).

Conforme se percebe, o PAGRM foi concebido por uma assistente social da própria prefeitura, e contou, segundo disse a coordenadora, com o apoio de um sociólogo que também trabalhava na prefeitura. Também é importante mencionar que, desde sua concepção, o PAGRM se fundava na idéia de que não se pode transferir renda para as pessoas "de graça", isto é, de que a exigência de contrapartidas das famílias é essencial para o sucesso de um programa de transferência de renda, objetivado na superação da pobreza através da melhoria das condições de geração de renda das famílias pobres.

O PAGRM foi embasado, portanto, neste pressuposto, ao qual se juntou a experiência das "oficinas comunitárias geradoras de renda", que precederam o programa e de certa forma foram incorporadas ao seu *modus operandi*. Neste programa, técnicos da SEMIS iam até as comunidades carentes da periferia de Jundiaí ensinar trabalhos artesanais, como crochê e bordado, para as pessoas que tinham interesse e participavam das oficinas. As peças produzidas eram vendidas, sendo os "lucros" então auferidos utilizados para a compra de material e repartidos entre as pessoas que confeccionavam as peças.

Assim, conjugando a transferência de renda ao trabalho em oficinas, o desenho do programa conciliou a experiência prévia de trabalho da prefeitura com a formulação inovadora do repasse de recursos financeiros, porém priorizando, diferentemente do projeto Suplicy e mais do que o PGRFM de Campinas, a crença na necessidade da cobrança de contrapartidas.

Assim que o projeto foi definido, foi apresentado ao então prefeito, André Benassi (PSDB), que o aprovou e, mesmo antes de ter passado pela votação na

Câmara, a equipe que trabalharia com o programa já começou a ser formada, de modo que as assistentes sociais, técnicas da prefeitura, desde o início estiveram envolvidas na implementação do PAGRM. Para a seleção das primeiras famílias a serem beneficiadas, partiu-se de uma pesquisa a partir de quinze mil cadastros feitos através do atendimento no Plantão Social, dentre os quais foram escolhidas as cerca de cem famílias que se encaixavam nos critérios de elegibilidade e perfil do programa. Portanto, a implementação do programa já estava em andamento quando o projeto de lei foi para votação na Câmara Municipal.

Diferentemente do que aconteceu nos casos dos outros três municípios estudados, a aprovação do PAGRM em Jundiaí foi alvo de disputas na Câmara de Vereadores, pois além do projeto encabeçado pela Secretaria de Integração Social, na figura da Coordenadora de Projetos Especiais, também havia uma proposta para aprovação de um projeto muito parecido com aquele do Senador Suplicy (PT), de autoria de um vereador de oposição ao governo municipal (pessedebista). Segundo a coordenadora do PAGRM, a proposta da oposição "desconsiderava o trabalho realizado pela secretaria", fundamentado em pesquisas e na experiência anterior. Por isso, a Coordenadora de Projetos Especiais, juntamente com as demais técnicas da secretaria, liderou um movimento para mobilizar as comunidades em que já haviam sido dados os primeiros passos para a implementação do programa, o que resultou em uma passeata, realizada em frente à Câmara, para pressionar os vereadores em favor da aprovação do projeto da secretaria, que saiu de fato vencedor da disputa.

Percebe-se, portanto, que distintamente sobretudo do caso de Campinas, mas até mesmo do de Santos, e também do de Santo André, como será visto adiante, o PAGRM foi concebido e conclamado pela SEMIS, ou seja, pela burocracia de Estado, tendo recebido o apoio do governo, que em alguma medida comprou a idéia do programa, ainda que ela não tenha sido originária e nem uma bandeira de campanha dele.

Com a aprovação da Lei n.º 4.767, de 08/05/1996, e a regulamentação através do Decreto n.º 15.483, de 13/06/1996, o PAGRM foi implementado pela Secretaria Municipal de Integração Social, destinando-se à suplementação da

renda de famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza. As famílias beneficiárias devem comprovar residência em Jundiaí há pelo menos dois anos e renda mensal inferior ou igual a um salário mínimo (podendo ser inseridas famílias cuja renda ultrapasse este patamar, desde que o valor per capta não seja maior que um quarto de salário mínimo). O valor do benefício foi fixado: R$ 50,00 para o participante responsável e mais R$ 25,00 por filho menor de 12 anos, até o limite de quatro filhos, totalizando um beneficio máximo de R$ 150,00. Estes valores deveriam ser reajustados de acordo com o índice estabelecido para o funcionalismo público municipal, não podendo o total das despesas com o programa superar 1% das receitas correntes do Orçamento Municipal.

O grande diferencial do Programa Produção Associada com Garantia de Renda Mínima (PAGRM) está na exigência de que a representante da família inserida no programa participe de oficinas de trabalho (normalmente de artesanato), quatro horas por dia, de segunda à sexta-feira, por todo o período em que receber o benéfico, que era em princípio de doze meses e depois passou para dezoito. Além disso, também é cobrado delas a manutenção dos filhos na escola, com freqüência nunca inferior a 75% das aulas[108]. Distintamente dos outros programas, cuja principal preocupação, que inclusive motivou a criação dos mesmos, focava-se sobre as crianças, o PAGRM enfatizou as atividades nas oficinas de trabalho (ou grupos prestadores de serviços), o que demonstra que o mote do trabalho esteve presente como essência do programa desde a sua formulação inicial.

Outra singularidade do programa refere-se à previsão da participação de organizações comunitárias e associações de moradores na organização e gestão das oficinas de trabalho. Entretanto, embora prevista por lei, tal participação foi sempre muito restrita, tendo sido inclusive um dos entraves à ampliação do PAGRM na cidade. Segundo contou a coordenadora, foi possível instalar as oficinas de trabalho do programa em apenas seis bairros, devido à resistência das lideranças comunitárias. Mesmo aquelas que concordaram em estabelecer a

[108] Informações obtidas através das leis que instituíram e regulamentam o programa e de entrevista com a coordenadora do programa.

parceria com a prefeitura acabaram abandonando suas funções dentro do programa, como a gestão das oficinas conjuntamente com representantes da SEMIS e das beneficiárias, a elaboração do projeto de trabalho, a disponibilização de instalações físicas e equipamento necessário para a execução do projeto de trabalho e a administração dos recursos financeiros oriundos da venda da produção das oficinas.

Tal resistência das lideranças comunitárias parece dever-se ao fato de que, embora a prefeitura tenha aberto a elas a possibilidade de participação junto à execução e até gerência do PAGRM, a iniciativa em relação à criação do programa não surgiu de uma demanda delas – diferentemente do que aconteceu no caso do PFA, conforme será visto adiante –, que receberam o "pacote" pronto e acabaram não comprando a idéia do programa, cujo termo de parceria, como visto acima, exige das associações que elas representavam uma responsabilidade relativamente grande. Também é válida e complementar a esta a hipótese explicativa dada pelo presidente de uma das associações de moradores de bairro que acolheu o programa: para ele, embora o PAGRM tenha trazido muitas e perceptíveis melhorias para o bairro (aprendizado das famílias, melhoria das condições de nutrição das crianças, entrada e circulação de dinheiro no comércio local), a maioria das lideranças comunitárias acaba se opondo a apoiá-lo por motivações políticas, isto é, por rejeitarem o governo pessedebista que o criou e administra.

Sem a adesão das lideranças, que não se mostraram efetivamente dispostas a oferecerem contrapartidas à implantação das oficinas do PAGRM nos bairros, o funcionamento do programa foi readaptado às possibilidades da secretaria. Como as parcerias com as associações comunitárias constituem um dos elementos-chave do programa, visto que cabe a elas disponibilizar espaço e equipamentos para o funcionamento das oficinas, a expansão do programa, que, segundo informou a coordenadora, deveria ter chegado a incluir 400 famílias entre 1997 e 1998, ficou comprometida. Logo, a cobertura do PAGRM tem se mantido bastante limitada desde que foi implantado, em torno de apenas 155 famílias.

O programa de Santo André é o mais recente dos estudados aqui, tendo sido lançado no mandato subseqüente àquele em que surgiram e foram implementados os outros três. Com a mesma denominação do de Campinas – Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) –, foi instituído no primeiro ano de governo do prefeito Celso Daniel (PT), inicialmente através da Lei n.º 7.472, de 04/03/1997, a qual foi substituída, ainda no mesmo ano, pela Lei n.º 7.567, de 01/12/1997. Portanto, o programa só começou a ser implementado de fato no início de 1998, a partir da integração de ações das secretarias de Cidadania e Ação Social, Desenvolvimento Urbano e Habitação, Desenvolvimento Econômico, Saúde, Cultura, Esporte e lazer e do Núcleo de Participação Cidadã. Tais ações faziam parte de um projeto piloto, nomeado Programa Integrado de Inclusão Social, que, após ter sido testado e aprovado em quatro favelas do município, foi consolidado com a denominação de Programa Santo André Mais igual, cuja intenção é a de promover a inclusão social a partir das dimensões urbana, econômica e social (supondo a multidimensionalidade da pobreza)[109].

Como nos casos de Campinas e Santos, o programa de renda mínima de Santo André, chamado em princípio genericamente de "Família Cidadã", foi desenhado como um mecanismo de complementação de renda para famílias com filhos e/ou dependentes menores de 15 anos e em situação de extrema pobreza e risco. O programa destinava-se, em seu começo, a famílias que vivessem comprovadamente no município de Santo André houvesse pelo menos três anos, residissem em núcleo de favelas (que passavam por ações de urbanização), e tivessem renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo – a qual seria então complementada pelo benefício, de modo a atingir este parâmetro. O benefício, variando entre um quarto e 110% do salário mínimo, era concedido por um período de seis a 18 meses. As famílias inseridas no programa deviam comprometer-se a: manter os filhos e/ou dependentes com idade entre seis e catorze anos e os adolescentes com até 18 anos matriculadas na escola e/ou ensino supletivo; garantir sua freqüência à escola; levá-los ao Sistema de Saúde

[109] Segundo documento da prefeitura encontrado no site: www.santoandre.sp.gov.br, em junho de 2003.

Pública e, no caso daqueles com menos de seis anos, manter a carteira de vacinação regularizada; finalmente, participar do conjunto de ações sócio-educativas que integram o programa e que articulam serviços públicos e privados nas áreas de educação e formação profissional, assistência social e cidadania, geração de emprego e renda, saúde, desenvolvimento urbano e habitação, e cultura, esporte e lazer[110].

Segundo o texto da lei que regulamentava o programa, o PGRFM de Santo André visava ao fortalecimento e ao desenvolvimento das famílias que se encontrassem em situação de pobreza, através de um conjunto articulado de ações sócio-educativas que, segundo outro documento elaborado pela prefeitura, conjuntamente com a complementação de renda, permitiria identificar as potencialidades e problemas das famílias, de modo a orientá-las para serviços capazes de aproveitar as potencialidades e sanar os problemas. De acordo com dados disponibilizados na Internet através deste documento, em junho de 1998 foram inseridas as primeiras 105 famílias (somando 505 pessoas), que recebiam um benefício cujo valor médio era de R$ 161,00. Já em abril de 2000, 758 famílias eram beneficiárias do programa (totalizando 2.070 pessoas), recebendo um benefício cujo valor médio mensal era de R$ 194,70[111]. Já segundo o Secretário de Inclusão Social, o programa, com este desenho, atingiu o seu pico de atendimento no final do ano 2000, quando cerca de 950 famílias receberam o benefício.

Embora a introdução de uma política de transferência de renda estivesse presente no programa de governo do PT para o município, segundo contou uma das técnicas entrevistadas, o programa de renda mínima foi demandado pela população em uma das primeiras plenárias do Orçamento Participativo (OP), o que acelerou o processo de implementação do mesmo, conjuntamente com as demais ações do Santo André Mais Igual (SAMI), que priorizou territorialmente as

[110] Segundo documento da prefeitura encontrado no site: www.santoandre.sp.gov.br, em junho de 2003.
[111] Segundo documento da prefeitura encontrado no site: www.santoandre.sp.gov.br, em junho de 2003.

regiões em que houve maior participação da comunidade no OP[112]. Assim, o que chama a atenção nesta primeira fase do programa é a importância dada às ações sócio-educativas e à integração do programa com as outras políticas da área social, o que era facilitado pela focalização do programa, junto com as demais ações do SAMI, em quatro núcleos de favela da cidade: Capuava, Quilombo II, Sacadura Cabral e Tamarutaca. Nesta primeira etapa, grande parte das famílias beneficiadas utilizou os recursos do programa para investir em habitação, visto que as favelas onde moravam estavam passando por um processo de (re)urbanização.

É importante frisar, enfim, que o programa de renda mínima de Santo André, assim como o PGRFM de Campinas, e diferentemente do PAGRM de Jundiaí, foi introduzido no município como diretriz de governo do PT, como parte integrante do SAMI, "menina dos olhos" da Secretaria de Inclusão Social e do governo de Celso Daniel. Além disso, foi muito bem aceito pela população e especialmente pelas lideranças comunitárias dos bairros que cobriu (diferentemente do que aconteceu em Jundiaí), já que refletiu uma demanda feita por elas mesmas no Orçamento Participativo.

Um último elemento a mencionar em relação à implementação do programa de renda mínima em Santo André refere-se à participação do Instituto de Estudos Especiais (IEE), ligado à Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, que ofereceu apoio, supervisão e metodologia de trabalho para a capacitação das técnicas da prefeitura encarregadas da realização das reuniões sócio-educativas. Tal apoio foi muito valorizado pelas técnicas e talvez seja uma das chaves explicativas da forma de atuação que predomina entre elas na condução do trabalho junto às famílias do programa desde então.

Neste mandato dos governos municipais que vai de 1997 a 2000, ao passo que a primeira versão de um programa de renda mínima estava sendo introduzida em Santo André, as versões dos programas anteriormente implementados nos

[112] Na verdade, a seleção das áreas a serem atendidas pelo programa constou de duas etapas: a primeira considerou critérios técnicos (sócio-econômicos, urbanísticos e ambientais), da qual resultou uma lista de possíveis áreas favoráveis à ação; a segunda, de caráter político, priorizou, dentre estas regiões, aquelas dujas comunidades demonstraram maior organização, dada pela participação no OP.

outros municípios, com exceção do de Jundiaí, passaram por algumas reformulações.

Em Campinas, depois da morte do prefeito Magalhães Teixeira, em janeiro de 1996, um ano após o lançamento do PGRFM, o vice, Edvaldo Orsi, assumiu a administração do município no último ano de mandato, mas não conseguiu se reeleger. Quem assumiu a prefeitura em seu lugar foi Francisco Amaral, tendo o governo municipal passado das mãos do PSDB para as do PPB. Durante os três primeiros anos de governo, o PGRFM manteve-se inalterado: segundo a atual coordenadora, não houve novos investimentos e nem uma ampliação significativa, tendo o número de famílias beneficiadas apenas atingido a meta prevista ainda pelo governo anterior (em 1997). Porém, por parte da equipe técnica que executava e gerenciava o programa, e que foi mantida, começaram a surgir os primeiros questionamentos em relação ao desenho do mesmo, principalmente quanto à forma de acompanhamento das famílias, cujo potencial se reduzia devido ao grande número de famílias por que era responsável cada dupla de técnicas: 225. Também foi quando começaram a surgir os primeiros questionamentos e discussões a respeito da obrigatoriedade das reuniões sócio-educativas, com a qual as técnicas foram gradativamente deixando de concordar.

Do ponto de vista governamental, uma mudança estrutural importante introduzida, não diretamente no PGRFM, mas que repercutiu sobre ele, foi a extinção das Secretarias de Ação Regional (SARs), tendo cada secretaria municipal implantado e organizado nas regiões da cidade as suas próprias unidades descentralizadas, as quais deixaram de se localizar unificadamente nos mesmos espaços físicos em cada região, o que dificultou a articulação intersetorial que antes vinha se fortalecendo na forma de operacionalização das políticas sociais na cidade, e que neste período acabou se perdendo um pouco, exceto pelo investimento pessoal das técnicas.

Já algumas modificações específicas no PGRFM foram feitas pelo governo em dezembro de 1999, através da promulgação da Lei n.º 10.392, que visava reestruturar o programa. A nova lei estabeleceu um aumento no valor base para o cálculo do montante a ser recebido por cada família, que deixou de ser R$

35,00 *per capta*, passando a 55 UFIR (ficando o benefício concedido a cada família restrito ao teto de 420 UFIR). (Prefeitura Municipal de Campinas, 1999). Entretanto, como este aumento ficou condicionado à disponibilidade orçamentária e financeira do município, até hoje ele não se efetivou.

Dentre as modificações da nova lei, foi importante a introdução da possibilidade de que famílias com residência um pouco mais recente no município de Campinas pudessem ter acesso ao programa. Com a nova lei, o critério passou a ser a residência de no mínimo quatro anos na cidade, mas considerado o momento de cadastramento (e não mais o da promulgação da lei anterior).

Outra mudança foi a integração ao programa de ações voltadas para a alfabetização, a profissionalização e também para a inserção das beneficiárias no Programa de Geração de Rendas (PRORENDAS), indicando o intuito de promover a autonomização econômica das famílias. (Prefeitura Municipal de Campinas, 1999). Estas inovações introduzidas ao modo de funcionamento e acompanhamento das famílias do programa, qualificadas pela atual coordenadora como parte da "onda do empreendedorismo", ao que parece, não por acaso foram adotadas por iniciativa do governo pepebista: partem do exemplo da experiência que vinha sendo realizada pela prefeitura de Santos, também sob governo do PPB, junto ao programa municipal de renda mínima, renomeado Programa Nossa Família (PNF). Porém, enquanto em Santos tal desenho de programa se consolidou, em Campinas, diferentemente, a adoção destes procedimentos ligados à alfabetização, e principalmente à profissionalização das beneficiárias, bem como à geração de renda por vias empreendedoras, não obteve adesão da equipe técnica e, como foram introduzidos apenas no último ano do mandato de Chico Amaral, que não se reelegeu, foram logo abandonados pelas técnicas em sua rotina de trabalho, ainda que estejam formalmente presentes na lei que regulamenta o programa até hoje. Assim se referiu a coordenadora do PGRFM às medidas introduzidas neste período na execução do programa:

> "Teve uma época, acho que foi no governo do Chico Amaral, em que foi instituído como obrigatório ela fazer curso, aquelas que não tinham completado até a quarta série, fazer a FUMEC (alfabetização de

> adultos), e participar de algum curso profissionalizante. Além disso, que a gente encaminhasse todas as famílias que tinham um perfil empreendedor – porque teve uma onda do empreendedorismo – pro Pró-Rendas, por exemplo. Então isso já foi obrigatório também e não funcionou no sentido de ser emancipatório na renda. No Pró-Rendas, o que que acontecia? A família passava do Renda Mínima para o Pró-Rendas, que fornecia um empréstimo pra ela montar um negócio próprio, e o negócio dela não durava muito tempo e ela não conseguia pagar. Ficava como uma extensão: 'vou ter este acréscimo financeiro'. Então também não funcionou muito bem. Foi bem pequeno o número de famílias". (Glória, psicóloga, coordenadora do PGRFM de Campinas, 09/06/2006).

Portanto, a tentativa de modificação do PGRFM por parte do governo pepebista, a despeito da institucionalização formal dos procedimentos que se buscava introduzir ao *modus operandi* do programa, não obteve êxito devido, por um lado, à força da burocracia de Estado, que resistiu à consolidação de práticas com as quais não concordava (ou que não eram de seu interesse implantar); por outro, à pouca capacidade do governo em conquistar ou convencer a equipe técnica em favor das medidas que buscava implementar e das idéias que as sustentavam. E, na verdade, nesta ocasião, já estava bem avançado junto à equipe técnica do PGRFM o debate – sobre as causas da pobreza, as possibilidades de inserção da mão de obra disponível no mercado de trabalho, e o papel e modelos de programas de transferência de renda – que levou, ao contrário do que pretendia o governo pepebista através das medidas introduzidas no PGRFM, de reforço da cobrança de contrapartidas, à extinção das mesmas no governo seguinte (2000-2004), assumido pelo PT.

Em Santos, foi o PT que não se reelegeu para a prefeitura no mandato 1997-2000. Porém, chama a atenção o fato de que foi escolhida e convidada pelo prefeito Beto Mansur, do PPB, para ocupar o cargo de Secretária de Ação Comunitária, a ex-presidente do Fundo Social de Solidariedade durante o governo petista de Telma de Souza na cidade (1989-1992), e que havia sido, no mandato subseqüente (1993-1997), Secretária de Cidadania e Ação Social em São Vicente, no governo Luca, também do PT. Portanto, a Secretária de Ação Comunitária,

filiada ao PT, assumiu a pasta num governo de oposição, o que a deixou numa posição politicamente delicada:

> "Na verdade, a reação foi muito complicada. Eu sofri bastante no começo, por ambos os lados: para o PT eu era uma traidora, e para o PPB eu era um inimigo". (Ex-secretária de Ação Comunitária do município de Santos, 03/02/2006).

No entanto, a secretária conseguiu contornar a situação, tanto que se manteve no cargo na segunda gestão do prefeito Beto Mansur, que se reelegeu pelo PPB para a gestão 2001-2004. A justificativa pela qual, segundo a ex-secretária, ela conseguiu legitimidade para continuar governando baseou-se no discurso da supremacia da competência técnica, contraposta à politização partidária:

> "A interferência política era praticamente zero. Isso eu consegui e foi muito legal. Acho que isso tem muito a ver com a minha história também. (...) Eu comecei na área pública no governo do PT, o que foi uma experiência muito boa e muito legal, no governo da Telma, e depois lá em São Vicente também, e então eu quis me filiar, até mesmo para ter uma experiência partidária que é uma coisa que, decididamente, eu não gosto. Quando eu voltei para Santos, eu era filiada ao PT, e o prefeito aceitou essa condição e em nenhum momento ele pediu que eu me 'desfiliasse', em nenhum momento! Ele só perguntou para mim se eu sabia o que ia acontecer comigo, mas eu não tinha a menor noção do que ia acontecer em termos partidários mesmo. Eu era noticia de jornal dia sim, dia não, ou quase todo dia. Me mantive filiada, porque eu não queria fazer nada que pudesse configurar que eu estivesse mudando de lado. Eu não estava mudando de lado. O meu lado é o meu compromisso com o trabalho, e isso é uma coisa que eu queria que ficasse muito clara. Eu não estava mudando de lado para A, B, C ou D. Não, na verdade era um lado só, não importa se eu estou trabalhando para o governo A, ou o governo B ou o C. O meu compromisso era com a população. Claro que eu sou extremamente fiel a quem eu trabalho, mas o meu compromisso é com a população. (...) Com o tempo, as pessoas ligadas ao prefeito que me viam como inimiga perceberam que eu não era inimiga, e entenderam essa questão que acho que para mim foi o

> melhor de tudo, profissionalmente falando: que o reconhecimento do meu trabalho é pelo aspecto técnico, que era sempre o que eu queria. Então na verdade eu sou uma técnica e eu sou reconhecida como uma técnica nesse meio todo. Então acho que foi isso que me permitiu sobreviver nesse meio político, e eu acho que a área de assistência é isso: é uma área técnica, não é uma área que tem que ter interferência política; ela não pode ter. Eu acho que é desastroso quando é dado um enfoque político e, principalmente, político-partidário, com finalidades eleitoreiras. Eu acho que é desastroso. (...) Realmente foi um processo muito rico que permitiu a consistência e a consolidação de uma política de assistência pública na cidade. Então foi um trabalho de muitos anos e um trabalho extremamente técnico... Foi o que prevaleceu, o respeito ao conhecimento técnico. É claro que a questão política é importante e tem que ser feita, obviamente, mas o que prevaleceu foi o aspecto técnico". (Ex-secretária de Ação Comunitária do município de Santos, 03/02/2006).

Já em janeiro de 1997, o recém empossado governo pepebista enfrentou uma ação do Ministério Público, em virtude do Programa de Atenção à Família (PAF) dispor dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para o pagamento do benefício, o que não era permitido juridicamente, a menos que houvesse aprovação do próprio Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Foi realizado, então, um estudo para definir de onde sairiam os recursos para financiar o programa, ao fim do qual foi promulgada uma nova lei municipal (n.º 1.631, de 36/11/1997), estabelecendo que o gastos com o mesmo deveriam onerar o orçamento municipal. Resolvido este problema jurídico, o programa passou a ser rediscutido e reformulado: o Conselho Municipal de Assistência Social foi incluído na Comissão do PAF e uma nova concepção foi incorporada ao programa, enfocando as famílias como núcleo central de atuação e ações intersetoriais como pressupostos da assistência social. Na verdade, o foco sobre a família – muito mais do que sobre a comunidade – e a busca da integração entre as políticas sociais foram dois traços marcantes deste processo de reformulação.

No que se refere à operacionalização do programa, foi criado um plano de atendimento individualizado às famílias, o chamado Plano de Atendimento Personalizado, a partir do qual as técnicas do programa definem uma forma específica de intervenção junto às famílias, e também o Plano de Aconselhamento Financeiro, a ser seguido por elas na utilização do benefício financeiro concedido pelo programa.

Do ponto de vista institucional, o programa ganhou eficácia com a criação, entre 1998 e 1999, dos Centros de Referência Social (atualmente, seis ao todo), que descentralizam regionalmente a ação da assistência social, levando-a para mais perto das comunidades alvo de suas políticas. No caso do programa de renda mínima, esta proximidade facilitou o acompanhamento técnico das famílias atendidas.

Para entender o mote destas mudanças na política de assistência social em Santos, vale atentar para as explicações e comentários da Ex-secretária de Ação Comunitária. Segundo ela, a administração da secretaria nestes dois mandatos do PPB não seguiu a diretrizes políticas, mas técnicas; não seguiu, portanto, ao programa de governo lançado em campanha, exceto pela criação de um programa de valorização do idoso, chamado “Vovô Sabe Tudo”. Segundo ela, recebeu autonomia do prefeito para administrar a secretaria segundo a competência técnica que tinha adquirido pela formação e pelos anos de trabalho na área e, desta forma, ela diz ter procurado dar seqüência e aprimoramento à política de assistência social que começou a ser organizada na cidade durante o governo Telma de Souza (PT). Assim, o que guiou as ações adotadas pela secretaria, na opinião da ex-xecretária, foram três parâmetros: o ordenamento jurídico-constitucional estabelecido sobretudo através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o conhecimento técnico da área e, finalmente, a experiência acumulada pela secretária e também pela equipe da prefeitura no campo da assistência social. Segundo ela:

> “A gente veio de uma linha de militância e de experiência na área, de respeito a todo um trabalho de construção de uma área que era o que acontecia aqui em Santos. E aí a gente até coloca como marco 89

> mesmo, com a mudança da constituição mesmo, com toda a formulação, que surge a Lei Orgânica da Assistência. E com respeito a essa historia toda de experiência, a gente tem funcionários muito bons, que têm essa história todo esse tempo e que têm experiência acumulada que você não encontra em lugar nenhum. Então eu sinto que Santos pode ser visto nessa área como um laboratório e como uma cidade que vale a pena explorar novas experiências, porque nós fomos entrando em um nível de sofisticação muito interessante e que vale a pena mesmo aproveitar todo esse conhecimento e experiência acumulada para explorar outros caminhos. (...) Então, não foi baseado mesmo no programa de governo. Foi baseado na constituição federal, no ordenamento jurídico que foi se criando ao longo desse caminho. Tudo isso numa evolução permanente, aliando a experiência, o conhecimento, o técnico, o jurídico, as diretrizes nacionais e estaduais, mas respeitando muito a nossa historia". (Ex-secretária de Ação Comunitária do município de Santos, 03/02/2006).

É importante reconhecer, no entanto, que por trás da aparente inocência do discurso apolítico e apartidário, encoberto pelo da competência técnica, escolhas são feitas e decisões são tomadas, seguindo valores e visões de mundo que inevitavelmente têm um teor político. A análise dos discursos da equipe técnica e gestora do PNF, apresentada no capítulo anterior, mostrou claramente a existência de um viés orientando os procedimentos adotados na operacionalização do programa, o qual reflete uma maneira de enxergar o mundo.

Como salientaram Cohn (2000) e Almeida (2006), a exacerbação das capacidades técnico-burocrático-administrativas, paralelamente à desqualificação da arena política como *lócus* privilegiado das decisões público-estatais, tem contribuído, desde os anos 1990 no Brasil, para o esmorecimento da visibilidade da questão social e do conflito na sociedade. Em síntese, a resolução de problemas sociais, como o combate à pobreza, dependeria, deste ponto de vista, da eficácia da aplicação de saberes técnicos, obscurecendo com isso a idéia da necessidade de rompimento das bases de sustentação do poder para eliminação das desigualdades sociais.

Em Santos, apesar da defesa do caráter apolítico da gestão da Secretaria de Ação Comunitária e Cidadania (SEAC), não deixa de ser intrigante que o PNF, assim como o seu antecessor, o PAF, estivesse vinculado ao gabinete do prefeito. Segundo a ex-secretária, isso se deveu ao intuito de que ele adquirisse a marca de um programa de governo e não apenas da secretaria, dado o seu caráter politicamente estratégico.

