



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Escola de Serviço Social - Programa de Pós-Graduação

DO BOLSA FAMÍLIA À BIORENDIA: EM BUSCA DE UM NOVO HORIZONTE

Marina Fernandes Bueno

Rio de Janeiro, 2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

DO BOLSA FAMÍLIA À BIORENDA: EM BUSCA DE UM NOVO HORIZONTE

Por

Marina Fernandes Bueno

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Orientador: Prof. Dr. Giuseppe Mario Cocco.

Rio de Janeiro, 2009.

MARINA FERNANDES BUENO

Do Bolsa Família à Biorenda: Em Busca de um Novo Horizonte

Aprovada em _____ de _____ de 2009.

BANCA EXAMINADORA

Dr. Giuseppe Mario Cocco (orientador) – ESS/UFRJ

Dr. Gerardo Silva – LABTeC

Dra. Cecília Paiva N. Cavalcanti – ESS/UFRJ

Dedico este trabalho a todas as pessoas que, desde a minha entrada na Secretaria de Assistência Social, me emocionaram com suas tristes histórias, ampliando os meus conceitos e aumentando minha indignação com a poeira miserável que encobre os rostos sombrios - tão estigmatizados pela pobreza - de um terço da população deste país.

AGRADECIMENTOS

Nada na minha vida seria possível sem o apoio, amparo e incentivo das pessoas que me cercam. Por isso sou profundamente grata:

À minha família, minha rede de sobrevivência afetiva e material. Aos meus pais, que mesmo sem entender ao certo minha trajetória acadêmica, acreditam na importância das minhas escolhas, apoiando e incentivando meu crescimento. A minha irmã Luciene e meu cunhado Elyson, pela presença constante mesmo na ausência e pela leitura dedicada aos meus escritos, contribuindo com valiosas sugestões.

À Ivalda e Richard, minha segunda família, pela carinhosa acolhida e por sempre acreditaram e torcerem por mim.

Ao Gui, pelo amor dedicado e apoio incondicional, e principalmente por compreender meu mau humor nos momentos mais difíceis.

Agradeço a todos que passaram (e ficaram) pela minha vida deixando suas marcas. Pelas amigas de longos anos, que estão comigo por uma década compartilhando indubitável cumplicidade e profundo carinho: Vanessa, Dulce, Lorão, Aline, Beta e Paulinha, que já não está mais entre nós. Às amigas de muitas horas da ESS: Ione, Roberta, Cláudia e Michelle. À Thais, amiga, companheira e confidente, que mesmo distante sempre torce e vibra comigo a cada conquista. À Rita, minha amiga mais “atuante” - com quem compartilho as questões mais profundas do mestrado e do nosso trabalho na RPE - por suas ligações quase diárias (minha válvula de escape) e por compartilhar comigo idéias, propósitos, questionamentos, crises, preocupações, alegrias e tristezas. A todos os amigos agradeço pela compreensão das minhas ausências (em aniversários, chás de bebês e simples encontros casuais) e do meu súbito “desaparecimento”, principalmente nos momentos finais dessa jornada.

Ao meu orientador, por ter me indicado os caminhos para que eu chegasse até aqui.

Agradeço também a professora Cecília Paiva, que gentilmente aceitou compor minha banca de defesa do projeto e da dissertação, pelas importantes contribuições.

Em especial ao amigo Gerardo, pela presença constante (e marcante), sempre ouvindo atentamente minhas dúvidas e reclamações (acadêmicas e pessoais). Me indicou leituras, me ajudou na estruturação dos meus escritos, aguçou algumas reflexões. Seu apoio foi fundamental para a concretização deste trabalho.

Às colegas de trabalho da SMAS, em especial às colegas da 7ª CAS e do NPTR - Tássya, Vanessa, Rosângela, Valéria, Alessandra, Elaine, Sara, Marilene, Márcia, Débora, Giselle e Lílian - pela batalha do dia a dia e pelo debate constante, fatores que me fizeram questionar e buscar respostas, me possibilitando chegar até aqui.

A todos os amigos que não foram citados, mas que sempre contribuem imensamente com cada passo que dou.

“O relógio da história não anda pra trás”
Antonio Negri.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Figura 1 - Eixos articuladores do programa FomeZero.....	61
Tabela 1 – Tipos de benefícios.....	63
Tabela 2 – Valor do benefício conforme composição familiar.....	63
Tabela 3 – Comparativo de repasse do IGD aos municípios do Rio de Janeiro que receberam os maiores repasses em abril de 2009.....	70
Tabela 4: Simulação de limite de faltas para o programa Bolsa Família.....	103
Gráfico 1 – Situação nacional do CadÚnico até 2008.....	68
Gráfico 2 – Evolução do Bolsa Escola ao Bolsa Família.....	72
Gráfico 3: Comparativo de famílias cadastradas e famílias beneficiárias.....	80
Gráfico 4: Comparativo de famílias e pessoas cadastradas.....	81
Gráfico 5: Famílias cadastradas por região.....	82
Gráfico 6: Pessoas Cadastradas x Situação no Mercado de Trabalho - Agosto/2008.	83
Gráfico 7: Representante Legal por Sexo - Julho/ 2008.....	84
Gráfico 8: Perfil da Renda <i>per capita</i> - Julho/ 2008.....	85
Gráfico 9: Descumprimento de condicionalidade em 2007.....	86
Gráfico 10: Perfil da renda per capita.....	87
Gráfico 11: Representante Familiar por sexo.....	88
Gráfico 12: Descumprimento de Condicionalidade em 2007.....	89

SUMÁRIO

Introdução	9
Capítulo 1: Os Paradigmas de um novo tempo	17
1.1- Do Fordismo ao Pós Fordismo.....	17
1.2- Dos direitos do trabalho ao trabalho dos direitos.....	25
Capítulo 2: Em busca de um novo horizonte	
2.1- Produção Biopolítica.....	33
2.2- A Biorenda: superando velhas alternativas.....	41
Capítulo 3: Os caminhos da Biorenda no Brasil	
3.1- A Renda de Cidadania.....	53
3.2- O Programa Bolsa Família.....	60
<i>As Condicionais</i>	65
<i>O Cadastro Único</i>	66
<i>A Gestão Compartilhada</i>	68
<i>O Repasse de verbas</i>	69
Capítulo 4: A execução do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro	
4.1- A execução da política de assistência social.....	77
4.2- A implementação do Programa Bolsa Família.....	79
4.3- O Serviço Social no Programa Bolsa Família: entre poder e potência.....	92
4.4- A realidade da escola.....	96
4.5- O diário do <i>Front</i>	101
<i>Ah, essa praga de Bolsa Família</i>	104
<i>Todo ponto de vista é a vista de um ponto</i>	106
<i>Era só mais uma Silva que a estrela não brilha</i>	109
<i>A catadora de material reciclável</i>	111
Conclusão	113
Bibliografia	125

Introdução

Pensar a proteção social na atualidade requer analisar os novos paradigmas de produção e, pois, as mudanças nas dinâmicas do trabalho. Estamos diante de uma série de mudanças estruturais de seu estatuto e, em particular, da relação entre trabalho e emprego: assistimos a multiplicação de fenômenos como a informalidade, contratos de trabalho por tempo determinado, terceirizados, intermitentes. A tendência geral é um processo homogêneo de precarização e heterogeneização do trabalho.

Vivenciamos atualmente novas dinâmicas societárias, decorrentes das transformações no mundo do trabalho, que podemos resumir na definição geral da crise da relação salarial característica do período fordista, ou, mais especificamente, da era da grande fábrica (Cocco, 2001). Podemos, a partir disso, falar de uma crise do emprego, sobretudo no que tange ao seu funcionamento como principal mecanismo de integração social. Por um lado, o emprego não cresce mais nos mesmos ritmos e nas mesmas proporções que caracterizavam o período industrial. Pelo outro, como dissemos acima, o emprego se fragmenta em função de sua sistemática precarização.

O objetivo desta dissertação é, pois, discutir, em face da crise da relação salarial, as questões da proteção social e particularmente as políticas de transferência de renda. Esta discussão se fará ao longo de dois eixos temáticos: por um lado, as transformações do trabalho e, conseqüentemente, as necessárias reformulações do sistema de proteção social, oriundas do antigo modelo keynesiano-fordista (ou desenvolvimentista), para repensar a universalização dos direitos básicos de reprodução social. Por outro lado, pretendemos aprofundar a discussão sobre a necessidade de se efetivar proteção a um tipo novo de trabalho, que hoje não é reconhecido como tal, embora seja a base da produtividade social. Trata-se de um trabalho que mobiliza o conjunto da vida e coincide com as redes sociais dentro dos quais produção e reprodução se misturam. É um trabalho que aparece a partir da interação entre os seres, da relação e cooperação que possibilitam a produção (Hardt e Negri, 2005).

Em outras palavras, a presente pesquisa visa a articulação e o aprofundamento das problemáticas teóricas ligadas às transformações que pautam o processo de recomposição e socialização do trabalho, diante da crise do modelo de integração social baseado no

emprego formal. Pretende-se ainda discutir sobre os atuais dispositivos de proteção social, em particular as políticas de transferência direta de renda. Em seguida, realizaremos uma avaliação das atuais experiências em andamento, especificamente do programa Bolsa Família, contrapondo-o ao tipo específico de transferência de renda que defendemos - a Biorenda. A idéia sustentada é a de que as atuais experiências brasileiras inscritas neste campo, através da promulgação da lei 10.835/2004, de autoria do senador Eduardo Suplicy, e da implementação do programa Bolsa Família, constituem-se um passo para a efetivação da proposta da Biorenda.

Isso se justifica pelo fato de que o Brasil, através da sanção da referida lei, tornou-se o primeiro país do mundo a aprovar oficialmente o princípio de uma renda básica para todos os seus cidadãos¹. A lei estabelece que todos os cidadãos brasileiros, sem distinção de raça, cor, classe econômica, gênero, etc., devem ter direito a um benefício monetário num valor estipulado igualmente para todos. A novidade que se coloca é a incondicionalidade e a universalidade do acesso. Tal proposta, a nosso ver, já se constitui hoje em uma alternativa em movimento, mesmo que seguindo os moldes de uma política a ser implementada gradativamente. Entendemos que as duas experiências brasileiras (a formal e a real) não são excludentes, na medida em que a lei 10.835/2004 prevê que a Renda Básica de Cidadania seja instituída por etapas, “começando pelos mais necessitados, a critério do Poder Executivo, como acontece no programa Bolsa Família, até que toda a população brasileira, (...) venha a ter esse direito” (Suplicy, 2006).

Do ponto de vista dos aspectos metodológicos, nosso trabalho se estruturou primeiro em uma revisão bibliográfica das teses *operaístas* sobre as novas dinâmicas produtivas - fordismo e sua crise e as transformações do trabalho². Em seguida, realizamos uma reconstrução do debate em torno dos atuais desafios da proteção social, privilegiando as novas respostas incorporadas pelas políticas de transferência de renda. Realizamos um breve histórico das principais bases de fundamentação de tais propostas, para situar os pilares que norteiam as experiências em curso no Brasil (Renda Básica de Cidadania e programa Bolsa Família).

¹ Cabe ressaltar que apenas no estado americano do Alasca é garantido o acesso à renda universal, financiada pelos *royalties* do petróleo. (Suplicy, 2006).

² Cf. Trabalho imaterial: formas de vida e produção de subjetividade. Introdução de Giuseppe Cocco. Rio de Janeiro, DP&A, 2001. PP. 7-23.

A pesquisa está referenciada nas abordagens do *operaísmo* italiano – movimento neomarxista surgido na década de 70 na Itália, cuja contribuição mais expressiva se apóia nos trabalhos do filósofo Antônio Negri. Seguindo tal linha de pensamento, mobilizamos algumas categorias que serão utilizadas transversalmente ao longo deste trabalho, tais quais: a compreensão em torno das mudanças processadas na sociedade, adotando as interpretações expressas pelos conceitos de trabalho imaterial, crise da relação salarial, capitalismo cognitivo e sociedade de controle. Além disso, trabalhamos com as concepções foucaultianas de biopolítica, biopoder e sociedade disciplinar, tomando como referência, mais especificamente, a leitura de Michael Hardt e Antônio Negri destas categorias. O modelo de transferência de renda que defendemos tem como base de sustentação às proposições em torno da Biorenda. Estes conceitos são trabalhados, sobretudo, a partir das contribuições de Michael Hardt, Antônio Negri, Andrea Fumagalli, Paolo Virno, Yann Moulier-Boutang, Maurizio Lazzarato e Carlo Vercellone.

Ao mesmo tempo, nosso objeto nasceu e partiu da experiência do trabalho que vimos realizando na Secretaria municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro desde dezembro de 2006, tendo assim, o campo como principal base de análise. Para efeitos desta pesquisa, nos detemos em nossas atividades de acompanhamento do programa Bolsa Família no referido município, seja a partir de nossa inserção em equipe técnica responsável pela execução do programa, seja pela nossa atuação na gestão do Bolsa Família. Foram selecionados para compor nosso material de análise, três casos de beneficiários do programa Bolsa Família acompanhados no período da pesquisa. Embora não utilizados diretamente como forma de estudo de caso, os discursos que perpassam de maneira quase generalizada a atuação dos assistentes sociais com o Bolsa Família no município foram essenciais para a construção das idéias aqui contidas.

O presente estudo foi orientado a partir da formulação de algumas primeiras questões: O modelo institucionalizado de proteção social é capaz de garantir direitos em uma sociedade que passa por profundas mutações? As políticas de transferência de renda podem ser consideradas uma alternativa em busca da materialização da cidadania e democratização dos direitos? E ainda, quais são as potencialidades e limites colocados pelas atuais experiências em curso, sobretudo do programa Bolsa Família? Que

concepções - teóricas e ideológicas, atravessadas também pelo debate político em torno das relações entre trabalho, emprego e renda - têm orientado essas experiências?

A hipótese sustentada aqui é que a transferência de renda é uma política concreta de democratização dos direitos. Este é um debate político, onde diferentes segmentos falam de um determinado lugar: intelectuais, políticos e a população em geral argumentam a partir de seu lugar de classe, mobilizando interesses e preconceitos que fazem parte de uma construção social. Nossa discussão pretende aprofundar a idéia sobre as necessidades de efetivação de novos direitos (ou de democratização dos direitos). A conquista do marco adequado que possibilitará isso se dará a partir da transformação das culturas e tradições que pretendem tornar todos idênticos. Considerando que o emprego vem crescendo com coeficientes cada vez menores e colocando o problema de sua crescente precarização, a efetivação de esforços que possam vislumbrar uma nova proteção ao trabalho (precário, descontínuo, degradante, etc.) neste contexto se torna fundamental.

Assim, pretendemos, a partir da discussão sobre o Bolsa Família, problematizar a questão geral da necessidade de um novo sistema de proteção social diante das novas condições do trabalho. Neste sentido, nosso estudo está organizado ao longo de três eixos: 1- a nova centralidade do trabalho que impôs novas necessidades no campo da proteção social; 2- o debate sobre as propostas de transferência de renda e as experiências brasileiras com a Renda Básica de Cidadania e o programa Bolsa Família e 3- os limites e as potencialidades do programa Bolsa Família no horizonte de um novo dispositivo de proteção social. Uma atenção especial será dedicada à leitura da condicionalidade, mostrando como esta é na verdade um perverso mecanismo que articula controle e punição, atingindo as camadas mais vulneráveis da população pobre. A hipótese defendida aqui é que na prática, ao contrário do que dizem alguns intelectuais e a mídia, o que dificulta que esta política se efetive em termos de alcance, principalmente dos mais pobres, não é uma falha na focalização do público alvo, mas sim a impossibilidade que este público tem em cumprir o que lhe é exigido para que permaneça no programa³, o que ressalta a incoerência da condicionalidade.

³ Considerando as péssimas condições de acesso às políticas de saúde e educação vigentes: falta de profissionais e equipamentos nos hospitais, filas intermináveis, violência urbana que muitas vezes impede o funcionamento das escolas, relações desiguais de poder entre profissionais – que detém “a verdade” sobre como uma família deve se organizar e cuidar de seus filhos – e as famílias – que resistem a normatização de

A partir da especificação desses objetivos gerais, podemos aprender os três eixos específicos de investigação e análise que este trabalho se propõe realizar:

- 1- Problematização das principais mudanças trazidas com a passagem do Fordismo ao pós Fordismo;
- 2- Reconstrução do debate contemporâneo sobre políticas sociais, especificamente sobre as políticas de transferência de renda;
- 3- Análise do programa Bolsa Família através de seus aspectos operacionais mais importantes e identificação de suas principais linhas de abordagem:
 - a) Análise do debate político sobre o Bolsa Família no Brasil;
 - b) Coleta e análise de dados referentes ao programa tais como legislação, estatísticas, documentos e reportagens;
 - c) Reflexão teórica sobre a questão da condicionalidade - com base em um estudo de campo que visa dimensionar a implementação do programa no Município do Rio de Janeiro, a partir da reconstrução do Cadastro único e da análise qualitativa da vivência dos beneficiários do programa.

O trabalho está disposto em quatro capítulos. O primeiro, denominado *Os paradigmas de um novo tempo*, pretende demonstrar o deslocamento do regime fordista ao pós fordista e, em particular, as transformações do trabalho e a conseqüente crise dos sistemas de proteção social baseados no modelo keynesiano de integração social. No capítulo 2, sob o título *Em busca de um novo horizonte*, apresentamos mais detalhadamente as premissas do novo regime de acumulação baseado no que chamamos – com base na corrente filosófica que mobilizamos - de produção do comum. Apontamos ainda nesta seção a Biorenda enquanto mecanismo capaz de reconhecer e ao mesmo tempo possibilitar novos meios de produção. Dando continuidade às análises, o Capítulo 3, intitulado *Os caminhos da Biorenda no Brasil*, apresenta as propostas brasileiras de

suas vidas até mesmo desistindo de acessar o benefício mesmo estando em condições de extrema pobreza, etc.

transferência de renda mais significativas, anunciadas no plano formal pela Renda Básica de Cidadania e no real, pelo programa Bolsa Família. Ao Capítulo 4, *A execução do Bolsa Família no município do Rio de Janeiro*, coube a apresentação da experiência do município do Rio de Janeiro na implementação do programa Bolsa Família, o que forneceu – a partir de uma análise “por dentro” - uma base empírica à nossa reflexão sobre o programa. Finalmente, apresentamos uma conclusão onde são apontados e problematizados os aspectos mais relevantes do estudo, destacando questões gerais do programa Bolsa Família e suas interfaces com a implementação da Biorenda.

CAPÍTULO I

OS PARADIGMAS DE UM NOVO TEMPO

*Muda, que quando a gente muda
o mundo muda com a gente
A gente muda o mundo
na mudança da mente
E quando a mente muda
a gente anda pra frente.
Gabriel O Pensador*

1.1- Do Fordismo ao Pós Fordismo

Assistimos atualmente a uma série de mudanças que indicam um deslocamento paradigmático, afetando a natureza do trabalho, as formas de produção e acumulação, o sujeito político e até mesmo as formas de soberania. Conforme Cocco 2008 (et al), afirmamos que este deslocamento é datado e determinado por um evento: inicia-se com as lutas de 1968 que determinaram uma crise na relação salarial fordista, evidenciando um esgotamento no regime taylorista de acumulação, juntamente com um desequilíbrio estrutural do sistema de *welfare*. Do ciclo de lutas de 1968 derivou a fragmentação social, um processo de globalização, a construção da hegemonia neoliberal, a terceirização da economia, etc. Em relação ao trabalho, o que se processou foi o declínio do trabalho assalariado e a emergência de outras formas para sua mobilização. Este deslocamento paradigmático pode assim ser entendido como a passagem do período fordista ao período pós-fordista.

A passagem da regulação concorrencial ao intervencionismo estatal não foi linear – houve vários modelos antagônicos entre si. Na Alemanha nazista tal regime se baseou em uma relação entre Estado e operariado pautada em uma política de extermínio, cooptação e consenso (Cocco, 2008). Com base nisso, o Estado efetivou a cooptação nacionalista do operariado. Teriam acesso a determinadas conquistas os operários alemães. A purificação da raça entrava assim no projeto de desenvolvimento (extermínio dos elementos “impuros” e conseqüentemente a expropriação de seus bens).

Já o modelo soviético teve por base a pacificação paradoxal dos sindicatos e das lutas operárias. O planejamento centralizado e autoritário objetivava equilibrar as

demandas de produção e consumo. O operariado representava seu poder na forma de um partido-Estado que na verdade significou mais uma repressão de suas lutas. Tudo o que não fosse controlado era reprimido.

O regime fordista norte americano foi o terreno da maior dinâmica operária. A partir do *New Deal*, foi estabelecido um pacto entre sindicatos e governo que não tinha como objetivo a pacificação do conflito, mas ao contrário, fazer do conflito o motor do desenvolvimento. A pressão dos operários por meio das greves funcionava como um mecanismo eficaz de regulação do mercado. O conflito e as pressões fizeram com que os capitalistas entendessem que o aumento dos salários não se referia apenas aos custos, mas também à constituição da demanda. Foi possível assim, garantir uma produção em massa com consumo também massivo, a partir de uma repartição nos ganhos de produtividade. Assim, a classe operária norte americana conquistou os níveis mais altos de vida (Idem).

De forma geral, todos os modelos tentaram canalizar o conflito ao desenvolvimento, e para isso, era preciso garantir altos níveis de produtividade e, conseqüentemente, o funcionamento impecável dos mecanismos que possibilitavam o aumento da produtividade: isso foi possível a partir dos métodos tayloristas (separação do trabalho entre material e intelectual, aplicação da ciência às máquinas, controle dos ritmos e tempos, etc.). A organização científica do trabalho disciplinou os corpos dos operários, impondo-lhes ritmos e métodos determinados. As lutas operárias do fordismo se concentraram nas reivindicações salariais, sem um projeto de transformação da sociedade. O Estado de Bem Estar era na realidade um “Estado do trabalho”, já que a garantia da cidadania material se dava via relação salarial (Cocco, 2001). Ou seja, ser operário de fábrica era o que garantia um certo nível de proteção social, com aumentos salariais, acesso a sistemas de saúde, educação, moradia e previdência.