Ao longo das duas administrações do PPB, houve investimento no programa, principalmente através do aumento do valor do benefício e da ampliação do tempo de duração do mesmo, isto é, de vinculação das famílias ao programa. As mudanças que foram incorporadas ao funcionamento do programa foram transformadas em lei apenas em 2003, quando o programa passou a se chamar Nossa Família (PNF)[113].

Assim, através da Lei n.º 2.138, de 29/09/2003, o programa teve sua duração ampliada para até 18 meses, e o valor da renda familiar per capta abaixo da qual uma família faz jus ao benefício aumentou de R$ 50,00 para R$ 120,00. O valor do benefício também foi aumentado: para R$ 120,00 no caso de família com filho único, aos quais podem ser somados mais R$ 60,00 por filho no caso de famílias com mais de um filho, sendo o valor máximo de R$ 240,00. O tempo mínimo de moradia em Santos necessário para o requerimento do benefício passou a ser de apenas um ano. E desde 2004, um novo decreto (n.º 4.214, de 20/02/2004) passou a regulamentar o programa. Algumas características importantes foram institucionalizadas através dele: a execução descentralizada através dos quatro Centros de Referência Social (CRS), o estabelecimento de uma Comissão do PNF, composta por representantes das Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Ação Comunitária e Cidadania, do Fundo Social de Solidariedade, dos Conselhos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Departamentos de Assuntos Comunitários da Zona Noroeste, dos Morros e da Área Continental. A esta comissão cabe articular,

[113] Informações obtidas em documento elaborado pela Secretaria de Ação Comunitária e Cidadania do município de Santos (mimeo).

junto às secretarias municipais, a priorização do atendimento às famílias beneficiárias do PNF.

O decreto também estabeleceu como documento necessário para a inclusão das famílias a assinatura obrigatória de um Termo de Compromisso, por meio do qual as famílias concordam em participar de reuniões sócio-educativas, de geração de renda, capacitação e alfabetização, comparecer aos atendimentos agendados junto à rede de serviços públicos e cumprir as propostas acordadas no Plano de Atendimento Personalizado. Este plano também teve seu conteúdo especificado neste decreto: metas e ações a serem cumpridas pelos membros da família, de modo a se obter "meios para que a família desenvolva sua capacidade de reflexão acerca de suas vivências, objetivos, dificuldades, convivência familiar e comunitária, tendo por base princípios de cidadania e construção de projetos de vida" (Decreto n.° 4.214, de 20 de fevereiro de 2004), e assim possa se tornar "protagonista de seus direitos e deveres" (conforme explicitado em documento da SEAC)[114]. De acordo com o decreto, a renovação do benefício às famílias, a cada seis meses, pode ocorrer mediante as seguintes condições: quando do cumprimento do Plano de Atendimento Personalizado pela família e quando "a problemática" que ela enfrenta não tiver sido resolvida no prazo concedido.

Finalmente, o decreto estabeleceu as atribuições da equipe técnica responsável pela operacionalização do programa, dentre as quais: acompanhar semanalmente as famílias incluídas, elaborar o Plano de Atendimento Personalizado, conjuntamente com cada núcleo familiar, verificar a cada quinze dias a freqüência e o desempenho escolar dos filhos de beneficiárias do programa, promover a inclusão dos membros da família em atividades culturais, esportivas e de lazer (principalmente crianças e adolescentes), e em cursos profissionalizantes e auxiliá-los na inserção no mercado de trabalho (Decreto n.° 4.214, de 20 de fevereiro de 2004).

Todos estes procedimentos de operacionalização do PNF, estabelecidos no decreto que o regulamenta, reforçam as conclusões obtidas a partir dos discursos da equipe técnica do programa e que indicam qual é o sistema de crenças que o

[114] Informações obtidas nas leis e decretos municipais que instituem e regulamentam o programa.

sustenta, bem como qual a orientação política a que ele se vincula. Percebe-se, assim, que o PNF se inscreve no hall das políticas sociais ativas, com um caráter fortemente intervencionista. Como demonstram os termos do decreto, o PNF tem um parâmetro individualizado de atuação, que não se baseia na coletividade, mas em casos particulares, referindo-se sempre ao núcleo familiar. Também é centrado no controle sobre as famílias – como atestam as inúmeras atribuições da equipe técnica – e na cobrança de contrapartidas – cujos ícones são o detalhado termo de compromisso[115] e o Plano de Atendimento Personalizado:

> "A respeito do plano de atendimento personalizado, que é, para mim, aquela coisa da sofisticação, que também é uma coisa óbvia. Se você quer promover uma mudança profunda, tem que ser o mais personalizado possível, não adianta você estabelecer padrões. Cada família tem uma historia diferente, cada família tem um processo, e você tem que conseguir captar o que é mais peculiar e especifico daquela família e em cima disso você constrói, junto com a família". (Ex-secretária de Ação Comunitária do município de Santos, 03/02/2006).

Enfim, é importante frisar que estas características, procedimentos e exigências do PNF, legalmente institucionalizadas, são de fato as diretrizes da atuação prática das técnicas que executam o programa, segundo elas próprias confirmaram. Neste caso, a aprovação da lei e do decreto que regulamentam o programa reflete o intuito de institucionalizar práticas e procedimentos que foram se estabelecendo e se consolidando na rotina de trabalho e operacionalização do programa pela equipe técnica.

Aliás, de acordo com o que disseram a Ex-Secretária de Ação Comunitária e a coordenadora do PNF, as reformulações por que passou o programa foram

[115] O termo de compromisso exige o comprometimento da responsável pela família beneficiária perante o programa em relação a dez itens, dentre os quais: garantir o comparecimento dos membros da unidade familiar aos serviços e programas indicados no Plano Individual de Atendimento; prestar todas as informações solicitadas pelos técnicos; comprovar que todos os filhos de zero a dezesseis anos estão matriculados nos serviços destinados à sua faixa etária; garantir e acompanhar a freqüência regular e a progressão escolar dos dependentes; prover, na medida da sua capacidade, alimentação, alojamento, vestuário e tratamento de saúde aos dependentes; cumprir integralmente o Plano Individual de Atendimento; cumprir integralmente o Plano de Aconselhamento Financeiro (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS, Termo de Compromisso e Responsabilidade do PNF, s/d).

fruto justamente da experiência de trabalho da equipe técnica e gestora ao longo dos anos, cujas concepções, acertos e enganos, foram discutidos e incorporados ao desenho do programa. Tendo em vista que, de acordo com o depoimento da ex-secretária, não houve interferência partidária na definição do desenho do programa, e mesmo a sua própria trajetória pessoal, cujo envolvimento com o governo pepebista não era orgânico, é plausível a assertiva de que, respaldada pela legitimidade da competência técnica, a reformulação do programa tenha se baseado sobremaneira na experiência da própria equipe que o executava e, ao mesmo tempo, em certa medida o gerenciava:

> "Todo processo de reformulação se deu através da análise tanto da comissão que acompanhava, e principalmente do trabalho dos técnicos, que foram totalmente ouvidos nesse processo. Todas essas idéias foram vindo em cima das opiniões dos técnicos. Então a gente consegue chegar nessas formulações por conta de uma história, de um processo. Eu não tenho dúvidas disso e do respeito aos profissionais e de todos os parceiros ao longo desse processo". (Ex-secretária de Ação Comunitária do município de Santos, 03/02/2006).

Desta forma, é possível concluir que, talvez por conta de uma certa omissão do governo pepebista em Santos quanto à política de assistência social, que não era uma prioridade de governo para o partido, tanto que a pasta foi alocada para uma pessoa que não pertencia aos quadros do PPB – muito pelo contrário –, o PNF foi se consolidando através de uma gestão técnico-burocrático-organizacional. Em outras palavras, foi a burocracia de Estado quem mais contou para a definição do que é hoje o programa. Isto não significa, entretanto, que o seu gerenciamento esteja livre de qualquer influência política. Esta é visível não apenas na escolha da via do empreendedorismo, que almeja dar subsídios para que os pobres se transformem em empreendedores e assim conquistem autonomia para guiarem suas vidas, a despeito da instituição do desemprego estrutural pela lógica mercantil (ALMEIDA, 2006: 125), mas também em outras escolhas. Três delas valem menção aqui: a primeira refere-se à opção pela

qualidade do acompanhamento, em detrimento do aumento da cobertura do programa, cujo atendimento se manteve restrito a 400 famílias:

> "Aumentar a qualidade do benefício no lugar de aumentar o número de famílias atendidas foi a opção que a Secretaria de Ação Comunitária e Cidadania de Santos entendeu a mais acertada para a *inclusão social definitiva* de cada uma das famílias que passam pelo programa". (Documento sobre o PNF elaborado pela SEAC e disponibilizado no site da prefeitura: www.santos.sp.gov.br).

Tal opção revela o primado da focalização em relação à universalização, que, casado com a exigência de contrapartidas, indica para o PNF um caminho contrário ao da instituição, legitimação e efetivação de direitos.

A segunda escolha diz respeito à forma como funciona a integração entre as políticas sociais no que se refere ao PNF. Ela é encarada sob o ponto de vista da priorização das famílias beneficiárias do programa nos demais serviços e políticas sociais:

> "Então, é entender que você tem que priorizar a inserção daquela criança que é acompanhada dentro do programa 'Nossa Família' na creche, na escola... Dar prioridade e não tratar dentro daquela fila comum. (...) Desde os diferentes olhares, o que permite essa evolução, esse crescente e permanente aprimoramento dos programas, mas que são interlocutores no âmbito das suas políticas, das suas secretarias, e que são facilitadores no sentido da inserção dessas famílias...Por quê? Porque eu priorizo 400 famílias e vou destinar recursos financeiros do orçamento municipal mensalmente para essas famílias... Se não tiver uma ação conjunta maciça em cima dessas famílias, não adianta! Eu dou o dinheiro, mas não consigo a vaga na creche, aí a mãe não consegue trabalhar... Não dá! Então tem que ser realmente uma coisa muito articulada, o que passa necessariamente pela participação de todas as políticas públicas. Então nesse sentido você tem os representantes de áreas diferenciadas, são facilitadores, interlocutores... Ali permite o laboratório mesmo, no sentido de você ir entendendo as outras políticas". (Ex-secretária de Ação Comunitária do município de Santos, 03/02/2006).

Tal concepção reforça a idéia de prêmio de certo modo vinculada ao benefício: as poucas famílias escolhidas para participarem do programa, também priorizadas por outros serviços e políticas, acabam sendo "privilegiadas". Enfim, esta priorização se transmuta, de certa maneira, num mecanismo de exclusão por parte do sistema de proteção social (que dando prioridade ao atendimento das famílias do PNF estaria deixando de cumprir o preceito da igualdade do direito). Na verdade, a integração entre as políticas no caso do PNF não parte da iniciativa de facilitar o acesso das populações pobres, como acontece, por exemplo, em Santo André, em que as ações da prefeitura são voltadas, inclusive territorialmente, para tais populações. Em Santos, os mecanismos de articulação são menos institucionalizados e acabam dependendo da iniciativa das técnicas, que procuram meios de inserir as beneficiárias e os membros de suas famílias nos serviços e políticas de acordo com a sua necessidade, isto é, de maneira particularizada. Enfim, tais estratégias, ainda que denotem um esforço de articulação entre as políticas públicas, acabam sendo muito restritivas devido ao próprio reduzido alcance do PNF. Esta característica também se observa no caso PAGRM de Jundiaí.

Finalmente, a terceira escolha se refere às relações intergovernamentais; mais especificamente, à integração entre os programas de transferência de renda das esferas municipal, estadual e federal. Em Santos, optou-se por focalizar a distribuição dos benefícios do programa estadual Renda Cidadã em um único bairro, e apenas mais recentemente é que este programa veio atingindo a um público maior e mais espalhado pela cidade[116]. Já em relação ao Bolsa-Família, do governo federal, foi feita uma clara opção por não realizar a integração com o PNF, a fim de preservar a qualidade do atendimento feito por este último. Com isso, tem havido em Santos a sobreposição de programas, já que um não exclui o outro (pelos critérios de elegibilidade), de modo que há famílias que recebem os

[116] Vale lembrar que o programa Renda Cidadã, do governo do estado de São Paulo, não permite a concessão do benefício a famílias que já sejam beneficiárias de outros programas de transferência de renda, o que é verificado especialmente no caso do Bolsa-Família, através da interface entre as bases de dados estadual (Pró-Social) e federal (Cadastro Único).

benefícios municipal e federal simultaneamente. Assim se posicionou a ex-secretária:

> "Então, aí já é outra discussão, da qual eu cheguei a participar no governo federal, a respeito de se juntaríamos os programas todos, o repasse dos recursos e colocaríamos tudo no mesmo bolo. Não, nós escolhemos ficar fora em Santos. Mantivemos o nosso programa local e recebemos o do governo federal, priorizando outras famílias, mas mantendo nossos programas locais. Porque senão a gente ia pegar o dinheiro e dividir, mas aí não chegaríamos naquela experiência que estávamos chegando, de aumentar valores, prazos, e verificar isso. Pode ser que daqui a pouco a gente - ou seja, quem está lá aplicando, desenvolvendo, vivendo isso - entenda e perceba que é mais interessante... Mas isso em cima de uma experiência, de uma análise técnica, em cima de um trabalho, em cima daquilo que é baseado não no 'achismo'. Não precisa mais ser em cima do 'achismo'! Nada disso! Porque temos tradição, o que tem que ser valorizado e respeitado. E nós escolhemos: 'Não! Vamos manter o nosso e vem o do governo federal, o Bolsa Família'. A mesma coisa aconteceu com os benefícios de BPC [Benefício de Prestação Continuada] para idoso e para portadores de deficiência". (Ex-secretária de Ação Comunitária do município de Santos, 03/02/2006).

Enfim, percebe-se que a prefeitura de Santos optou, diante do crescimento do programa federal, por priorizar a manutenção do PNF municipal, cujo desenho, bem mais complexo, primaria, na visão dos gestores públicos, pela qualidade do acompanhamento realizado quase que personalizadamente às famílias beneficiárias. Por outro lado, a decisão contrária à integração entre os programas revela, no caso de Santos, pouco diálogo e solidariedade entre as esferas de governo municipal e federal, em que a primeira preferiu manter o PNF como marca do governo pepebista na cidade, assim como os valores e concepções que estão nele incorporados.

Assim, embora o PNF não tenha surgido como uma marca de governo em Santos, já que se tratava, em princípio, da manutenção de um programa criado na administração anterior (petista), com o tempo, no entanto, devido à adesão da burocracia de Estado, que comprou a idéia do programa como uma criação

própria – concordando, portanto, como os pressupostos, métodos e objetivos inscritos no mesmo, resultado de sua experiência –, o PNF foi adquirindo aceitação e importância na administração municipal, tendo seu desenho sido defendido em contraposição ao do Bolsa Família, e servido de exemplo a ser seguido, como indica a tentativa de inclusão das medidas e recursos visando ao empreendedorismo (alfabetização, profissionalização e investimento em geração de renda), previstos no *modus operandi* do PNF, no PGRFM de Campinas, durante a gestão do PPB.

No entanto, a prefeitura de Campinas também contava com uma burocracia convicta e até militante, porém em relação a concepções e procedimentos distintos daqueles inscritos no PNF, que a administração pepebista procurou transpor do modelo de Santos para o de Campinas e que, portanto, não conquistaram a adesão da equipe técnica do PGRFM. Desta forma, as inovações ao programa propostas e introduzidas pela administração do PPB em Campinas tiveram curta duração, tendo sido abandonadas conforme o PT assumiu a prefeitura da cidade, de 2001 a 2004.

Para o PGRFM, esta era uma gestão promissora, uma vez que as idéias que vinham sendo defendidas pela equipe técnica do programa coincidiram com as propostas programáticas do governo petista, sobretudo as de concepção do programa segundo a lógica do direito e, portanto, visando à universalização e eliminação das contrapartidas, e de administração e execução do programa segundo um enfoque intersetorial, substituindo as reuniões sócio-educativas mensais por um acompanhamento através de ações comunitárias, visando ao fortalecimento das redes de solidariedade locais nos bairros de periferia da cidade[117].

Havia também uma proposta de transformar o PGRFM em um programa massivo (visando atender de sete a dez mil famílias), a qual esbarrou em entraves orçamentários, ainda que o orçamento da secretaria de assistência social tenha aumentado um pouco nesta gestão por conta das indicações do OP (introduzido

[117] Informações obtidas através de documento elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência Social (Departamento de Operações da Assistência, Coordenadoria Setorial Trabalho e Renda) (mimeo).

na cidade nesta época). Tal proposta, entretanto, revela uma predisposição daquele governo à universalização do programa.

Na verdade, após um período de latência durante o governo pepebista, em que apenas ao final do mandato foram introduzidas algumas inovações ao modo de funcionamento do PGRFM, parece que com a administração petista houve uma tentativa de revitalização do programa, visto que desde o seu início ele passou a ser rediscutido. Dentre as inovações institucionais que se efetivaram durante este governo, com repercussão sobre o PGRFM, vale destacar a transferência do mesmo para a Coordenadoria de Trabalho e Renda (quando antes ele era ligado à Coordenadoria de Família) e a criação dos fóruns intersetoriais, espaços estabelecidos formalmente em cada região da cidade, com reuniões mensais, para diálogo, discussão, tomada de decisões e implementação de ações conjugando as diversas áreas sociais neles representadas: saúde, educação, habitação, assistência social, cultura e esporte; ONGs também têm representação nos fóruns. Como dito anteriormente, é a partir das discussões nestes fóruns que se dá, atualmente, a inclusão de famílias no PGRFM. A criação destes fóruns intersetoriais retomou a tentativa de integração entre as políticas sociais que havia se perdido no mandato anterior com a extinção das SARs. Outra modificação importante, no caso do PGRFM, foi a abertura da equipe, que antes era comprometida especialmente com o programa, para outras atribuições. Dito de outro modo, a equipe que antes era especializada no PGRFM passou a desempenhar outras funções junto à secretaria de assistência social, desta forma rompendo com o olhar parcializado da ação pública. Desta forma, diferentemente do que de certa forma acontecia em Campinas antes, mas sobretudo em Santos, substituiu-se o foco sobre a unidade familiar pelo foco na comunidade, tomada pluralmente.

Segundo a coordenadora e as técnicas do programa, este período de transição, no qual deixaram de realizar as reuniões sócio-educativas e passaram a montar projetos de ação voltados para as comunidades que atendiam nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) foi conturbado, pois não sabiam ao certo qual era a proposta do governo e então viram-se perdidas. Vale lembrar que

a gestão petista em Campinas não foi estável, com a morte do prefeito Antônio da Costa Santos no meio do mandato, que levou a vice, Izalene Tiene a assumir a prefeitura, tendo havido mudanças no secretariado e na condução da política na cidade. Para a equipe técnica do PGRFM, este período de maior instabilidade levou à iniciativa de criação de um grupo de estudos e de um grupo gestor do programa, em virtude dos quais algumas idéias se consolidaram: a concepção do benefício como direito, o repúdio à cobrança de contrapartidas, a visão do programa não mais como porta de entrada para a rede de proteção social, mas como suporte a ela, o horizonte da renda básica. Vale a pena atentar para os comentários feitos pela coordenadora do PGRFM sobre todo este processo:

> "Na administração do PT, o foco das ações estava mesmo na questão da ação comunitária, de você organizar de forma diferente a ação, fortalecer a equipe da CRAS, não tinha mais aquela de equipe do Renda Mínima, era equipe técnica desta região, então o olhar tinha que ser maior, não era só para as famílias que têm transferência de renda, e teve essa idéia de transformá-lo num programa grande, de atendimento em massa: atender sete mil famílias, pra quem estava com duas mil e quinhentas, duas mil e setecentas, era bastante, era mais que dobrar. Mas esta idéia não se efetivou. Esta era uma orientação que estava no plano de governo do PT. Ela já não aconteceu. Mas a questão da intersetorial, como diretriz de governo, ela se fortaleceu, ela aconteceu, porque minimamente os fóruns se organizaram nas regiões, e os fóruns intersetoriais não eram só pra discutir o Renda Mínima; aliás, nem começou do Renda Mínima: ele começou da necessidade de articular os recursos que você tem na região, e de fazer planejamento e diagnóstico conjunto e investir naquela região. Como a gente começou a rediscutir o Renda Mínima, porque você não conseguiu ampliar pra sete mil, mas ainda tinha a idéia de ampliar e de olhar um pouco pro modelo que tinha, de grupo sócio-educativo, de pensar na questão da ação comunitária, que até tinha que se liberar profissionais para a ação comunitária, pra apoiar um pouco as ações. Então teve que se discutir um pouco o Renda Mínima. Eu acho que ele teve uma transição ruim, esta é a minha opinião pessoal. Qual é a proposta de atendimento? Como é que isso vai acontecer? Isso não era claro pra equipe técnica, e embora ela tivesse questionamentos quanto

> ao modelo de atendimento que tinha, ela não queria jogar fora aquele modelo de atendimento. E acabou meio que rompendo. Falaram assim: 'olha, não vai ter mais grupo sócio-educativo, vai fazer ação comunitária', só que não tinha um processo de ação comunitária muito definido, ainda estava em construção. Aí ficou um período de transição em que as famílias recebiam e pronto. Ninguém sabia delas. Então a transição foi ruim e foi por isso que a gente montou, depois, aí foi na mudança de coordenador, que a gente constituiu esse grupo gestor, pra retomar a discussão, porque a gente entendeu que o processo só ia acontecer se você tivesse envolvendo as regiões. E a gente assumiu isso, que a transição não foi do jeito que se gostaria, não tem projeto definido, então vamos chegar num acordo de como é que esse programa pode ser reestruturado. E aí foi um processo mesmo de discussão. Isso foi no final da administração do PT que a gente conseguiu constituir. Foi em 2003 que a gente fechou qual que seria a proposta. A gente fechou que seria nas intersetoriais a inclusão, fez reuniões com o pessoal que participava das intersetoriais pra apresentar o novo modelo, porque que a gente estava mudando o programa, porque que estava querendo dividir com as outras secretarias, qual era a idéia. Aí fez esse processo e acho que conseguiu organizar e foi legal, porque a intersetorial era uma diretriz de governo, então deu pra fazer os ajustes nela". (Glória, psicóloga, coordenadora do PGRFM de Campinas, 09/06/2006).

Neste período em que o PGRFM passou por um processo mais intenso de discussão e reformulação dentro da prefeitura de Campinas, a equipe técnica e gestora do programa elaborou uma proposta de um projeto de lei que redefiniria alguns aspectos do programa: aumento do valor do benefício (apesar de ser já o mais elevado, quando comparado com os outros programas estudados aqui), estabelecimento de um valor único para o benefício (passando a renda familiar per capta a funcionar apenas como critério de seleção das famílias); aumento do teto do valor per capta abaixo do qual as famílias fazem jus ao programa para um terço do salário mínimo; eliminação da exigência de contrapartidas e definição dos mecanismos de integração entre as demais áreas sociais. Entretanto, a aprovação da nova lei esbarrou em obstáculos políticos; segundo a coordenadora,

principalmente por conta da previsão de aumento no valor do benefício, de forma que a proposta permanece engavetada até hoje:

> "Acho que precisa modificar a lei para ela acompanhar a discussão, porque hoje entre a lei e a discussão que a gente tem, existe um espaço imenso. Então na verdade não segue a lei do Renda Mínima, né? Ela está lá só pra fazer o cálculo do valor do benefício". (Glória, psicóloga, coordenadora do PGRFM de Campinas, 09/06/2006).

Percebe-se, portanto, que enquanto o PNF de Santos está detalhadamente institucionalizado em lei, que é o guia das ações da equipe técnica, em Campinas a operacionalização do PGRFM há muito que deixou de seguir os parâmetros estabelecidos na lei que o regulamenta. Apesar disso, como as concepções e procedimentos que pautam a operacionalização do programa correspondem às visões, interesses e escolhas da equipe técnica, a institucionalização do programa se dá na prática, pela forma como a equipe conduz o programa. Apesar disso ser um indício do poder da burocracia de Estado – afinal, é ela quem sustenta o PGRFM –, a ausência de institucionalização legal destas concepções e procedimentos deixa o programa mais vulnerável às trocas de governo, embora a regulamentação legal também não seja garantia de consolidação de um modelo de programa, como o atesta a própria lei que atualmente rege o PGRFM. Em Santos, por exemplo, a formulação da lei do PNF coincidiu com o que acredita e com a forma como vem atuando a equipe técnica responsável por ele. Assim, mesmo com a mudança de governo em 2005 (quando o PMDB assumiu a prefeitura, apesar de que em coligação com o PPB, o que dá um certo caráter de continuidade ao governo), a operacionalização do programa se mantém inalterada, visto que o trabalho das técnicas está respaldado em lei, e, portanto, modificá-lo requereria ou que elas fossem convencidas/conquistadas por um novo modelo, ou que houvesse mudança na lei, ou as duas coisas juntas; enfim, não seria tão fácil. Em síntese, o PNF se consolidou institucionalmente ao longo do duplo mandato pepebista (ainda que de acordo sobretudo com a visão da burocracia de Estado): tanto em termos legais quanto práticos. Já no caso do modelo do PGRFM, em Campinas, inicialmente também institucionalizado em

termos práticos e legais, durante a gestão do PSDB, foi perdendo a adesão da equipe técnica ao longo da gestão do PPB. Apesar deste governo ter logrado aprovar uma nova lei modificando o programa, não teve sucesso em conquistar a anuência da equipe técnica em relação ao modelo proposto que, apesar de inserido na lei, não teve validade prática (pelo menos não de maneira duradoura). Com a entrada do governo petista, a coerência burocrático-partidária fortaleceu uma nova concepção do programa, que já era defendida pela equipe técnica e que coincidiu com as diretrizes programáticas do governo. Entretanto, apesar do fortalecimento institucional do novo modelo em termos práticos, ele não atingiu o nível legal. Portanto, a execução do PGRFM segundo a concepção de direito se mantém por força da burocracia de Estado, que no entanto não conta para tanto com o respaldo da lei, de modo que este novo modelo se encontra numa condição relativamente frágil, estando à mercê do desejo e força de um novo governo para desmontá-lo, o que não vem a ser o caso do governo atual, do PDT, que assumiu em 2005.

Como visto no Capítulo anterior, apesar da discordância do atual Secretário Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social (SMCTAIS) em relação aos princípios e concepções que vêm guiando a operacionalização do PGRFM, não há por parte do governo um interesse em modificá-lo profundamente e nem uma proposta específica em relação a ele. Segundo depoimento do próprio secretário, que neste caso coincide com o que aconteceu em Santos no mandato do PPB, ele não tem vínculo partidário ou de militância no PDT, e foi escolhido pelo prefeito Hélio de Oliveira Santos devido à sua competência técnica. Procura gerir a secretaria de forma "suprapartidária" e não segue ao programa de governo, mas às diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS):

> "Eu não tinha nenhuma militância com o PDT Campinas, nem atuação partidária nenhuma, nunca participei aqui. Mas o doutor Hélio me chamou num período bem anterior às eleições, ele me chamou pra fazer uma apresentação na bancada federal do PDT em Brasília. Eu não tinha vinculação política com o prefeito, o que houve foi essa palestra que eu

> fiz na bancada federal, eu fui discutir a questão social, que é o que eu sei fazer, a questão social, a crise, como ela impacta nas camadas sociais, a crise da classe média, ou seja, a discussão dos impactos da estagnação econômica na estrutura social, que é o que eu tenho trabalhado. Depois não tive mais contato, não participei da campanha, não participei de montagem de programa de governo, não participei de nada. Na montagem do governo ele me chamou, eu fiquei em dúvida, porque essa área social é insolúvel, mas aceitei. Não teve critério político, eu mantive todas as coordenações, todas as coordenadoras setoriais foram mantidas, independente da questão política partidária. Realmente aqui é uma gestão suprapartidária, e isso foi bom, o prefeito autorizou, tá certo, o que tem aqui é realmente competência profissional, não foi por nenhuma outra razão. E o prefeito me chamou por causa dessa coisa da Unicamp, ele diz isso, não é partidário. (...) Tem um programa de governo, mas na verdade você tem o programa nacional da assistência social, as prioridades são essas". (Secretário de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social de Campinas, economista, 30/06/2006).

O fato de o Secretário de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social de Campinas não ter um vínculo político partidário orgânico com a legenda do prefeito que administra a cidade é, em certa medida, um indicativo de um menor comprometimento político do governo com a área de assistência social. Embora houvesse um programa de governo, preferiu-se entregar a pasta a um professor de reconhecida competência técnica, que obteve do prefeito relativa autonomia para abandonar o programa de governo e gerenciar a secretaria segundo prioridades definidas por critérios supostamente técnicos e apolíticos. Portanto, sem uma diretriz política de governo, o mote da gestão da política de assistência social no município, definida pelo secretário, não conta necessariamente com o apoio do restante do governo. Esta é uma situação que, mais uma vez em Campinas, favorece na correlação de forças a posição da burocracia de Estado. Se as idéias defendidas pelo secretário fossem de certa forma bandeira do governo, aquelas defendidas pela equipe técnica perderiam força, visto que há um descompasso entre umas e outras. Caso houvesse coerência, o conjunto de idéias compartilhadas por governo e burocracia sairia

fortalecido, como aconteceu no governo anterior, em que houve, deste ponto de vista, chance de consolidação e institucionalização das mesmas, o que não ocorreu devido aos constrangimentos orçamentários concretos e à instabilidade do governo como um todo. Como não há um maior interesse por parte do secretário e do governo em convencer e conquistar a burocracia em relação às suas idéias para o gerenciamento e implementação da política de assistência social e do PGRFM, especificamente, no município, são as visões predominantes entre a equipe técnica que acabam contando mais para a definição do programa; como visto no capítulo anterior, são as regras e procedimentos estabelecidos por ela que têm efetividade prática na condução do PGRFM. Porém, a institucionalização formal dos mesmos fica dificultada politicamente.

Por outro lado, do ponto de vista da coordenadora do PGRFM, a entrada deste novo governo teve duas implicações mais importantes sobre o programa: a primeira delas se refere à perda da intersetorialidade como meta ou diretriz de governo. Assim, os fóruns intersetoriais, nos quais se discute não apenas as inclusões no PGRFM, mas também outros problemas que merecem especial atenção do poder público em cada região da cidade, de uma perspectiva conjunta, perderam fôlego na atual administração, tendo a participação de representantes de algumas secretarias se reduzido; mantêm-se aqueles que "vestiram a camisa" e acreditam na proposta de desenvolvimento de ações integradas, a partir da intersetorialidade. Segundo a coordenadora:

> "Neste governo agora, as intersetoriais não são mais diretriz de governo; ela se mantém, mas ela perdeu força, porque antes ela tinha um espaço privilegiado, um incentivo, agora a participação na intersetorial não tem mais isso. Os fóruns do Renda Mínima se mantêm, mas já é mais difícil a participação de algumas secretarias. Ficou quem acredita na proposta, comprou a idéia, está vendo que na prática funciona, aí ficou. Quem tem outras demandas, foi atrás de outras demandas e não tem participado. Então acho que tem estas mudanças que vão acontecendo e que dificultam umas coisas, facilitam outras". (Glória, psicóloga, coordenadora do PGRFM de Campinas, 09/06/2006).

Além disso, uma das propostas importantes do governo do PDT na área de assistência social diz respeito à integração entre os vários programas de transferência de renda, incluindo os das esferas estadual e federal. Embora ainda não tenha sido definida uma proposta de unificação dos programas, a idéia inicial é construir um cadastro que permita mapear todas as famílias beneficiárias, bem como todos os programas de transferência de renda conjuntamente, numa mesma base de dados. De qualquer forma, é provável que a integração entre os programas leve à perda de importância do programa municipal, que de certa maneira já perdeu um pouco da visibilidade que teve nos seus primeiros anos de existência devido ao surgimento e crescimento dos demais programas, das esferas estadual e federal, principalmente do Bolsa Família, de muito maior porte (atende a cerca de 24 mil famílias em Campinas, contra 3.118 do PGRFM, e 1000 do Renda Cidadã)[118].

Até o momento, tem prevalecido em Campinas a sobreposição de programas, uma vez que há famílias que recebem simultaneamente os benefícios do PGRFM e do Bolsa Família ou do Renda Cidadã. Aliás, a equipe técnica do programa fez uma experiência com um grupo de famílias, que tiveram o benefício do Renda Cidadã complementado pelo do PGRFM, de modo a receberem no total R$ 150,00, valor considerado razoável pela equipe técnica, que defende o aumento do valor do benefício do PGRFM, de modo a que seja significativo economicamente, e não apenas simbólico. Esta posição implica, em termos de decisão de política, na opção por um percurso mais lento rumo à universalização do benefício como política de direito. A outra opção, por sinal preferida pelas beneficiárias, foi adotada em Santo André: a diminuição do valor do benefício visando à aceleração do processo de universalização do acesso ao mesmo.

Finalmente, ainda quanto à integração entre os programas, vale ressaltar que, embora haja uma perspectiva de obscurecimento e enfraquecimento dos programas de renda mínima municipais com o avanço e consolidação deste tipo de política na esfera federal, por outro lado a tendência de descentralização que

[118] Números aproximados e/ou estimados fornecidos em entrevista pela coordenadora do PGRFM, em 09/06/2006.

vem guiando o funcionamento do pacto federativo brasileiro não deve eximir os municípios de atribuições fundamentais no que se refere à implementação dos programas. No caso de Campinas, embora os diversos programas de transferência de renda não estejam formalmente unificados, eles pelo menos já são encarados pela equipe técnica de uma perspectiva integrada – diferentemente do que ocorre especialmente em Jundiaí, por exemplo, onde são vistos e geridos como políticas separadas e distintas. Quanto a este aspecto, é interessante notar que o inovador método de inclusão das famílias no PGRFM, a partir das discussões nos fóruns intersetoriais – que re-inserem a dimensão política a este processo de decisão, questionando a validade de critérios estritamente técnicos – foi replicado para inserção de famílias do Renda Cidadã. Além disso, a despeito deste programa prever a obrigatoriedade de um acompanhamento sócio-educativo às famílias, a encargo dos municípios, em Campinas ele não tem sido realizado pela prefeitura, pois a equipe técnica que deveria realizá-lo, valendo-se da mesma convicção que levou à extinção das reuniões sócio-educativas do PGRFM – a premissa do direito, avessa a contrapartidas – achou por bem preservar a coerência na condução dos programas, mantendo o mesmo tratamento para famílias e beneficiárias de um e outro programa. Como afirmou a coordenadora:

> "O Renda Cidadã diz que tem que ter grupo sócio-educativo, com a freqüência a ser definida pelo município, mas a gente não está fazendo com a participação obrigatória. A gente tem Renda Cidadã via CRAS e via ONGs. Quem entrou via ONG, a ONG geralmente faz o grupo mensal ou semanal de orientação para estas famílias; quem entrou via CRAS, não. É a mesma coisa: a gente oferta e ela participa se ela quiser, embora no programa o estado diga que tem que ter. Mas a gente entendeu que não dá pra gente fazer muito essa diferenciação: se ela recebe o Renda Cidadã, ela é obrigada a vir; se ela recebe o Renda Mínima, ela vem se ela quiser. A gente tem que ter o mesmo tratamento". (Glória, psicóloga, coordenadora do PGRFM de Campinas, 09/06/2006).

Enfim, a adoção de tal procedimento pela equipe técnica do PGRFM reforça a idéia de que esta burocracia de Estado constituiu-se como um grupo forte e

desempenha um poder grande no estabelecimento e condução da política de assistência social no município de Campinas.

Em Santo André, o Programa Família Andreense (PFA), criado em 1997 e implementado em 1998 durante a gestão de Celso Daniel (PT), passou por mais duas administrações petistas consecutivas: de 2001 a 2004 e a atual, de 2005 a 2008. Em 2001, o programa passou por uma primeira reformulação, devido ao enfrentamento de problemas de legitimação relacionados ao valor pago para algumas famílias, que no caso de serem compostas por doze pessoas, chegavam a receber o equivalente a seis salários mínimos (SM) de benefício por mês, já que a forma de cálculo do valor a ser pago supunha a complementação de renda de modo que a renda familiar per capita chegasse a meio SM. Por isso foi estabelecido um teto para o valor do benefício. É interessante constatar neste caso que o problema de aceitação enfrentado pelo PFA está relacionado à vinculação do benefício à família, e não ao indivíduo. Seria injusto que uma família recebesse um benefício no valor de seis SM, enquanto a maioria das outras o recebem no valor de até 2 SM. Seria, no entanto, mais justo que algumas pessoas recebessem o benefício no valor de ¼ do SM (piso que foi então estabelecido), e outras no valor de 1/12 do SM (devido ao teto de um SM que foi estabelecido para o valor do benefício)? Ao que parece, a destinação do benefício a famílias é um limitador da legitimação do benefício como direito a uma renda mínima. Caso tal idéia estivesse disseminada no imaginário das pessoas, talvez não houvesse questionamento em relação ao valor do benefício repassado a famílias com maior número de membros, pois ainda que a renda destinada às crianças ficasse sob a guarda das mães, corresponderia ao direito de cada indivíduo. A destinação da renda mínima a famílias, e não a indivíduos, é uma questão que merece maior atenção e discussão por parte dos gestores públicos, principalmente diante das propostas em voga de estabelecimento de um valor único para o benefício familiar, que aparentemente mais justo, porque o benefício seria igual para todas as famílias, no entanto seria menos justo do ponto de vista do direito individual, além de de certa forma punir as famílias mais numerosas.

Juntamente com o estabelecimento de valores mínimo e máximo para o benefício pago pelo programa de renda mínima (Família Cidadã), esta reformulação ocorrida em 2001 também juntou a ele, sob a mesma ótica da garantia de renda, as Frentes de Trabalho, cujas famílias beneficiárias também passaram a receber o acompanhamento sócio-educativo previsto pelo Família Cidadã. Ambos os programas se mantiveram vinculados ao Santo André Mais Igual.

Em 2002, com a morte do prefeito Celso Daniel no princípio do ano, assumiu o vice, João Avamileno, que foi reeleito em 2004 para o mandato 2005-2008. No princípio de 2003, após a eleição do presidente Lula, a então Secretária de Inclusão Social e Habitação foi para o governo federal, e foi a secretária que a substituiu quem deu andamento à maior reformulação por que passou o programa de renda mínima de Santo André, cujo objetivo foi muito claro: a integração do programa municipal com o estadual e, sobretudo, com o federal. Percebe-se, portanto, que esta mudança foi motivada politicamente, visto que a ocupação do governo federal, assim como do municipal, pelo mesmo partido – o PT – facilitou o diálogo e as negociações intergovernamentais, de modo que as duas gestões saíram fortalecidas com a cooperação que resultou na reformulação do programa de renda mínima, que passou a se chamar, a partir de dezembro de 2003, quando foi promulgada a Lei n.º 8.587 (de 16/12/2003), Programa Família Andreense (PFA).

De acordo com o novo desenho, o Programa Família Andreense é instituído como uma estratégia de gestão conjugada de outros programas, considerados modalidades de atendimento do PFA: Geração de Trabalho de Interesse Social (GETIS), denominação das Frentes de Trabalho em Santo André; Garantia de Renda Mínima; e outros programas federais e estaduais de transferência de renda. Assim, à experiência de junção das Frentes de Trabalho ao programa Família Cidadã, conjugou-se a intenção inovadora de integração dos programas de transferência de renda das várias esferas de governo, que Santo André foi um dos primeiros municípios do Brasil a firmar.

Para tanto, foi necessária uma grande modificação dos critérios de elegibilidade e principalmente dos valores repassados às famílias como benefício nos moldes do programa anterior. Na verdade, a modalidade “Garantia de Renda Mínima” do PFA adotou os mesmos critérios e condições do Programa Bolsa Família do governo federal, a fim de unificar os programas. Assim, para fazer jus ao benefício, as famílias devem se enquadrar nos seguintes critérios de elegibilidade: residência em Santo André há pelo menos dois anos; renda familiar per capita mensal de até R$ 100,00; ter sob responsabilidade pessoas em condição de dependência ou risco social. Já o cálculo do valor do benefício para cada família segue ao seguinte critério: às famílias com renda per capita mensal de até R$ 50,00, o valor do benefício é de no mínimo R$ 50,00 (parte fixa), ao qual podem ser acrescidos mais R$ 15,00 por pessoa na condição de gestante, criança ou adolescente com até 15 anos, sendo limitada a soma dos benefícios variáveis a R$ 45,00, isto é, correspondentes a três pessoas, de modo que o benefício total, somando-se a parte fixa à variável, não ultrapassa R$ 95,00; já às famílias com renda mensal per capita variando entre R$ 50,00 e R$ 100,00, o benefício compõe-se apenas da parte variável, que vai de R$ 15,00 a R$ 45,00, dependendo do número de dependentes. Outra mudança importante prevista pela nova lei foi a eliminação do prazo de concessão do benefício, que antes era limitado a no máximo dezoito meses. No modelo novo, as famílias recebem o benefício enquanto se enquadrarem nos critérios de elegibilidade. Com este aumento da previsão do tempo de vinculação das famílias ao programa, é provável que haja não só um aumento do seu sentimento de segurança, permitindo-lhes recriar projetos de vida, mas talvez da percepção do benefício como um direito.

Além disso, de acordo com a lei, o município deve desenvolver ações para que os programas federais e estaduais de transferência de renda sejam operacionalmente articulados ao PFA, a fim de evitar o paralelismo de esforços e o desperdício de recursos públicos, e assim viabilizar a cobertura do maior número de famílias possível.

Finalmente, a lei estabelece uma agenda de compromissos das famílias beneficiárias: participação continuada em atividades e serviços ofertados pela administração pública municipal ou instituições parceiras, visando à ampliação das suas oportunidades de emancipação e à melhoria da sua qualidade de vida. De forma mais incisiva, a manutenção das famílias no programa é condicionada à matrícula e manutenção das crianças e adolescentes com até dezessete anos na escola, com freqüência não inferior a 75% das aulas, e também à freqüência regular de gestantes, nutrizes e crianças de zero a seis anos aos serviços de saúde. O descumprimento destas obrigações pode acarretar a suspensão do pagamento ou o desligamento do programa em caso de reincidência.

Percebe-se, portanto, que a exigência de contrapartidas é um traço que se mantém formalmente na regulamentação do PFA, ainda que, na prática de trabalho das técnicas que o operacionalizam, a cobrança das mesmas não seja tão rigorosa, como o é em Jundiaí e Santos. Na verdade, são consideradas contrapartidas sobretudo a freqüência à escola e posto de saúde. Já o acompanhamento sócio-educativo não é uma obrigação para todas, mas destinado prioritariamente a certos grupos de famílias beneficiárias: que residam em áreas geográficas caracterizadas por elevada concentração de vulnerabilidade social, nas quais o município e instituições parceiras desenvolvam programas de inclusão social; e/ou que possuam pessoas em condição de risco pessoal e social. Desta forma, o PFA priorizou o atendimento às famílias de acordo com o perfil que apresentam. Esta restrição visou à viabilização do aumento da cobertura do programa, que ficaria impedida caso fossem mantidas as formas de acompanhamento mais sistemáticas como as que aconteciam antes através das reuniões sócio-educativas quinzenais, que requereriam a contratação de novos servidores para atender à ampliação do número de famílias atendidas. Em Santo André, portanto, a escolha feita na última reformulação do programa priorizou a quantidade e não a qualidade, ou seja, a opção contrária à adotada em Santos que, como já visto, priorizou a qualidade do atendimento às famílias em detrimento do aumento da cobertura do PNF.

A decisão por integrar o Programa Família Andreense municipal com o Bolsa Família federal, adotando os mesmos critérios e condições deste último, uma singularidade do caso de Santo André, também implicou na redução dos valores previamente pagos como benefício do então chamado Programa Família Cidadã (alternativa renegada em Santos), o que em princípio gerou críticas por parte da população beneficiária e mesmo da equipe técnica, mas foi adotada devido à prioridade de atender ao maior número de famílias possível, visando à universalização.

Deste modo, as decisões tomadas pela Secretaria de Inclusão Social que levaram à criação do PFA foram audaciosas e polêmicas. Mas foram defendidas segundo a justificativa da necessidade e do intuito de favorecer e acelerar o processo de universalização dos programas de transferência de renda, rumo ao estabelecimento dos mesmos como política pública de direito[119].

É importante salientar que as decisões tomadas foram de iniciativa do governo, que enfrentou resistência da burocracia responsável pela operacionalização do programa e que não concordava, em princípio, com a extinção das reuniões sócio-educativas. No entanto, a secretaria seguiu as diretrizes de governo e bancou a reformulação do programa, que acabou conquistando a adesão da equipe técnica, como mostraram os depoimentos do capítulo anterior. Enfim, este comprometimento da reformulação do PFA com os objetivos políticos da administração petista em Santo André, pautados por esta valorização dos programas de transferência de renda e pela intenção prioritária de universalização, é observável na fala do Secretário de Inclusão Social sobre este processo, transcrita abaixo:

> "Teve um momento em que o Bolsa-Família tava sendo feito por pactuações, em 2003, no primeiro ano. Vários municípios optaram por usar os seus programas de transferência de renda para complementar, para adicionar a renda do Bolsa-Família. Nós optamos por uma estratégia que acelerava a universalização. Porque cada um que eu duplico é um a menos que eu atendo. E nós fizemos a pactuação com o

[119] Ver citação do Secretário de Inclusão Social de Santo André a respeito disso na página 217.

governo federal do seguinte: 'vocês bancam 13 mil [famílias] e nós bancamos 3 mil, com o dinheiro do tesouro'. Isso representou, na verdade, um investimento. Porque muitos municípios, os que não tinham transferência de renda, começaram a jogar no federal e não investem mais dinheiro nisso. No nosso caso, o prefeito, o João Avamileno já falou: 'Vamos expandir pra ajudar o governo federal'. Nós aumentamos em 340% o investimento no pagamento de benefícios. Então o nosso programa, além de crescer numericamente, ele adotou os mesmos critérios do Bolsa-Família. Já é uma grande sinalização de que os três níveis de governo, pelo menos os dois no nosso caso, o municipal e o federal, trabalham junto. Pra família tanto faz, pra nós tanto faz, onde tiver vaga vai-se encaixando, porque o benefício que ela vai receber é o mesmo. Então nós temos hoje um gerenciamento unificado disso. Ainda não tá unificado apenas com o Renda Cidadã estadual, porque ele continua naquele formato de R$ 60,00 e tal, mas a gestão já é unificada. Com a segunda reformulação, a gente trouxe tudo para a área de assistência social para ter uma gestão, em âmbito local, unificada de tudo que envolva transferência de renda, então está tudo na Secretaria de Inclusão Social hoje, do ponto de vista do pagamento do benefício. Uma importante diferença nessa última reformulação foi que também o limite temporário foi extinto, nos mesmos moldes do Bolsa-Família: enquanto permanecer dentro dos critérios de elegibilidade – e por isso ele é recadastrado anualmente – ele permanecerá no programa. (...) Então se eu trabalho no sentido de que todos têm direito, enquanto alguém que tiver direito não estiver acessando eu não posso melhorar [o valor do benefício] de quem já tá. A gente tende sempre a colocar [a família] no programa que o cálculo trará um benefício maior. Essa foi uma opção que nós fizemos claramente em Santo André, não sem polêmica, mas nós falamos: 'é esse o caminho que nós vamos fazer, vamos universalizar'. Houve muita resistência na equipe técnica. A equipe técnica avaliava que o programa estava sendo piorado. Claro, na hora que você estabelece o teto, o benefício médio cai. É evidente, porque tinha famílias que recebiam na época cinco salários mínimos. Se esse modelo permanecesse hoje, eu beneficiaria uma família com R$ 1.500,00 hoje. Em compensação eu não beneficiaria 20 famílias com R$ 70,00. Então isso foi também a nossa opção. Os técnicos pensavam que a gente estava precarizando, diziam: 'ah, o governo está precarizando!' Não eram todos técnicos, mas diziam

> que o governo estava precarizando o programa: 'Ah, isso tudo é para cortar benefícios, para baixar o custo'. Bobagem, bobagem por que não abaixou custos coisa nenhuma. Porque a gente aumentou o custo do programa, porque a gente aumentou o número de famílias. Eu baixei o benefício médio aumentando o número de famílias. Teve momentos de oscilar um pouco, devido a dificuldades orçamentárias que a gente sofreu. Mas nunca houve uma intencionalidade de prever no orçamento menos dinheiro. O orçamento previsto nunca baixou. (...) Claro que a gente consultou e debateu com os técnicos, pediu a opinião, mas em geral a idéia dos técnicos era a de valorizar o acompanhamento, naturalmente com uma elevada dose de razão, que isso é o que importa no programa: o acompanhamento. Aí são decisões de gestão, de desenho de política pública. O problema do acompanhamento é que ele é muito importante, mas desde que ele possa ser feito com uma qualidade importante, uma qualidade boa. E para isso você aumenta o custeio do programa imensamente. Qual o padrão que nós optamos agora? Nós mantemos o sistema de acompanhamento, mas para esse nós temos critérios de elegibilidade entre as famílias. Nós optamos por quais acompanhar. Porque também não importa pra nós se a fonte de financiamento é o Agente Jovem, se ele está inserido do ponto de vista cadastral no Agente Jovem ou no Bolsa Família. O que importa é que se ele é prioritário para o sistema de acompanhamento, ou seja, de famílias em que se caracterize de risco, então ele é elegível também para o acompanhamento, e não apenas para o benefício. Pouca importa se ele está recebendo via Bolsa Família". (Secretário de Inclusão Social de Santo André, 07/04/2006).

É possível notar na fala do secretário que a preocupação com a política de transferência de renda é uma meta de governo em Santo André: daí porque foi realizada a unificação do PFA com o Bolsa Família, com investimento do município, contrariando a tendência de enfraquecimento dos programas locais, que perderam visibilidade conforme o programa federal cresceu. Além disso, nota-se também que a estratégia utilizada para integrar os vários programas de transferência de renda não primou pela melhoria da qualidade do acompanhamento e nem do valor do benefício, mas, antes, pela ampliação da cobertura. Assim, diferentemente de outros municípios, como os outros três aqui estudados, que quando se valeram de alguma estratégia de integração entre os

programas das três esferas governamentais, adotaram ou mantiveram propositalmente a sobreposição de programas, a fim de priorizar a complementação entre os benefícios, o governo municipal de Santo André preferiu, ao contrário, evitar a duplicação de benefícios, que inevitavelmente leva à redução do público atendido, e distribuí-los na proporção de um para um, isto é, um só programa ou um só beneficio para cada família. Para tanto, foi primordial a unificação da gestão de todos os programas de transferência de renda na Secretaria de Inclusão Social (medida que também foi adotada em Campinas, que os reuniu todos sob a gerência de um departamento da SMCTAIS).

Além disso, em nome da integração entre os programas e da universalização da cobertura (ainda restrita a critérios de elegibilidade pautados em "teste dos meios"), o governo de Santo André abriu mão do acompanhamento sistemático às famílias, que passou a focar aquelas que estivessem em situação de risco, mas aplicando o mesmo sistema e metodologia a beneficiárias de programas de diferentes origens e fontes de financiamento.

Vale frisar que a estratégia adotada em Santo André priorizou realmente a redistribuição de renda, pois em vez de "fazer o bolo crescer para depois reparti-lo", preferiu-se reparti-lo antes, para um razoável número de famílias (ao todo cerca de 17.500 em Santo André), de tal modo que elas já possam ir se beneficiando dele, conforme ele vai crescendo gradativamente, o que é uma das intenções da chamada "segunda fase do PFA", uma nova reformulação a ser implementada a partir de 2007: aumentar o valor do benefício, especialmente para as famílias que, de acordo com os critérios do Bolsa Família, não têm direito ao benefício fixo, e que portanto recebem entre R$ 15,00 e R$ 45,00. No momento do recadastramento, segundo a proposta, ainda em estudo (especialmente devido aos prováveis impactos sobre o orçamento de ambos os programas), tais famílias seriam desligadas do programa federal e incluídas no municipal, que passaria a conceder um valor mínimo de R$ 50,00.

Outro aspecto importante do PFA é a integração não apenas intergovernamental, mas também intra-governamental, isto é, entre os vários serviços e políticas públicas. A busca da intersetorialidade, que também foi

percebida como diretriz do governo petista em Campinas, é evidente na implementação do PFA. Aliás, ela aparece como um dos seus elementos fundamentais, como se pode observar no enunciado dos objetivos do programa inscritos em lei:

> "ampliar as oportunidades de emancipação e de melhoria da qualidade de vida das famílias em situação de vulnerabilidade social por meio da transferência de renda monetária associada a ações de combate à fome, de promoção da segurança alimentar e nutricional, de superação da pobreza, do analfabetismo e de outras formas de privação, de inserção no mundo do trabalho, de acompanhamento sócio-familiar para enfrentamento das situações de risco pessoal e social, e de acesso à rede de serviços públicos de educação, saúde, assistência social, cultura, esportes e lazer". (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. Lei n.º 8.587).

Como foi observado em Campinas durante a administração petista, também em Santo André prevalece a visão segundo a qual os programas de transferência de renda devam ser um suporte para o fortalecimento das demais políticas sociais, e não o carro-chefe do sistema de proteção social. De acordo com esta perspectiva é que ganha sentido a proposta da intersetorialidade ou matricialidade, como é chamada a forma de gestão e execução integrada das políticas sociais em Santo André. Conforme descreve o Secretário de Inclusão Social, na fala abaixo, tal integração se dá, na administração municipal, através de pactuações e acordos estabelecidos entre as diversas secretarias, a fim de que uma dê suporte à outra, e também através de reuniões de equipes e comitês locais, das quais participam representantes das secretarias municipais, de ONGs e da população, para discussão dos problemas enfrentados por cada bairro ou região, a fim de aprimorar a forma de atuação do poder público. Tais reuniões assemelham-se aos fóruns intersetoriais que foram implementados em Campinas também sob a administração petista, porém têm o diferencial de incluírem representantes da população beneficiária e/ou usuária dos diversos serviços e políticas. É importante mencionar que nestes encontros, a população é chamada a dar a sua opinião e defender seus interesses, bem como participar do processo decisório, compartilhando do poder público e ao mesmo tempo cobrando a atuação dele. Esta é uma característica "democrático-participativa" da

administração petista em Santo André que não se consolidou em Campinas, embora tenha sido percebida como diretriz da administração do PT nesta cidade. Vale a pena conferir o que diz o Secretário de Inclusão Social sobre a forma como a prática da integração entre as políticas e serviços sociais, da gestão à execução, foi institucionalizada em Santo André, sobretudo através do SAMI, cuja estratégia gerencial deve ser replicada no PFA a partir de 2007:

> "Claro, a transferência de renda é uma transferência pra ajudar na sobrevivência, mas o que as pessoas precisam é de oportunidade de inclusão nas diversas políticas públicas. Então nós estamos desenvolvendo, para o Família Andreense segunda etapa, a mesma lógica matricial que a gente desenvolveu para o Santo André Mais Igual. Eu costumo brincar que a política de assistência social boa é aquela suicida, é aquela que consegue fazer com que o cara não precise mais da assistência social porque ele já tem educação, já tem saúde, já tem moradia. É este o desafio desta segunda etapa. Foi um processo de formulação intenso no ano passado, discutido com várias secretarias. Discutimos com educação, com saúde, e estabelecemos uma série de pactuações bilaterais, de que a secretaria de educação se compromete conosco e nós nos comprometemos com a secretaria de educação de incluir nos critérios de priorização para a vaga em creche as famílias do Família Andreense. Vamos considerar isso como um critério: de redirecionar políticas para formação e inserção no mundo do trabalho para a juventude das famílias mais pobres do município; se houver a expansão do PSF [Programa Saúde da Família], você abre numa área, você não fecha mais, vira serviço permanente; novas expansões nas áreas mais vulneráveis da cidade, além de toda uma gestão, de um processo de articulação também com a chamada equipe técnico-executiva e os comitês locais em áreas, através de reuniões mensais. Existe uma orientação muito clara: é matricialidade, tem que ser matricial tudo o que for necessário que seja. É bem um desafio de gestão, por que você está revertendo uma lógica de segmentação, de setorialização, da estrutura do estado brasileiro, do estado latino-americano que é setorializado. Então você quebra. A segunda etapa do Família Andreense não é uma expansão numérica do atendimento, mas uma estratégia de gestão! Está sendo replicado o modelo do Santo André Mais Igual, com as devidas adequações. (...) E o que a gente tem

visto ao longo destes anos de experiência do SAMI é que na ponta tá funcionando melhor até do que no miolo de gestão, do que nos escalões superiores! De forma que nos encontros de equipe local está sendo até demandado mais: 'por que que o cara do coletor comunitário não veio hoje?', 'olha, mas a secretaria x tem um programa, mas não tá ainda aqui na equipe, precisa pôr!'. Então o cara que tá na ponta percebe a diferença que faz. Por exemplo, nas áreas do Santo André Mais Igual, todas têm PSF, então esse cara na verdade passou a ser um agente na relação com a comunidade, na interação com a população. É importante que ela possa falar com o agente comunitário de saúde e um agente comunicar com outro, não precisa passar pelo escalão superior e depois voltar. Então você vai horizontalizando as estruturas, mas ao mesmo tempo convivendo com uma estrutura de comando tradicional e você vai modificando isso. Porque a gente coordena o Santo André Mais Igual, mas nós não temos ascendência hierárquica. Tem lá o representante da habitação, o da saúde, a educação, nós não comandamos esse cara, nós estamos o tempo todo fazendo acordo. O Família Andreense segunda etapa nesta instância tem uma outra inovação: ele vai começar a ter uma representação da família. Portanto, agora os funcionários vão não apenas ter que dialogar entre si, mas quando discutir como encaminhar, cada grupo de famílias vai ter um representante eleito que vai ser convidado para representá-los. Esse eleito é um dos beneficiários. Ao longo do ano eles vão ter a escolha de um representante para participar dessa instância lá com os funcionários, servidores e, às vezes, ONG's, parceiras, conveniadas. Então vai ser governo, terceiro setor e beneficiárias agora. É bem maluco fazer isso. Mas se um pouco de loucura é saudável... E tem uma vantagem, além dessa aposta nessa matricialidade, um aprendizado político também e, porque você começa a perceber a correlação de forças de um outro ponto de vista, de outros pontos de vista, te leva a outras formas de interlocução, com outros atores, também significa um aprendizado. É a gente que tem de compreender e fazer o diálogo para construir consensos. Então é um esforço permanente de construir consensos. Antes de implementar, isso apreendi aqui, já sabia conceitual e teoricamente que o processo de formulação não é um processo técnico, neutro, que alguém senta numa prancheta e desenha um projeto maravilhoso, mas aprendi na prática que é mais importante você buscar processos de consenso, de legitimação de ações ainda na etapa de formulação, não apenas na

> etapa de implementação das ações, tem que construir antes, para que na hora que eu enfrente as dificuldades de implementação, eu já tenha acordos prévios aos quais eu possa recorrer: recursos, suportes para enfrentar e superar aquela barreira e a implementação se consolidar. Nessa segunda etapa do programa Família Andreense foi exatamente isso que a gente fez. Não fui eu aqui na secretaria que sentei e disse 'vamos fazer assim, assado'. Foi de reunião em reunião. Às vezes as pessoas falam: 'ah, o PT tem mania de se reunir'. Me parece um preconceito, por que o nosso trabalho é esse. O nosso trabalho é construir consensos para poder governar melhor. Evidentemente com diretrizes. Construir consensos não é a mesma coisa que fazer concessões. ONG quer trabalhar, então aqui tem uma diretriz de política pública. Se é parceira, então é parceira dentro da política pública, e não parceira de receber recursos para a missão da ONG". (Secretário de Inclusão Social de Santo André, 07/04/2006).