Em conseqüência disso, a universalização dos direitos tinha como condição a universalização da relação salarial, ou seja, o pleno emprego. Disto também extraímos a afirmação de que nas economias periféricas nunca houve de fato um estado bem estar, uma vez que estas, mesmo tendo conseguido estender direitos a variados setores da população urbana, como na *Era Vargas* (Brasil), não conseguiram alcançar a sociedade em seu conjunto. Dito de outra forma, a não universalização da relação salarial foi a causa da não universalização dos direitos, uma vez que o modelo de bem estar estava

diretamente ligado a integração social via emprego. A figura hegemônica do fordismo era o operário industrial e o acesso à cidadania para outros segmentos dependia de haver relação social com a figura operária: ser esposa, filho ou subordinado.

Neste sentido, a regulação política e social da economia que foi implementada no período do Estado intervencionista (keynesiano), se caracterizava muito mais pela articulação entre o Estado - sobretudo com seu sistema de bem estar - e uma determinada relação salarial, do que simplesmente pelo papel desempenhado pelo keynesianismo. Isto quer dizer que “sem o fordismo, o keynesianismo e o taylorismo ficam sem qualidade” (Cocco, 2008: 84).

A outra face do fordismo foi a construção de uma sociedade moldada na disciplina de fábrica. Toda a sociedade foi subordinada ao modelo da fábrica fordista, na medida em que a cultura do consumo massivo sustentava a produção em massa. Foucault (1977) chamou esta organização social de sociedade disciplinar, representada pelo *Panopticum de Bentham*⁴. É a partir do conceito de sociedade disciplinar que ele vai analisar as relações de poder na sociedade industrial e mostrar como esta disciplinarização tocou a sociedade em seu conjunto:

organização por grandes funções do espaço (a cidade funcionalista: com seus subúrbios-dormitórios e zonas industriais interligadas por freeways, onde se engarrafam os automóveis, quintessência do fordismo) e do tempo (com suas instituições ‘concentracionárias’ nas quais é ‘encaixada’ cada fase da vida: escola, exército, fábrica, hospital, etc. (Foucault apud Cocco, 2008: 69).

A partir da década de 60 nos EUA e com o maio de 68, de maneira mais generalizada, se multiplicaram as lutas na esfera da reprodução, contra o Estado do trabalho assalariado. As lutas contra a sociedade disciplinar se juntaram àquelas contra a disciplina fabril e tiveram como conseqüência a crise da relação salarial fordista. O

⁴ O panopticum era um modelo de prisão construída com base no princípio da inspeção. A penitenciária era um edifício semi-circular, com um alojamento de inspeção no centro. As celas individuais possuíam a parte frontal exposta à observação do diretor por uma torre do alto, de forma que o diretor via sem ser visto. Isto permitia um acompanhamento minucioso da conduta dos detentos, mantendo-os observados num ambiente de incerteza sobre a presença concreta do diretor. Essa incerteza resultava em eficiência no controle dos indivíduos, já que diante da dúvida em relação a presença do diretor, eles mesmos se vigiavam. Este modelo se espalhou de modo similar por toda a sociedade, já que a estrutura física das instituições (fábricas, escolas, prisões, hospitais, campos de concentração, etc.) seguia este padrão. Os campos de concentração e os campos de extermínio eram também baseados no modelo do chão de fábrica. Havia um parcelamento, assim como o trabalho taylorista, até chegar no produto final que era a morte.

sistema capitalista, ao invés de reprimir a ofensiva operária, integrou-a a um mecanismo renovado de desenvolvimento. Houve, a partir disso, um importante deslocamento: em vez de insistir na subordinação da esfera reprodutiva à produtiva, ele investiu na captura das dimensões produtivas da própria reprodução e da circulação. Aceitou a perda da centralidade do trabalho fabril e seguiu em direção ao pós fordismo - um regime de acumulação que explora um outro tipo de trabalho. O capital teve, assim, que se reestruturar para que tirasse maior proveito das transformações em curso:

o capital investia em sua própria reestruturação: investia na difusão social da produção em direção ao pós fordismo. Não se tratava mais de subordinar a esfera da reprodução ao pacto produtivo entre capital e trabalho e a sua cidadania, mas de capturar as dimensões produtivas da própria circulação, aceitando a perda da centralidade disciplinadora do chão de fábrica, organizando o trabalho nas redes sociais... para onde o trabalho já havia realizado seu êxodo (Cocco, 2008: 75).

A partir dessas mudanças processadas na sociedade, Deleuze (1992) antecipou que a “sociedade disciplinar”, tal como analisada por Foucault, dava espaço à “sociedade de controle”. Este deslocamento pode ser percebido através das transformações no nível das instituições, como o hospital que deixou de ser espaço de confinamento para introduzir práticas que marcaram o surgimento de novas liberdades, como hospitais dia, atendimento em domicílio, programas de saúde comunitários, etc. Por outro lado, tais práticas simbolizam mecanismos de controle comparáveis com o confinamento. Não se trata, assim, de estabelecer qual o regime mais duro e sim apreender de que maneira cada um enfrenta a libertação e a sujeição, considerando as peculiaridades e possibilidades colocadas no bojo das próprias transformações.

Conforme Deleuze (Idem), a passagem da sociedade disciplinar para a sociedade de controle é marcada por um novo regime de dominação, caracterizado por uma crise das instituições (disciplinares) – a busca de penas substitutivas e regimes domiciliares nas prisões; as avaliações contínuas nas escolas; a empresa substituindo com suas novas práticas a forma-fábrica, etc. Hardt e Negri, a partir dessa leitura, acrescentam que, no pós fordismo, as regras capitalistas das relações produtivas e de exploração difundiram-se para fora dos muros das fábricas, arraigando e definindo todas as relações sociais. A partir disto, a sociedade como um todo passa a ser permeada pela dinâmica da acumulação:

A fábrica não pode ser concebida como o espaço paradigmático da concentração do trabalho e da produção; os processos de trabalho ultrapassaram os muros das fábricas e atingiram toda a sociedade. (...) o aparente declínio das fábricas como lugar de produção não significa o declínio do regime e da disciplina de fábrica, mas, sim, que essa disciplina não se limita mais a um espaço específico dentro da sociedade, e se insinua em todas as formas de produção social, difundindo-se como um vírus (2004:22).

Para qualificar o regime de acumulação pós fordista, fala-se cada vez mais de um capitalismo cognitivo (Fumagalli 2008, et al). Este pode ser entendido como uma nova fase de acumulação que, por um lado, é caracterizada pela combinação de diferentes modelos produtivos (do toyotismo japonês, ao *just in time* do taylorismo até os distritos industriais das pequenas empresas) e, por outro, pela valorização dos elementos imateriais (comunicativos e subjetivos) dos produtos.

Assim,

O termo capitalismo designa a permanência, na metamorfose, das variáveis fundamentais do sistema capitalístico: em particular, o papel de guia exercido pelo lucro e pela relação salarial, ou melhor, as diferentes formas de trabalho dependentes das quais se extrai a mais valia; o atributo cognitivo põe em evidência a nova natureza do trabalho, das fontes de valorização e da estrutura da propriedade, sobre as quais se funda o processo de acumulação e as contradições que esta mutação gera (Vercellone apud Fumagalli, 2008:270).

No capitalismo cognitivo o trabalho é móvel porque se realiza de forma dispersa, não podendo ser reunido em um único espaço, como era na fábrica, nem organizado em uma única organização de tempos, como no taylorismo. Seu ambiente produtivo não tem limites. Ao mesmo tempo, essa mobilidade se apresenta como precariedade da relação entre emprego e trabalho. A precariedade do trabalho sempre existiu no capitalismo sob diferentes formas. Contudo, no fordismo, a luta sindical por melhores condições de trabalho objetivava a redução do tempo de trabalho a favor do aumento do tempo livre, bem como um estatuto bastante homogêneo e estável do emprego. Esse estatuto tinha dois grandes eixos: o reconhecimento dos direitos sindicais e, junto a eles, das negociações coletivas sobre salários diretos e indiretos (quer dizer as várias formas de proteção social) e a estabilidade do emprego (tendencialmente vitalício).

O capitalismo cognitivo produz e vende formas de vida: modas, serviços, comunicação, etc. Ao mesmo tempo, para produzir e vender formas de vida, o capital precisa mobilizar formas de vida. A partir disso, Fumagalli (2008) afirma que a distinção entre tempo de trabalho e tempo de vida perde sentido. Uma vez que a própria vida foi integrada à produção, a precariedade se generaliza, pois todas as atividades dos indivíduos são mobilizadas, embora não sejam reconhecidas. A precarização no capitalismo cognitivo é resultado da contradição entre produção social e individualização da relação de trabalho e entre cooperação e hierarquia (Fumagalli, 2008): por um lado, o capitalismo cognitivo deve mobilizar as formas de vida nas próprias dinâmicas sociais. A própria vida se torna produtiva, sem mais passar pela relação salarial e confere ao desenvolvimento das forças produtivas uma potência nova e libertadora.

Por outro lado, a relação social continua a ser capitalista, baseada na propriedade privada e no trabalho subordinado. Só que este trabalho subordinado é constituído pelas próprias formas de vida – é na realidade um trabalho cuja dimensão produtiva já é dada, antes da relação salarial. Isso se resolve no paradoxo que desenvolve pelo avesso o novo potencial de liberdade: o trabalho tendencialmente descola-se do emprego, no entanto, a mesma potência produtiva do trabalho social se transforma assim em uma nova miséria para o trabalhador individual, pois que o trabalho (sem emprego) não é mais reconhecido.

Com efeito, nas últimas décadas do século XX o trabalho industrial vem tendencialmente perdendo sua hegemonia para o *trabalho imaterial* (Hardt e Negri, 2006), entendido como um trabalho com novas qualidades. Em outro momento, Negri (2001) qualificou o trabalho imaterial como *o devir mulher do trabalho*, que se afirma a partir de um importante deslocamento: a produção de mercadorias foi historicamente atribuída aos homens, enquanto a reprodução dos processos vitais, o trabalho afetivo, o cuidado, e a reprodução da força de trabalho ficava à cargo das mulheres. Hoje, as características “femininas”, ou seja, a reprodução, o afeto, o cuidado e a comunicação, são cada vez mais essenciais aos diferentes processos de trabalho. O trabalho imaterial se tornou o paradigma do trabalho em geral.

A tese de que o trabalho imaterial se tornou hegemônico na atualidade não quer dizer, no entanto, que a maior parte dos trabalhadores do mundo produzam bens imateriais. Ao contrário, Hardt e Negri sublinham que em termos numéricos “o trabalho

imaterial constitui uma minoria do trabalho global” (2006: 151). São, na verdade, as qualidades do trabalho imaterial que impuseram uma tendência a todas as formas de trabalho e à sociedade. Assim como no início do século XIX a sociedade caminhava para a industrialização, hoje a sociedade precisa se tornar comunicativa, afetiva e deve se informatizar, daí a tendência do trabalho imaterial se tornar hegemônico, uma vez que requalifica todas as outras formas de trabalho. Dito de outra forma, diferentes processos de trabalho apresentam características comuns, que demandam cada vez mais a mobilização de elementos como a informação, a comunicação e o afeto. Estes elementos (imateriais) estão no centro da valorização de todo e qualquer trabalho⁵, inclusive do trabalho material. Esta natureza comum, ou o “*devir comum do trabalho*” (Hardt e Negri, 2006: 148), indica que o trabalho imaterial vem transformando também as práticas produtivas mais tradicionais, imprimindo a sua imagem à sociedade, o que, de fato, sinaliza sua tendência hegemônica.

Também imbricado com essa abordagem, Virno visualiza um fator comum entre os mais diversos modelos produtivos característicos do pós fordismo.

Há que se perguntar que coisa tem em comum o técnico de software, o operário da Fiat e o trabalhador precário? E devemos ter a coragem de responder: bem pouco, quanto ao plano do salário, das tarefas, da competência profissional, das características do processo de trabalho. Mas também: tudo, quanto aos modos e conteúdos da socialização extra-trabalho de qualquer indivíduo particular (2003:49).

Podemos ainda encontrar no setor de serviços ou no trabalho intelectual e cognitivo, caracterizações do trabalho imaterial. No entanto, este não se limita às atividades não materiais, compreendendo também o trabalho material, que é qualificado pela produção de afetos, relações e formas de vida. Neste sentido, o conceito de trabalho imaterial proposto por Hardt e Negri,

não deve ser confundido com os sonhos utópicos, que se manifestaram na década de 1990, de uma ‘nova economia’ que, em grande medida através de inovações tecnológicas, da globalização e da ascensão dos mercados de ações, teria segundo

⁵ Um exemplo disso é a exigência por características como atitude pró-ativa, capacidade de trabalhar em equipe, com valorização das dimensões comunicativas e cooperativas, a produção de afetos ou manipulação do bem estar - como é o caso das funções que envolvem o cuidado, como no setor de saúde - ou mesmo o trabalho de comissários de bordo e vendedores que exigem um serviço com sorriso.

alguns tornado interessantes e satisfatórias todas as formas de trabalho, democratizando a riqueza e relegado as recessões ao passado (Hardt e Negri, 2006: 153).

Não é correto afirmar, pois, que na hegemonia do trabalho imaterial as condições de trabalho não tenham se modificado. Prova disso é a indefinição dos limites entre tempo de trabalho e tempo livre. No paradigma industrial o trabalho era facilmente mensurado dentro de um processo de produção. Na medida em que se pretende produzir idéias ou relações, o tempo de trabalho se expande para o tempo de vida. Podemos afirmar então que, no trabalho imaterial, tempo de trabalho se mistura com o tempo de vida. Disso decorre que o valor expropriado do trabalho não é produzido pelo tempo estabelecido em um contrato individual e sim pelo trabalho cooperativo que, uma vez circulando nas redes sociais, se torna comum. Essa cooperação não pode ser entendida como mais uma das formas de organização do trabalho pelo capital, mas sim como parte integrante, como fator produtivo do próprio trabalho. Neste sentido, Hardt e Negri sinalizam que o trabalho imaterial pode ser entendido como um trabalho biopolítico, uma vez que se compreende por *trabalho* tudo aquilo que “cria não apenas bens materiais, mas também relações e, em última análise, a própria vida” (Hardt e Negri, 2006:150).

Neste sentido, a conclusão a que chega Virno (2003) nos parece bem coerente. O autor sublinha que ao contrário das teses sobre o fim do trabalho, o que está em andamento é na verdade, a crise da forma social baseada no trabalho assalariado. Crise que tem base na renovação dos pilares da produção, onde a produção da riqueza social se dá mais pela ciência e pelo *general intellect*, ou seja, pela cooperação, do que pelo trabalho dependente. A geração de riqueza se dá, assim, no próprio de tempo de vida. No entanto, paradoxalmente, o tempo de trabalho limitado por um contrato continua sendo a unidade de medida vigente para a mensuração da produção de riquezas.

Não estamos, portanto, diante apenas de uma produção acelerada de desempregados, mas, sobretudo, de um remanejamento mais geral do trabalho e de suas formas para o contexto do pós fordismo, o que determinou um novo cenário, completamente diferente do anterior.

1.2- Dos direitos do trabalho ao trabalho dos direitos

Inspirado no modelo europeu, que se pautava em valores de solidariedade e coesão social estruturados a partir do chão de fábrica, o sistema de proteção social brasileiro efetivou-se com base em ideais corporativistas-meritocráticos - voltado para os segmentos formais da economia - oferecendo assim, cobertura restrita, que atendia a parcelas reduzidas da população: aqueles conectados ao trabalho formal, cujo motor eram as grandes empresas estatais e as multinacionais. A regulamentação do trabalho, iniciada na década de 30, foi a principal via de inserção social e expansão dos direitos e da cidadania. Durante o período entre os anos 30 e 70, a economia nacional expandiu-se consideravelmente, o que fez com que o trabalho formal garantisse o avanço da sociedade salarial no país, bem como a extensão dos direitos a uma parcela maior da população. No entanto, como já foi dito, essa extensão nunca alcançou a sociedade em seu conjunto.

De forma geral, a constituição da proteção social guarda total relação com a construção da sociedade salarial. Os primeiros sistemas foram criados a partir de iniciativas de trabalhadores ligados às indústrias. No período inicial do processo de assalariamento, onde a constituição do mercado de trabalho encontrava-se em plena ebulição, os capitalistas estavam ainda eximidos do custo de reprodução da força de trabalho, que cabia ao próprio trabalhador e sua família. Sem contar com apoio do estado ou dos empregadores, os trabalhadores se organizavam em um esquema de ajuda mútua para se protegerem de alguns riscos como doença, morte e velhice.

Iamamoto e Carvalho (1982) destacam que, em termos históricos, na medida em que crescia o contingente da classe trabalhadora e sua presença no cenário político, passava-se da caridade tradicional – normalmente iniciativas pulverizadas da classe dominante – à atividade assistencial e prestação dos serviços sociais por parte do Estado. Assim, somente em 1919, com o fortalecimento do movimento operário, a primeira medida de proteção foi implementada: as empresas ficariam responsáveis pelos acidentes de trabalho. É apenas a partir de 1926 que o Estado passa a intervir na regulamentação do mercado de trabalho. Neste período, foram garantidas algumas medidas de proteção ao trabalhador como férias, seguro doença, acidente de trabalho, código de menores, etc. Era preciso enfrentar a questão social a partir da intervenção nas relações entre empresariado e

classe trabalhadora, regulamentando o mercado de trabalho (legislação social e trabalhista) e gerindo a organização e prestação dos serviços sociais. Conseqüentemente, o Estado acabaria por enfrentar o processo de pauperização relativa ou absoluta da classe trabalhadora urbana, elemento necessário à expansão industrial e à garantia dos níveis de produtividade (Iamamoto e Carvalho, 1982).

Os sistemas de proteção social passaram assim, desde o início de sua formação, por duas fases: a primeira em que se dirigiam aos assalariados urbanos, em um momento em que o assalariamento estava ainda em expansão; e a segunda no período fordista (e desenvolvimentista), quando o trabalho assalariado já havia ganhado hegemonia, com a constituição do pleno emprego nos países centrais e maior difusão da carteira assinada nos periféricos. Os dois momentos estão, pois, diretamente ligados a formação e desenvolvimento da sociedade salarial.

As tendências do mercado de trabalho apontam, atualmente, para uma considerável diminuição do emprego industrial, uma crescente fragmentação do estatuto do emprego, onde todos são potencialmente subempregados, temporários ou desempregados, ou, diga-se, precários. A chamada “década perdida” dos anos 80 seguiu-se a década da integração neoliberal da globalização: os anos 90. Apesar da CLT e sua “carteira assinada” continuarem como referência geral do estatuto da relação de emprego, a miragem do pleno emprego de tipo industrial foi definitivamente por água abaixo. Os picos de crescimento mais recentes mostram que o emprego industrial decresce mesmo em função do próprio crescimento.

A partir das transformações no mundo do trabalho, os indivíduos passaram a ser dominados fora das esferas formais do emprego, ou seja, fora do seu contrato, pelo qual o trabalhador negocia parte de seu tempo de vida em troca de um salário. Os trabalhadores passam, assim, a ser dominados nas tarefas “não materiais, por meio dos quais se produzem a si mesmos” (Gorz, 2004). De repente, o desemprego começa a conter também formas de trabalho que não são reconhecidas (nem remuneradas).

Nesse contexto, podemos afirmar que no novo regime de acumulação, atividades antes não consideradas produtivas, como as educacionais, domésticas, culturais, entre outras, passam a ser profissionalizadas e mercantilizadas, tornando-se as bases da produtividade de todo o ciclo. Desse modo, um dos maiores desafios políticos a serem

enfrentados na atualidade é o fato de que a integração social pelo emprego perdeu sua capacidade expansiva, visto que o seu estatuto é cada vez mais fragmentado e segmentado. Dito de outra forma, não é mais a inserção produtiva na relação salarial a via principal de expansão do acesso aos direitos. Como sublinha Robert Castel⁶, o aumento da insegurança social e o aparecimento de novas formas de pobreza surgiram na Europa Ocidental a partir de uma degradação dos sistemas de proteção social que estavam ligados ao trabalho assalariado. O autor ressalta a importância do emprego para assegurar a proteção. Ao mesmo tempo, afirma que reduzir a proteção ao emprego formal seria insuficiente. Esta abordagem nos permite afirmar a necessidade de se pensar em outras maneiras de integração social.

O reconhecimento dos desafios colocados para a proteção social no Brasil torna cada vez mais necessário a aceitação de uma mudança de paradigma: passar da remuneração do tempo de trabalho separado do resto da vida ao reconhecimento da dimensão produtiva dela. Isto implica refletir a proteção social para além das reivindicações de uma “volta ao passado”, ou seja, de um retorno das garantias colocadas pelo sistema de *Welfare State* característico do sistema de pleno emprego formal e industrial da era fordista, considerando que, além de tal sistema nunca ter sido implementado de fato no Brasil, sua reorganização nos países centrais é uma tendência irreversível.

Como destaca Gorz (2004:09),

é preciso querer apropriar-se daquilo que se transforma. (...) É preciso nada esperar das soluções sintomáticas da crise, pois não há mais crise: um novo sistema instalou-se e este sistema abole maciçamente o ‘trabalho’. Restabelece as piores formas de dominação, de sujeição, de exploração, obrigando todos a lutarem contra todos em busca deste ‘trabalho’ que o próprio sistema aboliu.

A dita crise do Estado de Bem Estar (ou Estado providência) nos países desenvolvidos a partir da década de 70, introduziu um lugar de discussão na agenda pública que reconhece a necessidade de se pensar a proteção social desvinculada da integração formal no trabalho. Partindo do entendimento de que a tal crise do Estado é na verdade uma

⁶ Pronunciamento realizado no âmbito da Conferência Mundial – Proteção Social e Inclusão: Convergência de esforços numa perspectiva global. Lisboa, outubro de 2006.

transformação - considerando que há mais de 30 anos se fala nesta situação como pontual, mas ao contrário, ela hoje se torna cada vez mais presente enquanto deslocamento irreversível - afirmamos a necessidade de se efetivar novos paradigmas de análise, que considerem as transformações ocorridas na gestão, estatuto e formas do trabalho, assim como as novas formas de produção. Isso implica em se pensar em mudanças profundas no sistema de proteção social.