É preciso então concluir que mais do que todos os outros três casos aqui estudados, a forma como o PFA foi implementado e é operacionalizado reflete diretrizes políticas de governo, que obtiveram a adesão da burocracia de Estado, e são seguidas não apenas pela equipe do PFA, ou pela Secretaria de Inclusão Social, mas também pelas outras secretarias municipais. Além disso, a conjuntura política de expansão pelo governo federal, também sob a batuta do PT, do Programa Bolsa Família, veio a somar positivamente para a consecução das orientações que o governo municipal vislumbrava para o PFA: de ampliação acelerada da cobertura da política de transferência de renda.

Assim, diferentemente de Campinas, em que, por via da burocracia de Estado, o PGRFM avançou rumo à noção de direito tão somente pela eliminação da exigência de contrapartidas, em Santo André, por via governamental, o PFA avançou no mesmo sentido da consolidação como política de direito de forma talvez mais significativa, através da ampliação da cobertura do programa, visando à universalização. Este dado confirma a importância de governos partidários na definição das políticas públicas. Por outro lado, vale ponderar que talvez em Campinas tenha avançado mais, entre as beneficiárias do PGRFM, a legitimação da incondicionalidade do direito e do direito a ter direitos, o que não foi observado da mesma forma nas falas das beneficiárias do PFA. Ao passo que em Santo

André o PFA parece ter avançado mais como política de direito em termos concretos, talvez mais visíveis, através das medidas tomadas no sentido da universalização. Na fala abaixo, o secretário informa quais são as diretrizes do governo municipal de Santo André para o PFA e como efetivá-las foi facilitado pela coincidência de legendas no governo federal e municipal:

> "É realmente um privilégio você ter uma mesma linha, diretriz, um projeto político partidário de outro nível de governo tão importante quanto o nível federal. Não porque isso traga mais recursos financeiros para a cidade. (...) Você consegue acoplar as coisas que você faz no município na lógica do governo federal. O Família Andreense é uma evidência disso, clara. Eu falei: 'é agora! É o pulo do gato da política de transferência de renda. O governo federal está sinalizando com isso. Vamos juntar a nossa e fazer mais rápido aqui, expandir'. O governo disse assim: 'estamos dispostos a trabalhar com municípios e estados. Nos procurem'. Nós fizemos esse troço e mandamos para lá. Era a Ana Fonseca na época quem estava lá [na Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família], propusemos esse modelo. E ela ainda falou: 'outros municípios estão fazendo assim, você não prefere fazer assim também?'. Eu falei: 'não, Ana, em Santo André a gente está fazendo uma opção de universalizar mais rápido'. Ela falou: 'beleza! Com quanto dá para vocês? Porque o governo federal pretende universalizar ao longo de quatro anos'. Eu disse: 'a gente quer chegar nisso antes. Daqui quatro anos a gente já pretende estar dando um segundo salto'. (...) Então tem uma mesma diretriz de política redistributiva, certamente como uma diretriz, como uma bandeira, de pelo menos garantir uma das bandeiras que é uma forte política redistributiva, que é algo complicado você fazer sozinho no município, por que é forte, é pesado". (Secretário de Inclusão Social de Santo André, 07/04/2006).

A importância da dimensão política na definição do PAF é dada por outros fatores. Conforme já evidenciado em fala do secretário transcrita anteriormente, não ele não parte do pressuposto de que a formulação e implementação de políticas públicas seja um processo neutro, guiado pura e exclusivamente pelo conhecimento técnico exclusivo do setor, da assistência social, no caso do PFA. Além disso, diferentemente de Campinas e Santos, em que os atuais secretários

afirmaram ter sido escolhidos para o cargo em função de sua competência técnica, e não devido a critérios político-partidários, em Santo André o atual Secretário de Inclusão Social revelou ter uma trajetória de simpatia e militância em relação ao PT:

> "Então eu sempre votava no PT, com exceção da primeira eleição presidencial de 1989, que no primeiro turno eu votei no Brizola. E com muitos amigos do PT e tal, mas no primeiro turno eu votei no Brizola. Foi a única vez que eu não votei nos candidatos do PT. Depois fui fazer outras coisas na vida, sempre com a estrelinha no peito, mas nunca fui um militante de base. (...) Então, ao contrário da maior parte do partido, que tem uma história de militância de base, e essa militância se perde, em função de uma série de fatores históricos e tal, eu fiz uma trajetória inversa: eu entrei um pouco mais tarde e agora cada vez sou mais... Já estamos nos preparando para essa campanha desse ano e porta a porta e tal e eu vou fazer questão de fazê-lo porque eu acho que é aí que você muda e dialoga e ouve". (Secretário de Inclusão Social de Santo André, 07/04/2006).

Enfim, tal envolvimento político parece ter contribuído para que o PFA tenha amadurecido em termos de concepção e sido reformulado e institucionalizado, tanto em termos práticos quanto formais, de forma rápida, segundo as orientações e diretrizes do governo petista na administração municipal de Santo André.

Por outro lado, embora a prefeitura de Jundiaí esteja sob o comando do PSDB pelo quinto mandato consecutivo, não se verificou em relação ao PAGRM o mesmo ímpeto observado quanto ao PFA. Isto se deve, provavelmente, ao fato de que os programas de transferência de renda não constituem uma prioridade de governo na administração pessedebista em Jundiaí, o que deve ter permitido que a burocracia de Estado se apropriasse e se encarregasse do programa segundo suas convicções e interesses próprios.

Assim, em Jundiaí, depois de dois mandatos sem ter sofrido alterações significativas, exceto a correção dos valores dos benefícios pagos, foi só a partir de 2005 que o PAGRM começou a ser repensado e modificado.

Em Jundiaí, o prefeito André Benassi, em cujo primeiro mandado foi criado o PAGRM (1996), foi reeleito, tendo governado o município na gestão de 1997 a 2000. Para os dois mandatos seguintes, o PSDB conseguiu novamente vencer as eleições e manter-se no poder, tendo Miguel Haddad vindo a ocupar o cargo de prefeito desde 2001. Durante o primeiro mandato do novo governante, a única modificação feita no PAGRM foi o reajuste dos valores do benefício, que passaram, em julho de 2002, para R$ 66,55 para o representante da família que participa da oficina e mais R$ 33,27 para cada filho, somando no total R$ 199,63 o benefício máximo. Tais reajustes foram formalizados com a promulgação da Lei n.º 5.854 (de 08/07/2002). Logo em seguida, no mesmo ano, um decreto do prefeito (n.º 18.783, de 20/08/2002) diminuiu para dezoito anos a idade mínima para que uma chefe de família pudesse e tornar beneficiária do PAGRM. Segundo a coordenadora do programa, os valores do benefício foram recentemente reajustados para R$ 75,47 a parte fixa, mais R$ 37,72 por filho, sendo o benefício máximo de R$ 226,35.

Do ponto de vista do desenho do programa, o PAGRM começou a ser repensado e reformulado a partir de 2005. As modificações no programa, entretanto, como no caso de Santos, e diferentemente dos casos de Campinas e Santo André, não corresponderam a uma ruptura com as concepções que anteriormente fundamentavam o programa, mas, ao contrário disso, a uma reafirmação das crenças e valores que guiam a sua execução. Tanto que, na capa de um folder de divulgação dos programas da Secretaria Municipal de Integração Social, consta o seguinte título: “É aprendendo que se recebe”. No mesmo folder, ao final da explicação sobre o funcionamento do PAGRM, estão os dizeres: “Muitas vezes é preciso dar o peixe, mas ensinar a pescar é muito melhor”. Aliás, vale lembrar que o próprio nome do programa, “Produção Associada à Garantia de Renda Mínima”, enfatiza o aspecto produtivo do trabalho como condição para o recebimento do benefício. É, portanto, com base nestes dois pilares, trabalho e aprendizado, que o PAGRM vem se reformulando e ao mesmo tempo se consolidando.

Como explicitado no capítulo anterior, a reformulação do programa de Jundiaí voltou-se para a formação das beneficiárias em termos escolares, através da introdução de aulas de alfabetização e reforço escolar, e em termos profissionalizantes, através do oferecimento de cursos em todos os grupos. Desta forma, o trabalho nas oficinas tende a ser extinto, mas não o compromisso das beneficiárias de freqüentarem os dois tipos de aulas que passaram a compor o programa, todos os dias, em meio período. O primeiro curso dado no PAGRM, iniciado em 2006, foi de auxiliar de limpeza. Segundo a coordenadora do programa, o objetivo é inserir um treinamento voltado para a prestação de serviços, de modo a garantir a posterior inserção das mesmas no mercado de trabalho[120]. Para tanto têm se voltado todas as atividades sócio-educativas realizadas nas oficinas, como descreveram as próprias beneficiárias do PAGRM.

Do ponto de vista da integração do PAGRM com outras políticas e serviços da prefeitura, embora a coordenadora tenha citado a existência de uma interlocução com as unidades básicas de saúde, o que se destaca é o fornecimento de merenda para as oficinas pela Secretaria de Educação, acordo que foi firmado em virtude da presença de um número significativo de crianças que iam acompanhar as mães nas oficinas. Segundo contou a coordenadora:

> "A Educação nos fornece a merenda escolar porque numa grande parte as crianças acompanham as mães nessas oficinas. A Educação faz esse repasse da merenda escolar porque tem um número significativo de crianças. Cada grupo se organiza. Então dentro dos próprios participantes é verificado quem pode fazer a merenda, quem vai cuidar das crianças e quem vai fazer a atividade. Tem que ter essa divisão. Nós tivemos alguns problemas no início, de crianças que choravam demais e, no fundo, era fome. Muitas desmaiavam, tinham dor de cabeça. Então a gente acabou colocando a merenda, também, como um fator necessário dentro do programa". (Miriam, coordenadora do PAGRM de Jundiaí, 30/05/05).

Em Jundiaí, uma característica estrutural importante, que a distingue dos outros municípios aqui estudados, é a inexistência dos Centros de Referência da

[120] Quanto a isso, ver citações nas páginas 161 e 162.

Assistência Social (CRAS), que ainda não foram estabelecidos nos bairros e regiões carentes da cidade, dificultando a integração de ações e mesmo a atuação do poder público de forma descentralizada.

Ainda com respeito à integração entre políticas, o diálogo parece estar pouco avançado no que se refere às relações intergovernamentais. Assim, diferentemente de Campinas e Santo André, que têm buscado juntar todos os programas de transferência de renda, das várias esferas de governo, em Jundiaí eles têm sido implementados e operacionalizados separadamente. Como em Santos, os benefícios do programa Renda Cidadã, do governo estadual, cerca de 120 destinados ao município de Jundiaí, foram distribuídos de maneira concentrada em um bairro da cidade, que responde por um terço dos mesmos. Já a gerência do programa Bolsa Família fica a encargo de uma outra diretoria da prefeitura, de modo que também não há articulação com ele. Segundo comentou a coordenadora do PAGRM:

> "Se eu não me engano, nós temos mais de sete mil famílias no Bolsa Família. Eu não acompanho isso 'full time', porque ele está ligado a outra diretoria, mas eu acredito que a gente tenha mais de sete mil famílias recebendo algum tipo de benefício. (...) Como o Bolsa Família, por ser um Programa recente e ainda não está totalmente sedimentado, a prefeitura faz o Cadastro Único, a entrega dos cartões e as orientações individuais necessárias. Só a partir do início deste ano é que tivemos acesso às famílias cadastradas da cidade que estão recebendo o repasse financeiro. Sendo assim, estamos estudando a melhor forma de efetuarmos o acompanhamento das famílias que estão inseridas no Bolsa Família. Já o Programa Renda Cidadã, a Prefeitura, através da SEMIS, faz o acompanhamento das famílias, com reuniões sócio-educativas, encaminhamentos para a rede de serviços do município quando necessário, além de encaminhamento para cursos gratuitos e para o trabalho. Renda cidadã é estritamente separado. Quem está no Renda Mínima está no renda mínima e quem está no Renda Cidadã, está no Renda Cidadã. Nós temos um bairro só que é muito grande, e que é mais homogêneo, mas o restante é mais espalhado e inclusive nós temos uma parceria com o Projeto Criança, quem tem adolescentes em conflito com a lei, então a gente mistura um

> pouquinho as equipes. Tem a equipe de assistência social, a equipe da criança e do adolescente, e a gente faz um trabalho conjunto de avaliação do programa e tudo. O próprio técnico às vezes auxilia aí nesse trabalho. Como nós temos 120, nós centralizamos 40 famílias em um determinado bairro e o restante pela própria necessidade da população que a gente atende, então eu pego, adolescente em conflito com a lei eu tenho espalhado pela cidade inteira". (Miriam, coordenadora do PAGRM de Jundiaí, 30/05/05).

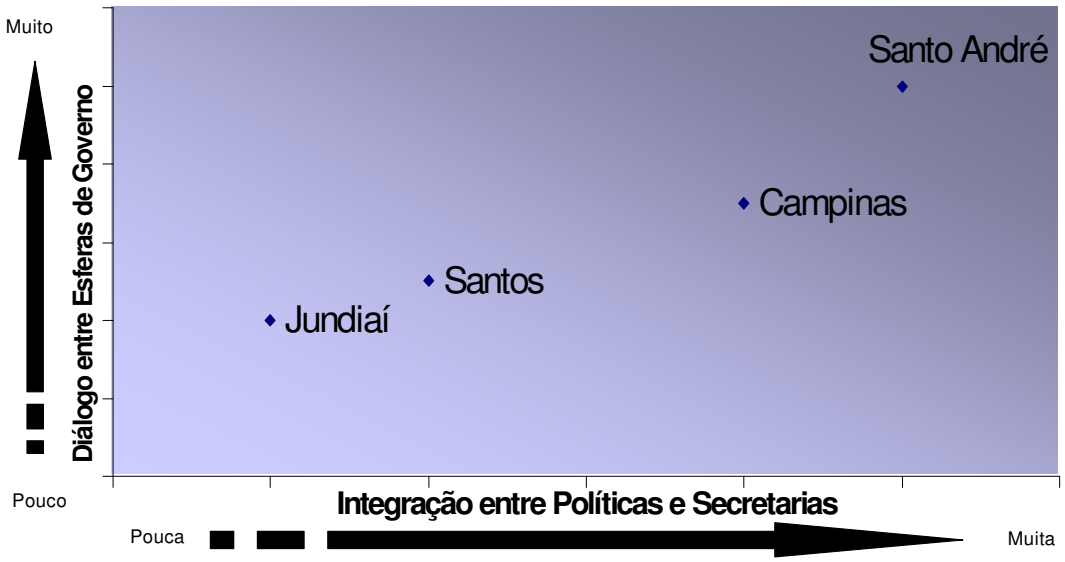
Conforme se percebe na fala acima, prevalece uma concepção setorializada da administração pública em Jundiaí. Em relação ao Bolsa Família, não há acompanhamento das famílias beneficiárias, sobre as quais a prefeitura só veio a tomar conhecimento, segundo disse a coordenadora, em 2005. Pelo menos até então, não tinha sido planejada nenhuma forma de interlocução com o programa. Já em relação ao Renda Cidadã, criado pelo governo pessedebista no estado de São Paulo, parece haver uma maior atenção da prefeitura de Jundiaí, uma vez que é ocupada pela mesma legenda do governo estadual. São atendidas, inclusive, as exigências e prioridades do programa, como o beneficiamento de famílias de presidiários e com crianças e adolescentes em conflito com a lei, e o oferecimento de atividades de acompanhamento sócio-educativas. No entanto, o que é importante destacar é que o planejamento e execução das ações do PAGRM e do Renda Cidadã são feitos de maneira "estritamente separada", como frisou a coordenadora do programa municipal (e também ratificou em outro momento uma das técnicas, que disse que "O Renda Cidadã é outra coisa").

Enfim, em contraste com o observado em Campinas e sobretudo em Santo André, em Jundiaí as relações intra e intergovernamentais são caracterizadas por pouco diálogo, interlocução e articulação tanto em termos horizontais, isto é, entre as diversas políticas sociais implementadas no município, como em termos verticais, isto é, entre as políticas implementadas no município, porém formuladas e geridas tanto pelo governo municipal, quanto pelo estadual e federal.

Assim, em vista das análises comparativas realizadas ao longo deste capítulo sobre tais tipos de articulação e integração por parte dos municípios de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos, especialmente no que elas incidem

sobre o gerenciamento, execução e resultados dos programas de transferência de renda, é possível sintetizar, no gráfico abaixo, as conclusões que se seguem:

Relações Inter e Intra Governamentais:



Como mostra o gráfico, Campinas e Santo André são os municípios que apresentam, dentre os quatro aqui estudados, no que se refere aos programas de transferência de renda, relações tanto intra quanto intergovernamentais mais estreitas, enquanto que em Jundiaí e Santos tais relações são mais vagas e esparsas. Conforme ilustra o gráfico, Jundiaí e Santo André se encontram em extremos opostos: a primeira com o menor avanço e a segunda com o maior avanço do ponto de vista da integração vertical e horizontal entre as políticas.

Analisando especificamente o eixo horizontal do gráfico, constata-se que Jundiaí, quanto à gestão e implementação do PAGRM, é o município com menor integração entre as secretarias municipais e políticas sociais: elas se restringem basicamente ao oferecimento de merenda para as oficinas por parte da Secretaria de Educação. Seguindo o caminho de Campinas, a integração entre políticas e secretarias em Santos é visível, no que se refere ao PNF, na busca das técnicas por facilitar o acesso das beneficiárias às políticas e serviços sociais. Porém, embora prevista em lei uma comissão intersetorial responsável por parte da coordenação do programa, sua atuação é restrita, e baseia-se no acordo tácito de

priorizar a entrada das beneficiárias do PNF em políticas e serviços pelos quais são encarregadas as secretarias de educação e saúde. Já em Campinas, a integração entre as políticas e serviços sociais, ligada ao processo de descentralização que levou à constituição das SARs, embora tenha se enfraquecido durante a administração do PPB na cidade, ocorrendo, como em Santos, mais pela iniciativa dos profissionais da ponta, que executam as políticas e têm maior contato com a população, se fortaleceu novamente a partir da administração petista na cidade, o que levou à criação de fóruns intersetoriais que, no caso do PGRFM, são responsáveis pela inclusão das famílias e busca de soluções conjuntas para os problemas enfrentados por elas. Com isso se disseminou a idéia de co-responsabilidade das diversas secretarias (saúde, educação, habitação, cultura e esportes, além da de assistência social) quanto ao PGRFM, bem como a visão do benefício como um suporte para o fortalecimento da rede de proteção social. Finalmente, em Santo André, além desta visão do benefício do PFA como suporte, e da discussão conjunta sobre os rumos da ação pública entre representantes das várias secretarias nas reuniões de equipes e comitês locais, a integração entre as políticas e serviços sociais geridos pela prefeitura se dá através da premissa de matricialidade, resumida no mote “tudo junto, ao mesmo tempo, no mesmo lugar” do programa SAMI, do qual fazem parte, além do PFA, o MOVA, o GETIS, o Sementinha, o PSF e o PACS, entre outros. Desta forma, o acesso às políticas sociais e serviços públicos em Santo André não é apenas facilitado para as beneficiárias do PFA, mas disseminado e incentivado entre as populações pobres do município através do estreitamento das relações entre elas e o poder público.

Analisando, agora, o eixo vertical do gráfico, nota-se que Jundiaí é o município onde há menor diálogo entre as esferas de governo municipal, estadual e federal, no que se refere aos programas de transferência de renda. PAGRM, Renda Cidadã e Bolsa Família são considerados “coisas separadas”, não havendo articulação entre eles, que são geridos no nível municipal por diretorias diferentes, que não necessariamente dialogam entre si, podendo haver sobreposição de programas, sem que isso tenha sido planejado propositalmente. Santos se mostra

muito pouco mais avançada que Jundiaí quanto ao diálogo entre as três esferas de governo quanto aos programas de transferência de renda. Como em Jundiaí, os benefícios do Renda Cidadã ficaram durante muito tempo restritos a um só bairro, que então não era abarcado pelo PNF, e apenas mais recentemente passou a ser distribuído pelo restante da cidade. Devido à restrição legal e ao controle pelo Estado, não há sobreposição entre ele e os demais programas. Já quanto ao Bolsa Família, foi feita a opção de não realizar a integração entre ele e o PNF, no intuito de manter a qualidade do atendimento realizado pela prefeitura às famílias beneficiárias deste último. Desta forma, não há complementação entre os benefícios, mas existe a possibilidade de sobreposição entre eles. Já em Campinas, a administração municipal está na trilha para a integração entre os programas das três esferas de governo, tendo feito inclusive algumas experiências, como a complementação entre os benefícios do PGRFM e do Renda Cidadã, e a adoção da mesma estratégia de inclusão de famílias do PGRFM, através dos fóruns intersetoriais, para o programa estadual. A mesma opção de eliminação das reuniões sócio-educativas obrigatórias feita em relação ao programa municipal também foi estendida para o Renda Cidadã. Além disso, todos os programas de transferência de renda foram agrupados em uma mesma diretoria da SMCTAIS. No entanto, ainda não foi tomada nenhuma medida de integração com o Bolsa Família. Finalmente, Santo André é o município que também mais se destaca pelas relações intergovernamentais. Não só o programa municipal foi alterado, adotando as mesmas condições e critérios do Bolsa Família, de modo a integrar-se com ele, mas também foi tomada a decisão de distribuir os benefícios dos programas das três esferas de governo de modo a evitar a sobreposição e, com isso, atingir a maior cobertura possível com os programas de transferência de renda. Assim, a gestão dos mesmos é realizada de modo unificado, tanto para inclusão das famílias, quanto para o acompanhamento das mesmas, em que são priorizadas as situações de risco social ou pessoal.

Nos quadros a seguir são mostradas as trajetórias partidárias nos quatro municípios ao longo das últimas cinco gestões. No primeiro quadro são indicados os partidos dos prefeitos desde 1982 e, no segundo, a trajetória da composição

partidária da Câmara de Vereadores em cada município, destacando o apoio que o Executivo tem no Legislativo (através da porcentagem de vereadores do mesmo partido do prefeito) para governar e aprovar leis como as necessárias para instituir e regulamentar os programas de renda mínima:

MUNICÍPIO	PREFEITOS POR PARTIDO POR MUNICÍPIO					
	1982	1988	1992	1996	2000	2004
Campinas	PMDB	PT	PSDB	PPB	PT	PDT
Jundiaí	PMDB	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB
Santo André	PTB	PT	PTB	PT	PT	PT
Santos	PMDB	PT	PT	PPB	PPB	PMDB
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Regional Eleitoral – TRE/SP.						

MUNICÍPIO	COMPOSIÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES POR PARTIDO POR MUNICÍPIO (% APROXIMADA)						
	Ano / Partido	1982	1988	1992 1993-1996	1996 1997-2000	2000 2001-2004	2004 2005-2008
Campinas	PDS/PPB/PP	26%	0%	0%	14%	0%	0%
	PMDB	58%	19%	19%	10%	10%	12%
	PT	11%	29%	5%	10%	24%	12%
	PTB	5%	5%	0%	0%	5%	9%
	PFL	0%	14%	24%	19%	10%	3%
	PL	0%	10%	0%	5%	0%	3%
	PSDB	0%	24%	38%	24%	29%	30%
	PC do B	0%	0%	5%	5%	5%	3%
	PDT	0%	0%	5%	10%	10%	9%
	PST	0%	0%	5%	0%	0%	0%
	PSB	0%	0%	0%	5%	0%	6%
	PPS	0%	0%	0%	0%	10%	6%
	PSC	0%	0%	0%	0%	0%	3%
	PSL	0%	0%	0%	0%	0%	3%

A tabela acima mostra que em Campinas, no ano da implantação do PGRFM, 1995, o partido no governo – PSDB – contava com maioria na Câmara de Vereadores (38%), e, além disso, não havia tanta variedade de partidos representados na câmara (sete), o que provavelmente facilitou a rápida aprovação

do projeto de lei que instituiu o PGRFM nos moldes desenhados pelo prefeito. Estes dados sobre a composição da câmara indicam que este foi um governo forte. No entanto, na gestão seguinte, de 1997 a 2000, em que governou o PPB, a administração foi marcada por um certo imobilismo. A representação na câmara passou de sete para nove partidos, e o PPB não fez a maioria, que continuou pertencendo ao PSDB. Também a entrada do PT na prefeitura, para a gestão 2001-2004, foi marcada pela instabilidade, inclusive decorrente da morte do prefeito Toninho, em 2001. Como o PPB na gestão anterior, o PT não contou com a maioria na Câmara, cuja maioria continuou sendo da oposição pessedebista, de modo que o PT precisaria de muita negociação para fechar acordos e parcerias que viabilizassem apoios ao governo. Finalmente, na gestão do PDT, não só a maioria dos vereadores na Câmara são filiados ao PSDB, como apenas 9% deles são pedetistas, o que deixa o governo com pouca margem de manobra (mesmo somando o apoio dos partidos coligados, PMDB e PFL, a soma de cadeiras na Câmara não passa de 24%). Assim, percebe-se que a trajetória de governos que ocuparam a prefeitura de Campinas desde o mandato do PSDB, de 1993 a 1996, quando foi criado o PGRFM, foi marcada, exceto por este primeiro mandato, pela descontinuidade partidária, por um lado, e por administrações que não tinham amplo apoio na câmara de vereadores, dificultando, portanto, a configuração de governos marcadamente partidários. Assim, este parece ser um dos motivos pelos quais o PGRFM, apesar de ser o programa de transferência de renda mais antigo dentre os quatro aqui estudados, só foi legalmente modificado uma vez, apesar de que as regras e procedimentos de que se vale a equipe técnica na sua operacionalização estão em claro desacordo com as premissas legais. Na verdade, esta característica descontínua e relativamente instável da trajetória político-partidária no governo de Campinas parece ser um dos motivos pelos quais a burocracia de Estado responsável pelo PGRFM se fortaleceu e veio assumindo a gestão do programa segundo as concepções e valores que foram se consolidando neste processo.

Santos	Ano / Partido	1982	1988	1992 1993-1996	1996 1997-2000	2000 2001-2004	2004 2005-2008
	PDS/PPB	21%	19%	10%	19%	24%	0%
	PMDB	58%	29%	14%	10%	10%	12%
	PT	11%	14%	24%	14%	19%	23,5%
	PTB	11%	19%	10%	10%	10%	6%
	PFL	0%	5%	5%	10%	5%	6%
	PSB	0%	5%	10%	5%	10%	12%
	PSDB	0%	10%	10%	14%	14%	12%
	PDT	0%	0%	19%	5%	0%	12%
	PMN	0%	0%	0%	14%	0%	0%
	PL	0%	0%	0%	0%	5%	0%
	PPS	0%	0%	0%	0%	5%	12%
	PRP	0%	0%	0%	0%	0%	6%

Obs.: As células em destaque indicam o partido governante.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Regional Eleitoral – TRE/SP.