Assim, ao invés de estarmos vivenciando uma crise, estamos, ao contrário, vivendo uma nova forma de manutenção do sistema capitalista. Uma forma onde os pilares centrais dos sistemas de proteção social calcados no pleno emprego não são mais viáveis para o cenário contemporâneo. Estes pilares funcionam pelo avesso, como um forte dispositivo de fragmentação social, ou seja, de sistemática divisão entre os que têm direito aos direitos e os excluídos do acesso.

Desde a crise do *welfare*, o debate sobre o futuro dos sistemas de proteção social começou a ganhar centralidade, com inúmeras discussões em torno do que seriam novas estratégias de inclusão social. Para aqueles que defendem uma mudança na estrutura da proteção tradicional, a nova realidade sócio-econômica do pós fordismo introduziu a necessidade de ampliação da proteção social moldada no emprego formal para setores excluídos do mercado de trabalho, bem como para aqueles inseridos na condição de trabalhadores precários. Neste ambiente, propostas de transferência de renda ganharam destaque, como uma alternativa de ampliação – tanto em relação a cobertura como também em relação a diversificação das garantias - dos sistemas de proteção social.

Por outro lado, alguns autores defendem uma posição contrária a tais propostas. Estes, por sua vez, acreditam que nenhuma alternativa a proteção social tradicional é capaz de gerar respostas positivas, uma vez que apenas o trabalho assalariado é o elemento integrador do indivíduo na sociedade. Cabe ressaltar que, tais autores, acreditam que a defesa da crise da relação salarial se coloca como negação da própria centralidade do trabalho. Segundo tal abordagem, a atual situação do mundo do trabalho é apenas um momento desfavorável em relação a correlação de forças a que estão submetidos os trabalhadores. O efeito desta desvantagem teria sido o desmonte do *welfare state* e a única resposta possível seria recompor a classe trabalhadora ao modelo da classe operária fordista. Com base nesse quadro, a atual defesa em torno de uma nova proteção social “em

substituição ao arranjo institucional que atualmente sustenta a proteção social, constitui um equívoco, não garantindo a proteção social de seus beneficiários” (Marques, 1997:13). Tem-se aqui um grande saudosismo em relação ao que ficou conhecido como os *anos gloriosos*.

Sem a análise do keynesianismo como fordismo, ou seja, sem a consideração de que o fordismo significou a disciplinarização total da classe trabalhadora, a submissão às regras de controle (do espaço, do tempo, da mente, do corpo) e cooptação do Estado, defende-se que tal modelo, “que deu sustentação ao estado de bem estar (...) vem também sendo solapado pela (des)regulação neoliberal, privatizante e anti-social” (Antunes, 2001:37), como se este fosse um modelo ideal de sociabilidade. Esta posição trata com pura negatividade a atual ordem, paralisando inclusive as buscas por alternativas reais.

Contestando as teses sobre o fim do trabalho, Antunes afirma que na atual lógica societal,

*a força humana de trabalho só conta enquanto parcela imprescindível para a reprodução deste mesmo capital. Isso porque capital é incapaz de realizar sua autovalorização sem utilizar-se do trabalho humano. Pode **diminuir** o trabalho vivo, mas não **eliminá-lo**. Pode precarizá-lo, e desempregar parcelas imensas, mas não pode extingui-lo⁷ (2001:38).*

Essa abordagem nos mostra a necessidade de algumas distinções: assim como o fordismo não se constituiu em modelo ideal para a classe trabalhadora (vide as inúmeras greves contra o trabalho de fábrica), há que se diferenciar, sobretudo nas análises da sociedade contemporânea, trabalho e emprego. Para defender que o trabalho continua sendo o único fator de criação de riqueza, Antunes considera que a sociedade atual pode até diminuí-lo, mas nunca eliminá-lo. Apesar de concordarmos a respeito da centralidade do trabalho, acreditamos que o outro lado desta afirmação se mostra equivocada, uma vez que a principal característica desta nova ordem é, pois, a difusão do trabalho para além dos espaços formais. Com efeito, não se pode eliminar o trabalho, mas ao contrário do que o autor defende, pensamos que é igualmente impossível sua diminuição. Esta é uma confusão que se faz presente em diversas abordagens em torno da atual conjuntura: o

⁷ Grifos do autor.

movimento seguido pela sociedade atual não é a diminuição do trabalho vivo e sim a diminuição do emprego formal.

Nesse sentido, é preciso que se reconheça – para não se falar mais em perda da centralidade do trabalho – que o que está em crise é o trabalho assalariado. O “trabalho vivo”, ao contrário, encontra o auge de sua realização na sociedade atual, onde ele pode se realizar fora das relações contratuais. Do mesmo modo, os dois efeitos desta mudança precisam ser considerados: ao mesmo tempo em que o trabalho encontra maior autonomia para realizar-se em todos os espaços, ele passa também a ser explorado em todos os espaços. O trabalhador informal, que hoje soma a parcela mais numerosa da população, está numa condição precária, sem proteção e sem um mínimo de garantias, por estar fora das relações formais. No entanto, isso não significa que seu produto seja menos expropriado. Sua produção atinge altos níveis, uma vez que se expande para a própria vida, e também está na base da valorização do capital. Mais lucrativo do que reduzir direitos a partir da redução de empregos é fazê-lo articulado a expropriação também da riqueza produzida fora dos contratos.

Aceitar estas mudanças enquanto uma transformação, e não apenas como um momento desfavorável para o trabalho, é fundamental para a busca de alternativas que possam reagir de alguma forma ao movimento vitorioso do capital. Ao contrário, estaremos projetando uma leitura estática do movimento societário atual. A partir disso, acreditamos que a atual dinâmica⁸ de acumulação capitalista nos impõe a pensar em novas formas de proteção social, capazes de estender suas garantias às parcelas excluídas do emprego formal. Em outras palavras, faz-se necessário articular proteção dos que estão no mercado de trabalho e dos que estão fora dele, mas que ainda assim, constituem-se em trabalhadores produtivos⁹.

⁸ Entendemos por atual dinâmica da acumulação capitalista a passagem do fordismo ao pós-fordismo, do trabalho material ao imaterial, da sociedade disciplinar à sociedade do controle, do operário massa ao trabalhador social, etc. Para uma melhor compreensão dos termos acima, cf. Giuseppe Cocco (2001); Antonio Negri e Maurizio Lazzarato (2001); Michael Hardt e Antônio Negri (2005).

⁹ Entendendo-se aqui como “produtivo” tudo aquilo que está na produção e reprodução da própria vida. No pós-fordismo a estruturação dos tempos e meios de trabalho deixa de passar necessariamente pelo contrato de trabalho. Se antes o trabalhador era explorado durante o seu tempo de trabalho, hoje ele o é durante toda a sua vida, visto que atualmente não é mais possível separar tempo de vida e tempo de trabalho. Portanto, estamos aqui falando de um novo tipo de trabalho: aquele que se expande a toda a sociedade, onde se produz e se consome ao mesmo tempo, que aparece na produção dos meios para viver, mas vai além, produzindo a própria vida. CF. Antonio Negri e Maurizio Lazzarato (2001).

Historicamente, a proteção social configurou uma dicotomização entre previdência, que deveria garantir direito aos trabalhadores e a assistência, incumbida de garantir proteção aos não-trabalhadores. Do mesmo modo, o acesso ao mercado de trabalho significava o desligamento da assistência social, por ser entendido como uma superação da condição de “vulnerabilidade”. Esta dicotomia se aproxima da análise de Vianna (2001) a respeito dos mitos sobre a política social plantados pela retórica neoliberal. Tal tese sustenta que há atualmente um “mito maniqueísta”, que entende as soluções para os problemas supostos ou reais como mutuamente excludentes, como as oposições entre regime de repartição e regime de capitalização, e entre previdência pública e previdência privada. Este mito excludente está presente na história da política social desde a sua constituição.

Hoje esta perspectiva permanece inalterada. A maior parte da população não se encontra coberta pela proteção social. Parcelas consideráveis da sociedade não estão inseridas na previdência e nem na assistência social, uma vez que a inserção em empregos precários, informais e temporários, não lhes configura enquanto público da previdência, não se encontrando também abrangidos pelos critérios de renda da maior parte dos programas da assistência social¹⁰. Antes, a lógica era garantir assistência aos não cobertos pela previdência, aos desempregados e precários. Hoje é preciso repensar esta dicotomia, uma vez que a precarização do trabalho é um movimento generalizado e, além disso, o acesso ao emprego formal não se constitui em garantia de bem estar.

Desse modo, torna-se necessário e urgente substituir este padrão “maniqueísta” e consolidar a proteção social enquanto um conjunto integrado de ações, considerando que não se garante proteção com uma única política e sim com uma rede de políticas que objetivem afiançar direitos. Hoje, a partir da crise do capital e o conseqüente agravamento da situação de precarização do trabalho, este debate torna-se central. Não estamos, pois, afirmando que as novas estratégias de inclusão social, como os programas de transferência de renda, devam se constituir como alternativa ao desemprego. A transferência de renda se configura não como a própria proteção social, mas como um direito inserido no âmbito de uma proteção mais diversificada, em termos de abrangência e vias de inserção (para além

¹⁰ Sem a existência de uma linha oficial de pobreza, os atuais benefícios da assistência social seguem parâmetros e critérios diferenciados, adotando, a maior parte deles, cortes de renda que não condizem com as necessidades da população.

da carteira assinada). Acreditamos sim que tais alternativas respondem às necessidades colocadas pelas transformações do trabalho - de uma nova proteção social.

Logo, é possível afirmar que se faz hoje necessário assegurar um patamar básico de reprodução social, cuja implementação passa, necessariamente, pela diversificação das garantias, incluindo a garantia de políticas de acesso à renda. Para tornar possível a afirmação de uma proteção social de tipo novo, é preciso que nos desgarremos das suas antigas formas, visto que estas se resumiam em políticas para trabalhadores formais. Também, é preciso que se analise e potencialize as atuais possibilidades em movimento.

Nesse sentido, a proposta de transferência de renda constitui-se em uma estratégia para a garantia de uma “renda básica” que, ao mesmo tempo em que reconhece a dimensão produtiva da vida, assegura o acesso à renda enquanto um direito inserido em uma concepção mais ampla de proteção social. Tal proposta desloca a identificação do acesso à renda ao trabalho assalariado, rompendo com a questão moral de exaltação da ética do trabalho¹¹ em detrimento da renda universal enquanto direito. Políticas de transferência de renda vêm sendo gradativamente colocadas em prática, como é o exemplo do programa Bolsa Família, que embora seja ainda um programa focal e seletivo, ampliou consideravelmente o acesso à renda no país, beneficiando, de acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cerca de 11.611.680 de famílias até maio de 2009. Há que se analisar as necessidades de ajustes nas propostas e teorias em movimento sem, contudo, condenar o que já foi conquistado em outro patamar. É preciso avançar sem desmontar.

¹¹ Isso possibilita que as pessoas acessem renda sem necessariamente passar pela disciplinarização do emprego. Tal fato, ao contrário do que algumas pessoas afirmam, não irá criar um desestímulo ao trabalho, apenas criará possibilidades para uma negação de trabalhos degradantes e humilhantes.

CAPÍTULO II

EM BUSCA DE UM NOVO HORIZONTE

*Você grita que eu não trabalho,
Diz que eu sou um vagabundo
Não faça assim, meu bem!
Pois eu vivo ativo neste mundo*
Noel Rosa e Canuto (Cadê trabalho, 1932).

2.1- Produção Biopolítica

Para falar em produção é preciso remontar às estruturas sociais, sobretudo à maneira como nos relacionamos com o outro e como ocorre a organização da vida hoje. Supõe também pensar na própria produção em si: suas mutações, seu produto, seus valores, o sujeito que a realiza e a maneira como é feita. Somente assim, a partir do entendimento das transformações que se processaram no interior do trabalho – suas atuais condições e bases de sua exploração – poderemos vislumbrar as possibilidades colocadas para uma maior autonomia e libertação do trabalho, ou seja, as possibilidades de resistência colocadas no próprio bojo destas novas condições.

Negri e Hardt (2005) chamam de “biopolítico” este novo cenário da produção, que ultrapassa a economia tradicional, criando bens imateriais e investindo a vida social em sua totalidade. Tendo em comum o prefixo grego “bios”, os conceitos de biopoder e biopolítica têm base foucaultiana. Foucault já havia antecipado que as técnicas de poder utilizadas pelo capitalismo, que ele chamou de disciplinares e biopolíticas (Lazzarato, 1998), se referiam à multiplicidade dos homens. As primeiras envolviam o homem enquanto corpo. Já as segundas, investiam o homem enquanto espécie (população), intervindo no conjunto dos mecanismos vitais: morte, produção, nascimento, doença. O biopoder é, pois, utilizado para mostrar como os atuais dispositivos de poder investem a vida social, produzindo e reproduzindo a sociedade em todos os seus aspectos.

Já o conceito de “biopolítica” foi introduzido por Foucault em uma conferência que aconteceu no Rio de Janeiro sobre o nascimento da medicina social (1974). Mais tarde, o

termo foi melhor desenvolvido nos cursos dos anos 70 no Collège de France¹², indicando algum tipo de prática política para governar a vida. A realidade biopolítica se inicia, pois, no final do século XVIII (Foucault, 1985) e não se encerra. Com efeito, a transição histórica (do fordismo ao pós fordismo) nos possibilita vislumbrar a atualidade deste conceito, nos mostrando como as técnicas biopolíticas se espalham no tecido social e realizam a gestão da própria vida. Elas se colocam a partir de processos coletivos, como a produção e a morte, englobando a totalidade da população.

Negri e Hardt (2006) analisam a sociedade contemporânea afirmando a atualidade das análises foucaultianas sobre o biopoder. No entanto, tal conceito é considerado em duas dimensões: biopoder e biopolítica, entendendo o primeiro como poder sobre a vida e o segundo como potência da vida (são unidas aqui a distinção Espinosista entre poder – potestas do soberano – e a potência da democracia, da multidão¹³). Neste sentido, embora com traços semelhantes, os dois conceitos funcionam de maneiras completamente diversas no que tange aos seus rebatimentos sobre a vida: enquanto o biopoder se coloca acima da sociedade, como uma autoridade soberana transcendente que impõe a sua ordem, a produção biopolítica é imanente à sociedade e cria, a partir de formas cooperativas de trabalho, novas relações e formas sociais (Hardt e Negri, 2006).

A partir disso, Hardt e Negri afirmam que hoje, a produção de riqueza é garantida por uma comunidade biopolítica, ou seja, por um conjunto de seres produtivos que dentro ou fora de relações formais de emprego produzem e reproduzem a vida. A dimensão produtiva do biopolítico se dá a partir de uma mistura entre organização da sociedade e do capital, ocorrendo uma “simbiose e confusão entre os elementos vitais e econômicos, entre os elementos institucionais e administrativos” (Negri, 2001:34). A produção biopolítica se refere a uma produção que vai além da fabricação material, criando, sobretudo, relações sociais e formas de vida. É assim que, a partir do conceito de “produção biopolítica”, Negri e Hardt acreditam ser possível tornar viável um projeto de democracia.

A produção, nesse sentido, ultrapassa os limites da economia tradicional e investe a sociedade em seu conjunto. O modelo dominante de produção, e o que exerce hegemonia

¹² *Em Defesa da Sociedade* (1976); *Segurança, Território e População* (1977-1978) e *O Nascimento da Biopolítica* (1978-1979).

¹³ Cf. M. Hardt e A. Negri. *Multidão: Guerra e Democracia na era do Império*. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2006.

sobre os demais, produz bens imateriais como idéias, conhecimento, comunicação e relações, por meio das formas colaborativas de trabalho que o sustenta. A colaboração, cooperação e comunicação inerentes às relações, não só se baseiam no comum como também o produzem. Estas formas tendem a estar no centro de todas as formas de produção social atualmente, constituindo as características básicas das novas formas de trabalho que hoje são dominantes.

Isso quer dizer que o trabalho funciona dentro das redes de cooperação e comunicação que ele mesmo cria. Todo trabalho depende de conhecimentos comuns recebidos de outros e também criam novos conhecimentos comuns, produzindo e reproduzindo todas as estruturas da vida social. É essa base produtiva que é chamada por Hardt e Negri (2006) de produção biopolítica. Tal conceito é utilizado para enfatizar o caráter comum de seus produtos e a maneira como ela investe a vida. Além disso, é uma produção “incomensurável, pois não pode ser quantificada em unidades fixas de tempo” (Hardt e Negri, 2006:195).

É possível que nos perguntemos qual é a novidade colocada pela produção social hoje. E, sobretudo, de que forma essa novidade ao mesmo tempo em que garante ao trabalho possibilidades de resistência, se coloca também como um dispositivo mais eficaz de exploração. Com efeito, atualmente tanto a produção quanto a exploração extrapolam os muros das fábricas e investem a sociedade em seu conjunto. Cada instante de nossa vida é colocado dentro do processo de valorização do capital. Não são somente os corpos que são postos para trabalhar. É a alma, a vida como um todo. É uma nova fase de exploração, onde há uma reformulação das preocupações do capital – que agora tenta capturar a potência produtiva que preexiste à relação de subordinação assalariada, sendo, portanto, independente dela. Mas é também uma fase de constituição ontológica, onde exploração e potência constituinte estão diretamente relacionadas. Esta potência exerce um papel contraditório: ao mesmo tempo em que nos torna possível um horizonte libertário, encoberta a exploração, nos impedindo de senti-la em sua plenitude. O esgotamento dos corpos super-explorados pelas longas jornadas tende a ser substituído na atualidade: para sermos plenamente subsumidos precisamos estar sãos.

Assim,

O desenvolvimento capitalista é, portanto, atravessado por essa dinâmica paradoxal da autonomia do trabalho vivo: sua potência aparece como algo que independe do poder do capital. Coloca-se então a questão de saber como essa autonomia potencial do trabalho vivo pode transformar-se, politicamente, em decisão (Negri apud Cocco, 2008).

A produção social, produção que chamamos de biopolítica, tende a envolver toda a sociedade, inclusive aqueles destituídos de emprego, de casa, de renda – os que Hardt e Negri chamaram de “pobres” (2006:175) – representados por uma gama bastante diferenciada e ampla da sociedade, como os desempregados, sem teto, não-assalariados e também os assalariados, enfim, todos os que podem ser considerados destituídos de algo. Isso não significa que todos os trabalhadores estejam em condições de pobreza, mas que estão sim, excluídos da riqueza, embora façam parte da produção social. A partir do entendimento da pobreza “não como carência, mas como exclusão total da riqueza objetiva” (Negri apud Marx, Grundrisse, 295-96) Hardt e Negri concluem que “[todos] nós somos os pobres” (2006:200).

Tal abordagem pretende demonstrar que todas as pessoas - inclusive os pobres - de alguma forma estão incluídas na produção social, havendo, portanto, uma “enorme força de vida e produção” (*Idem*) mesmo naqueles considerados excluídos. Estes são, pois, excluídos em parte, já que estão também diretamente inseridos nos circuitos de produção social. Sendo assim,

a produção biopolítica – incluindo a produção de conhecimento, informação, formas lingüísticas, redes de comunicação e relações sociais colaborativas – tende a envolver toda a sociedade, inclusive os pobres (Hardt e Negri, 2006:176).

Podemos afirmar a partir disso que nenhuma força de trabalho – os pobres, que aqui preferimos chamar de trabalhadores imateriais (Lazzarato e Negri, 2001), onde estão incluídos os desempregados, subempregados, informais e também os empregados, que possuem em comum o fato de realizarem uma produção desmedida – está excluída dos

processos de acumulação, mesmo que não ocupem posições assalariadas/formais. Estes representam a figura paradigmática da produção hoje.

É cada vez mais freqüente a oscilação entre o emprego e o desemprego. Isso não quer dizer que o momento do desemprego corresponda a um vazio, onde não se faz nada. As próprias táticas de sobrevivência dos trabalhadores precários evidenciam grande poder de criação e desenvoltura. Um exemplo são os mercados informais, que são considerados por muitos um comércio caótico, um tipo de desordem urbana, mas podem ser também analisados enquanto uma complexa organização. Os conhecimentos indígenas sobre plantas medicinais também podem exemplificar a maneira pela qual, mesmo que “o lucro vá em outra direção, essa enorme riqueza desempenha um papel essencial na produção social global” (Hardt e Negri, 2006: 179). Essa riqueza é chamada por alguns economistas de “externalidades positivas, [pois] designam riqueza social criada fora do processo produtivo direto, cujo valor só em parte pode ser apreendido pelo capital” (Ibid: 196). Essas externalidades definem cada vez mais as bases da produção econômica atual.

Marx antecipou um conceito muito próximo de produção comum quando afirmou que

Na verdade, uma vez descartada a forma burguesa limitada, que é a riqueza senão a universalidade das individuais necessidades, capacidades, prazeres, forças produtivas, etc., criados através das trocas universais? (...) A realização absoluta das potencialidades criativas desse indivíduo, sem qualquer outra pressuposição senão o anterior desenvolvimento histórico, o que torna essa totalidade de desenvolvimento, vale dizer, o desenvolvimento de todas as forças humanas como tais, o fim em si mesmo, e não de acordo com uma medida predeterminada? (...) Ele não luta para permanecer algo que já se tornou, mas está no movimento absoluto do seu devir? (Hardt e Negri apud Marx, Grundrisse, 2006:197).

Diante disso, pode-se afirmar que o trabalho apresenta um duplo caráter: ao mesmo tempo em que se manifesta como pobreza absoluta, por ser destituído da riqueza produzida, é também fonte de riqueza, uma vez que é revestido de ampla capacidade produtiva. Esta aí a base de seu antagonismo. O novo contexto da produção caracterizado pelo rompimento dos muros fabris e dos limites da relação salarial, fez com que outras distinções também perdessem a capacidade de responder as atuais dimensões do trabalho e da produção, como por exemplo, a diferenciação entre trabalho produtivo e improdutivo e mesmo a separação entre trabalho e não trabalho.