Em Santos, a trajetória político-partidária no governo municipal foi um pouco diferente da de Campinas. Quando foi criado o Programa de Apoio à Família (PAF), em 1995, o PT contava com maioria na Câmara e estava em sua segunda gestão consecutiva na cidade. Já os dois mandatos seguintes foram assumidos pelo PPB, em ambos os quais o partido governante contou com a maioria relativa na Câmara, o que configurou uma situação um pouco mais favorável ao governo do que em Campinas neste período. Em sua segunda gestão consecutiva em Santos, o PPB ampliou sua participação na Câmara de vereadores de 19% para 24% das cadeiras, o que é indicativo de um fortalecimento do governo pepebista no município, o que deve ter provavelmente facilitado, por exemplo, a aprovação do projeto da lei que passou a regulamentar o renomeado PNF a partir de 2003. Finalmente, no mandato atual, em que assumiu o prefeito João Paulo Papa, do PMDB, partido que fazia parte da coalizão governante na gestão anterior, o governo perdeu cadeiras no legislativo, contando com apenas 18% delas, considerando ainda o apoio do PFL (coligado). Assim, a trajetória político-partidária no governo de Santos, desde que foi criado o PAF/PNF, embora não tenha sido de continuidade, parece ter sido mais estável que a de Campinas, favorecendo um pouco mais a governabilidade, o que deve

ter repercutido, no caso do programa, para que sua consolidação e institucionalização tenham ocorrido de maneira mais rápida que em Campinas.

Jundiaí	Ano / Partido	1982	1988	1992 1993-1996	1996 1997-2000	2000 2001-2004	2004 2005-2008
	PDS/PPB/PP	16%	5%	10%	10%	14%	12,5%
	PMDB	58%	29%	19%	0%	0%	0%
	PT	5%	10%	10%	14%	24%	18,8%
	PTB	21%	19%	14%	14%	0%	12,5%
	PDT	0%	19%	5%	0%	0%	0%
	PFL	0%	5%	10%	0%	5%	0%
	PL	0%	5%	0%	10%	5%	12,5%
	PSB	0%	10%	5%	19%	19%	12,5%
	PSD	0%	0%	10%	0%	5%	0%
	PSDB	0%	0%	19%	33%	19%	18,8%
	PPS	0%	0%	0%	0%	10%	0%
	PSDC	0%	0%	0%	0%	0%	12,5%

Já em Jundiaí a situação foi diferente. No ano da implantação do PAGRM – 1996 –, o PSDB, nesta época em sua segunda gestão consecutiva no município, embora contasse com maioria relativa no legislativo (pois que esta era compartilhada com o PMDB, que possuía o mesmo número de cadeiras), esta não era tão significativa, e ademais havia grande variedade de partidos representados, nove no total, um dos motivos pelos quais o programa enfrentou restrições e oposição da Câmara para que fosse aprovado nos moldes formulados pelo Executivo. Na gestão seguinte, o PSDB não só conseguiu se reeleger, como também fortalecer sua bancada na Câmara. Já na quarta e quinta gestões consecutivas do PSDB em Jundiaí, embora o partido tenha perdido a maioria na Câmara, encontrava-se fortalecido no governo. Desta forma, desde que foi implementado em Jundiaí, o PAGRM passou por uma trajetória governista de continuidade e estabilidade, o que deve ter favorecido a manutenção e consolidação do programa nos moldes institucionalizados pela burocracia de Estado, mas a qual não enfrenta restrições do governo.

Santo André	Ano / Partido	1982	1988	1992 1993-1996	1996 1997-2000	2000 2001-2004	2004 2005-2008
	PDS/PPB/PP	0%	0%	0%	10%	0%	0%
	PMDB	22%	14%	19%	14%	10%	9,5%
	PT	33%	43%	33%	38%	43%	28,5%
	PTB	44%	29%	33%	19%	14%	5%
	PDT	0%	5%	0%	5%	10%	9,5%
	PL	0%	5%	5%	0%	0%	5%
	PSDB	0%	5%	5%	10%	5%	19%
	PFL	0%	0%	5%	5%	10%	9,5%
	PSB	0%	0%	0%	0%	5%	5%
	PV	0%	0%	0%	0%	5%	9,5%

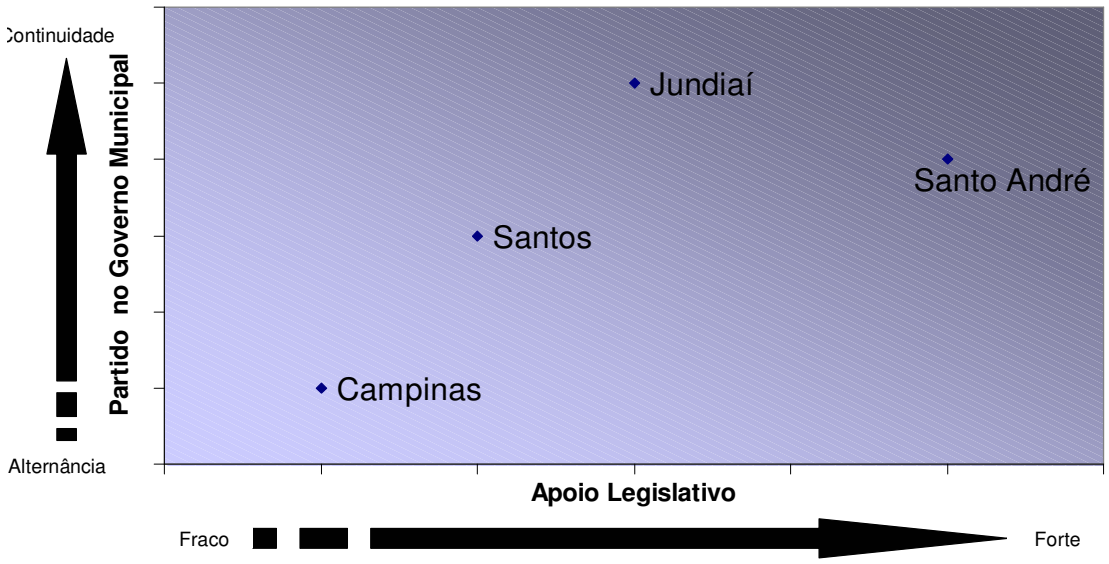
Em Santo André, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (ou Família Cidadã) foi criado em 1998, pelo PT, em sua segunda gestão, porém não consecutiva, no município. Nesta época, o partido contava com amplo apoio no legislativo, uma vez que 38% das cadeiras eram ocupadas pelo PT. Além disso, havia apenas seis partidos representados na câmara, o que pode ter facilitado o processo de convencimento para aprovação do programa no legislativo. Em 2003, ano em que o programa foi reformulado, passando a se chamar Família Andreense, embora houvesse maior variedade de partidos representados no legislativo (oito), o executivo contava com uma proporção ainda maior de cadeiras na Câmara (43%), o que certamente facilitou a aprovação do projeto de lei regulamentando o novo programa. Para o mandato seguinte, terceiro consecutivo do PT na cidade, embora tenha diminuído a proporção de cadeiras do partido governante na Câmara (mesmo contando a participação do PV, que faz parte da coligação governista, junto com o PCB e o PC do B), ele se encontrava fortalecido. Assim, a trajetória de continuidade do PT no governo municipal, contando com considerável apoio no Legislativo, certamente contribuiu para que o Programa Família Andreense (PAF), embora tenha sido o último a ser criado, dentre os quatro aqui em estudo, e embora tenha sido o que passou por modificações mais profundas em seu desenho e modo de funcionamento, tenha sido no entanto o programa que se modificou, se consolidou e se institucionalizou mais rapidamente, segundo uma orientação de governo político-partidária.

Esta observação da trajetória político-partidária no Executivo e no Legislativo de cada município indica não apenas que os partidos têm importância na formulação de cada programa, como também que a maior ou menor força do partido governante no legislativo também é um fator que influencia a capacidade administrativa do mesmo, visto que a Câmara pode agilizar ou atravancar a aprovação de projetos de lei que regulamentem a implantação ou reformulação de políticas e medidas importantes para o governo.

Além disso, vale notar que a continuidade ou descontinuidade do governo é outro fator importante a ser considerado na análise dos programas. A observação da trajetória partidária no Executivo dos municípios estudados revela que o processo de consolidação dos programas é facilitado quando o partido no governo está em sua segunda ou terceira gestão consecutiva.

Enfim, é possível visualizar no gráfico a seguir o contexto político-partidário no qual os programas de renda mínima dos quatro municípios estudados foram formulados, implementados e modificados. Conforme se pode perceber, Campinas foi o município onde o PGRFM teve menos chances de se configurar como um programa de caráter partidário, enquanto que Santo André, em contraposição, foi o município em que o programa Família Andreense teve mais possibilidades de se configurar como um programa partidário, como de fato ocorreu.

Trajetória Político-Partidária:



Enfim, a observação da trajetória política no governo de Campinas, Jundiaí, Santos e Santo André ajuda a compreender os rumos que os programas municipais de renda mínima foram tomando ao longo de sua história. Mas ela não é suficiente para explicá-los. Assim, a consolidação do PFA em Santo André, de acordo com as orientações programático-partidárias do governo petista, contou com a adesão da burocracia de Estado. Em Campinas, conforme a equipe técnica do PGRFM se fortaleceu com a descontinuidade partidária no governo, foi se tornando mais difícil para os governos modificar o programa de acordo com outras concepções que não aquelas progressistas no campo da assistência social compartilhadas por esta equipe. Em Santo André, a coerência burocrático-partidária favoreceu o rápido avanço do programa rumo a tais idéias. Já em Jundiaí e Santos, com respectivamente mais e menos continuidade partidária no governo municipal, as concepções da burocracia parecem ter se fortalecido, segundo parâmetros mais e menos tradicionais da assistência social, devido à maior e menor ausência de uma orientação de governo político-partidária forte – que teve chances de se estabelecer – que primasse pela sua modificação.

Cabe, finalmente, uma última observação. Descobrir por que as burocracias de Estado de Santos e Jundiaí se pautam por princípios e valores mais conservadores, enquanto que as de Campinas e Santo André apresentam um viés mais progressista não é uma tarefa fácil; principalmente tendo em vista que os quatro municípios têm elevados índices de desenvolvimento humano e econômico, e se encontram em áreas metropolitanas do estado de São Paulo. Mesmo assim, este estudo aponta algumas possibilidades explicativas: em Campinas e Santo André, verificou-se que a presença de um diálogo das burocracias com as universidades, UNICAMP e PUC-SP, respectivamente, com quem inclusive as prefeituras estabeleceram parcerias, parece ter favorecido a atualização profissional das técnicas que atuam no campo da assistência social em relação aos debates mais recentes da área, inclusive com respeito aos programas de transferência de renda. Assim, algo que chama a atenção em ambos os casos é o intuito das técnicas do PGRFM e do PFA de refletirem sobre a própria atuação, sobre o trabalho que executam, de questionarem-nos e debatê-

los, o que parece ter possibilitado a superação coletivamente assentida de concepções anteriores que guiavam a execução da política de assistência social e até especificamente dos próprios programas de renda mínima. Também chama a atenção o comprometimento das equipes com os programas: em Campinas, a equipe inicial foi contratada especialmente para implementar e operar o PGRFM, dentro da qual depois foram criados um grupo gestor e outro de estudos sobre o programa; em Santo André, também foi contratada por concurso uma equipe para operacionalizar o programa, a qual foi capacitada para o trabalho com a metodologia de grupos operativos, visando contribuir, através do acompanhamento prestado às famílias, para a (re) construção do seu projeto de vida. Além disso, toda quarta-feira à tarde é realizada no Departamento de Assistência Social uma reunião para discutir o trabalho de assistência, não em sentido administrativo (como costuma acontecer em Santos, segundo criticou uma das técnicas do PNF), mas teórico-metodológico. Além disso, foi notado o envolvimento dos técnicos, inclusive dos estagiários, ao participarem ativamente de reuniões de equipe local promovidas pela administração municipal, e da qual participam representantes dos vários serviços e políticas sociais a encargo da prefeitura, para discutir os objetivos da ação pública, os problemas a serem resolvidos e propostas sugeridas a partir de diferentes pontos de vista. Este envolvimento e a busca do estudo e atualização permanentes por parte das burocracias de Campinas e Santo André são características que não foram observadas nos casos de Jundiaí e Santos, cujas burocracias responsáveis pela gestão e operacionalização do PAGRM e do PNF, respectivamente, valorizam mais o aprendizado com a experiência, sem a busca de interlocutores para enriquecimento do debate.

Para finalizar, os dois quadros a seguir sintetizam as principais características técnicas e institucionais dos programas de renda mínima municipais de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos, bem como dos programas Renda Cidadã, estadual, e Bolsa Família, federal:

Âmbito de Atuação:	Nome do Programa	Secretaria a que é vinculado	Ano de Implementação	Tempo de Permanência no Programa
Campinas	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM)	Secretaria de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social	1995	18 meses + 6
Jundiaí	Produção Associada com Garantia de Renda Mínima (PAGRM)	Secretaria de Integração Social (SEMIS)	1996	18 meses
Santo André	Família Andreense (PFA)	Secretaria de Inclusão Social	1997	Antes: 18 meses Atualmente: indefinido
Santos	Programa Nossa Família (PNF)	Secretaria de Ação Comunitária (SEAC)	1995	Antes: 4 meses + 4 Atualmente: 6 meses + 12
Estado de São Paulo (644 cidades)	Programa Renda Cidadã	Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS)	2004	12 meses + 12
Federação Brasileira	Programa Bolsa Família	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	2001	Indefinido

Fonte: Pesquisa de campo (documentos e entrevistas).

Âmbito de Atuação	Famílias Atendidas	Orçamento Anual (aproximado)	Valor do Benefício (R$)	Critérios de Elegibilidade		
				Tempo Mínimo de Residência no Município	Renda Familiar per capta inferior a:	Idade Máxima dos Filhos
Campinas	3.118	R$ 4 milhões e 400 mil (2006)	15,00 a 385,00	4 anos	Antes: R$ 35,00 Atualmente: 1/3 SM	14 anos
Jundiaí	155	R$ 304 mil (2006)	Antes: 66,45 a 199,63 Atualmente: 75,47 a 226,35	2 anos	1 SM (Renda Familiar) ou ¼ SM (per capta)	12 anos
Santo André	Antes: 1000 (até meados de 2005) Atualmente: 3000	R$ 2 milhões e 355 mil (2006)	Antes: 60,00 a 264,00 Atualmente: 15,00 a 95,00	3 anos	Antes: ½ SM Atualmente: R$ 100,00	14 anos
Santos	400	R$ 864 mil (2006)	Antes: 50,00 a 80,00 Atualmente: 120,00 a 240,00	1 ano	Antes: R$ 50,00 Atualmente: R$ 120,00	16 anos
Estado de São Paulo	165.229 em 2006	R$ 110 milhões (2006)	R$ 60,00	2 anos	R$ 100,00	15 anos
Federação Brasileira	11,1 milhões em 2006	R$ 8,2 bilhões (2006)	R$ 15,00 a 95,00	Não exige	R$ 120,00	15 anos

Fonte: Pesquisa de campo (documentos e entrevistas).

PARTE 3: DISCUSSÃO TEÓRICA

CAPÍTULO 5: CRISE DO WELFARE STATE, TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO, RENDA MÍNIMA, RENDA BÁSICA E CIDADANIA

Até agora, expusemos ao longo deste trabalho os resultados da investigação empírica realizada com os programas de transferência de renda de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos. Ao longo da leitura, foi possível perceber como e porque os programas são diferentes. Resta, contudo, explicitar para o leitor quais são as bases de sustentação deste trabalho, e o porque da escolha das variáveis – cidadania, direito, trabalho, pobreza e política – como definidoras da análise empreendida. Elas são, na verdade, elementos fundamentais do debate mundial que se trava contemporaneamente entre as concepções de políticas de transferência de renda – da renda mínima à renda básica. Conforme adiantado na introdução, é um debate político-ideológico e normativo a respeito dos projetos de sociedade, em disputa, que se vislumbram para o futuro, e que começou a se delinear conforme as crises concomitantes do *Welfare State* e do trabalho passaram a demandar a proposição de soluções alternativas para a vida em sociedade, além das já conhecidas e experimentadas – capitalista, socialista e social-democrata. É a elucidar e contrapor os principais elementos deste debate a que nos dedicamos a seguir.

Desde o final dos anos 1970, conforme veio se apresentando em todo o mundo a crise do Welfare State, alguns autores vieram se dedicando não apenas a fornecer explicações sobre as causas da crise, mas também sobre as possibilidades de superação da mesma. Longe de serem politicamente neutras, as propostas e discursos defendidos por estes autores refletem, mais que diferentes visões de mundo, divergências político-ideológicas que permitem situá-los em distintas posições no espectro político.

Emblemático representante do campo conservador, e assumidamente um liberal clássico, Milton Friedmann, em vista de sua concepção sobre o caráter falido do Estado, é um dos autores centrais na defesa das práticas neoliberais.

Para ele, a liberdade individual é a finalidade da existência das organizações sociais e qualquer intervenção do Estado no livre jogo do mercado é considerada como necessariamente coercitiva, sendo justificável apenas em condições muito peculiares. A partir da visão de que o Estado é o principal responsável pela crise, Friedmann postula que a solução para a mesma requer uma política econômica ortodoxa, à qual a política social deve estar subordinada. Uma vez que a provisão de renda, bens e serviços pelo Estado é uma ameaça aos interesses e liberdades individuais e inibe a atividade e a concorrência privadas, a ação estatal no campo social deve se restringir à caridade pública, preferencialmente como complementação à caridade privada. No limite, a proposta é a da devolução social dos programas, isto é, privatização dos mesmos, sustentada pelo discurso da auto-ajuda (DRAIBE e HENRIQUE, 1988: 73-75). Em suma, estas proposições resumem-se em recomendações de focalização, descentralização e privatização das políticas sociais (MORAES, 2001: 66).

Não por acaso, portanto, Friedman foi um dos primeiros sustentadores, nos anos 1970, da idéia da criação de um imposto de renda negativo, objetivando a racionalização e o ganho de eficiência pelo Estado. Sua proposta é a da substituição dos atuais sistemas de proteção social por este mecanismo de redistribuição. Em sua concepção, apoiada num princípio de justiça meritocrático, a renda mínima deve ser destinada exclusivamente aos mais pobres, vistos como aqueles fracassados e incapazes de vencer no mercado de trabalho e que, desta forma, necessitam de uma ajuda para se sustentarem. A atuação do Estado restringir-se-ia à atenuação da miserabilidade e, desta forma, à contenção da massa descontente. Baseada em princípios morais conservadores, a renda mínima, na versão friedmanniana, corresponderia tão somente à atenção aos mínimos sociais, vistos estes como as condições mínimas necessárias à sobrevivência das pessoas, normalmente dada em termos nutricionais – longe de serem socialmente estabelecidos –, pois num montante superior a determinado teto, a renda mínima se transformaria em fator de desestímulo ao trabalho, o que deve ser terminantemente evitado. A renda mínima deve ser, portanto,

complementar ao salário, ou à ajuda privada (SILVA e SILVA, 1997; JUSTO, 2003).

Ora, alguns dos pressupostos da visão friedmanniana não lembram aquilo que dizem técnicas e beneficiárias do PAGRM de Jundiaí e do PNF de Santos? Vale a pena retomar o que apontam algumas de suas falas: a pobreza decorre em grande medida da falta de iniciativa dos indivíduos, acomodados, perdedores; é preciso ter disciplina, responsabilidade para com o trabalho, e "correr atrás"; portanto, superar a pobreza ou ser bem sucedido depende do esforço e mérito pessoais; é preciso evitar a dependência e incentivar o trabalho, ou mesmo o "empreendedorismo". Percebe-se, assim, que as concepções que dão sustentação ao PAGRM e ao PNF coincidem de certa maneira com as defendidas por autores que, como Friedmann, emblematicamente, seguem uma linha de pensamento conservadora ou neoliberal.

Uma análise mais elaborada sobre a crise do Welfare State e uma proposta bastante ambiciosa para sua superação é apresentada por Rosanvallon (1997). Na visão deste autor, a crise do Estado protetor é de caráter cultural e sociológico: por trás do impasse financeiro, o problema fundamental a ser resolvido diz respeito ao reconhecimento do grau de socialização dos bens e serviços sociais que seria tolerável nas sociedades capitalistas ou, em outras palavras, trata-se do questionamento das fontes de sustentação do Welfare State, isto é, do modelo de desenvolvimento e do sistema de relações sociais que ele representa. A grande preocupação expressa por Rosanvallon refere-se à coesão social e à solidariedade.

Uma das principais dificuldades enfrentadas pelo Welfare State hoje deriva de ele ter se erigido com base no indivíduo. Nos termos durkheimianos, a construção dos modernos sistemas de proteção social significou a substituição da solidariedade mecânica, que caracterizava as relações sociais, seja no interior da classe trabalhadora, seja nas comunidades, por uma solidariedade orgânica, intermediada pelo Estado: com isso, perderam-se os laços de solidariedade micro-sociais que caracterizavam as relações inter-pessoais e a solidariedade passou a ter por referência o Estado e os indivíduos, tomados como somatório, e não mais

a coletividade, o que obscurece as relações sociais. Como também resumiu Robert Castel (2003), o Welfare State homogeneíza e individualiza e, com isso, rompe, ou pelo menos não estimula, os laços de pertencimento coletivo. Neste sentido, Rosanvallon faz uma crítica inclusive ao modelo estatista social-democrata: a forma como foi construído leva a que o social seja sempre visto como encargo do Estado e, quando este deixa de dar conta dele, os indivíduos dessocializados ficam destituídos de qualquer amparo e referência; em suma, no isolamento.

Por outro lado, no que se refere especialmente às políticas sociais, o Welfare State se encontra, segundo Rosanvallon (1997) diante de um dilema em termos do próprio princípio de igualdade em que se assenta: se em termos civis e políticos ele se explicita através de normas idênticas que englobam a todos, no plano econômico ele traduz-se tão somente na demanda pela redução das desigualdades; entretanto, esta demanda entra em conflito com uma outra que é justamente o avesso da igualdade, ou seja, o reconhecimento das diferenças.

Diante da constatação destas raízes da crise do Welfare State, Rosanvallon sugere que as alternativas pensadas para sua superação, nos termos da dicotomia entre privatização (tal como defendida por Friedmann) e estatização (tal como defendida pelos socialistas e social-democratas) não conduzem a saídas eficazes para a crise: para ele, as lógicas unívocas da estatização (serviço coletivo=Estado=não-mercantil=igualdade) e da privatização (serviço privado= mercado=lucro=desigualdade) deveriam ser substituídas pela articulação entre socialização, descentralização e autonomização. A proposta do autor, portanto, fundamenta-se na necessidade de reinserção da solidariedade na sociedade. Isto incluiria a produção de um novo direito, que reconhecesse formas não-estatais de socialização, em substituição àquele centralizado na bipolaridade indivíduo-Estado. A re-inserção do indivíduo em redes de solidariedade direta tornaria a sociedade mais densa e permitiria o seu reencontro consigo mesma. E o primeiro passo pra isso, segundo Rosanvallon (1997), consiste na diminuição da jornada de trabalho e aumento do tempo livre, o que, conforme insiste Rosanvallon, não seria uma saída lógica e natural, dada por uma exigência econômica de redução

do desemprego; consistiria, sim, numa aposta na crença da possibilidade de aprendizagem social de novos tipos de vida, com base numa nova solidariedade, simultaneamente orgânica e mecânica. Entretanto, é certo, para o autor, que esta é uma perspectiva e que a superação da crise do Welfare State depende das formas como as organizações da sociedade civil e partidos repensem sua identidade e redefinam suas posições políticas.

De conformidade com esta visão sobre as sociedades modernas, e não apenas sobre a crise do Welfare State, explicitada por Rosanvallon, são vários os autores que defendem a introdução de programas de renda mínima pelo Estado como forma de se caminhar rumo à construção de uma "sociedade do tempo livre", para usar a denominação de Gorz. Para Bresson, Aznar, Gorz e Rosanvallon, a renda mínima deveria ser instituída de forma complementar ao salário, visando à redistribuição do trabalho e o aumento do tempo livre. Diferentemente das proposições mais conservadoras, contudo, a renda mínima é vista como uma forma de inverter o impacto do processo de mudanças que vem atingindo o mundo do trabalho no sentido do empoderamento e favorecimento dos trabalhadores (com diminuição das desigualdades sociais). Para estes autores, além do mais, a renda mínima seria complementar às demais políticas sociais e teria o sentido de adensar os direitos sociais e o conteúdo da cidadania.

De qualquer forma, cabe destacar que enquanto a proposta de cunho liberal aventada por Friedmann tem um intuito "despolitizador", já que é elaborada de forma unívoca, a partir de um diagnóstico tecnocrático sobre os problemas sociais a serem enfrentados pelo Estado atual, estas proposta de renda mínima, com variantes entre os autores (Gorz, Aznar, Bresson, etc.), mas que visam à redução da jornada de trabalho, apresentam uma clara concepção, em contraposição àquela, da necessidade de re-politização das políticas sociais, com vistas à uma utopia.

Ora, esta preocupação com a dimensão política dos programas de renda mínima, especialmente no que se refere ao incentivo à re-inserção da solidariedade na sociedade, foi identificada como uma das principais diretrizes da reformulação por que vem passando o Programa Família Andreense, embora já

seja notada como uma das importantes implicações que este programa teve sobre as beneficiárias que, mais interessadas pela política, têm participado mais politicamente nas comunidades onde moram, fortalecendo as redes de integração social.

Finalmente, cabe considerar uma última visão a respeito da superação da crise do Welfare State, tal qual exemplificada pelos defensores da idéia de renda básica. Independentemente da crise, a renda básica seria o caminho ao mesmo tempo para a superação e o aprimoramento do Welfare State; daí porque alguns analistas a vêem como um quarto modelo dentro da classificação de Esping-Andersen (NOGUERA, 2000) ou como uma via capitalista para o comunismo (VAN PARIJS, 1994a).

Segundo Esping-Andersen (1990, 1994), a observação histórica dos Welfare States europeus permite a classificação dos países desenvolvidos em três diferentes regimes de proteção social, classificação esta feita não em termos de gastos, mas em termos dos princípios que ordenaram a estruturação de seus sistemas de proteção social.

O primeiro tipo apontado pelo autor corresponde àquele adotado nos países anglo-saxões, baseado no princípio da assistência e da solidariedade, e que é por ele chamado de residual, consistindo na distribuição de benefícios sociais àqueles que comprovem necessidade, com isso praticamente assinando um atestado estigmatizante de fracasso no mercado e separando-se dos que nele obtêm sucesso, podendo servir-se dos benefícios do setor privado (que é estimulado).

O segundo tipo corresponde ao Welfare State conservador, no qual se enquadram a França, a Áustria, a Alemanha e a Itália. Seguindo o princípio do seguro, estes países montaram seu sistema de proteção social com base na adoção da previdência estatal e compulsória. Como os benefícios dependem quase inteiramente das contribuições, dependem também da existência e do nível de trabalho e emprego para financiá-los. Na Alemanha, a constituição do aparato estatal de proteção social seguiu diretrizes claramente conservadoras, no intuito de preservar e/ou criar diferentes *status* sociais. Com a aplicação de programas (direitos e privilégios) distintos para diferentes grupos em termos de classe e

status, Bismark inaugurou um modelo corporativista de Welfare State, através do qual não só dividiu a classe trabalhadora como ainda obteve sua lealdade para com a autoridade central do Estado. Este é um dos motivos pelos quais Esping-Andersen vê o Welfare State como sistema de estratificação social, ou seja, que intervém sobre as relações sociais, modificando-as de alguma maneira – e possivelmente corrigindo desigualdades.

Assim, o terceiro tipo de Welfare State identificado por Esping-Andersen corresponde à experiência social-democrata dos países escandinavos, notadamente Noruega e Suécia. Baseados no princípio igualitário, estes sistemas de proteção social edificaram-se em torno do universalismo e da cidadania, ou seja, da distribuição de benefícios básicos de maneira igual para todos, o que contrapõe à desigualdade de classe a igualdade de *status* da cidadania (e nestes casos a intervenção estatal sobre a estratificação social apresentaria um caráter mais fortemente corretivo). Convém notar, entretanto, que mais recentemente, com a diferenciação das classes médias e com a conseqüente maior exigência por níveis mais elevados de bem-estar do que o básico garantido pela proteção estatal, surgiram pressões para o recurso à previdência privada, movimento que, nos países escandinavos, foi freado através da introdução de um esquema de benefícios previdenciários relacionados aos ganhos (possivelmente extensivo a todos), além da previdência mínima igualitária. Deste modo, para atender aos desejos de diferenciação da classe média, foram re-introduzidas desigualdades de benefícios, mas com isso estes estados conseguiram preservar o universalismo e obtiveram a solidariedade e o apoio político necessários para o financiamento, através de impostos elevados, deste pesado esquema de proteção social.