É, pois, a partir do paradoxo entre exploração e potência que se pauta hoje a produção. Cada vez mais o fundamento da produção de riqueza está centrado na ruptura da relação disciplinar das fábricas, ou seja, na possibilidade do trabalho produzir fora de relações formais. O conceito marxista de exploração é definido em termos de quantidade de tempo de trabalho. Como atualmente a relação entre trabalho e valor se modificou, é necessário que se tenha um novo entendimento sobre exploração. No paradigma do trabalho imaterial não é possível separar o trabalho entre necessário e excedente, uma vez que os limites do tempo de trabalho e tempo de vida são invisíveis. Embora a produção seja calcada no comum, não nos beneficiamos da riqueza social que produzimos. Em outras palavras, nosso trabalho continua sendo explorado sob as regras do capital, com a diferença de que tal exploração não pode ser concebida em termos mensuráveis. A exploração do trabalho imaterial é a própria “expropriação do comum” (Hardt e Negri, 2006:199).

Tal perspectiva nos permite entender o motivo pelo qual os trabalhadores precários são ainda considerados classes perigosas:

Se elas fossem simplesmente excluídas dos circuitos da produção global, não constituiriam uma grande ameaça. Se fossem apenas vítimas passivas da injustiça, da opressão e da exploração, não seriam tão perigosas. Elas são perigosas, isto sim, porque não apenas os trabalhadores imateriais e industriais como também os trabalhadores agrícolas e até mesmo os pobres e migrantes, estão incluídos como sujeitos ativos na produção biopolítica (Hardt e Negri, 2006:185).

A produção na era do atual capitalismo tornou-se imensurável. Ela pode ser comparada ao trabalho de uma abelha: ela produz mel e ao mesmo tempo externalidades positivas que não são valorizadas. O trabalho reconhecido se resume a produção do mel¹⁴. O capitalismo explora não somente a força de trabalho, mas a força inventiva, a interação entre as pessoas. Se é possível se beneficiar do trabalho cooperativo de um conjunto de abelhas, não faz sentido explorar apenas uma delas. Isso quer dizer que tal exploração é ainda maior nos dias atuais, pois que se dá com base na captura do produto material e

¹⁴ As abelhas estão diretamente ligadas à biodiversidade das reservas ecológicas, pois passam boa parte de suas vidas voando de flor em flor, em busca de fontes de proteínas para levarem ao ninho. A flor por sua vez, recebe grãos de pólen de outras plantas da mesma espécie, o que garante a sua diversidade genética.

imaterial não só dos corpos, mas da cooperação entre eles¹⁵. É, portanto, uma dupla exploração, de momentos que não se separam: do material e do imaterial, do corpo e do intelecto, da ação e da invenção.

Em mais uma de suas estratégias, o capital se reorganizou, e conseguiu se utilizar de algo positivo conquistado pelo trabalho: sua difusão social. A partir disso, caminhou em direção ao pós fordismo, reorganizando seus próprios objetivos: aceitou o deslocamento da centralidade do chão de fábrica para a centralidade do trabalho organizado a partir das redes sociais e da circulação. Com isso, investiu na captura das dimensões produtivas deste novo trabalho, desarticulou os sindicatos, reduziu as possibilidades de emprego e fragmentou a proteção social. Esta última pode ser considerada uma boa estratégia para manter o trabalho ainda subordinado. Reduzir o acesso a um mínimo de proteção social ao emprego faz com que o trabalho, que agora pode produzir sem o capital, continue se subordinando a uma relação assalariada que lhe vai permitir sua reprodução. Não se garante mecanismos de proteção ao trabalho não formal, autônomo, com o objetivo de reduzi-lo à precarização, controlando assim sua potência.

Julgamos necessário, a partir disso, garantir uma remuneração das “externalidades positivas” deste novo trabalho, por meio de um rendimento garantido universalmente que chamamos de Biorenda. Esta seria uma forma de assumir um compromisso institucional com a produção biopolítica do capitalismo contemporâneo e retribuir a produção social que não cabe nas tradicionais estruturas do capitalismo, mas que nutre seu mercado. Ao contrário, o capital pretende se beneficiar desta produção sem retribuí-la, sem remunerá-la. O objetivo, assim, é precarizar o trabalho para torná-lo instável, reduzindo suas singularidades a fragmentos¹⁶, diminuindo sua cooperação à atividade competitiva,

¹⁵ N fordismo também havia exploração da cooperação. A diferença é que a indústria era a condição da cooperação, que dentro dela era disciplinada. Hoje, ao contrário, a cooperação social produtiva existe independentemente do modo disciplinar, operando diretamente no território, onde é controlada.

¹⁶ O objetivo dessa fragmentação, além de tornar o trabalho com potencial autônomo instável, é fazer com que as singularidades compitam entre si. Um exemplo disso são as lideranças que surgem entre os camelôs e são frequentemente desarticuladas. A partir de uma iniciativa de liderança, os camelôs se organizam para garantir seu direito de produzir, mas são violentamente acudados pela guarda municipal. Onde a “liderança” está, a guarda aparece e impede que o trabalho de todos aconteça. Até que uma hora, os trabalhadores se colocam contra a presença do líder manifestante, já que sua permanência é motivo de perseguições para todos.

fragmentando seu potencial colaborativo a egoísmo individualista e antiprodutivo¹⁷. Em outras palavras, é preciso fragmentar para controlar.

A Biorenda – uma remuneração da produção da vida – seria uma forma de reconhecer este trabalho que cresce de maneira desordenada. Não estamos falando de uma remuneração da miséria, de assistencialismo ou benesse. Ao contrário, se considerarmos que a base da produtividade é o investimento no trabalho social, será mais fácil vislumbrar a necessidade de uma remuneração do trabalho não pago (e não reconhecido) da vida. Torna-se fundamental, neste sentido, a garantia de uma Biorenda. Ela é a “condição de reprodução de uma sociedade na qual os homens, através de sua liberdade, se tornam produtivos” (Negri, 2001:37).

A autonomia conquistada pelo trabalho não é suprimida pelo capital porque ela é produtiva. Ao capital cabe se beneficiar desses processos de valorização, limitando, ao mesmo tempo, a potencialidade dessa autonomia, para que ela não consiga se realizar em sua plenitude. Esta autonomia é relativa, na medida em que ocorre dentro de uma dinâmica em que toda a vida é mobilizada na valorização do capital. Esta dinâmica mistura tempo de vida e tempo de trabalho, transformando-os igualmente em momento de produção.

Uma das principais críticas às propostas que se aproximam da Biorenda¹⁸ se pauta no caráter eticamente inaceitável de uma desconexão da renda com o trabalho assalariado. Essa é, assim, a principal crítica dos programas de renda mínima já existentes, como é o exemplo do programa Bolsa Família, onde a principal discussão gira em torno da necessidade das “portas de saída”. Mas ao contrário, o fundamental da Biorenda é valorizar, reconhecer e retribuir este trabalho que não cabe dentro das estruturas capitalistas e, ao mesmo tempo, liberar o indivíduo de aceitar qualquer atividade degradante para sobreviver, o que aumenta sua subordinação e dependência. Seria uma gratificação material separada do trabalho dependente, mas articulada a produção desmedida.

¹⁷ Cocco, op. cit., p. 87.

¹⁸ Os diferentes programas de transferência de renda atualmente vigentes em vários países: a Renda Básica de Cidadania e o Bolsa Família no Brasil; a Renda Mínima de Inserção na França; o Basic Income nos Estados Unidos; o Puente e o Chile Solidário no Chile, etc.

Nesse sentido, considerando que atualmente tempo de vida e tempo de trabalho perderam seus limites divisórios, tornando, portanto, a vida produtiva, é necessário pensar a transferência de renda no sentido da Biorenda. Reconhecer a dimensão produtiva da vida garantindo um básico vital (para não falar em mínimos) deve ser a alternativa para a eliminação de medidas de administração da pobreza, como o que é defendido pelos críticos do Bolsa Família. A falta de garantia dessa renda afirma o não reconhecimento do trabalho social que paradoxalmente se tornou autônomo e precário. Precarizar, um movimento que interessa ao capital, é assim, limitar a autonomia. Temos como desafio pensar em novas formas de remuneração e proteção. E este é um processo extremamente revolucionário.

2.2- A Biorenda: superando velhas alternativas

*Escola, esmola
Favela, cadeia
Sem terra, enterra
Sem renda, se renda. Não, não.
Gabriel O Pensador (Até Quando?)*

A idéia dos mínimos sociais, pensada como forma de cobrir as principais necessidades da população, fornece a base de sustentação para as atuais discussões sobre os programas de renda mínima. Conforme Faleiros sinaliza (1997), o primeiro mínimo social estabelecido foi em 1795 na Inglaterra, quando o país passava por uma grave crise. Os juízes ingleses estabeleceram, diante da fome, um mínimo com base no preço do pão. Era distribuído aos pobres o valor diário do preço do pão. A partir disso, o liberalismo consolidou um enfoque estigmatizante em relação ao pobre, dividindo a sociedade entre capazes e incapazes e remetendo os mínimos à resolução via mercado. As pessoas eram classificadas entre aptas e inaptas ao trabalho. As inaptas ou incapazes deveriam ter garantido um mínimo de assistência, como o exemplo da Poor Law em 1601. A lei punia os considerados vagabundos e estimulava os capacitados a trabalharem. Á essa época, desemprego era confundido com vagabundagem (o que não deixa de ser o fundamento atual do valor moral atribuído à carteira de trabalho).

Somente a partir da crise de 1930, com o aumento do desemprego e da miséria, que a perspectiva de ajuda apenas aos incapacitados precisou ser reformulada, uma vez que se conhecia uma massa de pessoas inabsorvidas pelo mercado. O conceito de “incapacitado” (Faleiros, 1997:15) foi substituído pelo de “necessitado” (*Idem*) e a idéia dos mínimos sociais passou a ser pensada de forma mais ampla, para abranger o conjunto da sociedade afetada pelo novo cenário de crise capitalista e precarização do trabalho.

Além da idéia dos mínimos sociais, os princípios de algumas religiões, como o cristianismo, o budismo, o judaísmo e o islamismo, também podem ser considerados o embrião das propostas de garantia de renda mínima. Como nos mostra Suplicy (2006), estas religiões defendem o princípio de justiça social e igualdade entre os homens, afirmando que o meio de concebê-las é garantir que todas as pessoas possam ter uma vida digna onde a distribuição de riquezas não permita que poucos mantenham uma vida luxuosa, com excesso de bens materiais fúteis, enquanto muitos não dispõem de ao menos, um mínimo de alimentação. Tais idéias forneceram, pois, os pilares para as propostas de transferência de renda enquanto garantia de um mínimo social.

O estudo realizado por Suplicy demonstra que a renda básica é uma escolha política possível de ser efetivada. Para explicitar esta idéia, discorre sobre como a garantia de um mínimo para a sobrevivência digna vem sendo defendida por intelectuais ao longo dos tempos. Entre eles, Thomas More, que em 1516 escreveu um livro, *Utopia*, onde defendeu uma forma de sociedade organizada, justa e feliz. Dez anos mais tarde, um amigo de More, influenciado por suas idéias, fez a primeira proposta de renda mínima para o prefeito de uma cidade na Bélgica. Foi implementada uma assistência aos pobres que mais tarde iria dar base às Leis de assistência aos pobres em toda a Europa. A princípio, as leis apenas permitiam que os pobres pudessem pedir esmolas nas casas religiosas. Mais tarde, estas passaram a poder levantar recursos junto aos proprietários de terras para ajudar os pobres, que em troca, deveriam trabalhar na região. Desde o início, a assistência ao pobre procurou estabelecer parâmetros para delimitar os realmente carentes, uma vez que as paróquias eram obrigadas a prover todos os pobres de sua região. Ainda hoje, a assistência, embora tenha se tornado uma política pública entendida como dever do Estado e direito do cidadão, continua sendo focalizada nos mais pobres, utilizando instrumentos de controle para a identificação dos realmente necessitados.

Também Thomas Paine foi favorável a instituição de uma renda mínima. Em seus escritos de 1795 afirmou que a pobreza era relacionada com a instituição da propriedade privada (Paine *apud* Suplicy, 2006). A partir disso, defendeu que os proprietários de terras deveriam pagar um aluguel pelo cultivo destas. A renda arrecadada deveria ser revertida a um fundo nacional, que garantiria, em forma de dividendos iguais, um pagamento a todos os cidadãos, como forma de compensá-los pela perda de uma herança natural. Este pagamento na visão de Paine deveria, pois, ser entendido enquanto um direito e não como uma caridade. A viabilidade para este tipo de política seria esquematizada mais tarde, em 1939, por John Keynes, ao indicar em um artigo publicado no jornal *The Times*, que além das despesas com a guerra era necessário garantir que pelo menos 2% do PIB fosse destinado ao pagamento de uma renda básica a todas as pessoas (Suplicy, 2006).

Os debates contemporâneos sobre a implementação de uma renda básica, seja do ponto de vista político ou teórico, são diversos e parecem estar longe da possibilidade de um consenso, divergindo tanto em relação aos argumentos quanto a respeito da cobertura (universalização x focalização) e dos critérios (condicional x incondicional). A análise desenvolvida por Suplicy (2006) organiza os diferentes argumentos em torno da defesa da renda básica: ela é pensada por alguns como direito à vida; por outros como direito à terra; há os que defendem a transferência de renda como uma resposta ao problema da pobreza e ainda os que entendem a renda básica como instrumento capaz de incrementar as economias liberais.

O primeiro grupo de autores destaca que a garantia de uma renda para todos seria o reconhecimento de um direito primordial: o direito à vida. Esta é a idéia defendida por Robespierre em 1792, com a afirmação de que “de todos os direitos, o primeiro é o de existir. Portanto, a primeira lei social é aquela que garante a todos os membros da sociedade os meios para existir; todas as demais leis estão subordinadas a esta lei social”. (Robespierre *apud* Suplicy, 2006:71).

O segundo grupo de autores sinaliza que a transferência de renda deve se configurar em uma espécie de equivalente monetário pelo direito à terra, que por ser um bem natural, deveria ser garantida a todos (Bertrand Pickard- 1919 e Charlier - 1848). Para Charlier, “o dever da sociedade não vai além de prover a cada pessoa uma participação justa do que a natureza colocou à sua disposição” (Charlier *apud* Suplicy, 2006:72).

Assim, a igualdade do direito de propriedade seria o fundamento do direito universal e incondicional à renda.

Estão entre as mais recentes abordagens aquelas que acreditam ser a renda básica um novo dispositivo de combate a pobreza. O crescimento da precariedade do trabalho evidenciou uma nova categoria de desprotegidos, que não estão cobertos pelo sistema tradicional de proteção social, baseado no seguro, e também não constituem o público alvo dos programas de assistência social, os desempregados e miseráveis, apesar de fazerem parte do segmento mais vulnerável da população. A renda básica é aqui entendida como uma tentativa de se preencher essa lacuna. Inserem-se nesta abordagem os governos que implementaram programas focalizados de transferência de renda, entendidos como mecanismo capaz de reduzir as desigualdades sociais. Alguns argumentos defendidos por esta corrente transparecem um certo conservadorismo com a questão da pobreza, como se esta fosse um problema individual e não estrutural. Entre eles, Galbraith, em 1966 escreveu que “precisamos ajudá-los [os pobres] a poderem ajudá-los a si próprios” (Galbraith *apud* Suplicy, 2006:82).

Já os economistas liberais (como Hayek e Milton Friedman) defendem a instituição da renda básica com o argumento de que esta poderia fomentar a busca por trabalho, o que poderia garantir um maior nível de emprego na economia. Esta proposta foi implementada pelo governo de Gerald Ford, em 1975 nos EUA. O presidente sancionou uma lei cuja proposta inicial era de garantir uma complementação de renda às famílias que estivessem trabalhando e recebiam salários inferiores a certos patamares. Sem a necessária preocupação com a questão da deflação salarial e empobrecimento dos trabalhadores, a tentativa do governo foi de mascarar o processo de precarização do trabalho já em curso, incentivando este tipo precário de trabalho através da garantia de um crédito fiscal aos trabalhadores, que lhes devolvia o que tinha sido descontado para a seguridade social, prestando ainda uma ajuda para o cuidado das crianças (as famílias beneficiárias deveriam ter crianças). Esta proposta foi expandida nos governos posteriores (de Reagan, Bush e Clinton), também às famílias sem crianças, aumentando também o valor do abono (Suplicy, 2006). Com base nesta proposição, Sposati entende a renda mínima como um mecanismo neoliberal de desmanche de políticas sociais, que favorece o mercado a partir de um mecanismo redistributivo e de “discriminação positiva” (Sposati, 1997:7).

Entendida dessa maneira, a renda mínima pode se resumir a uma complementação precária dos rendimentos, necessária devido à flexibilização do trabalho e precarização dos salários. Defender a renda mínima seria defender este modelo de desenvolvimento que retira direitos; seria, pois, legitimar a oferta de empregos precários e salários insuficientes para garantir um patamar básico de sobrevivência.

A estas diferentes abordagens somam-se outras duas: uma imbricada com as teses sobre o fim do trabalho (Gorz) e outra, baseada nas análises da nova condição produtiva instaurada pelo pós fordismo. Sobre esta última nos deteremos um pouco mais, uma vez que acreditamos serem as proposições que carregam maior potencial de respostas reais às transformações societárias em curso. Identificamos este como nosso aporte base nas discussões sobre renda mínima.

Gorz (2005) reivindica uma renda de existência por acreditar que esta contém um sentido de ataque à sociedade do mercado e do trabalho. Este tipo de renda mínima “significa que o ‘trabalho’ como fonte de riqueza se tornou cada vez mais superficial” (Gorz, 2005:72). Neste sentido, a defesa de uma renda de existência - que deve ser incondicional e suficiente – está em consonância com a idéia de que o trabalho dependente não é mais o único modo de criação de riqueza, nem o único tipo de atividade que deve ter seu valor social reconhecido. Assim, a renda de existência deve enfatizar a importância de outra economia criadora de riquezas não mensuráveis. Ela deve, pois,

*enfatizar a ruptura entre criação de riqueza e criação de valor; e deve também evidenciar que ‘desemprego’ não significa nem inatividade social, nem inutilidade social, mas somente inutilidade para a valorização **direta** do capital (Gorz, 2005:73)¹⁹.*

A riqueza social produzida é um bem comum, onde a contribuição de cada um não é passível de mensuração. Assim, “o direito a uma renda suficiente, incondicional e universal, equivale no final das contas à distribuição de uma parte do que é produzido em comum por todos, conscientemente ou não” (Gorz, 2005:73).

Por outro lado, Gorz argumenta que as proposições da renda mínima enquanto uma contribuição da produção que se realiza nos espaços do não trabalho contém uma armadilha: uma vez que se considera que a vida se tornou produtiva, toda produção em si

¹⁹ Grifos do autor.

se transforma em trabalho econômico, ficando, pois, limitadas ao plano do valor-trabalho. Isso possibilita ao capital exigir que a produção do trabalho invisível se reduza a trabalho econômico, o que legitima a apropriação pelo capital da produtividade social que extravasa as relações de emprego. Aqui, a renda de existência passa a ter sentido, mesmo quando voltada a contribuir a produtividade social, se esta for capaz de promover um ataque à idéia do valor-trabalho.

A preocupação central do autor reside em desconstruir o trabalho enquanto fonte de criação de riqueza. Isso seria alcançado com a instituição de uma renda garantida, incondicional e universal, que possibilitaria efetivar a separação entre valor - produzido pelo trabalho econômico - e riqueza - produzida pelo trabalho invisível, que não se pode comprar, vender ou mensurar. Gorz afirma ainda a renda de existência enquanto remuneração do trabalho invisível da vida pode se tornar uma condição e um estímulo para a realização de atividades úteis à produção, deixando em segundo plano e, portanto, despotencializando, por exemplo, “*a cultura que não serve para nada* que torna uma sociedade capaz de cortejar questões sobre as mudanças que se operam nela, capaz de imprimir um sentido em si mesma” (Gorz, 2005:27).

Apesar de concordar com o autor sobre o fundamento comum da produção na era pós fordista acreditamos, ao contrário, que no pós fordismo, o capital transformou a riqueza social em valor, uma vez que passou a se beneficiar da riqueza produzida no tempo livre, ou seja, o capital efetivou uma expropriação da própria vida. Este já é um processo em curso, já que a economia pós fordista aumentou sua produtividade mesmo com a redução de trabalho produtivo remunerado, ou seja, é a riqueza produzida socialmente – a produção da vida - a base de sua sustentação. Em outras palavras, não é possível separar valor e riqueza, como propõe o autor, pois em um dos seus movimentos mais vitoriosos, o capital investiu a vida em seu conjunto, subsumindo-a em sua valorização econômica. Além disso, por este mesmo motivo, acreditamos não ser possível também a separação entre trabalho econômico e atividades produtoras de bens não comercializáveis. O trabalho se expandiu para fora da relação salarial, o que afirma sua centralidade enquanto fonte de riqueza, e reforça a idéia a não possibilidade de separação entre tempo de trabalho e tempo de vida.

Ao contrário da tese sobre o fim do trabalho sustentada por Gorz, o que vivenciamos hoje é na verdade a intensificação deste, a partir da “crise ‘do regime temporal’, que, na era fordista, opunha rigidamente o tempo de trabalho direto e os outros tempos sociais dedicados a reprodução da força de trabalho” (Vercellone, 2007:14). Isso quer dizer que, na fase do atual capitalismo, o trabalho não só continua no centro da produção de riqueza, como se intensificou, apesar de suas novas dimensões não se adequarem aos métodos tradicionais de mensuração. Assim, “o tempo de trabalho imediato dedicado a produção no horário formal não é mais do que uma fração do tempo social de produção” (*Idem*).

Em consonância com esta argumentação, estão os autores imbricados com as formulações em torno da Biorenda, entre os quais Negri (2001), Fumagalli (2006), Cocco (2008), Boutang (2007) e Marazzi (2008). Estes apontam as transformações do trabalho como verdadeiro fundamento para a introdução de uma renda mínima, entendida aqui não como uma garantia assistencial, mas como uma retribuição fundada no reconhecimento da realização de uma contribuição produtiva. Esta concepção se apóia em uma noção ampliada de trabalho, que considera que as atividades realizadas fora da jornada oficial do emprego estão diretamente inseridas na formação do valor capturado pelo capital. A atual desconstrução do emprego formal é acompanhada pelo surgimento de múltiplas formas de trabalho que ainda não encontraram meios de expressão política, não possuindo, assim, nenhum tipo de reconhecimento. Desse modo “uma parte crescente da atividade que ainda não tem o estatuto de emprego é a fonte de uma grande parte da riqueza” (Boutang, 2007:11).

A Biorenda,

como salário social, corresponderia (...) à remuneração desta dimensão cada vez mais coletiva de uma atividade criadora de valor que se estende sobre o conjunto dos tempos sociais, dando lugar a uma enorme massa de trabalho não reconhecido e não retribuído. (Vercellone, 2007:20).

Como destacado por Virno (2003), o tempo de trabalho não pode mais ser considerado uma práxis separada, com critérios próprios de regulação (diferentes dos critérios de regulação do tempo de não trabalho). Não há um limite claro que separe tempo de trabalho e não trabalho. Essas duas coisas podem ser entendidas como tempo de vida

que desenvolve idêntica produtividade. A única diferenciação que se pode fazer é em relação a remuneração. O desemprego pode ser considerado tempo de trabalho não remunerado. Neste sentido, a “antiga distinção entre trabalho e não trabalho, resolve-se entre vida retribuída e vida não retribuída” (Virno, 2003:2).

A cooperação produtiva, da qual se podem apreender as experiências e conhecimentos empregados nos processos de trabalho, é bem mais ampla e enriquecida do que aquela empenhada nestes processos. Dito de outra forma, “a cooperação do trabalho precede e excede ao processo de trabalho” (*Idem*), o que torna o trabalho pós fordista invisível, por ser esta vida não remunerada e não considerada força produtiva. A questão que se coloca é considerar que a experiência acumulada fora do trabalho está submetida às regras do modo de produção capitalista em todas as suas determinantes. Advém daí o conceito de Biorenda enquanto remuneração da própria vida.

A diferenciação entre tempo de trabalho e tempo de produção - feita por Marx nos capítulos XII e XIII do segundo livro de *O capital* – é a melhor forma para compreender a realidade pós fordista. A partir daí, é possível entender a atividade de trabalho como apenas uma fração do ciclo da produção, como pode ser exemplificado pelo ciclo semear-colher:

O bóia fria fatiga-se durante um mês (tempo de trabalho); depois vem o longo intervalo da maturação do grão (agora, tempo de produção, mas não de trabalho); finalmente chega a época da colheita (outra vez tempo de trabalho). (...) Daqueles exemplos bucólicos de Marx, (...) o tempo de trabalho apresenta-se como um 'resíduo miserável' (Virno, 2003:1).

Do mesmo modo, no pós fordismo o tempo de produção pode ser entendido como tempo de não trabalho, entendendo por tempo de produção “a unidade indissolúvel de vida paga e vida não paga, trabalho e não trabalho, cooperação social visível e cooperação social invisível” (Virno, 2003:2)²⁰. Disto decorre o fato de que o processo de criação de valor é compreendido, no pós fordismo, pela lacuna entre um tempo de produção não contratado, que excede o tempo de trabalho e tempo de trabalho propriamente dito.

²⁰ Esta invisibilidade é definida pelo autor como sendo a parte da atividade humana que não é reconhecida como fator produtivo, embora seja mobilizada como instrumento fundamental do processo de trabalho. Seria, pois, a própria vida não remunerada

Neste sentido, as atuais formas de controle sobre o trabalho não podem seguir as antigas modalidades tayloristas. Elas incorporam mecanismos de controle indiretos, que Vercellone chama de “prescrição da subjetividade” e “interiorização dos objetivos da empresa” (2007:19). A precarização da relação salarial é, antes de tudo, uma estratégia do capital tentar beneficiar-se da autonomia crescente do trabalho e de sua difusão social sem, no entanto, remunerar esse tempo de trabalho não integrado nos moldes tradicionais. A Biorenda propõe se opor a estas novas formas de exploração.

A Biorenda se justifica não só pelo fato de que todos atualmente necessitam de proteção contra a precariedade do trabalho que se generalizou no pós fordismo, mas também pelo fato de que nossa existência social não se esgota na relação salarial. Mesmo que de modo indireto e invisível, todos contribuem para a produtividade da economia, mesmo com as discontinuidades das relações de emprego. Na França, por exemplo, há uma garantia de renda para os intermitentes do espetáculo²¹ nos períodos de recesso do trabalho (entre um espetáculo e outro). Houve uma tentativa do governo francês de pôr fim ao benefício. Os intermitentes reagiram ativamente contra isso, o que ampliou as discussões sobre a precarização do trabalho, fazendo com que a questão fosse vista a partir de outro patamar: é possível reduzir a intermitência apenas ao trabalho no espetáculo?

A flexibilidade (e mobilidade) das diferentes formas de trabalho fez com que a luta dos intermitentes fosse estendida à toda sociedade, uma vez que o mundo do trabalho de forma geral passou a conhecer longos períodos de descontinuidade. Assim,

flexibilidade e mobilidade tendem a se generalizar e não devem implicar precariedade e miséria. A elaboração de um seguro-desemprego fundado sobre a realidade de nossas profissões é, na verdade, uma porta aberta a toda forma de contaminação em direção a outros setores (Lazzarato apud Roque, 2004:34).

Ainda se referenciando a Lazzarato, Roque destaca que uma forma de evitar que a flexibilização se transforme em precariedade seria a garantia de uma renda universal, que possibilitaria garantir a realização de atividades livres da subordinação formal, que substituirão a valorização empresarial pela criação de bens comuns; permitiria também a

²¹ São os trabalhadores da área cultural (atores, técnicos, iluminadores, bailarinos, etc.) e que, pela própria natureza da sua profissão, não possuem a mesma rotina, nem a mesma continuidade nos ritmos de trabalho.

criação de uma infra estrutura necessária à produção de bens comuns; e garantiria o fim da separação entre invenção e reprodução.

A este respeito, Cocco (2008) acrescenta que o capital conseguiu seus objetivos garantindo que o deslocamento do trabalho não modificasse as estruturas das instituições da era salarial, que atrela distribuição de renda e outros direitos ao emprego. Assim, a distribuição de renda independente do emprego seria a consolidação de uma política de alto nível, uma vez que permitiria que as redes sociais produtivas tivessem a garantia de uma base comum para se manterem produtivas. Ou seja, o acesso a cidadania, inclusive renda, é o ponto de partida para a produção e não o contrário. Sem direitos, a autonomia do trabalho continuará sendo resumida a fragmentação e precarização (Cocco, 2008).

A atual fase capitalística demanda uma nova concepção de *welfare*, que considere os elementos principais desta nova fase: a precariedade e a geração de riqueza que tem origem na cooperação social. Precariedade, entendida por Fumagalli (2006) a partir da fragmentação do trabalho, tanto do ponto de vista jurídico como qualitativo-subjetivo. A figura do trabalhador industrial está em declínio quase irreversível nos países ocidentais, e vem sendo substituída por uma multidão de figuras de trabalhadores precários e autônomos. A geração de riqueza com base na exploração da cooperação social indica que a produção de riqueza não é fundada exclusivamente na produção material. A produtividade na atual fase é incrementada pela exploração dos bens comuns dos sujeitos.

Assim,

uma intervenção de welfare deve saber responder ao trade off que regula de modo instável o processo de acumulação inerente ao capitalismo cognitivo: a relação contraditória entre precariedade e cooperação social. Trata-se particularmente de remunerar a cooperação social por um lado e, por outro, favorecer formas de produção social (Fumagalli, 2006: 276).

A remuneração da cooperação social significa a garantia de uma renda universal e incondicional para todos que operam no território, sem exigências civis e laborais. Ou seja, seria uma renda sem controle e sem contrapartidas (a contrapartida já é dada!). A cooperação social vai além de um contrato reconhecido de trabalho e seu pagamento, seria um “ressarcimento monetário (isto é, remuneração) da produtividade social individual, e não como uma mera intervenção assistencialista” (*Idem*).

Existem duas principais críticas à proposta de uma renda mínima, nos termos que estamos defendendo: uma, como dissemos anteriormente, se pauta no caráter eticamente inaceitável de uma desconexão da renda com o trabalho assalariado. A outra consiste em afirmar que a defesa da renda mínima está pautada nas abordagens sobre o fim do trabalho, reafirmando que este perdeu seu papel central na produção de riquezas. Na verdade, a primeira afirmação está baseada na nostalgia do pleno emprego fordista, vivenciada por boa parte dos opositores da renda mínima. Já a segunda abordagem, tende a confundir trabalho com emprego, reafirmando o trabalho assalariado como a única forma possível de acesso à renda, tal como sublinhava Marx: “seu proprietário é não apenas livre de vendê-la, mas se encontra também e, sobretudo na obrigação de fazê-lo” (Marx *apud* Vercellone, 2007:14). Essa é também, a principal crítica dos programas de renda mínima já existentes, como é o exemplo do programa Bolsa Família, onde a principal discussão gira em torno da necessidade das “portas de saída”.

Neste sentido, a defesa da implementação da Biorenda supõe uma ampliação do conceito de trabalho, inserindo neste campo toda atividade que gera riqueza, ou seja, as atividades que, embora improdutivas de riquezas mercantis, estão na base do trabalho livre que produz valores de uso. A partir disso, torna-se necessário a garantia de uma remuneração coletiva das atividades que, mesmo realizadas fora de um contrato formal, são criadoras de valor. A Biorenda se constitui assim, como uma espécie de salário social, que tem por fundamento retribuir as diversificadas formas de trabalho não reconhecido e não mensurado.

A luta pela Biorenda é, desse modo, uma iniciativa contra a extensão da exploração que vivenciamos no capitalismo atual. Sua principal diferença em relação as demais fundamentações em torno da renda mínima, consiste no entendimento de que, se a produção é coletiva e global, ela deve ser retribuída (e não redistribuída) através de um rendimento universal e incondicional capaz de remunerar a produção da vida – uma Biorenda.

CAPÍTULO III

OS CAMINHOS DA BIORENDA NO BRASIL

*Trocaram a presidência, uma nova esperança,
Sofri na tempestade, agora eu quero a bonança,
O povo tem a força, só precisa descobrir.*
Mcs Cidinho e Doca (Rap da Felicidade).

Com diferentes denominações (renda mínima, bolsa escola, renda básica, etc.), a concretização dos programas de transferência de renda no Brasil se inicia na década de 90 e pode ser esquematizada em três momentos importantes: o *primeiro momento* é marcado pelo surgimento do debate em torno de tais programas, a partir da proposta do programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), de autoria do senador Eduardo Suplicy em 1991. Embora o projeto do PGRM ou imposto de renda negativo nunca tenha sido de fato implementado, foi a partir dele que o tema sobre a renda básica passou a fazer parte do cenário nacional.

O *segundo momento* foi iniciado em 1995, quando foram implementadas as primeiras experiências de renda mínima em alguns municípios brasileiros e no Distrito Federal, dentre os quais, Campinas (SP), Santos (SP) e Brasília (DF). Junto a isso, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso foram implementadas outras propostas de transferência de renda a nível federal, embora de maneira fragmentada e com um alcance bastante limitado, como os programas bolsa escola, vale gás, bolsa alimentação, etc.

O *terceiro momento*, iniciado com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, é caracterizado pelo amadurecimento e aprimoramento das primeiras propostas e experiências de transferência de renda. Assim, a proposta do PGRM do senador Eduardo Suplicy foi gradativamente aprimorada e culminou com a apresentação do Projeto de Lei nº 266/2001, que instituía a Renda Básica de Cidadania, sancionada em 8 de janeiro de 2004 através da Lei nº 10.835. Já no dia seguinte, em 9 de janeiro de 2004, o presidente Lula sancionou a Lei 10.836, que instituiu o programa Bolsa Família. No discurso da cerimônia de sanção da Lei que garante a Renda de Cidadania, o presidente considerou que esta deverá ser implementada por etapas, derivando do programa Bolsa Família. Este

fato foi criticado e considerado por alguns políticos e intelectuais um movimento para o não cumprimento da Lei 10.835/2004. Ao contrário disso, a própria unificação dos diferentes programas de transferência de renda vigentes no governo FHC, já pode ser considerada uma tentativa de construção de um processo inovador que possibilitará a garantia da Renda de Cidadania (e também da Biorenda!). Conforme declaração do presidente no momento da sanção da Lei, “essa lei é como se nós estivéssemos fazendo um barco. (...) só vai se transformar em um barco completo quando nós colocarmos esse barco no mar”. (Suplicy, 2006:372).

Com efeito, a Renda de Cidadania e mais concretamente o Bolsa Família abrem espaço para a consolidação de propostas de transferência de renda que caminhem para a universalização e incondicionalidade e podem ser por isso, considerados um embrião para a garantia da Biorenda no Brasil.

3.1- A Renda Básica de Cidadania

A garantia de uma renda mínima vem sendo defendida pelo senador Eduardo Suplicy desde a década de 70, a partir de seu contato com as propostas de Antônio Maria Silveira, autor da primeira proposta de renda mínima brasileira em 1975. A partir da preocupação com os métodos ineficazes de combate à pobreza então vigentes, Silveira propôs que esta fosse atacada por meio de um imposto de renda negativo.

Suplicy passa a compartilhar de tal idéia defendendo, inicialmente, que aqueles que não encontravam emprego, deveriam ter a garantia de uma renda mínima, na forma de um imposto de renda negativo. Este proveria uma renda mínima às pessoas que não atingiram certos patamares de renda anual. Da mesma maneira que as pessoas que ganham uma renda acima de um certo patamar devem pagar uma proporção de seus rendimentos ao governo, aquelas que recebem abaixo deste patamar teriam direito a uma renda que funcionaria como uma complementação dos rendimentos.

Com a fundação do Partido dos Trabalhadores em 1980 e imediata filiação de Suplicy, a garantia de uma renda mínima passou a ser defendida enquanto uma proposta do partido, mesmo que tenha inicialmente enfrentado consideráveis resistências no interior

do mesmo. Em sua trajetória política, Suplicy sempre esteve motivado pela defesa de uma renda mínima. Em 1986, como deputado federal, propôs, sem sucesso, a instituição de um imposto de renda negativo. Tal propósito foi perseguido nos anos posteriores e em 1990, ao se tornar o primeiro senador eleito do Partido dos Trabalhadores, a idéia – após o amadurecimento da proposta inicial - passou a ser defendida com algumas modificações²².

Foi então que o senador apresentou o Projeto de Lei nº 80 no Senado, em 1991, que instituiria o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Este, beneficiaria todas as pessoas maiores de 25 anos residentes no país, que recebessem um rendimento inferior a 2,5 vezes o salário mínimo da época. O imposto de renda negativo corresponderia, na proposta inicial, a 50% da diferença entre o patamar mínimo e a renda da pessoa, no caso desta estar trabalhando, e 30% no caso das pessoas com rendimento nulo ou sem exercer atividade remunerada.

Para que o projeto fosse aprovado, o senador acatou algumas sugestões de flexibilização deste, como forma de possibilitar viabilidade de sua implementação gradual: a primeira era de que a alíquota passasse a ser de 30% para todas as pessoas beneficiadas, podendo ser ampliada para 50% de acordo com os resultados²³ do programa e as possibilidades orçamentárias do governo. A segunda era que o PGRM fosse instituído por etapas, ao longo de oito anos, iniciando-se em 1993 pelos estados mais pobres e para as pessoas maiores de 60 anos; em 1994 para os maiores de 55 anos e assim por diante, até que todas as pessoas acima de 25 anos fossem abrangidas (o que seria alcançado no ano 2000).

Em 1996 mais um substitutivo sugerido pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados foi inserido no projeto: de que os beneficiários que tivessem crianças em idade escolar devessem comprovar que elas estavam freqüentando a escola. Não seriam excluídos do programa aqueles que não tivessem crianças, apenas aqueles que não garantissem, por qualquer motivo, a freqüência escolar dos filhos.

²² A proposta que foi inserida no programa de partido do PT delimitava uma renda mínima familiar. Posteriormente, Suplicy passou a defender que o benefício fosse pago considerando o direito da pessoa adulta e não da família.

²³ A questão dos resultados é citada como um critério para a ampliação ou não do programa, sem, no entanto, serem definidas as expectativas esperadas.

Apesar de apresentar fundamentações muitas vezes antagônicas para a defesa de sua proposta²⁴, Suplicy teve seu esforço reconhecido com a sanção da Lei nº 10.835 de 8 de janeiro de 2004, que dispõe sobre a renda básica de cidadania. A lei, bastante diferente de sua proposta inicial, prevê o direito a um benefício monetário anual (de igual valor) a todas as pessoas residentes no país, sem distinção da condição socioeconômica ou da idade. Embora universal em seu sentido, a lei prevê que a proposta seja implementada em etapas, priorizando-se as parcelas mais pobres da população.

O modelo da renda básica de cidadania foi pensado a partir do amadurecimento das primeiras experiências de transferências de renda. Tal amadurecimento refletiu em importantes mudanças entre a primeira proposta apresentada por Suplicy ao Senado Federal em 1991 e a lei promulgada em 2004. Nas palavras do autor, “as experiências e reflexões acumuladas estão a indicar que a renda básica será melhor (...) do que a alternativa de uma renda garantida condicionada” (Suplicy, 2006:103).

Ao contrário de sua proposta de garantia de um imposto de renda negativo, baseado em critérios como corte de renda e de idade, Suplicy passou a defender uma renda básica universal, considerando que esta traria certas vantagens se fosse instituída: sobretudo uma maior cobertura dos beneficiários - o que aumentaria o acesso da população pobre - e eliminação de uma cultura de estigmatização do pobre, que transforma muitas vezes um direito em uma humilhação. Ao impedir que as pessoas tenham que comprovar sua situação de vulnerabilidade para ter certas garantias que deveriam ser afiançadas a todos que se encontram em tal situação, a renda básica eliminaria os procedimentos burocráticos (reduzindo custos operacionais) e o controle da vida privada das pessoas (eliminando a cultura autoritária de controle dos pobres); o sistema universal permite ainda que a busca por emprego não seja interrompida, uma vez que todos teriam direito ao repasse independentemente de sua condição laboral.

²⁴ No desenvolvimento de sua argumentação no livro “Renda de Cidadania: a saída é pela porta” – SP: Cortez: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2006 – o senador, ao mesmo tempo em que defende que a renda básica seja a garantia do direito à vida, bem como se configure como um mecanismo de acesso de todas as pessoas à riqueza natural e social do país, da qual todos são proprietários – o que indica a universalização e incondicionalidade da proposta - se utiliza também de argumentos contrários a incondicionalidade (na afirmação de que condicionar o benefício à educação é investir em capital humano). Além disso, o senador admite a preocupação com o desestímulo ao trabalho, o que contradiz a idéia de que todos os cidadãos devam participar da renda da nação, considerando que todos fazem parte da riqueza social produzida.

As preocupações em torno das armadilhas da pobreza ou do desemprego parecem ter sido fundamentais para a evolução da proposta do imposto de renda negativo para a renda básica de cidadania. Esta última foi a alternativa encontrada para “superar o problema” (Suplicy, 2006:158) do desestímulo ao trabalho, já que, sendo incondicional e universal, “o estímulo ao trabalho permanece, uma vez que tudo o que ela [a pessoa] conseguir por seu esforço, talento, criatividade ou trabalho de qualquer natureza será acrescido à renda básica” (*Idem*). Para exemplificar “o problema”, Suplicy toma como exemplo a garantia da Renda Mínima de Inserção na França (RMI), que complementa em 100% a renda em relação a certo patamar. Assim, uma família com rendimento zero e com um patamar mínimo de rendimento estabelecido em R\$ 500,00, receberia a complementação máxima (de R\$ 500,00). Se esta pessoa passasse a trabalhar para receber R\$ 300,00 o complemento se reduz a R\$ 200,00, o que poderia ser um desestímulo para a aceitação deste trabalho. Na França, a resposta para este problema foi condicionar a RMI à disposição para trabalhar, o que fez com que os beneficiários estivessem sujeitos ao “mercado negro, recebendo salários baixos, levados a uma situação de superexploração”²⁵.

Em resposta a essas preocupações, demonstrada por diversos segmentos da sociedade até hoje, Suplicy formula um novo projeto que passou a defender desde então, de garantia incondicional e universal de uma renda mínima. A respeito do fato de a Lei nº 10.835 de 8 de janeiro de 2004 nunca ter sido, de fato, implementada, o autor defende que é possível caminharmos gradualmente dos diversos desenhos de transferências de renda já existentes – como aqueles condicionados e focalizados - para a renda básica de cidadania. Isso quer dizer que a implementação da lei é um processo já em curso.

Mesmo aceitando que a renda básica seja implementada por etapas, o que admite algumas adaptações que fogem à sua proposta inicial, o autor acredita que a universalização se torna fundamental, como meio de possibilitar a todos “o direito inalienável de participar da riqueza da nação e ter o suficiente para as suas necessidades vitais” (Suplicy, 2006:104).

O debate sobre a renda mínima tomou vulto no Brasil a partir da década de 90, com forte inclinação à defesa da condicionalidade. A idéia era garantir um mínimo para as

²⁵ Este foi o argumento de Marcus Sokol, da executiva nacional do PT, para se colocar contrário à inserção da proposta de renda mínima no plano de governo do PT, citando a condição desfavorável que os trabalhadores franceses foram expostos pelas exigências da RMI.

famílias terem possibilidades de tirar suas crianças da condição de trabalho infantil, uma vez que devido a dificuldade de sobrevivência, muitas começavam a trabalhar precocemente. Programas de transferência de renda condicionados à frequência escolar mínima foram implementados por diversas regiões do país, sobretudo no nível das prefeituras. As experiências, no entanto, não foram capazes de eliminar o trabalho infantil e a cobrança da condicionalidade passou a se configurar mais como um mecanismo de controle das “classes perigosas” do que, de fato, como garantia de um direito.