Seguindo o modelo paineano de Estado de Bem-Estar Social, apoiado sobre o fundamento ético da eqüidade, Van Parijs propõe a garantia de uma renda incondicional, independentemente de qualquer necessidade, e de modo a não restringir seu uso pelas pessoas e nem a conduta das mesmas. As transferências monetárias são devidas em função da participação de cada pessoa no patrimônio comum. Para o autor, o objetivo da implementação de uma renda básica é o de promover uma sociedade justa e livre que, segundo ele, deve satisfazer a três

condições: segurança (existência de uma estrutura de direitos solidamente garantida), propriedade de si mesmo (que a estrutura de direitos permita a cada um a propriedade de si) e a de oportunidade leximin (que a estrutura de direitos permita que cada pessoa tenha a maior oportunidade possível de fazer o que quer que deseje); ou seja, segundo esta última premissa, não bastam os direitos, deve-se garantir os meios. Para satisfazer a esta última condição, o autor prevê a necessidade de que se proporcione às pessoas a maior renda básica possível[121] (ou seja, ela não se baseia num critério de necessidades elementares a satisfazer) (VAN PARIJS, 1992, 1994a; FONSECA, 2000).

No quadro a seguir, retirado de Noguera (2000), são resumidos os três tipos de Welfare State a partir de uma aproximação entre as classificações de Esping-Andersen (1990) e Van Parijs (1994), porém incluindo a Renda Básica como um quarto tipo.

[121] Van Parijs, apesar de acreditar que o socialismo possa conferir uma renda básica mais elevada que o capitalismo e, com isso, maior liberdade real para todos, considera que esta alternativa teórica tem pouquíssimas chances de se concretizar, uma vez que um país socialista também não pode escapar das exigências de lucratividade. Porém, sem escapar a esta exigência, com base no argumento do "casamento entre a justiça e eficiência", o autor sugere que os países capitalistas podem conferir a mais alta renda básica possível e, com isso, maior liberdade real a todos. Sob este aspecto, a renda básica poderia constituir um caminho capitalista para o comunismo. A argumentação completa do autor está em Van Parijs (1994a).

Renda Básica e Regimes de Bem Estar Social

Regime de Bem Estar Social	Princípio	Nível de Proteção (cobertura de necessidades básicas)	Nível de redistribuição	Peso de Benefícios baseados em teste dos meios	Grau de Dependência do Emprego (baseado em contribuições)	Principais Beneficiários (unidade)	Peso do setor privado
Liberal – Anglo-saxão	Assistência, solidariedade	Não	Médio	Alto	Baixo	Todos em necessidade ou incapazes para o trabalho (famílias)	Alto
Conservador-Continental	Seguro	Depende de contribuição prévia	Baixo	Médio	Alto	Pessoas empregadas (famílias)	Médio
Social-democrata	Igualitarismo Moderado	Sim	Alto	Baixo	Médio	Todos, devido ao pleno emprego (famílias e indivíduos)	Baixo
Renda Básica	Igualitarismo Radical	Sim	Muito alto	Não existe	Não existe	Todos (indivíduos)	Nenhum

Fonte: elaboração de Noguera (2000) a partir das classificações de Esping-Andersen (1990) e Van Parijs (1994).

É interessante notar, a partir do quadro acima, que a proposta de Renda Básica universal é considerada, na visão de Noguera (2000) como um novo modelo de sistema de proteção social, podendo ser vista como um amadurecimento das experiências mais bem sucedidas – as social-democratas – de Welfare State, baseada no igualitarismo radical como princípio. Além disso, ela apresenta as vantagens de basear-se no *status* de cidadania, ou seja, indiferenciar as pessoas para o recebimento de benefícios básicos, e, com isso, a de eliminar o caráter estigmatizante dos benefícios baseados em testes dos meios. Mas a principal característica da Renda Básica consistiria no fato dela eliminar a dependência das pessoas em relação ao mercado para se sustentarem.

Isto quer dizer que um modelo de Welfare State centrado na proposta de Renda Básica seria o mais capaz de concretizar significativamente aquilo que Esping-Andersen (1991: 102) chamou de "desmercadorização" dos indivíduos, que ocorre justamente quando eles se tornam novamente capazes de se sustentarem sem depender do mercado (o que ocorria antes de precisarem "se vender" e se submeterem ao contrato de trabalho para garantir sua reprodução social, o que significou a "mercadorização" das pessoas) ou quando a prestação de um serviço é vista como questão de direito, ou seja, garantida incondicional e universalmente[122].

Cabe notar que a idéia de renda básica, ao manter o princípio universalista, visa à garantia da coesão social (contrapondo-se às políticas focalizadas que induzem a fragmentação e correm o risco de recriar o grupo dos subcidadãos de segunda categoria), mas uma coesão vista ainda sob a égide do Estado. Neste sentido, ela parece ainda prender-se a um legado economicista liberal, de defesa das liberdades individuais, desvinculando-se de uma preocupação de caráter social e político-cultural quanto à democracia ou a formas de reativação da solidariedade mecânica na sociedade. Assim, se tem um legítimo objetivo de redução das desigualdades, falta-lhe um substrato mais amplo sobre o ideal de

[122] Dentre os sistemas de proteção social vigentes na Europa, os anglo-saxões tendem a ser os menos desmercadorizantes, enquanto os escandinavos tendem a ser os mais desmercadorizantes, uma vez que são os que mais oferecem aos cidadãos liberdade para deixarem de trabalhar quando julgam necessário, e isso sem perda (potencial) de trabalho, renda e benefícios sociais.

sociedade, inclusive no que se refere à concepção de justiça em que se apóia. Por outro lado, entretanto, a idéia implícita do "não trabalho" na proposta de renda básica talvez seja um indicativo de que ela esteja inserida em um projeto mais amplo de superação da crise atual seguindo o diagnóstico da impossibilidade de se retornar à sustentação do Welfare State com base no pleno emprego: a partir desta constatação, a visão de futuro vislumbrada pela idéia de renda básica seria a da redistribuição da renda e da riqueza socialmente produzidas entre as pessoas, via Estado, independentemente do trabalho.

Como já mencionado nos capítulos anteriores, através das falas que predominam entre os gestores públicos responsáveis pelos programas de transferência de renda de Campinas e Santo André, é este o horizonte que vislumbram: o da instituição e legitimação da Renda Básica de Cidadania. Para tanto o PGRFM rumou através da extinção da exigência de quaisquer contrapartidas, e o PFA, através da adoção de medidas visando à universalização do benefício. Em um caso e outro, o que se observa é que a ação pública deu alguns passos para o estabelecimento da renda como um direito.

* * *

Partindo de uma outra perspectiva, assim como é possível distinguir as propostas hoje em debate de programas de transferência de renda a partir de diferentes diagnósticos, visões e proposições em relação à crise do Welfare State, também é possível distingui-las em termos de suas posições em relação às transformações recentes no mundo do trabalho, uma discussão que na verdade não está separada daquela sobre a crise do Welfare State.

É na tentativa de um tal empreendimento que será feita, aqui, uma análise indicativa quanto à força das propostas, de um lado, de renda mínima vinculada ao trabalho, tal como defendida por Aznar, Bresson e Gorz (este último até 1997), e, de outro, de renda básica incondicional, tal como defendida por Van Parijs, Guy Standing e Eduardo Suplicy (representante nacional). Mas mais do que isso, convém salientar que o embate entre estas duas propostas reflete, na verdade, o

duplo dilema que se coloca para o Estado e para a sociedade contemporâneas: do ponto de vista da política social, a opção entre welfare ou workfare; do ponto de vista da cidadania, a manutenção ou a superação de seu substrato sobre o trabalho.

Estado, políticas sociais, trabalho e cidadania têm sido termos interligados desde o início do século XX, quando começou a se difundir a idéia de que cabe ao Estado a responsabilidade por garantir o bem-estar do povo. Esta foi uma das bases de estruturação dos modernos sistemas de proteção social, ou seja, a idéia de que o Estado precisava responder ao problema das desigualdades sociais e da miserabilidade que criavam na sociedade um grupo de "subcidadãos de segunda classe" (MARSHALL, 1965).

A resposta que se firmou a partir dos anos 1930 correspondeu à doutrina de Beveridge, segundo a qual a política social deveria fazer parte da política econômica geral do Estado e, portanto, só seria eficaz se apoiada numa política de pleno emprego. Dessa forma, conforme se desenvolveram os Estados de Bem-Estar Social europeus, seguindo orientações econômicas keynesianas, consolidou-se a articulação entre progresso econômico e satisfação das prioridades sociais: através da ação do Estado, assegurando o pleno emprego, era possível ao mesmo tempo garantir o financiamento das políticas sociais que, atenuando as desigualdades e conferindo direitos, ampliavam a cidadania para os contingentes populacionais desfavorecidos no processo de produção (MARSHALL: 1965).

Desde meados dos anos 1970, entretanto, com o fim dos chamados anos gloriosos do capitalismo (que se iniciaram no pós-guerra), o mundo vem passando por uma série de transformações econômicas, políticas e sociais. Em âmbito econômico, a crise do petróleo, o desenvolvimento acelerado do mercado financeiro e dos processos de inovação tecnológica e organizacional, juntamente com o crescimento da instabilidade econômica que os governos passaram a enfrentar (com crescente comprometimento das finanças públicas) trouxeram de volta o problema do desemprego e da sustentação de renda das camadas desfavorecidas no processo de produção da riqueza. Em suma, recolocou-se para

os governos a questão da viabilidade da vinculação entre crescimento econômico e distribuição de renda, em que se apoiavam os modelos de Estado de Bem-Estar Social.

Na atual contextualização do mundo do trabalho, marcada pelo aumento do desemprego estrutural e o recurso a formas mais precárias de trabalho, como o emprego parcial, temporário, a subcontratação, a flexibilização da jornada e a desregulamentação do trabalho, tem aumentado a insegurança das pessoas. E um dos aspectos significativos desta situação é que há uma quantidade crescente de pessoas para quem o sentimento de cidadania se esvai juntamente com a exclusão do mercado de trabalho (devido à ética do trabalho), ou com a informalização e desregulamentação do trabalho, que de uma maneira ou de outra vem retirando ou negando direitos dos trabalhadores. O contraditório deste processo é que é inegável na sociedade a persistência da ética do trabalho, isto é, a idéia de que todo cidadão apto deve trabalhar – como emblematicamente demonstraram os depoimentos das beneficiárias dos programas de renda mínima das quatro cidades aqui estudadas. Com base na ética do trabalho, que desenvolveu o sentimento do "dever de trabalhar" e o de responsabilidade social ligado a ele, torna-se difícil pensar na integração e no sentimento de pertencimento por outras vias que não a do trabalho.

Como bem sintetizou Barel:

> "Estamos numa situação marcada, ao mesmo tempo, pelo desfalecimento do trabalho enquanto grande integrador e pela inexistência de um grande integrador que o substitua. Na falta de um novo grande integrador, o trabalho continua a preencher a função do grande integrador que ele não é mais" (BAREL, 1990 in SILVA, 2001).

É fundamentalmente com base nisso que se distinguem as concepções de renda mínima em debate atualmente: nas visões que seus defensores apresentam em relação ao papel e ao futuro do trabalho e da cidadania nas sociedades.

De uma lado estão Guy Aznar, Bresson e Rosanvallon (e estava André Gorz até 1997), que defendem que a renda mínima deva ser destinada não aos pobres, mas aos trabalhadores, como uma compensação pela redução de sua jornada de trabalho, de forma a impedir a legitimação de uma sociedade dual, que

passe muito bem sem os “inúteis” da nação. Esta proposta mantém a percepção do trabalho como pilar da cidadania e defende a redução da jornada, sem prejuízo da renda – e daí a renda mínima, que seria complementar ao salário. O objetivo é incluir a todos no mercado de trabalho, mas com jornada reduzida, criando assim uma sociedade de tempo livre. Estes autores criticam as propostas de renda básica incondicional, isto é, desvinculada do trabalho como contrapartida, por acreditarem ser ele o eixo essencialmente organizador da vida pública; daí porque consideram o direito à renda como indissociável do direito ao trabalho. Para estes autores, uma renda mínima aprofundaria o apartheid social, ou seja, as divisões entre os (bem) empregados e os semi, mal ou desempregados. Uma citação de Gorz (1986) sobre a relação entre direitos e deveres – ainda que este autor tenha mudado de opinião, e passado a defender a proposta de Renda Básica (GORZ, 1997) – é emblemática deste argumento:

> “Qualquer que seja o montante do mínimo garantido, seu vício fundamental persiste: ele conduz a uma divisão da sociedade, a uma estratificação dualista que pode chegar até à sub-africanização das relações sociais. O mínimo garantido permanece, de fato, o salário da marginalidade e da exclusão social, porque se inscreve em um sistema de relações sociais dominado pelas relações de produção capitalistas e por aquilo que chamo ‘elite do trabalho’, tão minoritária seja ela. O mínimo garantido é uma maneira de aceitar esta divisão, de a consolidar e de torná-la mais tolerável. (...) Cada cidadão deve ter direito a um nível de consumo normal; mas cada um e cada uma deve também ter a possibilidade (o direito e o dever) de fornecer à sociedade o equivalente em trabalho daquilo que ele ou ela consome. É esta a condição do pleno pertencimento de cada um e cada uma à sociedade: de sua cidadania plena. (...) Como membro da sociedade eu tenho o direito de lhe pedir a garantia de um nível de vida normal; mas ser membro da sociedade significa também que ela possui direitos sobre mim. É por estes direitos sobre mim que ela me reconhece como seu membro. (...) Direito ao trabalho, dever de trabalhar e direito de cidadania são inextricavelmente ligados”. (GORZ, 1986: 64, tradução da autora).

Conforme revelaram os discursos de técnicas e beneficiárias tanto do PAGRM de Jundiaí, quanto do PNF de Santos, e também as regras e procedimentos que orientam o funcionamento destes programas, eles se baseiam justamente nas perspectivas defendidas pelos autores desta concepção de renda

mínima: assentada no trabalho como necessário integrador sistêmico e substrato da cidadania (segundo o binômio direitos e deveres).

Já a proposta de Renda Básica de Phillipe Van Parijs, Guy Standing e Eduardo Suplicy, por outro lado, não parece se basear na busca de uma solução para a "crise do trabalho" ou da "sociedade salarial"; independentemente dela, a renda básica, universal e incondicional, deveria ser estabelecida a todo cidadão por fazer parte de uma comunidade, em função de sua participação no patrimônio comum. A renda básica deveria ser desvinculada de qualquer condicionante, inclusive do trabalho, pois que é conferida devido ao *status* de cidadania.

De acordo com os dados da pesquisa empírica, prevalece entre as equipes técnicas e gestoras do PGRFM de Campinas e do PFA de Santo André o pressuposto de que o desemprego é estrutural e, ainda que não totalmente irreversível, dificilmente as sociedades atuais devem voltar ao equilíbrio do pleno emprego, um dos motivos pelos quais defendem a idéia da renda básica. Por outro lado, também não são enfáticos defensores da ética do trabalho, e nem da concepção de que a direitos correspondem deveres (muito menos o de trabalhar), princípios e valores que também as leva a uma aproximação quanto à concepção de renda básica.

É importante ressaltar, assim, que estas diferentes perspectivas sobre o trabalho repercutem no direcionamento de escolhas importantes na formulação das políticas públicas.

Abordado sob o ponto de vista da cidadania, o debate sobre o papel e a importância do trabalho e do Estado nas sociedades atuais coloca um duplo dilema, que pode assim ser resumido: tem-se, de um lado, as propostas de políticas sociais (notadamente as assistenciais) que buscam a inclusão de todos no mercado de trabalho e, portanto, fundamentadas na manutenção da cidadania assentada no trabalho. Segundo esta visão, um benefício como uma renda mínima destinada aos pobres e que não trabalham (ainda que não só a eles) comprometeria seu *status* de cidadania pela falta do trabalho; o mesmo poder-se-ia dizer de benefícios sociais que não exigem o trabalho como contrapartida. Era, aliás, este o motivo pelo qual Gorz opunha-se a uma renda básica incondicional.

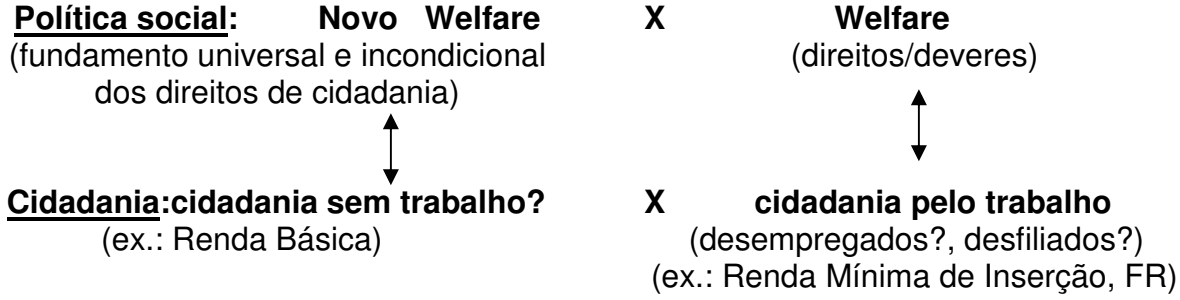
Mas, por outro lado, sendo condicionada pelo trabalho, a concessão de um benefício deste tipo prejudicaria o princípio universal e incondicional requerido pelos direitos sociais (JUSTO, 2003).

De outro lado, há as propostas de políticas sociais que procuram se desvencilhar da discussão sobre as transformações recentes no mundo do trabalho, defendendo a universalidade e incondicionalidade dos direitos, ou seja, quer as pessoas trabalhem ou não. Segundo esta visão, é justamente isto que é essencial para a cidadania, além de para a promoção da coesão social; porém, a não vinculação ao trabalho permite vislumbrar a possibilidade de que as pessoas possam viver sem trabalhar, o que também seria prejudicial à constituição da cidadania, uma vez que o seu substrato – o trabalho – poderia se fazer ausente (JUSTO, 2003).

Esta é a questão que se coloca: será que é possível imaginar a viabilidade de a cidadania deixar de se assentar no trabalho e passar a se assentar em outro elemento? E qual seria este elemento? Será que basta obter/dar trabalho para adquirir/garantir cidadania? Será que a mera transferência de renda é suficiente para conferir cidadania, diante das múltiplas dimensões da exclusão social?

Por outro lado, a vinculação da renda mínima ao trabalho como contrapartida não retoma, contraditoriamente, a retórica dos direitos e deveres, o princípio do workfare, de que cada um tem que dar a sua contribuição em trabalho para a produção da riqueza social, a fim de não receber “algo em troca de nada” (para relembrar Marshall), justamente quando o pleno emprego vislumbra-se como um horizonte distante?

Resumidamente, este duplo dilema pode ser assim esquematizado:



Por outro lado, uma crítica que se faz à renda básica pauta-se pela seguinte questão: para aqueles sem trabalho, mal empregados, etc., ou seja, destituídos da essência de sua cidadania, o trabalho, será que uma renda básica é capaz de conferir cidadania?

Josué Silva vê exatamente na separação entre renda e trabalho a principal contribuição da renda básica para a cidadania. Para ele, esta proposta, ao garantir uma renda às pessoas, independentemente de sua inclusão no mercado de trabalho, faz com que se repense a noção de cidadania tradicional, assentada sobre o trabalho. A noção de renda básica substitutiva, que vê na quebra do vínculo entre trabalho e renda uma saída para a atual crise social, rompe com o paradigma típico dos sistemas de Welfare State, onde os benefícios têm sempre, direta ou indiretamente, o mercado de trabalho como referência (SILVA, 1998: 722).

Enfim, é nestes termos que parece se dar, com referência ao trabalho, o embate político[123], caracterizado por este duplo dilema para a política social e para a cidadania, por trás das discussões sobre renda mínima ou básica.

Embora as propostas de Aznar e Gorz remetam-se a uma diminuição do tempo de trabalho para todas as pessoas, de modo a garantir que todas possam trabalhar, mas sob melhores condições, podendo assim dedicar-se a uma vida político-social mais intensa (Aznar, 1988; Gorz 1992), é possível depreender que, pela insistência com que defendem a vinculação ao trabalho como contrapartida à renda mínima, suas propostas dão abertura a uma expansão perigosa do chamado Workfare, uma vez que este implica numa minimização das possibilidades de desmercadorização que são potencializadas por uma renda básica fundamentada na cidadania.

Em muitas análises feitas mais recentemente sobre os programas de renda mínima na Europa, tem havido uma preocupação crescente com a questão do Workfare, principalmente nos países escandinavos. Na verdade, o Workfare

[123] Este embate parece poder ser representado, no caso brasileiro, no interior mesmo do Partido dos Trabalhadores: pela "obsessão pelo emprego" do discurso de Luís Inácio Lula da Silva, e pela "obsessão pela renda básica", de Eduardo Suplicy.

significa que pessoas capacitadas receberão benefícios sociais sob a condição de que estejam dispostas a aceitar trabalhos disponíveis ou treinamento para o trabalho ou, mais simplesmente, que os beneficiários devem dar uma contrapartida, sob a forma de trabalho, pelo recebimento dos benefícios sociais.

Como revelou a pesquisa empírica realizada em Santos e especialmente em Jundiaí, é exatamente esta a perigosa forma como vieram se configurando e se estabelecendo o PNF e o PAGRM.

O que tem se observado atualmente é que países tão diferenciados quanto Dinamarca e França, oriundos de tradições de Welfare State tão diversas, têm se aproximado da idéia de Workfare quando tratam de seus programas assistenciais. Assim, se o impacto destes programas no que se refere à redução da pobreza têm sido tão distintos nos países escandinavos e na França, devido às próprias lógicas organizadoras de seus sistemas de proteção social, por outro lado seus impactos no que se refere à difusão de um conjunto de idéias e valores estão sendo bem semelhantes.

Quando se observa que, embora provenientes de diferentes trajetórias evolutivas de Welfare State – a França de um tipo conservador, os países escandinavos de um tipo social-democrata – suas políticas sociais, e dentre elas especialmente as de emprego e assistência, têm assumido traços semelhantes de Workfare, ou seja, têm difundido a idéia da necessidade de que os beneficiários destas políticas e programas façam ou dêem algo em troca dos benefícios que recebem do Estado, cabe perguntar qual a origem desta convergência.

Se na França uma tradição conservadora de Welfare State, baseada no princípio do seguro e dependente de contribuições dos trabalhadores é coerente com um estímulo – neste caso coercitivo – ao trabalho, o mesmo não se pode dizer dos países escandinavos: advindos de uma tradição social-democrata, seus sistemas de proteção social não têm uma dependência tão grande de contribuições prévias, já que seu financiamento é originado principalmente de recursos estatais (impostos), sobretudo na Dinamarca. Além disso, o próprio princípio do igualitarismo não condiz com as tendências ao Workfare.

Sob um outro ponto de vista, pode-se dizer que o contexto econômico mais conturbado dos anos 90, que desestabilizou o mundo inteiro, gerando recessão e desemprego seria uma explicação para um apelo renovado à ética do trabalho e à noção de troca de equivalentes simbolizada no binômio direitos/deveres. Entretanto, as estatísticas mostram (segundo Kildal, 2000) que o período de instabilidade econômica foi curto nos países escandinavos, que não chegaram a apresentar taxas de desemprego ou de baixo crescimento econômico alarmantes, que comprometessem o orçamento público, a ponto de justificarem as medidas adotadas nestes países a fim não só de estimular o trabalho, como de "cobrar" pelos benefícios sociais distribuídos.

Enfim, numa terceira tentativa de explicação, é possível recorrer à observação da dinâmica das relações entre Estado e sociedade, o que permite apreender a influência dos atores sociais na conformação de contextos histórico-sociais. Em outras palavras, isto significa atender à advertência de Esping-Andersen (1991) para não se atentar apenas às categorias estruturais e institucionais para explicar o desenvolvimento dos Welfare States, mas ao papel dos atores sociais na conformação dos mesmos. Neste sentido, seria importante salientar dois fatores na tentativa de explicar esta ascensão do Workfare na Escandinávia: a mobilização de classes e a coalizão política de classes.

Seguindo este parâmetro analítico, torna-se indispensável observar qual tem sido a atuação dos partidos e do movimento sindical nestes países, a fim de encontrar uma chave-explicativa para a atual caracterização de suas políticas sociais. É exatamente isso o que faz Guy Standing (1999, citado por Janson, 2000), quando destaca que o significado de direitos e deveres mudou dramaticamente na ideologia do movimento operário europeu ao longo dos anos: de uma estratégia de *direitos do trabalho*, para a do *direito ao trabalho* e, desta, para a do *dever de trabalhar.* Ora, não é senão esta mudança de significado que é explicitada no argumento de André Gorz, citado mais acima, para defender a vinculação entre Renda Mínima e trabalho ou, em outras palavras, o trabalho como contrapartida ao recebimento do benefício da renda mínima: a defesa do Workfare!

É portanto neste ponto que se encontra, talvez, um forte empecilho à ampliação da idéia de renda básica entre os países europeus. Quando vem se difundindo a retórica de direitos/deveres no seio da sociedade, afirmar o direito universal e incondicional a uma renda básica torna-se muito mais difícil. A idéia do Workfare que vem crescendo na Europa com maior ou menor vigor contradiz a idéia de uma renda básica. E o interessante é notar que, embora esta última fundamente-se num princípio igualitário que seria uma radicalização daquele em que se baseia a social-democracia, o que levaria a crer que ela fosse defendida pelos partidos social-democratas, parece que, em vez disso, em prol da valorização do trabalho (devida aos fenômenos da reestruturação produtiva e do desemprego estrutural), estes partidos têm optado por uma concepção de renda mínima vinculada ao trabalho, ou que o tenha como contrapartida; enfim, têm defendido uma concepção coerente com o Workfare. Daí porque, talvez, este último esteja se mostrando como tendência das políticas sociais tanto na França quanto na Escandinávia.

Retomando o conceito de desmercadorização de Esping-Andersen, pode-se concluir que as novas formas que têm tomado as políticas de emprego e assistenciais nos países escandinavos e a Renda Mínima de Inserção (RMI) na França opõem-se a uma ampliação da liberdade das pessoas para poderem optar, sem prejuízo, por não trabalharem se e quando assim julgarem necessário. Com o crescimento da retórica de direitos e deveres, do “Arbetslinjen”, da “ativação”, da ética do trabalho, enfim, do Workfare, torna-se perceptível uma tendência de retrocesso nas políticas sociais destes países, sobretudo em termos ideológicos: a nova retórica que prevê o trabalho como contrapartida aos benefícios sociais remonta na verdade às discussões referidas por Marshall (1965), no início do século XX, sobre a legitimidade de benefícios assistenciais (quando se acreditava que eram algo que “vagabundo(as)” recebiam em troca de nada...), cuja evolução levou à consolidação da noção de direitos sociais, tão cara aos modernos sistemas de proteção social.

Portanto, quando o Workfare se revela forte em meio aos atuais Welfare States, quando era já dado por morto, vê-se que a própria legitimidade da idéia de

direito social, garantido incondicionalmente, pode entrar em risco, já que um retorno ao princípio do “a cada um segundo suas capacidades” nega a solidariedade e o igualitarismo, ou seja, a defesa da garantia de uma vida digna a todas as pessoas. O perigo do Workfare está também em desviar os sistemas de proteção social de uma possível intervenção equalizante da sociedade.

É por isso que a difusão e legitimação da idéia de uma renda básica como direito inscreve-se na agenda não só dos países europeus como alternativa e oponente a uma cristalização da atual estratificação social. O quão radical é ela, se é uma via capitalista para o comunismo (como sugere Van Parijs, 1994a) é difícil responder; mas enquanto direito de cidadania ela é, pelo menos, uma proposta que visa garantir condições dignas de existência a todas as pessoas, num sentido mais igualitário e libertador (o da desmercadorização).

* * *

Existe, finalmente, uma outra preocupação a ser considerada, que não se refere tão somente ao modelo de sociedade que se vislumbra para o futuro, mas ao modo como valores e princípios condizentes com a construção desta sociedade (talvez utópica) podem ser transmitidos, debatidos, refeitos e disseminados através de um programa de renda mínima.

Justamente por conta desta preocupação com o perigo do workfare, acima discutida, apresentei em minha tese de mestrado uma concepção alternativa à da troca de equivalentes da qual o workfare seria um símbolo: a visão da troca não em termos utilitários, mas solidários, não enquanto meio, mas enquanto fim: a reafirmação das relações sociais (JUSTO, 2002).