Hoje, as discussões sobre os programas em andamento, como no caso do programa Bolsa Família, mostram que é preciso considerar a pobreza enquanto uma variável multidimensionada, que traduz a necessidade de implementação de diferenciadas ações no campo das políticas públicas. É inegável que as pessoas em situação de vulnerabilidade social, como o trabalho infantil, devem ter a garantia de sair desta condição. A maneira como isso se dará, com certeza não se resume a um ou outro programa, o que não quer dizer que estes não sejam importantes em seu conjunto. Em outras palavras, há que se considerar a necessidade de garantir o acesso a uma renda básica (que não deve exigir condições) e junto a isso, implementar outras políticas que juntas possam responder, por exemplo, à garantia de acesso à educação. Um programa ou uma política específica não deve condicionar seu acesso a outro (a)²⁶. Ao contrário disso, mesmo após anos de experiências de programas de renda mínima condicionados à educação, percebe-se que não houve melhora na rede educacional pública do país, o que faz com que o problema da evasão escolar e baixo desempenho dos alunos continue sendo um dos grandes desafios a serem enfrentados²⁷.

Por outro lado, os governos municipais não têm cumprido seus deveres, o que reforça a incoerência da exigência da condicionalidade para a população. Os dados da educação pública, que comprovam este fato, são de conhecimento de todos: de acordo com o censo escolar promovido pelo MEC/INEP em 2004, das 210 mil escolas do Brasil, 13,7

²⁶ Para se frequentar a escola é preciso antes comer, vestir, morar, etc.

²⁷ Foi realizada no início do ano de 2009 pela Secretaria Municipal de Educação do município do Rio de Janeiro uma avaliação de todos os alunos da rede municipal de ensino. Uma reportagem publicada pelo jornal O Globo, no dia 31/03/2009 divulgou os resultados da avaliação, que constatou que 70% do total de alunos avaliados apresentam alguma deficiência no ensino - ou por terem demonstrado baixo desempenho, ou pela defasagem entre idade/série, além dos 28 mil alunos avaliados como analfabetos funcionais

mil não tinham banheiro e 1,9 mil funcionavam sem água²⁸. Neste mesmo ano, o maior programa de transferência de renda do país – o Bolsa Família - começou a ser implementado, condicionando o acesso dos beneficiários à educação, apesar da estrutura precária (e desmotivadora) apresentada pelas escolas do país.

A proposta inicial de renda mínima defendida pelo governo brasileiro, na figura do senador Eduardo Suplicy - o imposto de renda negativo – apesar de não ter sido implementada, também se configurou no plano teórico como um dispositivo estigmatizatório, uma vez que fazia uma distinção entre aqueles que trabalhavam e os que não exerciam atividade laboral, prevendo um abono maior para os primeiros. Embora sendo a preocupação com a questão da pobreza a base de fundamentação das propostas do senador, os excluídos do mercado de trabalho eram duplamente punidos: não conseguiam inserção no mercado e por isso o repasse de uma renda que poderia lhe garantir a sobrevivência era reduzido. Esta diferenciação dos que trabalham e os que não trabalham não estava também em consonância com o princípio da equidade.

Além disso, o programa previa ampliação de acordo com os seus resultados. O que introduz uma contradição importante, já que além de não especificar quais seriam estes resultados, determina que o repasse que deveria se constituir como um mecanismo de redução da pobreza estivesse ligado ao cumprimento de determinadas expectativas.

Também o critério acrescentado ao projeto de que os beneficiários que tivessem crianças deveriam garantir o acesso destas à rede de educação se configurou como uma contradição ainda presente nos atuais programas de transferência de renda. A exigência de qualquer contrapartida possibilita que algumas pessoas sejam excluídas do acesso à renda mínima. Caso a pessoa não cumpra a exigência, independente dos motivos que determinam o não cumprimento desta, ela pode ter seu direito negado. Esta exigência de contrapartidas introduz um caráter autoritário para as políticas públicas, estimulando o controle sobre a vida privada das pessoas (para a comprovação de que a contrapartida está sendo cumprida). Este modelo – de política pública como dispositivo de controle da população – vem sendo implementado ao longo dos tempos e cada vez mais iniciativas para seu maior aprimoramento são colocadas em prática.

²⁸ Dados expostos em documentário intitulado “Pro dia nascer Feliz” de João Jardim, apresentado por Globo Filmes e Eletrobrás.

Prova disso é o caminho percorrido pelos programas de renda mínima no Brasil. A primeira proposta de condicionar o acesso à comprovação de que as crianças estavam matriculadas na escola evoluiu²⁹ para a cobrança de frequência mínima, chegando-se a cobrar 15% a mais de frequência para as crianças das famílias beneficiárias da renda mínima, como no caso do bolsa escola³⁰.

Ao contrário, a preocupação com os altos índices de evasão escolar e baixo rendimento deveria motivar políticas de valorização da educação pública, o que não se concretizou e carece de resoluções ainda hoje. A inserção precoce de crianças no trabalho continua sendo uma realidade, uma vez que nenhum programa de renda mínima já executado tenha de fato proporcionado um mínimo digno para a sobrevivência. Sobre este aspecto, a condicionalidade acabou assumindo uma feição ainda mais perversa: o trabalho infantil não foi eliminado e continua sendo uma das causas da infrequência escolar, situação que penaliza as famílias que são excluídas dos programas de transferência de renda. Mais uma vez os mais vulneráveis são duplamente punidos.

As experiências em curso devem caminhar para a garantia de uma transferência de renda que se pauta em alguns princípios determinantes: ela deve ser um direito não condicionado a qualquer critério, como situação financeira ou disponibilidade para trabalhar; ela deve ser paga na forma de dinheiro, não de cupons ou outros bens e serviços; ela não deve substituir outras transferências na forma de bens ou serviços, mas ao contrário, seu objetivo deve ser de complementá-los; ela deve se pautar na idéia de permitir que todas as pessoas tenham o direito de participar da riqueza social de um país, da qual todos de alguma forma são responsáveis.

Assim, compartilhamos com Suplicy da afirmação de que os programas focalizados existentes - sobretudo o Bolsa Família - podem ser o começo da renda básica de cidadania, ou da Biorenda. O Bolsa Família já se constitui hoje em um programa massificado: “ao final de 2003, já havia 3,6 milhões de famílias beneficiárias, subindo para 4,5 milhões em julho de 2004, com previsão de cerca de 6,5 milhões em dezembro de 2004 e 11,4 milhões de famílias em 2006” (Suplicy, 2006:18). O programa vem

²⁹ Não no sentido de ter progredido, mas de ter conquistado um *plus*.

³⁰ Tanto o programa bolsa escola implementado pelo então governador do Distrito Federal Cristovam Buarque quanto o programa bolsa escola federal implementado por FHC, estipulavam uma frequência escolar mínima de 90% para os beneficiários do programa, enquanto as demais crianças deveriam cumprir um mínimo de 75%, instituído pela lei de diretrizes e bases da educação nacional (Lei nº 9394/96).

contribuindo para a percepção de que há condições para implementação da renda básica universal e incondicional, provando a viabilidade de uma política de transferência de renda, que embora não seja ainda universal, massificou o acesso a renda no país.

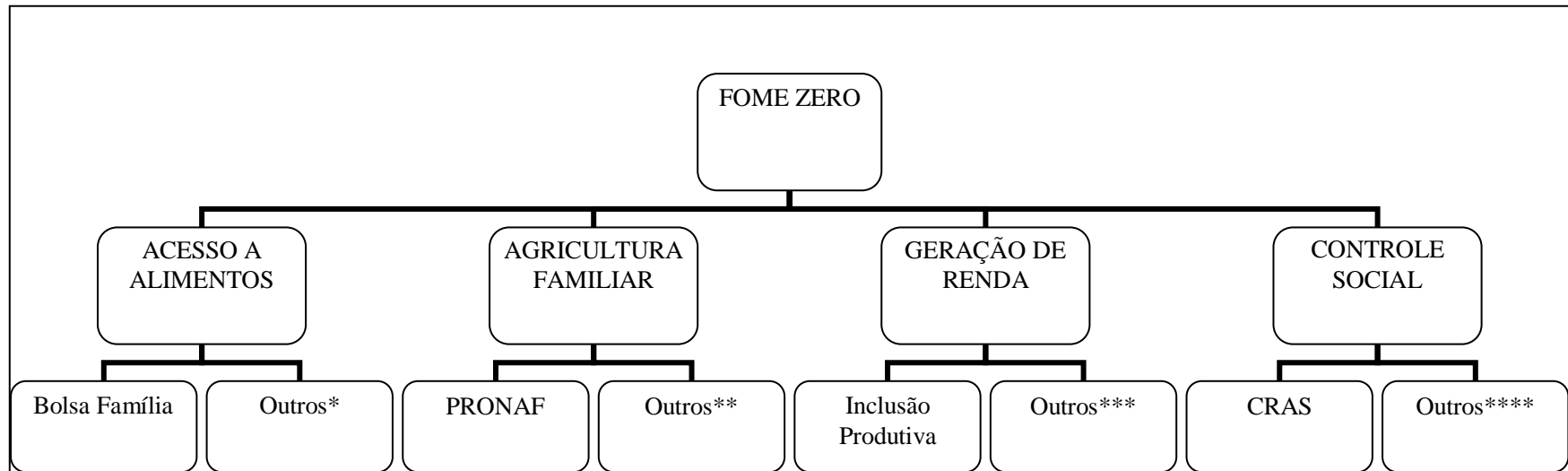
3.2- O Programa Bolsa Família

O Bolsa Família foi idealizado em 2003 e institucionalizado em 2004, pela Lei 10.836, como um dos eixos estratégicos do programa Fome Zero. Apresentado enquanto premissa para a política social do governo Lula, o Fome Zero foi elaborado pela ONG Instituto de Cidadania e contou com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisas, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas ligados à questão da alimentação e nutrição.

Lula chega ao governo com uma proposta de intervenção social cujo princípio elementar é a garantia de segurança alimentar. Para tanto, colocou no centro de sua política o enfrentamento da fome e da miséria através do programa Fome Zero, articulado a partir de três níveis de atuação: estrutural, local e específico³¹. A estratégia do programa é representada por um conjunto de políticas governamentais e não governamentais, cujo propósito é a erradicação da fome. O Fome Zero atua, pois, a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda; e articulação, mobilização e controle social, conforme Figura 1.

³¹ Considerados respectivamente: geração de ocupação e renda, melhoria na escolarização e nas condições de saúde; articulação e integração da ação pública nos três níveis de governo; garantia do acesso à alimentação, expansão da produção e do consumo de alimentos saudáveis.

FIGURA 1 - EIXOS ARTICULADORES DO PROGRAMA FOME ZERO



Fonte: www.fomezero.gov.br/programas-e-acoas. Acessado em 10/06/2009.

* Alimentação Escolar (PNAE), Cisternas, Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, Restaurantes Populares, Agricultura Urbana / Hortas Comunitárias, Banco de Alimentos, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), Distribuição de Vitamina A, Distribuição de Ferro, Alimentação e Nutrição de Povos Indígenas, Educação Alimentar, Nutricional e para Consumo, Alimentação Saudável / Promoção de Hábitos Saudáveis, Alimentação do Trabalhador (PAT).

** Seguro da Agricultura Familiar, Garantia-Safra, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).

*** Qualificação Social e Profissional, Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), Organização Produtiva de Comunidades, Desenvolvimento de Cooperativas de Catadores, Microcrédito Produtivo Orientado.

**** Capacitação de Agentes Públicos e Sociais, Parcerias com Empresas e Entidades, Mutirões e Doações, Controle Social - Conselhos da Área Social.

O programa Bolsa Família, que como já foi dito surge no âmbito do Fome Zero, foi lançado com uma proposta de unificar os diferentes programas que se sobrepunham em seus objetivos e público alvo para então, ampliar os recursos para a política de transferência de renda e promover maior alcance. A proposta inicial de unificação se restringiu a quatro programas federais: bolsa escola, auxílio gás, bolsa alimentação e cartão alimentação. Posteriormente, integrou também o programa de erradicação do trabalho infantil (PETI).

O Bolsa Família objetiva garantir a segurança alimentar por meio da distribuição de renda. É um programa de transferência direta de renda na forma de um pagamento mensal às famílias pobres e extremamente pobres e tem como critério de inclusão a averiguação da renda bruta *per capita* familiar. O pagamento é realizado por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social – NIS. O programa está vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), sendo gerido de forma compartilhada entre governo federal, estados e municípios e executado no âmbito local. Constituem-se benefícios financeiros na forma da lei o benefício básico, variável e variável vinculado ao adolescente, conforme tabela 1. Os valores variam de acordo com o nível de pobreza e composição de cada família (tabela 2).

TABELA 1 – TIPOS DE BENEFÍCIOS

Tipo	Valor	Critério
Benefício Básico (BB)	R\$ 62,00	Famílias extremamente pobres, com renda <i>per capita</i> até R\$ 68,50.
Benefício Variável (BV)	R\$ 20,00	Famílias pobres, com renda <i>per capita</i> de até R\$ 137,00 que possuam em seu núcleo crianças e/ou adolescentes até 15 anos (no limite de três membros por família).
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVVA)	R\$ 30,00	Famílias pobres, com renda <i>per capita</i> de até R\$ 137,00 que possuam em seu núcleo jovens de 16 e 17 anos (no limite de dois membros por família).

Fonte: www.mds.gov.br/bolsafamilia. Acessado em 02/06/2009.

TABELA 2 – VALOR DO BENEFÍCIO CONFORME COMPOSIÇÃO FAMILIAR

Critério	Renda per capita	Crianças e adolescentes até 15 anos	Jovens de 16 e 17 anos	Quantidade e tipo de benefícios	Valor
Famílias Pobres	Acima de R\$ 68,51 até R\$ 137,00.	1 membro	Sem ocorrência	1 BV	R\$ 20,00
		2 membros	Sem ocorrência	2 BV	R\$ 40,00
		3 membros	Sem ocorrência	3 BV	R\$ 60,00
		Sem ocorrência	1 membro	1 BVVA	R\$ 30,00
		Sem ocorrência	2 membros ou mais	2 BVVA	R\$ 60,00
		1 membro	1 membro	1 BV + 1 BVVA	R\$ 50,00
		1 membro	2 membros ou mais	1 BV + 2 BVVA	R\$ 80,00
		2 membros	1 membro	2 BV + 1 BVVA	R\$ 70,00
		2 membros	2 membros ou mais	2 BV + 2 BVVA	R\$ 100,00
		3 membros	1 membro	3 BV + 1 BVVA	R\$ 90,00
		3 membros ou mais	2 membros ou mais	3 BV + 2 BVVA	R\$ 120,00
Famílias extrema-	Até R\$ 68,51	Sem ocorrência	Sem ocorrência	1 BB	R\$ 62,00
		1 membro	Sem ocorrência	1 BB + 1 BV	R\$ 82,00

mente pobres	2 membros	Sem ocorrência	1 BB + 2 BV	R\$ 102,00
	3 membros	Sem ocorrência	1BB + 3 BV	R\$ 122,00
	Sem ocorrência	1 membro	1 BB + 1 BVVA	R\$ 92,00
	Sem ocorrência	2 membros ou mais	1 BB + 2 BVVA	R\$ 122,00
	1 membro	1 membro	1 BB + 1 BV + 1 BVVA	R\$ 112,00
	1 membro	2 membros ou mais	1 BB + 1 BV + 2 BVVA	R\$ 142,00
	2 membros	1 membro	1 BB + 2 BV + 1 BVVA	R\$ 132,00
	2 membros	2 membros ou mais	1 BB + 2 BV + 2 BVVA	R\$ 162,00
	3 membros	1 membro	1 BB + 3 BV + 1 BVVA	R\$ 152,00
	3 membros	2 membros ou mais	1 BB + 3 BV + 2 BVVA	R\$ 182,00

Fonte: MDS – www.mds.gov.br/bolsafamilia. Acessado em 02/06/2009.

Nesse sentido, os valores pagos pelo PBF variam de acordo com a composição familiar e renda *per capita*, podendo ser de R\$ 20,00 até R\$ 182,00. O benefício é composto

de um valor básico - no valor de R\$ 62,00, concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 68,50 *per capita*, independentemente da composição familiar (com ou sem crianças), e um variável - no valor de R\$ 20,00, para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R\$ 60,00, o que equivale a três filhos por família. Para os adolescentes de 16 e 17 anos o benefício variável garante um repasse de R\$ 30,00, num limite de dois membros por família.

O programa foi implementado e vem sendo executado a partir de quatro eixos que o determinam: a cobrança de contrapartidas, a inclusão por meio do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), a gestão compartilhada entre os entes da federação e o repasse de verbas aos municípios para apoio à gestão.

As condicionalidades

Para permanecerem no programa, as famílias beneficiárias devem cumprir uma série de compromissos chamados de condicionalidades. As contrapartidas exigidas se referem a obrigatoriedade do exame pré-natal, acompanhamento nutricional e de saúde para as gestantes; cumprimento do calendário de vacinação e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento para crianças até 7 anos de idade; frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes até 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Em 2008, a Portaria nº 321, que dispõe sobre a gestão das condicionalidades, estabeleceu a exigência de 85% de frequência em ações sócio-educativas e de convivência para crianças e adolescentes de até 15 anos de idade em risco ou retirados de trabalho infantil.

São previstas sanções gradativas em caso de não cumprimento das condicionalidades, que vão desde uma advertência, que não retém pagamento até o bloqueio ou cancelamento do mesmo³². Os municípios ficam responsáveis pelo registro bimestral da frequência escolar e semestral do acompanhamento de saúde. Em caso

³² Na advertência a família apenas recebe uma notificação de descumprimento via extrato bancário. Nas seguintes sanções, bloqueio, primeira e segunda suspensão, a notificação acontece juntamente com a retenção do pagamento. No caso do bloqueio, a família fica um mês sem receber, e no mês seguinte recebe acumulado. Já na primeira suspensão, a família fica dois meses sem receber, sem acúmulo retroativo, o que se repetirá caso ela receba a segunda suspensão. Após a segunda suspensão a família chega ao cancelamento, ou seja, é excluída do programa, independentemente de sua situação de pobreza.

descumprimento sem justificativas, o MDS aplica a sanção a partir da consolidação dos dados informados pelos municípios.

No escopo do programa a condicionalidade aparece como um mecanismo de garantia do acesso aos direitos sociais básicos, como os de educação e saúde, promovendo assim o rompimento da pobreza intergeracional. No entanto, esta abordagem além de se contrapor aos próprios objetivos do programa, uma vez que o não cumprimento das condicionalidades pode excluir seu público alvo (os mais pobres), também guarda forte relação com uma cultura de controle dos pobres, efetivada desde as primeiras iniciativas de políticas sociais, principalmente no que tange aos direitos da assistência social. Uma leitura especial da condicionalidade neste sentido será realizada no capítulo IV e na conclusão deste trabalho.

O CadÚnico

Instituído pelo Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é um sistema de coleta de dados e caracterização sócio-econômica criado para identificar todas famílias com perfil dos programas sociais do governo federal. Sua base de dados pode também ser utilizada pelos estados e municípios, sendo considerado um poderoso instrumento capaz de subsidiar a formulação de políticas sociais, uma vez que possibilita uma análise das principais necessidades das famílias cadastradas. Para tanto, o cadastro contém informações sobre todo o núcleo familiar (como escolaridade, renda, situação ocupacional, etc.), bem como do domicílio (localização, infraestrutura, acessibilidade aos serviços públicos, etc.). São cadastradas todas as famílias com renda bruta *per capita* de até ½ salário mínimo. Somente aquelas que se encontram dentro do perfil do Bolsa Família são selecionadas de forma impessoal pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para inserção no programa. Prioriza-se, para a entrada de uma família na folha de pagamento, àquelas de menor renda mensal por pessoa e com maior número de filhos.

O cadastramento é realizado pelos municípios diretamente em sistema online (para aqueles que dispõem de maior infraestrutura) ou formulários padrões, disponibilizados pelo MDS. Após o cadastramento, o agente operador do CadÚnico – a Caixa Econômica

Federal (CEF) – atribui a cada membro da família um número de identificação social (NIS). O responsável familiar (RF) – na grande maioria dos casos uma mulher, já que o Bolsa Família prevê que a mulher seja preferencialmente a responsável pelo benefício – recebe da CEF um cartão magnético que realizará o saque do benefício através de uma senha pessoal e intransferível. Através do NIS os municípios podem localizar as pessoas cadastradas, realizando a gestão dos benefícios quando necessário – atualizações do cadastro, exclusões, procedimentos necessários para resolução de multiplicidade cadastral e cadastros rejeitados e as demais ações de gestão. Alguns municípios vêm adotando o CadÚnico como porta de entrada de seus programas, inserindo as famílias que estejam participando de algum programa municipal sem limite de renda.

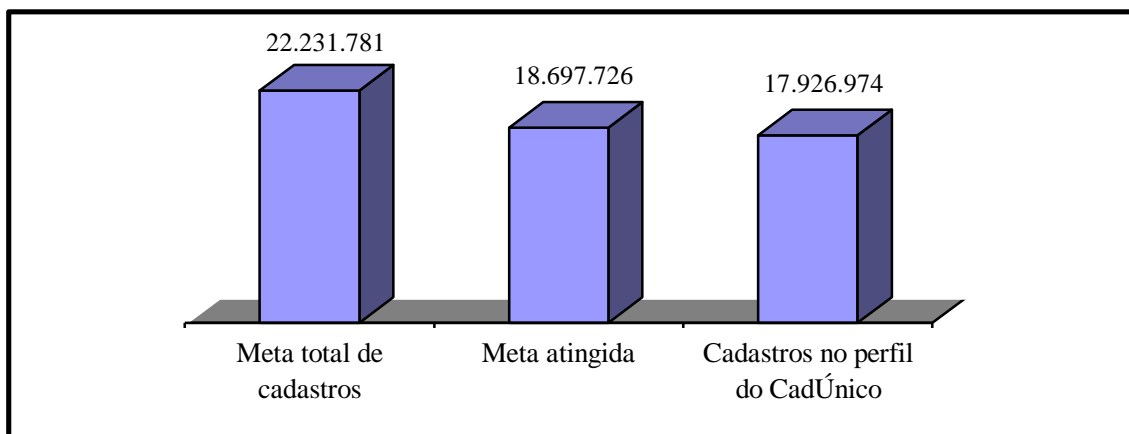
O cadastramento é realizado de forma territorializada sob responsabilidade dos municípios. Cada município tem um número estimado de famílias pobres, considerada a meta de atendimento do programa naquele território específico. Essa estimativa foi calculada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com base nos dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 e posteriormente de 2006. O IPEA calculou o número de famílias pobres para cada um dos 5.564 municípios brasileiros. A partir disso, foi calculado o orçamento que seria disponibilizado a cada um deles de acordo com suas metas.