A argumentação apresentada ali se baseia na superação de um outro dilema – entre as ideologias do contrato e da caridade –, tal como explicado por Fraser e Gordon (1994), em prol de formas sociais de reciprocidade não-contratual, como a solidariedade e a interdependência. Segundo estas autoras, nas anos 1960 e 1970, nos Estados Unidos, a assistência social foi se desatrelando gradativamente da esfera da caridade (a qual denota altruísmo,

presente dado de forma unilateral e desigualdade) e vinculando-se à esfera do contrato (que denota a troca de equivalentes, o benefício mútuo, a racionalidade e a utilidade). Assim, os benefícios e direitos do bem-estar passaram a ser considerados como propriedade, segundo a lógica do contrato: já não seriam uma caridade ou uma ajuda do Estado, mas um recompensa de algum tipo; e então não se distanciariam dos benefícios provenientes do seguro, que representam uma compensação pelo trabalho e pelas contribuições prestadas num tempo passado pelos indivíduos. Na verdade, os benefícios assistenciais adquiriram um sentido de legitimação compensatório, não tanto assentados no princípio da necessidade, mas talvez numa tentativa de aproximação do princípio meriticrático da justiça social: seriam, por exemplo, uma compensação às mães solteiras por tomarem conta dos filhos. Com a disseminação destas idéias em relação ao caráter e significado dos direitos e benefícios sociais, a defesa do workfare, ou seja, de uma contrapartida ao recebimento dos mesmos, tornou-se um caminho lógico para o futuro da política social, o que é contestado pelas autoras:

> "[Nos dias atuais], o apelo de argumentos como o de Mead [Lawrence Mead, no artigo "Para além do direito: as obrigações sociais de cidadania"], mostra que a norma do contrato continua a amparar as tentativas de expandir a provisão social. Desde que o salário aparece como o retorno em troca do trabalho, argumenta-se que todos os recursos deveriam ser aportados em termos de troca. O receio de que os receptores dos benefícios estejam 'ganhando algo por nada' é uma resposta compreensível daqueles que trabalham muito e ganham pouco; sua remuneração insignificante torna-se sua norma e eles se vêem como lesados pelos clientes do bem-estar, em vez de por seus patrões. Estas respostas são ainda exacerbadas quando os pobres são representados por mulheres, sexualmente imorais e/ou de outra raça. O resultado é que, sob o impacto da recessão econômica, as demandas dos pobres nos Estados Unidos estão sendo enfraquecidas pelo ressurgimento da retórica do contrato.
>
> (…) O que está faltando é uma linguagem pública capaz de expressar idéias que escapem destas oposições dicotômicas: especialmente as idéias de solidariedade, reciprocidade não-contratual e interdependência que são centrais para qualquer cidadania social e humana.
>
> (…) O que levaria a reavivar a cidadania social em face do neo-contratualismo? Um começo é re-imaginar a cidadania civil em uma forma menos centrada na propriedade e mais solidarística. Isto nos

> permitiria reclamar algumas bases morais e conceituais para os direitos sociais, que têm sido colonizados pela propriedade e pelo contrato. (…) Hoje, quando a retórica sobre o 'triunfo da democracia' acompanha devastação econômica, é hora de insistir em que não há cidadania democrática sem direitos sociais". (FRASER e GORDON, 1994: 104-105).

Em vista disso, percebe-se que as propostas de renda mínima que se apóiam na exigência de uma contrapartida (como a disposição para o trabalho) para a satisfação de direitos sociais pautam-se pela lógica contratual, cujo critério é bastante questionável quando se observa que há, de um lado, o Estado e, de outro, indivíduos carentes de meios de subsistência. Porém, nem por isso deveriam estar os direitos sociais (entre eles a renda mínima), por não exigirem uma contrapartida, circunscritos à lógica da caridade; ou seja, não deveriam, tampouco, ser considerados uma “esmola institucionalizada”.

A crítica ao contratualismo denunciado por estas autoras e a necessidade de superação do dilema entre caridade e contrato, através do estabelecimento de formas mais solidárias de relação social, baseadas na reciprocidade não contratual e na interdependência, coincide com a crítica feita por Rosanvallon (1997) ao modelo de organização social consolidado pelo Welfare State, isto é, baseada na relação indivíduo-Estado (na solidariedade orgânica), e também com a crítica à razão econômica, baseada no cálculo utilitário-instrumental, feita por Gorz. Mas, então, qual seria este caminho para a superação da crise?

Seguindo a orientação teórica de que a via é fundamentalmente político-cultural, a utopia a ser perseguida a fim de transformar radicalmente a sociedade atual em prol de uma sociedade alternativa, livre de injustiças sociais (sejam elas de caráter sócio-econômico ou simbólico), talvez possa ser encontrada na idéia de dádiva, uma concepção alternativa à da troca de equivalentes da qual o workfare e o próprio salário seriam símbolo: a visão da troca não em termos utilitários, mas solidários, não enquanto meio, mas enquanto fim: a reafirmação das relações sociais (JUSTO, 2002).

É isso o que enfatiza Allan Caillé (2002):

"(...) o caráter próprio da modernidade consiste em ter procedido à substituição sistemática da solidariedade de homem a homem, personalizada, por uma solidariedade impessoal, funcional, pública e estatística (relativa à seguridade social). A forma predominante da solidariedade é garantida por um sistema público de redistribuição (...) que implanta a dádiva mecânica e impessoal que poderia ser qualificada como *dádiva secundária* (ou secundarizada). Sabemos que este sistema público de redistribuição, sobre o qual repousava o Welfare State, está passando por profunda crise devido a múltiplas razões. A principal tem a ver com a crise do assalariado: ao forçar a alocação de subsídios a não-cotistas, verifica-se um irremediável desequilíbrio de todo o sistema. A questão da solidariedade coloca-se, desde então, em toda a sua amplitude. Já não é possível sermos solidários dos outros, anonimamente e sem uma contribuição pessoal, limitando-nos a precaver-nos e a preservar nosso próprio futuro; portanto, seremos obrigados a reinventar novas formas de solidariedade. Não nos esquecendo de que o primeiro passo da solidariedade é aquele pelo qual os homens se reconhecem membros da mesma sociedade, da mesma *politie* e, neste sentido, têm a obrigação de olharem uns pelos outros. Perante a crise do trabalho, a mais urgente medida de solidariedade deverá passar (...) por uma reformulação do pacto político central que leve em consideração as mutações do mundo salarial e recuse-se a limitar o direito de comum cidadania ativa aos trabalhadores estáveis e em tempo integral. Nesta ótica, parece que é necessário tomar três séries de medidas para a eclosão de novas formas de solidariedade: 1.º) diminuir o tempo de trabalho e organizar uma redistribuição ativa dos empregos; 2.º) incentivar do ponto de vista jurídico, simbólico e financeiro, a expansão das atividades associativas e, em particular, as que contribuem para o dinamismo do 'terceiro setor' ou da 'economia solidária'; 3.º) afirmar uma aposta de confiança de todos para com todos, dos mais favorecidos em relação aos menos favorecidos e reciprocamente, de todos em relação ao Estado e do Estado relativamente à população, atribuindo àqueles que, no mínimo, não disponham desse nível de recursos, o benefício de uma renda mínima que facilite sua 'reinserção' – sem que esta seja representada como uma obrigação – e cumulável com outros recursos, mediante certas disposições fiscais. Em poucas palavras, e de forma mais simples, em vez de sonhar apenas no desmantelamento do Welfare State e em sua substituição pelo workfare, ou seja, a obrigação do trabalho, não seria tempo de reatar com uma interpretação generosa da RMI e, assim, reafirmar um princípio primeiro de solidariedade consistente? Estes objetivos são, é claro, estreitamente interdependentes, já que a diminuição do tempo de trabalho e a certeza de nos beneficiarmos de uma renda mínima representam poderosas incitações ao compromisso associativo. Assim, teremos compreendido (...) que a solidariedade nas nossas sociedades deverá começar por levarmos a sério a exigência democrática; ora, a democracia só é

> levada a sério como tal quando favorece a proliferação das associações. Para além da solidariedade pública, e como complementaridade necessária a ela, é neste aspecto que se exerce a solidariedade em ato" (CAILLÉ, 2002: 203-205).

O autor ainda coloca que, nos termos da teoria da dádiva, a tripla obrigação de dar, tal qual enunciada por Marcel Mauss (1974), isto é, "dar, receber e retribuir", constitui uma obrigação de liberdade, sintetizada em ações que são, ao mesmo tempo, "interessadas" e "desinteressadas". Acrescenta que, enquanto a economia de mercado se assenta no princípio do interesse e da liberdade dos particulares, e a esfera político-administrativa (o Estado) se assenta no princípio do interesse público (coletivo) e no da imposição que é necessária para a sua implantação, a associação e a dádiva se apóiam em um princípio de liberdade e de obrigação estreitamente misturados, através do qual se realizam os interesses comuns; assim, a dádiva e a associação incitam as pessoas a adotarem o ciclo de circulação da dívida que, segundo o pressuposto da boa funcionalidade e o do reino da confiança, cria um endividamento mútuo positivo. Segundo o autor, é este estado de endividamento mútuo positivo o único capaz de superar as aporias do racionalismo individualista colocado pelo dilema do prisioneiro e pelo paradoxo do carona (free-rider): "se todos se sentem devedores para com todos é porque, nesse jogo, todo o mundo ganha" (CAILLÉ, 2002: 198-199).

Enfim, cabe considerar que, se na formulação deste autor, a dádiva tem significado de política, e opõe-se ao utilitarismo, e a associação tem significado de democracia participativa, e não apenas institucional (ou seja, diz respeito tanto à sociedade quanto à comunidade), então a idéia de uma renda mínima alternativa deveria se basear, fundamentalmente, nestas duas noções, de dádiva e associação, política e democracia e, portanto, assentar-se em formas de solidariedade mecânica e orgânica, superando o paradigma do Welfare State e incluindo um compromisso comunitário.

Segundo Paulo Henrique Martins[124], um benefício como este deve ser operacionalizado de modo a incidir não sobre o indivíduo, mas sobre o sujeito social e, portanto, sobre toda a rede social, a fim não só de mudar o paradigma individualista da política social para um coletivista, mas também de eliminar a percepção de que apenas o Estado deva ser o responsável pela promoção do bem-estar social, o que significaria a reafirmação do vínculo simbólico em nível micro. Entretanto, Martins afirma ainda que a implementação de uma renda básica deve ser acompanhada de uma discussão ético-moral de reforma do Estado, não em termos organizacionais e institucionais, mas do ponto de vista de sua relação com a sociedade civil, o que significaria a reafirmação do vínculo simbólico em nível macro.

Enfim, deve-se observar que a implementação de políticas de transferência de renda capazes de enraizar na sociedade a cultura da dádiva, não pode se tornar hegemônica a menos que seja encampada por partidos ou organizações da sociedade civil cujo projeto político em relação ao ideal de sociedade a ser construída seja pautado por valores solidários e democráticos.

[124] Em apresentação proferida no dia 05 de setembro de 2003, durante a Mesa Renda "Renda Básica e Cidadania", ocorrida por ocasião do XI Congresso Brasileiro de Sociologia, UNICAMP, 2003.

CONCLUSÃO

A partir dos argumentos expostos ao longo deste trabalho, defendo a tese de que os programas municipais de renda mínima de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos – distintos entre si – apresentam, porém, coesão interna e concepções coerentes, as quais são reconhecidas e ratificadas, em maior ou menor grau, dependendo do caso, através do desenho dos programas, dos procedimentos adotados para implementação dos mesmos, e pelos discursos dos gestores, técnicos, e também das beneficiárias de cada um deles. Isto implica em concluir que, para além de seu impacto mais concreto, representado pelo benefício monetário repassado às famílias beneficiárias de cada um dos programas, eles também têm importantes implicações sociais e político-culturais. Em outras palavras, as idéias, concepções e valores subjacentes aos programas, que constituem o núcleo de crenças que dá sustentação a eles – e que são alvo da disputa político-ideológica – são perpassados através dos mesmos, atingindo técnicos que os operacionalizam e também as beneficiárias, dessa forma contribuindo para a disseminação de visões de mundo condizentes com diferentes projetos de sociedade.

Além disso, este trabalho, através de uma substanciosa pesquisa empírica, conseguiu trazer evidências do quão diferentes podem ser, concretamente, os programas de renda mínima que vêem sendo implementados no Brasil. Mais do que isso, entretanto, os dados trazidos por esta pesquisa, que permitem diferenciar tão claramente os programas em termos de concepções, mostram o quão forte é a influência do debate teórico sobre renda mínima e renda básica na configuração destes programas de transferência de renda. Em outras palavras, este trabalho demonstra que há uma relação intrínseca entre teoria normativa e teoria empírica e que, portanto, da mesma forma como as experiências de implementação de programas seguem a distintas orientações normativas sobre o que é bom, o que é melhor, o que é mais justo, o que é mais eficiente e eficaz,

quais objetivos é mais legítimo perseguir, etc., também o debate teórico-normativo que se trava atualmente sobre diferentes modelos de política – da renda mínima à renda básica – pode se beneficiar das experiências de programas implementados concretamente, como é o caso dos quatro programas analisados neste estudo. Convém agora, então, explicitar e sintetizar, de maneira comparativa, como e em que se assemelham e se diferenciam os quatro programas estudados. Para tanto, utilizaremos principalmente as variáveis de análise recorrentes neste estudo – as visões de cidadania, direito, política, trabalho e pobreza – a fim de explicitar para que modelos de política de transferência de renda e horizontes de sociedade apontam os programas municipais de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos. Recorreremos a gráficos para ilustrar a exposição dos argumentos.

Primeiramente, cabe uma constatação: apesar de suas diferenças, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Campinas e o Programa Família Andreense (PFA), de Santo André, são parecidos entre si. E distintos, por sua vez, do Programa Produção Associada com Garantia de Renda Mínima (PAGRM) de Jundiaí e do Programa Nossa Família (PNF) de Santos, que guardam semelhanças entre si. Fazendo uma aproximação, seria possível dizer que os dois primeiros apontam, em concepção, procedimentos e efeitos, para o horizonte da renda básica, de uma sociedade menos desigual e mais democrática; já os dois segundos apontam para o horizonte da renda mínima, da manutenção dos atuais níveis e padrões de desigualdade. Esta constatação é visível nos gráficos a seguir, que ilustram a posição dos municípios em relação às variáveis estudadas, e nos quais, na maioria das vezes, os programas de Campinas e Santo André encontram-se no mesmo quadrante, enquanto os de Jundiaí e Santos situam-se, também num mesmo quadrante, só que oposto pelo ângulo ao dos outros dois.

A primeira variável analisada refere-se à visão de pobreza presente nos programas. De maneira geral e sintética, é possível dizer que predomina no PAGRM de Jundiaí e no PNF de Santos a idéia de que a pobreza é causada pelo comodismo, pela falta de iniciativa individual e de vontade de trabalhar. Superar a pobreza depende, deste ponto de vista, portanto, do mérito, do esforço, da

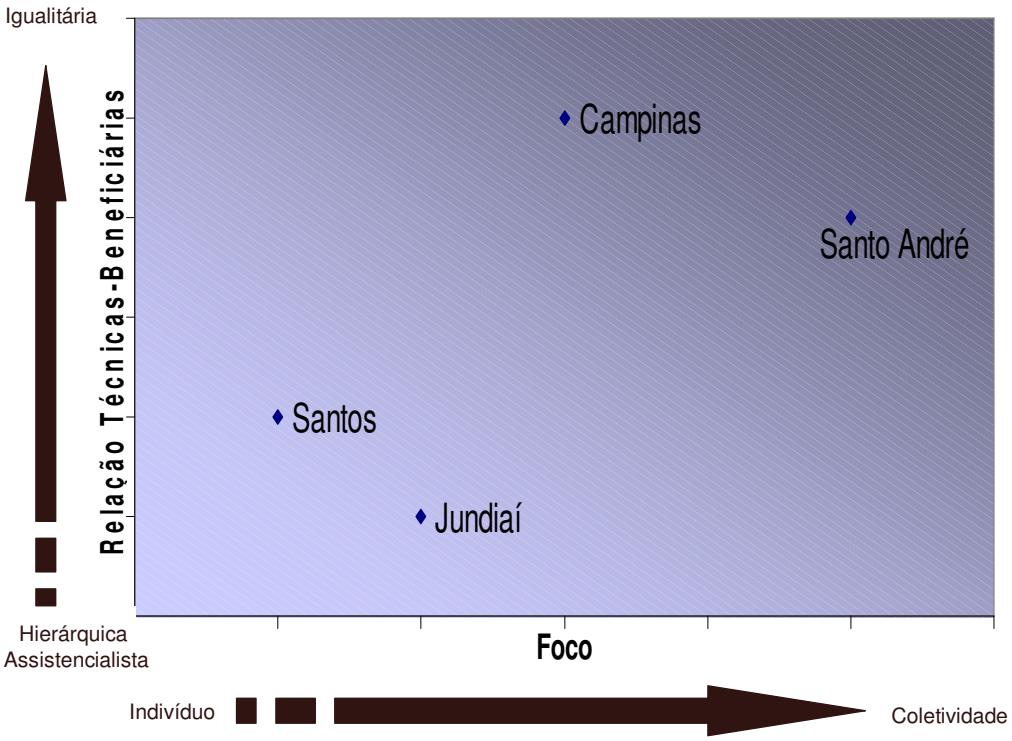
iniciativa, do estudo e do trabalho de cada um. Decorrente desta idéia, predomina a crença na possibilidade real de inserção das beneficiárias dos programas no mercado de trabalho, seja formal (mais evidente em Jundiaí), ou informal (pelas vias do empreendedorismo em Santos). Tais impressões são perceptíveis nos discursos de beneficiárias e técnicas do PAGRM e do PNF.

Já em Campinas e Santo André, técnicas e beneficiárias do PGRFM e do PFA compartilham opiniões um pouco diferentes: de que a causa da pobreza é de fundo econômico-social; por isso, a superação do fenômeno da pobreza depende, mais do que dos indivíduos, de iniciativas governamentais e mudanças estruturais, especialmente para combater o desemprego.

Quanto à política, presente no modo de funcionamento dos programas, predominam em Santos e Jundiaí relações mais hierárquicas e autoritárias, personalistas e tutelares entre técnicas e beneficiárias, marcadas por controle, cobranças e punições de umas sobre as outras. Condizente com esta noção de política interna aos programas, o PAGRM e o PNF têm como foco o indivíduo, sobre o qual é exercida a ação do poder público. As ações são mais pontuais e menos articuladas. Este foco no indivíduo é mais perceptível no caso de Santos, pela existência do Plano de Atendimento Individual Personalizado.

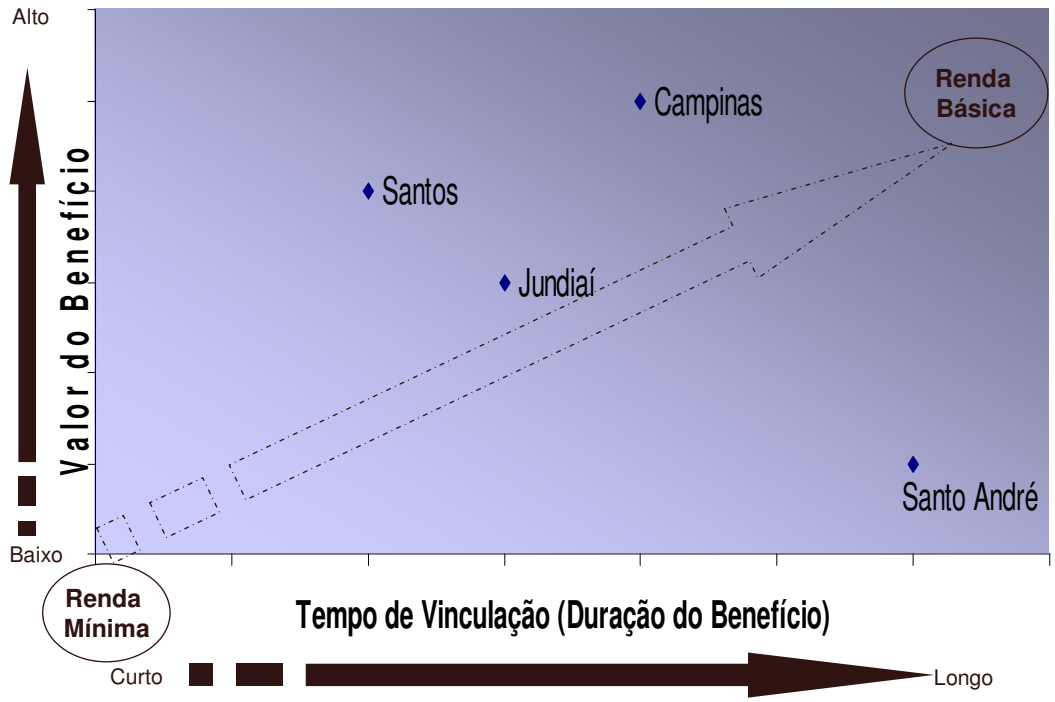
Já em Campinas e Santo André, as relações que se estabelecem entre técnicas e beneficiárias são mais igualitárias. Tentativas de controle e cobrança das técnicas não são evidentes; ao contrário, elas procuram evitar transmitir às beneficiárias o seu modo de ser, pensar e agir como se fosse melhor e mais correto. Do ponto de vista das beneficiárias, as relações mais igualitárias são perceptíveis menos pela amizade que demonstram sentir pelas técnicas do que por sua postura não passiva e submissa frente a elas. Além disso, o foco do PGRFM e do PFA incide sobre a coletividade, visto que as atividades destes programas são articuladas com outras ações do poder público, direcionadas ao fortalecimento da convivência comunitária e das redes sociais nos bairros de periferia. O gráfico a seguir ilustra esta análise:

Política:



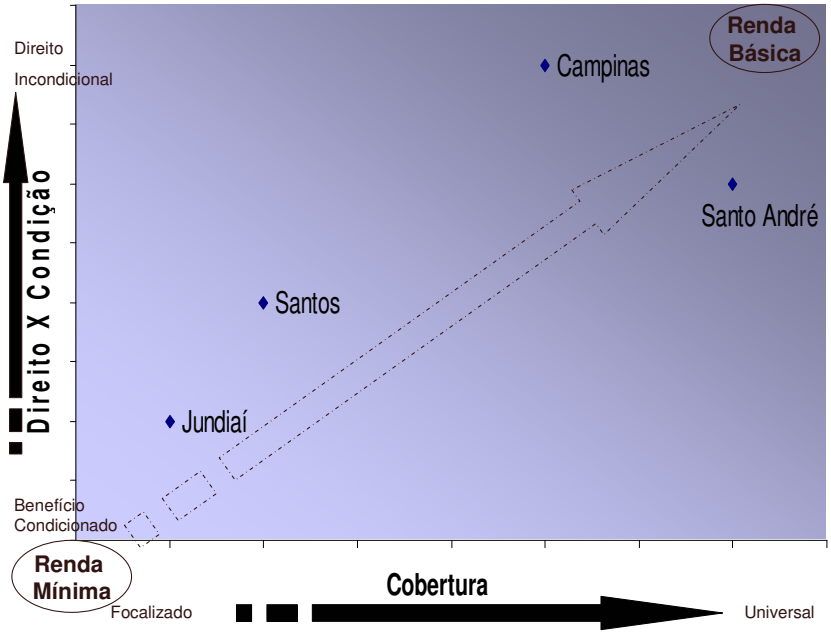
Uma análise mais estrita do desenho institucional dos programas mostra que o PAGRM de Jundiaí e o PNF de Santos estão mais próximos da concepção de renda mínima, devido aos valores mais reduzidos do benefício e, principalmente, ao tempo mais curto de vinculação das famílias aos programas (que não passa dos dois anos). Por outro lado, donforme se pode observar no gráfico a seguir, esta é a chave de variáveis em que mais se distanciam os programas de Campinas e Santo André. No primeiro caso (PGRFM), foi feita por parte da gestão do programa, nos últimos anos, a opção por manter o benefício num valor elevado, o mais alto dos quatro estudados; já no segundo caso, em decorrência da criação do Programa Bolsa Família (PBF) do governo federal, e do intuito de integrar os programas, a escolha feita a partir de 2005,foi a de reduzir bastante o valor do benefício do PFA, porém ampliar o tempo de vinculação das famílias ao programa, que hoje conta com a duração mais extensa dos quatro.

Programa :

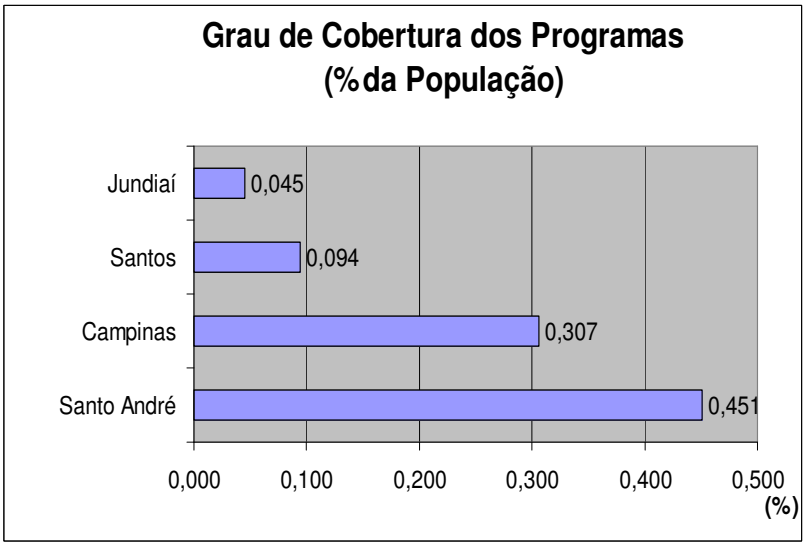


De uma perspectiva mais geral, sobre o modelo dos programas, nota-se, como mostra o gráfico abaixo, que os programas de Campinas e Santo André aproximam-se mais do modelo da renda básica: reflexo de orientações claramente definidas para as políticas, o PFA adquiriu a rota da universalização da cobertura do benefício (outro motivo pelo qual foi feita a redução do valor do benefício), enquanto que para o PGRFM o rumo da renda básica foi adotado sob a forma de extinção de quaisquer contrapartidas, a fim de garantir o caráter incondicional do direito à renda.

Modelo :



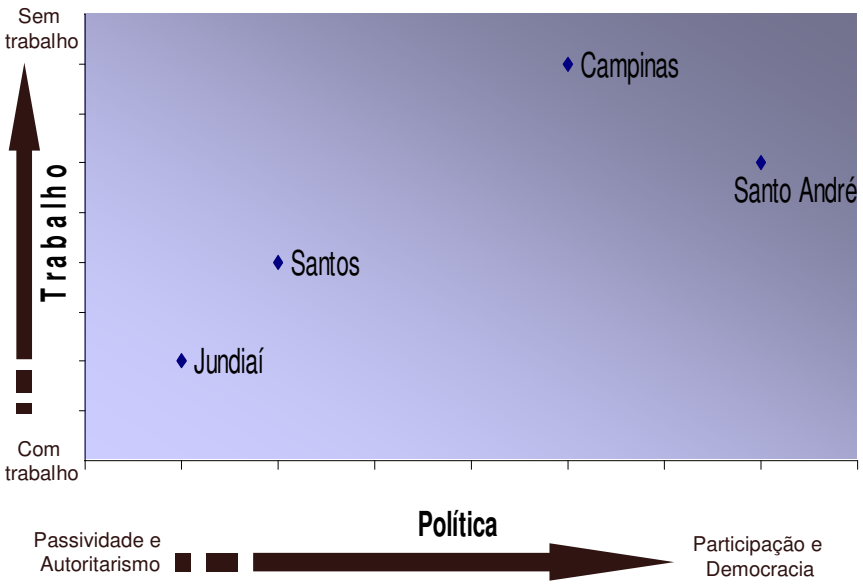
Já o PNF e o PAGRM mantêm-se restritos à condição de programas de renda mínima, tanto devido à exigência de contrapartidas ao recebimento do benefício – que inviabiliza que ele seja um direito –, quanto devido à sua cobertura mais focalizada. O caso do PAGRM é mais evidente, devido ao forte controle feito sobre as beneficiárias, no que diz respeito à sua participação diária nas oficinas de trabalho, e à sua cobertura extremamente reduzida (155 famílias no total). O grau de cobertura dos programas pode ser observado no gráfico a seguir, que ilustra o número de famílias atendidas em relação à população de cada município:



Finalmente, a última variável de análise considerada é a concepção de cidadania presente nos programas. Mais uma vez os programas de Jundiaí e Santos distinguem-se dos de Campinas e Santo André. Tanto no PAGRM quanto no PNF, prevalece a noção de que o trabalho é o substrato da cidadania. Daí porque estes programas são fortemente assentados na ética do trabalho, na exigência de que as beneficiárias façam a sua parte, isto é, participem de cursos e oficinas, em troca do quê recebem um "pagamento", uma contraparte. Repõe-se desta maneira, através dos programas, a lógica da relação salarial que vincula trabalho e renda, bem como a de que a direitos correspondem deveres. Do ponto de vista político, prevalece no exercício da cidadania, tal como proposto por estes programas, um distanciamento: restrita à esfera formal, a política não é vista em seu potencial coletivo-transformador, mas reduzida a posturas passivas e individuais, que não abalam as estruturas de sustentação do poder.