Para o controle das metas locais, com periodicidade mensal, o sistema de habilitação da Caixa Econômica Federal avalia os dados do Cadastro Único - como a quantidade de famílias elegíveis ao PBF em cada município e o percentual de cobertura já atingido a partir da estimativa oficial de famílias pobres destes. É priorizado o atendimento aos municípios com baixa cobertura, ou seja, aqueles que ainda não atingiram o número total de famílias. A maior parte dos municípios já está atingindo seu limite de famílias beneficiárias. Por isso, muitas famílias já cadastradas e com perfil do programa ainda não foram beneficiadas, o que nos mostra a necessidade de ampliação do mesmo.

A estimativa de famílias com perfil de CadÚnico (com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo), estipulada pela PNAD de 2006, é de 22.231.781. Ao final de 2008, 17.843.560 famílias com perfil já haviam sido cadastradas, ou seja, um pouco mais de 80% do total da meta nacional (Gráfico 1). Além destas, outras 735.963 famílias fora do

perfil foram cadastradas, somando um total de 18.579.523 famílias cadastradas em todo país, o que equivale a aproximadamente 9,8% de sua população total³³.

GRÁFICO 1 – SITUAÇÃO NACIONAL DO CADÚNICO ATÉ MAIO DE 2009
NÚMERO DE CADASTROS



Fonte: MDS – www.mds.gov.br/adesao. Acessado em 11/07/2009.

A gestão compartilhada

Conforme artigo 8 da lei 10.836/2004, que institui o Bolsa Família, a execução e a gestão do programa devem se dar de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. A adesão de cada município ao programa se deu a partir da assinatura de um termo, que sistematizou os compromissos assumidos pelo município, que passava a responder, a partir disso, pela gestão e execução do programa em seu território de abrangência. Para tanto, cada município precisou atender a duas principais exigências: designar um gestor municipal para o programa e formar conselho local para controle social deste. Os estados, igualmente, instituíram uma coordenação estadual responsável pelos procedimentos referentes ao programa.

Ao município cabe, pois, promover o cadastramento das famílias, acompanhar as condicionalidades, garantindo em articulação com os estados e governo federal o acesso aos serviços de saúde e educação, promover a oferta de programas complementares às

³³ População total estimada em 189.604.313 no ano de 2008. IN: www.mds.gov.br/adesao.

famílias beneficiárias (geração de renda, alfabetização de adultos, etc.), manter atualizadas as informações do CadÚnico e proceder a gestão dos benefícios. O estado é responsável por promover atividades de apoio técnico e logístico e de capacitação aos municípios, garantir em articulação com os municípios o cumprimento das condicionalidades e promover ações complementares ao Bolsa Família

O MDS é o gestor do Bolsa Família em âmbito federal. A inclusão das famílias é operacionalizada pela Secretaria Nacional de Renda e de Cidadania (Senarc), que realiza a concessão do benefício, segundo regras e critérios determinados. Além disso, o governo federal é responsável por elaborar normas e regulamentos do programa, gerir o CadÚnico, promover capacitações para estados e municípios, fiscalizar a gestão local e realizar as atividades de gestão de benefício (algumas específicas do gestor federal, como a aplicação das sanções por descumprimento de condicionalidades).

Para fins de gestão de benefícios o governo federal promove a consolidação dos dados referentes às condicionalidades, aplicando as sanções devidas. Após a confirmação pelos municípios de qualquer erro no registro das condicionalidades, o MDS promove o desbloqueio dos benefícios. A gestão de outros tipos de bloqueios pode ser realizada diretamente pelo município, em sistema próprio para tanto³⁴.

O repasse de verbas

Além do repasse direto às famílias, os municípios que participam da gestão descentralizada do programa recebem uma verba criada pela portaria nº 148 de 12 de abril de 2006, com o objetivo de apoiar financeiramente a gestão local do Bolsa Família. O *Índice de Gestão Descentralizada* (IGD), avalia a qualidade da gestão municipal do PBF e do CadÚnico. O IGD é calculado a partir da média de quatro índices que o compõem: nível de acompanhamento da condicionalidade da saúde; nível de acompanhamento da condicionalidade da educação; índice de cadastros válidos e índice de cadastros atualizados (a cada 2 anos). Estes indicadores foram priorizados por serem imprescindíveis para a focalização do programa, bem como para o controle das condicionalidades e rebatem diretamente no repasse de verbas, como mostra a tabela 3:

³⁴ Sistema de benefícios ao cidadão (SIBEC), que é um sistema nacional.

TABELA 3 – COMPARATIVO DE REPASSE DO IGD AOS MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO QUE RECEBERAM OS MAIORES REPASSES EM ABRIL DE 2009.

Município	Total de população 2008	Estimativa de famílias pobres com perfil do PBF (PNAD 2006)	Famílias Beneficiárias Maio 2009	% de famílias beneficiárias em relação a estimativa de família pobres	% de famílias beneficiárias em relação a estimativa do total da população	Valor do Repasse Abril/2009
Rio de Janeiro	6.161.047	188.987	168.586	89,21%	2,73%	235.466,88
Duque de Caxias	864.392	44.733	45.081	100,70%	5,21%	64.424,50
São Gonçalo	982.832	46.462	39.640	85,31%	4,03%	59.908,20
Campos dos Goytacazes	431.839	18.474	20.585	111,40%	4,76%	30.249,90
Magé	240.940	15.057	15.145	100,58%	6,28%	18.930,38
Itaboraí	225.309	14.040	10.838	77,19%	4,81%	18.141,20
Niterói	477.912	10.904	11.590	106,29%	2,42	16.077,60
Petrópolis	312.766	13.118	10.296	78,48%	3,29%	14.757,60
Volta Redonda	259.811	8.570	8.461	98,72%	3,25%	14.050,80
Barra Mansa	176.469	7.232	5.960	82,41%	3,37%	10.966,43

Fonte: MDS - www.mds.gov.br/adesao. Acessado em 10/07/2009.

Como mostra a tabela 3, alguns municípios possuem mais famílias beneficiárias do que a estimativa de famílias pobres calculada pela PNAD de 2006. Em geral, mesmo já tendo alcançado a meta local, estes municípios concentram grande quantidade de famílias extremamente pobres, que de acordo com os critérios de inclusão na folha de pagamento do PBF, possuem prioridade.

Por outro lado, alguns dos municípios mais pobres do país não recebem nenhum apoio financeiro, já que para isso, devem cumprir metas, atingindo determinados índices.

São justamente estes municípios que não conseguem atingir bons índices de gestão que necessitam de maior verba, por apresentarem maiores dificuldades em termos de infraestrutura e garantia de serviços básicos. Este é o caso do município de Japerí, no Estado do Rio de Janeiro, que de acordo com dados do IBGE, é o município mais pobre do Rio de Janeiro, não tendo recebido recursos do IGD no período citado, mesmo tendo a previsão de um teto de repasse estipulado em R\$ 14.195,00. Outros municípios do estado do Rio de Janeiro que possuem forte concentração de população pobre, como São João de Meriti e Nova Iguaçu, também não receberam verbas no período³⁵.

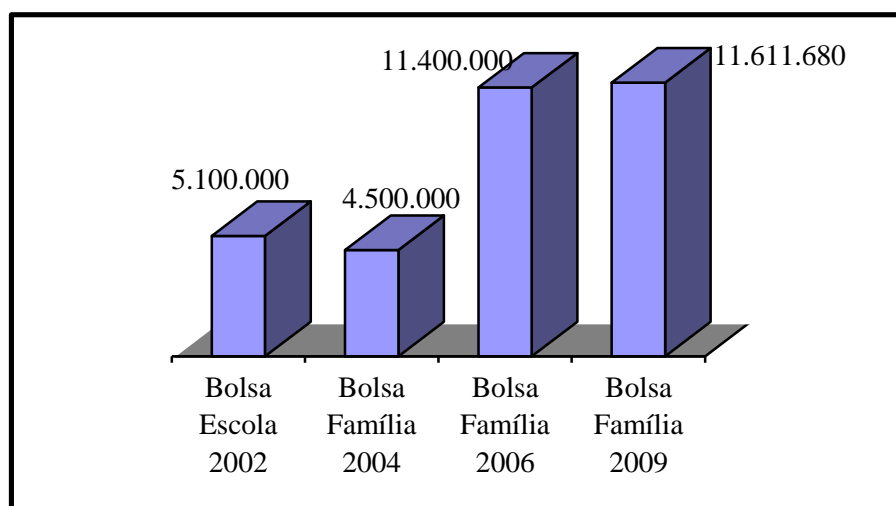
Os recursos do IGD devem ser utilizados pelo gestor municipal de acordo com as necessidades das áreas envolvidas com a execução do programa. Em suma, estes recursos podem ser incorporados ao orçamento local ou podem ser usados com questões pontuais do Bolsa Família: aquisição de equipamentos para o uso do CadÚnico, melhoria de estrutura nos equipamentos públicos, promoção de campanhas voltadas à condicionalidade, oferecimento de programas complementares, de geração de renda, alfabetização, qualificação profissional, etc.

Panorama atual do Bolsa Família

O Bolsa Família, que em maio de 2009 já beneficiava 11.611.680 famílias, aumentou sua abrangência em 127,68% em relação ao Bolsa Escola, que atendia cerca de 5,1 milhões de famílias em dezembro de 2002 (Gráfico 2).

³⁵ Os dados podem ser obtidos no site do MDS/ Bolsa Família/ IGD.

GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DO BOLSA ESCOLA AO BOLSA FAMÍLIA



Fonte: Site oficial do PSDB e do MDS. Acessado em 11/05/2009.

Com a elevação do limite de renda *per capita* necessária para a inclusão das famílias no programa, que passou de R\$ 120,00 para R\$ 137,00 em maio de 2009, a previsão é de que haja uma ampliação gradativa para 12,9 milhões de famílias, chegando a beneficiar um em cada três brasileiros até 2010. Hoje, o programa atende cerca de 29% da população³⁶ do país, constituindo-se assim no maior programa de transferência de renda da história do Brasil.

O debate sobre o programa tanto no plano teórico como no interior do próprio governo, está longe de alcançar qualquer tipo de consenso. As abordagens se dividem em torno de dois principais eixos. Por um lado, temos aqueles que defendem que o Bolsa Família avance em direção a universalização e incondicionalidade, transformando-se em um importante mecanismo de garantia de direitos. Para isso, é preciso que haja uma reformulação de alguns de seus princípios legais, sobretudo no que diz respeito ao estabelecimento de condicionalidades, bem como a desconstrução das proposições que se tornaram correntes a respeito das portas de saída. Embora as concepções contrárias a esta abordagem apareçam como hegemônicas, uma vez que contam com a adesão não só de grande parte da classe média, média e bloco político mais conservador, como também de importantes intelectuais da esquerda brasileira, acreditamos que a reformulação do

³⁶ Jornal O Globo. 3 de maio de 2009. O país: a dependência da Bolsa.

programa Bolsa Família é um processo gradativo já em andamento, que pode ser exemplificado pela extensão do benefício aos jovens (que devem cumprir uma condicionalidade menor), aumento dos benefícios, ampliação do limite de renda familiar, etc.

Por outro lado, como dissemos, a abordagem que se tornou um lugar-comum, compartilhada por setores mais diversificados da sociedade, pretende reforçar as condicionalidades e as necessidades das portas de saída. Acreditando-se que programas deste cunho fomentariam um desestímulo ao trabalho, este grupo defende que a transferência de renda - embora tenha sido pensada com o objetivo de aliviar a pobreza, o que dispensaria a necessidade de contrapartidas - seja associada ao cumprimento de determinados compromissos pelos beneficiários, o que seria suficiente para romper com o ciclo de reprodução da pobreza intergeracional. Além disso, a promoção das portas de saída seria a estratégia para que os beneficiários não se tornem dependentes do governo. Sob forte influência desta última abordagem, foram criados uma série de projetos de lei cuja preocupação central é o combate das chamadas armadilhas do desemprego e da pobreza (o vício da dependência). Entre eles, os mais expressivos são de autoria dos senadores Cristovam Buarque (PDT-DF), Álvaro Dias (PSDB-PR) e do deputado Lincoln Portela (PR-MG).

O PLS 449/07 de autoria do senador Cristovam Buarque estipula uma nova condição para o recebimento do Bolsa Família. A obrigatoriedade de comparecimento dos pais nas escolas dos filhos seria mais um compromisso assumido pelas famílias beneficiárias, sob pena de serem excluídas do programa em caso de descumprimento. O projeto foi aprovado em decisão terminativa pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte em junho de 2009 e como foi aprovado com um substitutivo que insere no texto a necessidade de que as reuniões escolares ocorram em horários compatíveis com os do trabalho dos pais ou responsáveis, aguarda por nova votação.

Já o Projeto de Lei 433/08, de autoria do senador Álvaro Dias, propõe uma porta de saída para o Bolsa Família, a partir do desconto da contribuição patronal para a empresa que contratar beneficiário do programa. Conforme justificção do autor, o projeto pretende incentivar a busca do emprego e ao mesmo tempo estimular as empresas a contratarem beneficiários do Bolsa Família. A vantagem para o beneficiário seria a substituição de um

benefício pequeno por um salário, além de toda a cobertura previdenciária que teria direito. Para o empregador, haveria uma diminuição do valor gasto com contribuições sociais. O projeto foi aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos e aguarda apreciação da Comissão de Assuntos Sociais do Senado.

De autoria do deputado Lincoln Portela, o Projeto de Lei 44/07 estabelece que pelo menos um membro da família se dedique a serviços de utilidade pública. A nova condicionalidade de prestação de serviço “voluntário”³⁷ foi aprovada por unanimidade pela Comissão de Seguridade Social e Família em julho de 2007. Atualmente o projeto aguarda julgamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, já tendo um parecer favorável do relator, no que concerne a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Embora os argumentos que sustentam as condicionalidades³⁸ possuam uma natureza meramente moral, percebe-se que sua defesa ganha cada vez mais adeptos, o que não é de se estranhar, uma vez que a noção que se imprime a um direito será sempre fruto dos valores hegemônicos em determinada sociedade. Além de promover uma cidadania incompleta, os programas condicionados se tornam ainda mais perversos pelo fato de estarem atrelados a serviços públicos precários, o que evidencia uma inversão de responsabilidades: enquanto os pobres devem prestar conta de suas carências, procurando resolvê-las para que acessem um direito, os governos não cumprem com suas obrigações no que diz respeito à oferta de serviços públicos universais e de qualidade.

Além disso, apesar do retrato desestimulante do mercado de trabalho que vem sendo apontado por pesquisas do IPEA, onde se constata quedas nos níveis de emprego e aumento da precariedade do trabalho³⁹, o discurso sobre as portas de saída se pauta na não aceitação de uma desconexão entre renda e trabalho assalariado e acaba por estigmatizar os beneficiários, além de torná-los ainda mais vulneráveis a aceitação (devido a pressão social em torno dos “vagabundos”) de trabalhos extremamente precários. O parecer do relator do Projeto de Lei 44/07 do deputado Lincoln Portela afirma que a nova condicionalidade proposta pelo deputado

³⁷ A nova condicionalidade é assim chamada pelo autor do projeto, embora os termos “condição” e “voluntariado” tenham significados conflitantes.

³⁸ Uma discussão mais atenta sobre o debate que gira em torno das condicionalidades e da necessidade das portas de saída será realizada ao fim deste trabalho

³⁹ CF. www.ipeadata.gov.br. Série emprego.

promove a conquista da cidadania e o rompimento do círculo vicioso da pobreza. Associar a concessão do benefício Bolsa Família à prestação de serviço voluntário representa oportunidade de inserção do beneficiário no mercado de trabalho, efetivação do art. 203, inciso III, da Carta. (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Relatório de aprovação do projeto de Lei 44/07. Relator: Deputado Vicente Arruda).

A identificação de prestação de serviços voluntários com acesso ao mercado de trabalho transparece o equivocado destino que os setores conservadores tentam imprimir aos direitos sociais, exigindo uma integração material precária para a garantia de uma precária integração cidadã.

CAPÍTULO IV

A EXECUÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

*“Minha mãe não tem família com quem contar,
nem dinheiro entrando.
Por que me abalar com a escola
ou ter boas notas se não tenho teto? (...)
Uso roupas do ano passado, tênis velhos,
sem corte novo no cabelo.
Fico pensando que vão rir de mim”⁴⁰*

As análises que serão apresentadas a seguir têm como base o trabalho realizado no acompanhamento das condicionalidades do programa Bolsa Família, a partir de nossa inserção em uma equipe de assistentes sociais da prefeitura do município do Rio de Janeiro. Nossa atuação com o programa Bolsa Família se divide em dois momentos: o primeiro referente às atividades de execução das ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro e outro referente a nossa atuação na gestão desta Secretaria, no âmbito da coordenação municipal do programa. Os dois momentos foram fundamentais para a construção das análises aqui expostas sobre o PBF.

No primeiro caso, nosso trabalho era desenvolvido em escolas da rede municipal de ensino, na execução das ações da Rede de Proteção ao Educando (RPE). Implementado de forma pioneira pelo Rio de Janeiro, o projeto da RPE surgiu como uma parceria entre as Secretarias de Assistência Social e Educação e conta com equipes compostas por assistentes sociais e psicólogos. As premissas específicas deste trabalho, expressas na Resolução n° 74 de 10/11/2006, estabelecem como foco de atuação as ações de inclusão

⁴⁰ Trecho de um depoimento retirado do filme “Escritores da Liberdade”. EUA. 2006. O filme é baseado no Best-seller “O diário dos escritores da liberdade”, que narra as histórias contidas nos diários dos alunos de uma turma de ensino médio, em uma escola marcada pela violência, fruto da intolerância étnico-racial das gangues norte americanas. Neste relato, o aluno descreve o episódio de despejo de sua família, no momento em que violentamente foram colocados para fora de casa sem terem para onde ir. Com suas palavras, o aluno reforça o que será desenvolvido ao longo deste trabalho: a incoerência de se exigir contrapartidas a sujeitos que vivem em condições tão degradantes.

social no âmbito escolar⁴¹, que serão desenvolvidas a partir de planos de trabalho territorializados.

O segundo momento compreende o trabalho realizado no âmbito do Núcleo de Programas de Transferência de Renda (NPTR), que inserido na Subsecretaria de Proteção Básica, compõe, juntamente com a Subsecretaria de Proteção Especial e Subsecretaria de Gestão, a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS). O NPTR foi criado a fim de implementar o PBF no município sendo hoje a instância coordenadora do programa e onde se desenvolvem atividades de gestão deste.

A especificidade deste município no acompanhamento do Bolsa Família reside no fato de que este é realizado, tanto na execução quanto na gestão, majoritariamente por assistentes sociais. No entanto, como veremos posteriormente, a partir de uma ambigüidade entre as diretrizes do Projeto Ético Político as “protoformas do Serviço Social” (Iamamoto e Raul, 1982) - que mantém ainda hoje parcela considerável da categoria profissional reproduzindo antigos valores - esta singularidade do município muitas vezes não trás avanços nem para a prática com o PBF, nem para a discussão política que gira em torno do programa.

4.1- A execução da Política de Assistência Social

A Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) surge com uma proposta de reorganização institucional da antiga Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), com vistas a atingir as metas previstas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e na construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município.

A SMDS foi criada em 1979 como instância executora da maior parte dos programas da assistência social do município, que àquela época, se resumiam a ações assistencialistas e de caráter emergencial. Desde a sua criação, a SMDS esteve voltada para a atuação social nas favelas, sendo responsável inclusive pela questão da urbanização das comunidades. A partir da década de noventa, a gestão da SMDS vai progressivamente

⁴¹ Entre as atividades realizadas destacamos as articulações com a rede de serviços local; visitas domiciliares; reuniões e atendimentos a famílias, educandos e professores; acompanhamento de condicionalidades do Bolsa Família e reuniões de equipe. Tais atividades se desdobram em acompanhamentos sistemáticos de situações como violência doméstica, abuso sexual, extrema pobreza, maus tratos, drogas, entre outros.

incorporando os ideais da construção de direitos sociais, embora permaneça por longo período reproduzindo ações restritas e limitadas. A partir do processo de municipalização levado a cabo na década de noventa, a SMDS organiza um sistema integrado de atendimento social no município, com base territorial e ação descentralizada. A secretaria passa então a atuar com uma gama diversificada de programas, cujo eixo central é o atendimento às famílias, com ênfase – definida pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – na população infanto-juvenil.

Em outubro de 2003 é nomeado um novo secretário para a SMDS, que objetivando avançar na construção da política de assistência social no município, cria, no ano seguinte, uma nova estrutura com base na proposta de renovação do modelo de gestão administrativa e técnica da secretaria. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social passa então a se chamar Secretaria Municipal de Assistência Social, que tem sua estrutura dividida por três subsecretarias: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e Gestão - além de contar com uma Coordenação Geral de Vigilância da Exclusão, responsável pela geração e monitoramento de indicadores das áreas geográficas com maior índice de vulnerabilidade social do município.

Como já foi dito, a nova estrutura buscava se adequar aos preceitos previstos na PNAS e fez com que o município, já em 2005, conquistasse a gestão plena da assistência social, uma vez que já operava de acordo com as novas classificações de programas e serviços da PNAS. Para tanto, a SMAS substituiu seus contratos precários de trabalho por contratação via concurso público, quase quadruplicando o número de profissionais atuantes na secretaria (só o corpo de assistentes sociais passou de 300 para 1300 profissionais nos últimos cinco anos). Também os equipamentos responsáveis pela execução das ações tiveram um crescimento considerável. Atualmente, o do Rio de Janeiro dispõe de uma das mais desenvolvidas estruturas municipais, no que diz respeito a execução das ações da assistência social, contando com 49 centros de referência da assistência social (CRAS) e 7 centros de referência especializados da assistência social (CREAS). Além disso, em 2006 o município implementou um projeto intitulado Rede de Proteção ao Educando (RPE), que a partir de uma parceria entre as secretarias de assistência social e educação, vem desenvolvendo um trabalho social (com equipes de assistentes sociais e psicólogos) no âmbito da rede municipal de ensino.