Nos programas de Campinas e Santo André, em contraste, prevalecem concepções de cidadania que tendem a prescindir do trabalho como seu substrato: o direito à renda, que desfaz a vinculação entre trabalho e renda, não supõe a participação na produção da riqueza como requisito básico e contrapartida necessária à obtenção de renda e ao recebimento de benefícios sociais. Em vez disso, é o pertencimento à nação e a participação política, aí incluída a luta por direitos e a idéia do direito a ter direitos, que fundamentam a noção de cidadania do PGRFM e do PFA. Sendo assim, o exercício da cidadania é entendido, nestes programas, sob o ponto de vista da luta política cotidiana para desestabilizar relações de poder. A intimidade com a política, subjacente a esta noção, favorece o estabelecimento de relações mais democráticas, seja para a tomada de decisões no nível micro, das relações familiares, como no macro, das decisões sobre as próprias políticas públicas.

Cidadania :



Cabe concluir, enfim, diante destas discussões e dos resultados empíricos apresentados ao longo deste trabalho, da comparação entre o PGRFM, o PAGRM, o PNF e o PFA, que as implicações dos programas de renda mínima incidem não só sobre distintas concepções de cidadania, mas também sobre formas diferenciadas de enxergar e pensar a sociedade, bem como de agir sobre ela. Isso significa que estes programas – com base nos distintos projetos políticos sobre os quais se apóiam e dos quais fazem parte, quer como Renda Mínima, quer como Renda Básica – indicam diferentes caminhos: seja, por um lado, para a manutenção (ou apenas alívio) da pobreza e para a conservação da sociedade, seja, por outro lado, para a superação da pobreza e transformação da sociedade.

No contexto que se aproxima, de integração entre as políticas de transferência de renda dos níveis municipal, estadual e federal, é importante ter esta perspectiva de análise em vista. Ela se constitui numa ferramenta valiosa para compreender os tempos vindouros da política de transferência de renda. Mais do que isso, ela pode fornecer subsídios para compreender os rumos para ao quais caminha a sociedade brasileira, com base nas decisões políticas que sejam tomadas.

BIBLIOGRAFIA:

ADRIAANSENS, Hans. (1994). "Citizenship, Work and Welfare" in VAN STEENBERGEN, Bart. (editor). *The Condition of Citizenship (Politics & Culture Series).* London, Newbury Park e New Delhi: Sage Publications, em associação com *Theory, Culture & Society* (School of Health, Social and Policy Studies, University of Teesside).

ALMEIDA, Carla. (2006). "O Marco Discursivo da 'Participação Solidária' e a Nova Agenda de Formulação e Implementação de Ações Sociais no Brasil" in DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto e PANFICHI, Aldo (orgs.). *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina.* São Paulo: Editora Paz e Terra.

ALVAREZ, Sônia e DAGNINO, Evelina. (1995). "Para além da Democracia Realmente Existente: Movimentos Sociais, a Nova Cidadania e a Configuração de Espaços Públicos Alternativos", ANPOCS (trabalho apresentado no XXI Encontro Anual);

ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro. (1998). *A Construção do Consentimento: Corporativismo e Trabalhadores nos Anos 30*. São Paulo: Scritta;

_____. (2001). "Globalização e Trabalho: uma Resenha da literatura" in *BIB*, n.º 52, 2.º semestre, São Paulo: ANPOCS/EDUSC.

ARRETCHE, Marta T. S. (1995). "Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas" in *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.º 39, 1.º semestre, Rio de Janeiro: ANPOCS.

_____. (2001). "Uma Contribuição para Fazermos Avaliações Menos ingênuas" in CARVALHO, M. C. B., ROXO, C. B. (orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: PUC/IEI/CENPEC.

AZNAR, Guy. (1994). "Pour le Travail Minimum Garanti. Non au Revenu d'Existence, Oui à l'Indemnité de Partage du Travail" in *Futuribles*, n.o. 184, février.

AZNAR, Guy. (1988) "Revenu Minimum Garanti et Deuxième Chèque" in *Futuribles*, Paris, n.º 120, avr.

BACHA, Edmar Lisboa e UNGER, Roberto Mangabeira. (1978). *Participação, Salário e Voto: um Projeto de Democracia para o Brasil.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BARBALET, Jack M.. (1989). *A Cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa.

BEJARANO, Selva Ribas (1998). "Programa de Garantia de Renda Mínima: a Experiência de Campinas" in CACCIA-BAVA, Sílvio (org.) *Programas de Renda Mínima no Brasil*, São Paulo, Polis, n.º 30.

BENDIX, Reinhard. (1964). *Construção Nacional e Cidadania – Estudos de Nossa Ordem Social em Mudança*, São Paulo: Edusp;

CAILLÉ, Allan. (2002). "Dádiva e Associação" in MARTINS, Paulo Henrique (org.). *A Dádiva entre os Modernos*. Petrópolis: Editora Vozes;

CARVALHO, José Murilo de. (1991). *Os Bestializados.* São Paulo: Cia das Letras;

CASTEL, Robert. (1998). "O Fim do Trabalho: Um Mito Desmobilizador" in *CEPAT Informa*, n.º 44.

CASTEL, Robert. (2003). *As Metamorfoses da Questão Social – Uma Crônica do Salário.* Petrópolis: Editora Vozes.

COHN, Amélia. (1999). "As Políticas Sociais no Governo FHC" in *Tempo Social – Rev. de Sociologia*, USP/São Paulo, vol 11, n.º 02.

COMMISSION ON SOCIAL JUSTICE. (2000). "What is Social Justice?" in PIERSON, Christopher e CASTLES, Francis G. (editores). *The Welfare State – A Reader*, Polity Press.

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

COSTA, Valeriano M. F., VITA, Álvaro de e PRALON, Eliana M.. (1998). "Reforma das Políticas Sociais num Contexto de Descentralização: o Papel dos Programas Municipais de Garantia de Renda Mínima no Combate à Pobreza", *Cadernos CEDEC* n.º 65, SP.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. (2006). "Modelos Descentralizados de Combate à Pobreza: Algumas Considerações sobre os Programas Municipais de Renda Mínima no Brasil", artigo apresentado na Mesa Redonda "Renda Básica e Cidadania" do XI Congresso Brasileiro de Sociologia, organizado pela Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), realizado na UNICAMP, Campinas/SP, dia 05 de setembro de 2003 (no prelo).

CHRISTENSEN, Erik. (2000). “The Rethoric of ‘Rights and Responsabilities’ in ‘Workfare’ and ‘Citizen´s Income’ Paradigms/Discourses in Denamark in a Labour History Prspective”, paper apresentado no 8.º Congresso da BIEN (Basic Income European Network), Berlim: 6-7 de outubro;

DAGNINO, Evelina. (1994). “Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma nova Noção de Cidadania” in *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*, DAGNINO, Evelina (org.). São Paulo: Editora Brasiliense;

_____. (2000). "Cultura, Cidadania e Democracia – A Transformação dos Discursos e Práticas na Esquerda Latino-Americana" in ALVARES, Sônia, DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (orgs.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos – Novas Leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG;

_____.(1998). TEIXEIRA, Ana Cláudia C., SILVA, Daniela R., FERLIN, Uliana. “Cultura Democrática e Cidadania” in *Opinião Pública,* Campinas, Publicação do CESOP (Centro de Estudos de Opinião Pública), vol. V, n.º 01, novembro.

DAHRENDORF, Ralf. (1994). "The Changing Quality of Citizenship" in VAN STEENBERGEN, Bart. (editor). *The Condition of Citizenship (Politics & Culture Series).* London, Newbury Park e New Delhi: Sage Publications, em associação com *Theory, Culture & Society* (School of Health, Social and Policy Studies, University of Teesside)

DRAIBE, Sônia e HENRIQUE, Wilnês. (1988). "Welfare State, Crise e Gestão da Crise: Um Balanço da Literatura Internacional" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (ANPOCS), n.º 06, vol. 03.

DRAIBE, Sônia Miriam. (1990). “As Políticas de Combate à Pobreza na América Latina” in *São Paulo em Perspectiva*, vol. 04, n.º 04(02), abr.- jun.

_____. (2001). “Avaliação de Implementação: Esboço de uma Metodologia de Trabalho em Políticas Públicas” (mimeo). Publicado em CARVALHO, Maria do Carmo Brandt de e BARREIRO, Maria Cecília Roxo Nobre (orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais.* São Paulo: Ed. PUC/IEE/CENPEC.

_____ e RIESCO, Manuel. (2007). *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*. London: UNIRISD-Palgrave Macmillan;

DAHRENDORF, Ralf. (1994). "The Changing Quality of Citizenship" in VAN STEENBERGEN, Bart. (editor). *The Condition of Citizenship (Politics & Culture Series).* London, Newbury Park e New Delhi: Sage Publications, em

associação com *Theory, Culture & Society* (School of Health, Social and Policy Studies, University of Teesside).

ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press;

_____. (1991). “As Três Economias Políticas do Welfare State” in *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n.º 24, setembro.

EUZÉBY, Chantal. (1991). *Le Revenu Minimum Garanti*. Paris: Éditions La Découverte.

FONSECA, Ana Maria M. (2000). *O Debate sobre Família e a Política de Renda Mínima*, tese de doutorado, SP/USP;

FOUCAULT, Michel. (2003). *Vigiar e Punir – História da Violência nas Prisões.* Petrópolis: Editora Vozes.

FRASER, Nancy. (1995). "Rethinking the Public Sphere – A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy" in *The Phantom Public Sphere.* Robbins, B. (org.), University of Minnessota Press;

_____. (1995). “From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a ‘Post-Socialist’ Age” in *New Left Review*, n.° 212.

FRASER, Nancy e GORDON, Linda. (1994). "Civil Citizenship Against Social Citizenship? – On the Ideology of Contract-Versus-Charity" in VAN STEENBERGEN, Bart. (editor). *The Condition of Citizenship (Politics & Culture Series).* London, Newbury Park e New Delhi: Sage Publications, em associação com *Theory, Culture & Society* (School of Health, Social and Policy Studies, University of Teesside).

GLAZER, Nathan. (1994). "The Limits of Social Policy" in TURNER, Bryan S. e HAMILTON, Peter (editores). *Citizenship – Critical Concepts.* Vol. 2, Londres e Nova Iorque: Routledge.

GORZ, Andre. (1986). “Qui ne Travaille pas Mangera quand Même” in *Futuribles*, Paris, n.º 01, jui-août.

_____. (1988). *Metamorphoses du Travail: Quête du Sens – Critique de la Raison Économique*. Paris: Éditions Galilée.

_____. (1992). "On the Difference between Society and Community, and Why Basic Income Cannot by Itself Confer Full Membership of Either" in VAN PARIJS, Philippe (editor). *Arguing for Basic Income – Ethical Foundations for a Radical Reform*. Londres e Nova Iorque: Verso.

_____. (1994). “Revenu Minimum et Citoyenneté. Droit au Travail vs. Droit au Revenu” in *Futuribles*, Paris, n.º 184, février.

_____. (1997). *Misères du Présent, Richesse du Possible*. Paris: Éditions Galilée.

_____. (1998). “O Fim do Trabalho Assalariado” in *Lugar Comum* (Revista editada pela Pós-graduação da Escola de Comunicação da UFRJ), n.º 5-6, maio-dezembro.

GRAMSCI, Antonio. (1978). *A Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. (1998). *Dossiê: Os Movimentos Sociais e a Construção Democrática: Sociedade Civil, Esfera Pública e Gestão Participativa*. IFCH/UNICAMP (mimeo)

HIRATA, Regina Maria. (2006). *Renda Mínima em São Paulo: o que a Experiência Paulistana (2001-2004) Pode Ajudar na Reflexão sobre os Programas de Transferência Monetária Brasileiros?*. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP (dissertação de mestrado).

JANSON, Per (2000). “Basic Income and the Swedish Welfare State”, paper apresentado no 8.º Congresso da BIEN (Basic Income European Network), Berlim: 6-7 de outubro.

JELIN, Elizabeth. (1994). “Construir a Cidadania: Uma Visão desde Baixo” in *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n.º 34;

JUSTO, Carolina Raquel Duarte de Mello. (2001a). *Assistência Social e Construção da Cidadania no Brasil – Um Estudo do Impacto Social e Político do PGRFM de Campinas (1995-2000)*. Relatório de Pesquisa/FAPESP (mimeo).

_____. (2001b). "Pobreza e Cidadania: Uma Análise Sócio Política das Políticas Assistenciais", artigo apresentado no GT 06, "Desigualdades, Estratificação Social e Exclusão" no X Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado pela Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), de 03 a 06 de setembro de 2001 em Fortaleza-CE.

_____. (2002). *Assistência Social e Construção da Cidadania Democrático-Participativa no Brasil – Um Estudo do Impacto Social e Político do PGRFM de Campinas (1995-2000)*. Campinas: IFCH/UNICAMP (dissertação de mestrado).

_____. (2003). “Crise do Welfare State e Transformações no Mundo do Trabalho: o Surgimento e Experiência da Renda Mínima/Básica e suas Implicações sobre a Cidadania”, artigo apresentado no XI Congresso Brasileiro de Sociologia, 1 a 5 de setembro, UNICAMP/Campinas (mimeo). Disponível em: http://www.sbsociologia.com.br/sbs_v01/xicongresso/papers/gt16s04carolina.zip

_____. (2004a). “Experiências de Renda Mínima no Brasil: um Mapeamento dos Programas e Modelos Paulistas”, artigo apresentado no IV Encontro Anual da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), de 21 a 24 de julho de 2004 na PUC-RJ, Rio de Janeiro/RJ. Disponível em: http://www.cienciapolitica.org.br/EPP2-Carolina%20Raquel%20Justo.pdf

_____. (2004b). “The Role of the 'Minimum Income Warranty Programs' to the Fight Against Poverty and in Favor of Citizenship in Brazil”, trabalho apresentado no Brazil Center Speaker Series Panel “Income Inequality and Implications for Social Policy”, dia 22 de novembro de 2004 no LLILAS/UT, Austin/TX/EUA.

_____. (2005a). “Renda Mínima, Cidadania e Participação”, artigo apresentado no GT “Pobreza e (In)Segurança Alimentar: Políticas Públicas e Estratégias Familiares” no XII Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado pela Sociedade brasileira de Sociologia (SBS), de 31 de maio a 03 de junho de 2005 na FAFICH/UFMG, Belo Horizonte/MG. Disponível em: http://www.sbsociologia.com.br/congresso/gt00.asp?idcongresso=4/SBS05_GT14-2

_____. (2005b). “Avaliação do Impacto dos Programas de Renda Mínima Paulistas sobre a Cidadania: Uma Metodologia de Análise”, artigo apresentado na 57.ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), realizada de 17 a 22 de julho de 2005 na Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza/CE.

_____. (2006a). “Democratic Citizenship against Liberal Citizenship: The Different Political Cultural Effects of Municipalities Government” artigo apresentado na 26.ª Annual ILASSA Conference on Latin America, realizada de 09 a 11 de fevereiro de 2006 na University of Texas at Austin, TX/EUA.

_____. (2006b). “The Role of a Politics of Minimum Income in the Construction of Democratic Citizenship in Brazil: A Lesson for Latin America”, artigo apresentado no LASA’s XXVI International Congress, realizado no Caribe Hilton Hotel, San Juan, Puerto Rico, USA, de 15 a 18 de março de 2006.

_____. (2006c).“Trajetórias Político-Institucionais na Disputa entre Renda Mínima e Renda Básica”, artigo apresentado no GT 19,

"Políticas Públicas", do 30.º Encontro Anual da ANPOCS, realizado nos dias 24 a 28 de outubro de 2006, em Caxambu-MG.

_____. (2006d). "Cidadania Liberal X Cidadania Democrático-Participativa: uma Comparação do Funcionamento e Efeitos de 2 Programas de Transferência de Renda", artigo apresentado no 3.º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, realizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), de 4 a 6 de setembro de 2006 na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas/SP/BR.

IEE (Instituto de Estudos Especiais/PUC-SP), (1997). *O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas*, PUC-SP/UNICEF.

KILDAL, Nanna. (2000). "Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies", paper apresentado no 8.º Congresso da BIEN (Basic Income European Network), Berlim: 6-7 de outubro;

KLINGEMANN, Hans-Dieter, HOFFERBERT, Richard e BUDGE, Ian. (1994). *Parties, Policies and Democracy.* Westview Press: Boulder, San Francisco, Oxford;

LAVINAS, Lena. (1999). "Renda Mínima: Práticas e Viabilidade" in *Novos Estudos CEBRAP*, n.º 53, mar.

LAVINAS, Lena, et alli. (2000). *Avaliação do Programa Bolsa-Escola de Recife*. Convênio ILO - Banco Mundial, ANPEC, IPEA, Relatório Final, outubro (mimeo).

Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Lei Federal n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social).

Lei Federal n.º 10.835, de 08 de janeiro de 2004 (Renda Básica de Cidadania)

Lei Federal n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (Programa Bolsa Família)

MANN, Michael. (1987). "Ruling Class Strategies and Citizenship" in *Sociology (The Journal of the British Sociological Association)*, Vol. 21, n.º 3, agosto de 1987, pp. 339-354.

MARHALL, T. H. (1965). *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

_____. (1967). "Cidadania e Classe Social" in *Cidadania, Classe Social e Status.* Rio de Janeiro: Zahar Editores.

MARQUES, Eduardo César. (1997). “Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos” in *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.º 43, 1.º semestre, Rio de Janeiro: ANPOCS.

MAUSS, Marcel. (1974). “Ensaio sobre a Dádiva: Forma e Razão da Troca nas Sociedades Arcaicas” in *Sociologia e Antropologia*, vol. 2, São Paulo: EPU/EDUSP;

MILANO, Serge. (1986) “Le revenu Minimum Social: un droit Local à la Solidarieté” in *Futuribles,* Paris, n.º 101, jui.-août.

MOISÉS, José Álvaro. (1995). *Os Brasileiros e a Democracia – Bases Sócio-Políticas da Legitimidade Democrática*. São Paulo: editora Ática.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa (2001). *Neoliberalismo: De Onde Vem, Para Onde Vai?*. São Paulo: Editora Senac;

MOSER, Caroline O. N. (1989). “Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs” in *World Development*, vol. 17, n.º 11;

MOUFFE, Chantal. (1991). "Democratic Politics Today" in MOUFFE, Chantal (org.) *Dimensions of Radical Democracy*. New York: Verso.

MYRDAL, Gunnar. (1962). *O Estado do Futuro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores;

MULLER, Pierre. (1990). *Les Politiques Publiques. Que sais-je?*. Paris: Presses Universitaires de France.

_____ e JOBERT, Bruno. (1987). *L'État em Action: Politiques Publiques et Corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.

NEPP. (1996). *Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) da Prefeitura Municipal de Campinas.* Relatório Parcial. Fevereiro. NEPP/UNICAMP.

_____. (1999). *Avaliação Qualitativa dos Programas Inovadores do Comunidade Solidária*, NEPP/UNICAMP.

NOGUERA, José A. (2000). “Basic Income and the Spanish Welfare State”, paper apresentado no Grupo de Trabalho B ("Life-time Flexibility and Income Security") do 8.º Congresso da BIEN (Basic Income European Network), Berlim: 6-7 de outubro.

NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. (2004). “Os Estudos sobre Feminização da Pobreza e Políticas Públicas para Mulheres”, trabalho apresentado no XIV

Encontro Nacional de Estudos Populacionais, organizado pela Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP). Caxambu/MG;

OFFE, Claus e WIESENTHAL, Helmut. (1984). “Duas Lógicas da Ação Coletiva: Notas Teóricas sobre a Classe Social e a Forma de Organização” in OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

OFFE, Claus. (1989). “Trabalho: A Categoria Sociológica Chave?” in *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Editora brasiliense;

PIZZORNO, Alessandro. (1984). "Parties and Interests in Pluralism" in BERGER, Suzanne (org.). *Organizing Interests in Western Democracies*, Londres: Cambridge University Press.

Política Nacional de Assistência Social. (2004). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, novembro.

POCHMANN, Márcio. (1993). *Políticas do Trabalho e de Garantia de Renda no Capitalismo em Mudança*.Campinas: IE/UNICAMP (tese de doutorado);

PRALON, Eliana Marcondes. (2000). *A Cidadania Invisível – Uma Análise das Políticas de Assistência Social Pública nos Anos 90*, dissertação de mestrado, SP:USP.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. (1995). *Lei Municipal n.º 8.261*, de 06 de janeiro de 1995.

_____. (1998). *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima* (folder).

_____. (1999). *Lei Municipal n.º 10.392, de 21 de dezembro.*

PRZEWORSKI, Adam. (1989). “A Social Democracia como Fenômeno Histórico” in *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras;

PUTNAN, Robert. (1996). *Comunidade e Democracia – A Experiência da Itália Moderna*, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas;

REDL, Johannes, TENTSCHERT, Ursula e TILL, Matthias (2000). “Income Poverty and Minimum Income Requirements in the EU 14”, paper apresentado no 8.º Congresso da BIEN (Basic Income European Network), Berlim: 6-7 de outubro;

ROSANVALLON, Pierre. (1997). *A Crise do Estado-Providência*. Goiânia: Editora UnB e Editora UFG.

SABATIER, Paul. (1985). "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis" in *Journal Public Policy*, vol. 06, n.º 02.

SADER, Eder. (1987). *Quando Novos Personagens Entraram em Cena*, São Paulo: FFLCH/USP (Tese de Doutoramento);

SALES, Teresa. (1994). "Raízes da Desigualdade Social na Cultura Política Brasileira" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 09, n.º 25, junho.

SANTOS, Milton. (1987). *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Livraria Nobel S.A.

SANTOS, Wanderley G. (1979). *Cidadania e Justiça – A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Edit. Campus Ltda.

SKOCPOL, Theda, EVANS, Peter e RUESCHEMEYER, Dietrich. (1985). *Bringing the State Back In.* Cambridge: Cambridge University Press;

SEN, Amartya. (2000). Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras.

SILVA, Josué Pereira. (1998). "Renda Mínima, Trabalho e Cidadania: o Projeto Suplicy em Debate" in *Revista Estudos Econômicos*, IPE/USP/SP, vol.28, n.º 04, out.-dez.

_____. (2000). "Cidadania e Reconhecimento" in AVRITZER, Leonardo e DOMINGUES, José M. (orgs.). *Teoria Social e Modernidade no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

_____. (2001). "Trabalho e Integração Social" in TOLEDO, Caio Navarro e BOITO JR., Armando (orgs.). *Marxismo e Ciências Humanas*, CEMARX, IFCH/UNICAMP (no prelo).

_____. (2002). *André Gorz – Trabalho e Política*. São Paulo: Annablume Editora;

_____. (2006), "Basic Income and Citizenship Theory: Comments on a recent Brazilian law", in Costa, Sérgio et all (eds.). *The Plurality of Modernity: De-Centering Sociology.* Berlin: Reiner Hampp Verlag (no prelo).

SILVA, Maria Ozanira da Silva e, YAZBEK, Maria Carmelita e GIOVANNI, Geraldo di. (2004). *A Política Social Brasileira no Século XXI – a Prevalência dos Programas de Transferência de Renda.* São Paulo: Cortez Editora.

SILVEIRA, Antônio Maria da. (1975). “Redistribuição de Renda” in *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Abril-junho.

STANDING, Guy. (1998). *Renda Mínima: Discussões e Experiências – Conferência Internacional*. Exposição nos dias 11 e 12 de agosto. Editado pelo Gabinete do Senador Eduardo Suplicy: Brasília/DF.

STEWART, Angus. (1995). "Two Conceptions of Citizenship" in *The British Journal of Sociology*, Vol. 46, n.º 1, março de 1995, pp. 63-78;

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. (1991). *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. (2002). *Renda de Cidadania: a Saída é Pela Porta.* São Paulo: Cortez Editora e Editora Perseu Abramo.

TELLES, Vera da Silva. (1990). "Espaço Público e Espaço Privado na Constituição do Social: Notas sobre o Pensamento de Hannah Arendt" in *Revista Tempo Social*, vol. 02, n.º 01, 1.º semestre.

_____. (1992). *A Cidadania Inexistente: Incivilidade e Pobreza – Um Estudo sobre Trabalho e Família na Grande São Paulo*, São Paulo: FFLCH/USP (tese de doutorado).

_____. (1994a). “Pobreza, Movimentos Sociais e Cultura Política: Notas sobre as (Difíceis) Relações entre Pobreza, Direitos e Democracia” in DINIZ, Eli, LOPES, José S. L., PRANDI, Reginaldo. (orgs.). *O Brasil no Rastro da Crise: Partidos, Sindicatos, Movimentos Sociais, Estado e Cidadania no Curso dos Anos 90*. São Paulo: ANPOCS/HUCITEC/IPEA.

_____. (1994b). "Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos" in *Revista Pólis*, n.º 14.

_____. (1997). "Direitos Sociais: afinal do que se trata?" in *Direitos Humanos no Limiar do Século XXI*.

_____. (1998). "No Fio da Navalha, entre Carências e Direitos" in *Revista Polis,* n.º 30, São Paulo.

_____. (2001). *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Editora 34.

THELEN, Kathleen. (1999). “Historical Institutionalism in Comparative Politics” in *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404;

TSEBELIS, George. (1998). *Jogos Ocultos – Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo: EDUSP.

TURNER, Bryan S. (1993). "Contemporary Problems in the Theory of Citizenship" in TURNER, Bryan S. (editor). *Citizenship and Social Theory (Politics & Culture Series).* London, Newbury Park e New Delhi: Sage Publications, em associação com *Theory, Culture & Society* (School of Health, Social and Policy Studies, University of Teesside).

_____. (1994a). "Outline of a Theory of Citizenship" in TURNER, Bryan S. e HAMILTON, Peter (editores). *Citizenship – Critical Concepts.* Vol. 1, Londres e Nova Iorque: Routledge.

_____. (1994b). "Postmodern Culture/Modern Citizens" in VAN STEENBERGEN, Bart. (editor). *The Condition of Citizenship (Politics & Culture Series).* London, Newbury Park e New Delhi: Sage Publications, em associação com *Theory, Culture & Society* (School of Health, Social and Policy Studies, University of Teesside);

VAN GUNSTEREN, Herman. (1994). "Four Conceptions of Citizenship" in VAN STEENBERGEN, Bart. (editor). *The Condition of Citizenship (Politics & Culture Series).* London, Newbury Park e New Delhi: Sage Publications, em associação com *Theory, Culture & Society* (School of Health, Social and Policy Studies, University of Teesside);

VAN PARIJS, Philippe. (1992.) “Competing Justifications of Basic income” in *Arguing for Basic Income*. London: Verso.

_____. (1994a) “Capitalismo de Renda Básica” in *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, CEDEC, São Paulo, n.º 24.

_____. (1994b). “Au Delà de la Solidarité. Les Fondements Éthiques de L’Etat-Providence et de son Dépassement” in *Futuribles*, n.o. 184, février.

WIENER, Antje. (1992) "Citizenship – New Dynamics of an Old Concept. A Comparative Perspective", texto apresentado no XVII International Congress of the Latin American Studies Association, setembro, Los Angeles, Califórnia (mimeo);

ANEXOS

Caracterização Sócio-Econômica – Municípios Pesquisados/SP

Município	Região (PCV SEADE)	Região Administrativa	Região de Governo
Campinas	Leste	Campinas	Campinas
Jundiaí	Leste	Campinas	Jundiaí
Santo André	Metrop.São Paulo	Metrop.São Paulo	Metropolitana
Santos	Metrop. Santos	Metrop. Santos	Metrop. Santos

Município	População	Área (Km^2)	Densidade Demográfica (hab/Km^2)	Taxa de Urbanização (%)
Campinas	1.017.243	887	1.146,84	98,54
Jundiaí	341.420	450	758,71	93,75
Santo André	665.011	181	3.674,09	100
Santos	423.318	271	1.562,06	99,44

Município	Riqueza	Longevidade	Escolaridade	Concentração de Renda
Campinas	67	71	90	0,86
Jundiaí	64	68	93	0,8
Santo André	64	64	92	0,87
Santos	70	63	94	0,88

Município	Proporção de Pobres	Mortalidade Infantil (por mil nascidos vivos)	Mortalidade por Homicídio (por 100.000 hab.)
Campinas	14,42	12,24	51,39
Jundiaí	11,67	9,92	17,77
Santo André	15,65	15,04	44,3
Santos	9,21	17,98	29,72

Município	Taxa de Abastecimento de Água	Taxa de Coleta de Esgoto	Leitos SUS (por 1.000 hab.)
Campinas	97,3	86,45	1,56
Jundiaí	97,27	95,08	0,76
Santo André	96,95	90,32	0,74
Santos	99,66	94,42	2,3

Fonte: Fundação IBGE. Censo Demográfico 2000. Fundação SEADE e CEM. Dados de julho de 2004.