4.2- A implementação do Programa Bolsa Família

O programa Bolsa Família passou a ser implementado pelo município do Rio de Janeiro em julho de 2004 e atualmente conta com cerca de 167.994 famílias beneficiárias (Gráfico 3). Apesar do programa não estar inserido na mesma estrutura da política de Assistência Social no plano federal⁴², no município do Rio de Janeiro, ao contrário, encontra-se vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS).

A execução e a gestão do programa Bolsa Família se dão de maneira descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre estados, municípios e governo federal. Ao município, como já foi dito, cabe proceder a inclusão das famílias no Cadastro Único, promover o acesso dos beneficiários aos serviços de educação e saúde, acompanhar o cumprimento das condicionalidades, proceder ao acompanhamento das famílias beneficiárias e atuar na gestão dos benefícios, o que compreende atividades de bloqueio, desbloqueio ou cancelamento. Embora disponham de autonomia para a realização de tal acompanhamento, os municípios devem seguir a legislação vigente e as normas e instrumentos de gestão disponibilizados pelo governo federal.

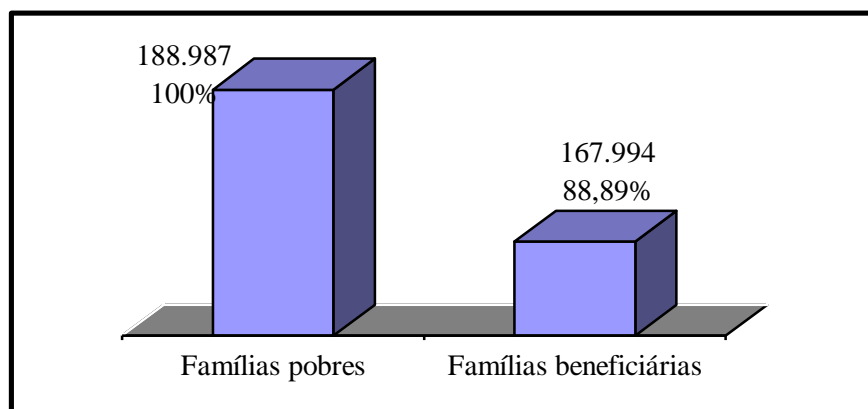
No município do Rio de Janeiro as ações de acompanhamento do Bolsa Família são realizadas pelos equipamentos da SMAS. O cadastramento e acompanhamento das famílias se realiza no âmbito dos CRAS e CREAS, o acompanhamento da condicionalidade da educação é de responsabilidade das equipes da RPE⁴³ e a condicionalidade da saúde das equipes das unidades de saúde. A gestão do programa se realiza pelo Núcleo de Programas de Transferência de Renda (NPTR)

A meta total de famílias a serem contempladas pelo programa no município é de 188.987, conforme estimativa de famílias pobres estipulada pela PNAD de 2006. Em junho de 2009 o município já atingia 88,89% da meta total, possuindo um total de 167.994 famílias beneficiárias (Gráfico 3).

⁴² O Bolsa Família e a política de assistência social estão separados na estrutura do MDS. O primeiro, inserido na Secretaria de Renda e Cidadania (SENARC) e o segundo na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

⁴³ Nem todas as unidades escolares da rede municipal contam com equipes da RPE. Para estas, o acompanhamento do PBF é realizado pelos CRAS.

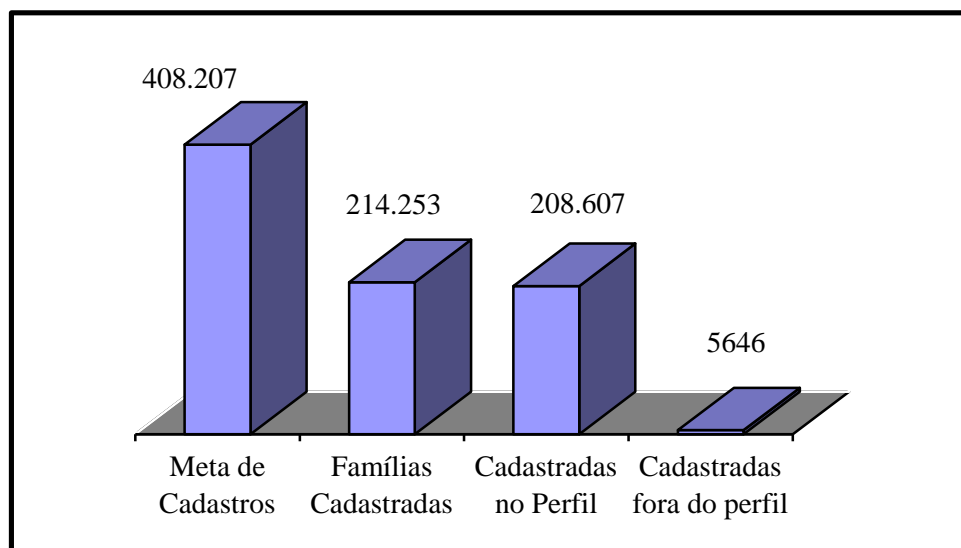
GRÁFICO 3: COMPARATIVO DE META TOTAL E META ATINGIDA –
RIO DE JANEIRO - JUNHO/ 2009



Fonte: www.mds.gov.br/adesao. Acessado em 17/07/2009.

Já a estimativa de famílias com perfil de CadÚnico (que possuem renda *per capita* de até meio salário mínimo – salário referente ao ano de 2008) é de 408.207. Em maio de 2009, o município atingiu 52,48% da meta, sendo que 1,38% destes cadastros não estavam no perfil de renda *per capita* que definem a meta total de famílias a serem cadastradas (Gráfico 4). Isso se justifica pelo fato do município ter aderido ao CadÚnico como porta de entrada de seus programas, incluindo também aqueles que não se encontram no perfil de renda, mas que participam de algum programa municipal ou sob gerência municipal, como o ProJovem urbano.

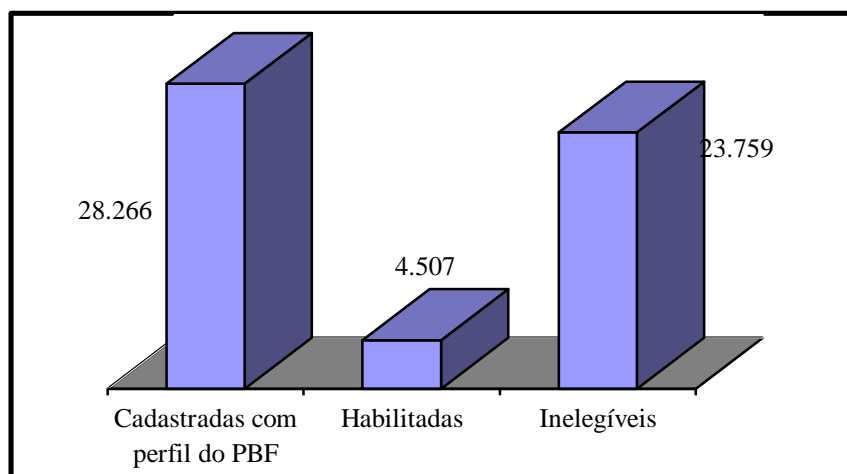
GRÁFICO 4: PANORAMA DO CADÚNICO NO MUNICÍPIO
RIO DE JANEIRO - MAIO/ 2009



Fonte: www.mds.gov.br/adesao. Acessado em 17/07/2009

Do total de 214.253 famílias cadastradas no município, 28.266 possuem perfil para o Bolsa Família e ainda não foram contempladas. Destas, 4.507 já foram habilitadas e aguardam inclusão na folha de pagamento (representando um total de 15,95% de famílias com perfil do PBF). As outras 23.759 famílias que se encontram no perfil do programa, não foram habilitadas devido a possíveis invalidades e desatualizações das informações cadastrais, o que de acordo com a Portaria 341/2008 torna a família inelegível ao PBF (Gráfico 5). Estas famílias não habilitadas, que somam 84,05% daquelas cadastradas com perfil do PBF, somente serão contempladas pelo programa caso compareçam no local de cadastramento para efetuar as atualizações cadastrais devidas.

GRÁFICO 5: FAMÍLIAS CADASTRADAS COM PERFIL DO BOLSA FAMÍLIA NÃO CONTEMPLADAS - RIO DE JANEIRO - MAIO/ 2009

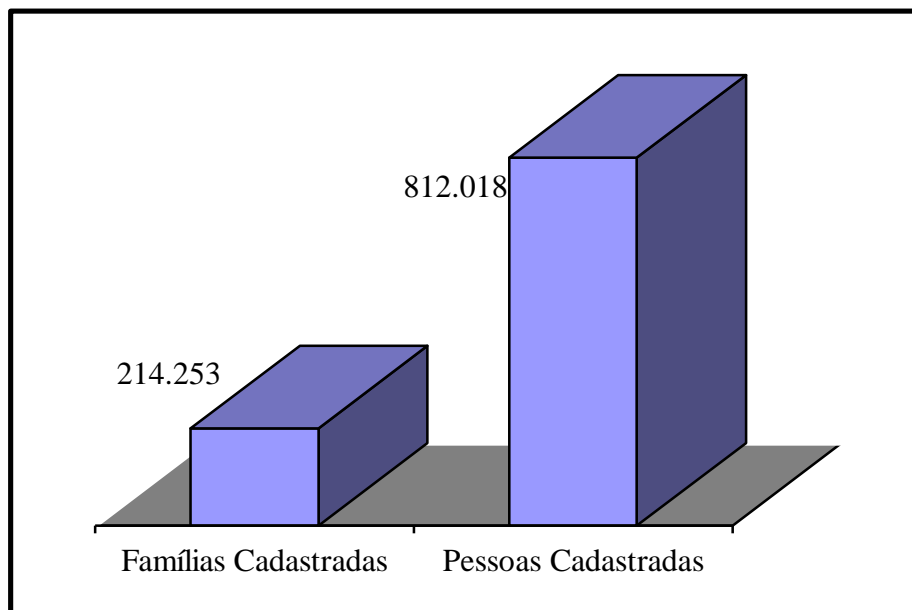


Fonte: www.mds.gov.br/adesao. Acessado em 17/07/2009.

As informações do núcleo familiar são inseridas membro por membro, começando pelo representante familiar (RF), que é o titular do cartão de pagamento do benefício. Assim é possível mapear a quantidade de famílias cadastradas em um município, bem como a quantidade de pessoas cadastradas ou mesmo fazer uma média de pessoas por família. As 214.253 famílias inseridas no CadÚnico representavam, em maio de 2009, um total de 812.018 pessoas cadastradas, conforme gráfico 6. Considerando a estimativa de habitantes do município registrada pelo IBGE, verificamos que 13,7%⁴⁴ de sua população tinha sido cadastrada até o referente mês.

⁴⁴ A estimativa da população carioca registrada pelo IBGE em 2007 foi de 6.093.472 habitantes. In: www.ibge.gov.br/cidadesat

GRÁFICO 6: COMPARATIVO DE FAMÍLIAS CADASTRADAS E PESSOAS CADASTRADAS - RIO DE JANEIRO - MAIO/ 2009



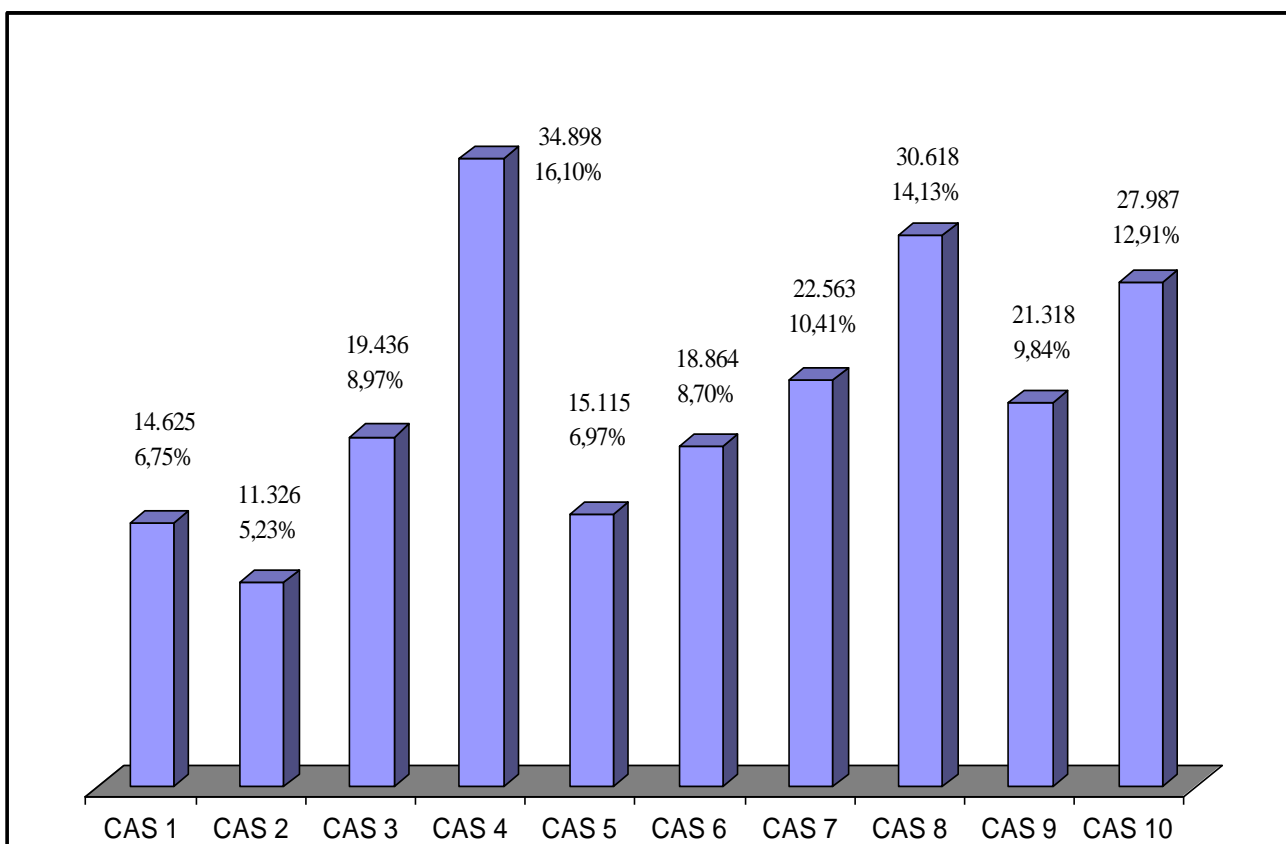
Fonte: www.mds.gov.br/adesao. Acessado em 13/07/2009.

A região que conta com maior número de famílias cadastradas é a que compreende o território da 4ª Coordenadoria de Assistência Social (CAS), que abrange os bairros de Bonsucesso, Ilha do Governador, Brás de Pina, Cordovil, Jardim América, Jardim Carioca, Jardim Guanabara, Maré, Olaria, Parada de Lucas, Penha, Penha Circular, Ramos, Vigário Geral, e parte da Pavuna. A segunda região com maior número de cadastros é representada pela área da 8ª CAS, que compreende os bairros de Bangu, Deodoro, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Padre Miguel, Realengo e Senador Camará (Gráfico 7)⁴⁵.

⁴⁵ As demais coordenadorias seguem a seguinte divisão territorial: CAS 1 – Centro e arredores; CAS 2 – Zona Sul e parte da Zona Norte (Andaraí, Tijuca, Vila Isabel, Grajaú e Maracanã); CAS 3 - Complexo do Alemão, Jacaré, Jacarezinho, Méier e arredores; CAS 5 – Madureira, Cascadura, Irajá e arredores; CAS 6 – Acari, Pavuna, Anchieta e arredores; CAS 7 – Jacarepaguá, Barra e Recreio; CAS 9 – Campo Grande, Santíssimo e arredores e CAS 10 – Santa Cruz, Guaratiba e Sepetiba.

GRÁFICO 7 - FAMÍLIAS CADASTRADAS POR REGIÃO

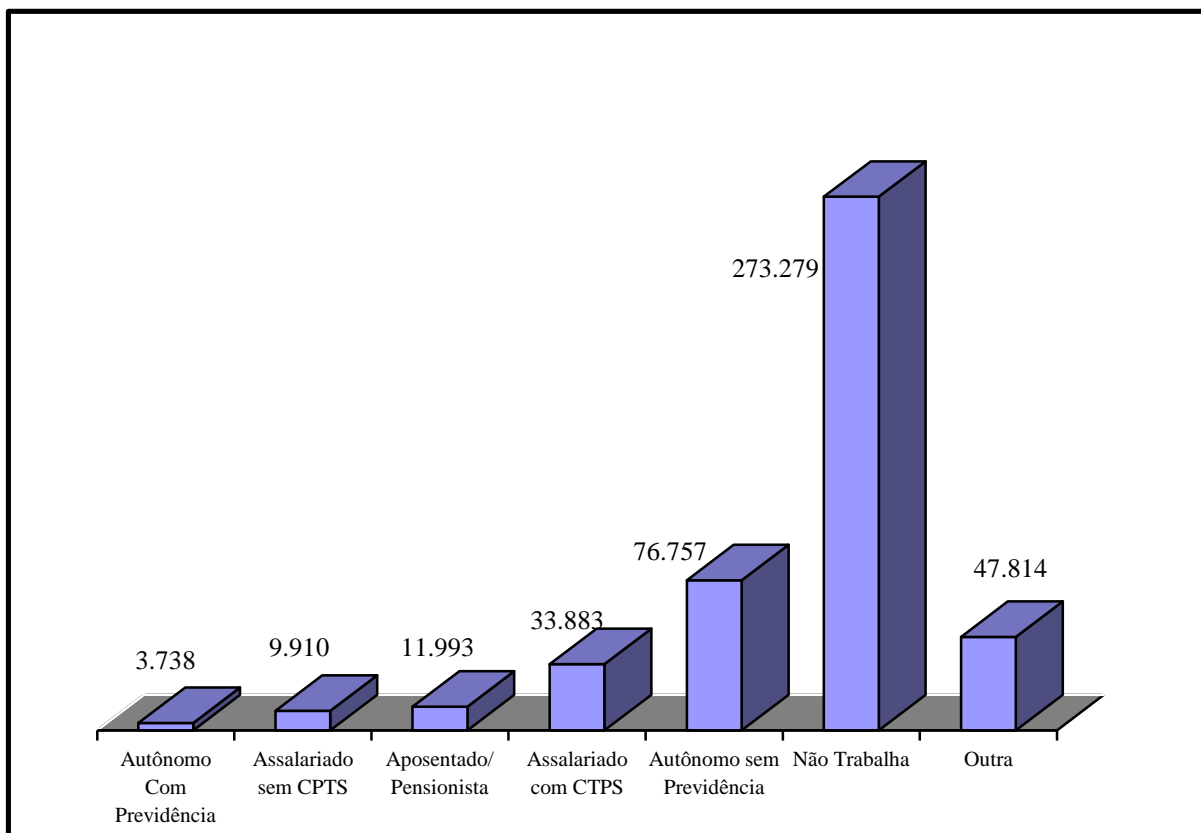
RIO DE JANEIRO – MAIO DE 2009



Fonte: SIGAS - Base de Dados do CadÚnico/RJ – Maio/2009.

O CadÚnico, além de registrar as informações das famílias, também permite a geração de relatórios – quantitativos, tais como total de famílias cadastradas, número de pessoas portadoras de deficiências, número de pessoas sem documentação, etc.; e qualitativos, que geram resultados a partir do cruzamento de diferentes variáveis, como grau de escolaridade, situação no mercado de trabalho de determinada faixa etária, condições de moradia etc.. A partir destes relatórios, foi possível traçar um perfil das famílias cadastradas no município do Rio de Janeiro. O gráfico 8 apresenta a situação no mercado de trabalho declarada por todas as pessoas a partir de 18 anos que foram cadastradas até junho de 2009:

GRÁFICO 8: PESSOAS ACIMA DE 18 ANOS CADASTRADAS X SITUAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO - RIO DE JANEIRO – JUNHO DE 2009



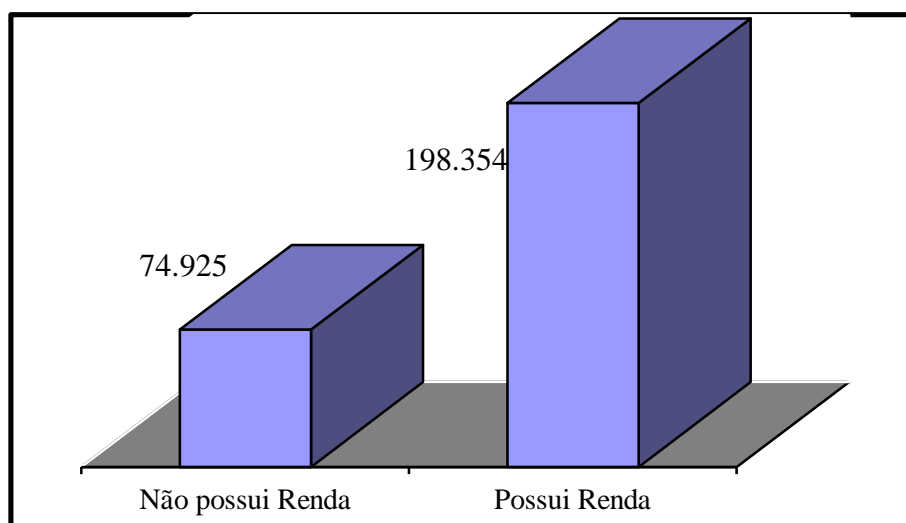
Fonte: SIGAS - Base de Dados do CadÚnico/RJ – Jun/2009.

O gráfico 8 destaca dois dados importantes: do total de 457.374 pessoas acima de 18 anos cadastradas no município, 273.279 (59,74%) aparecem na categoria “não trabalha” e os 136.281 (29,79%) que declararam algum tipo de trabalho permanecem no perfil de pobreza estipulado pelo CadÚnico. Para as pessoas que não podem comprovar renda, a situação no mercado de trabalho é auto declarada, havendo uma alternância entre as categorias “não trabalha”, “autônomo sem previdência” e “outra”. Como destaca o gráfico, a resposta mais comum é “não trabalha”, embora a maior parte destas pessoas viva realizando algum tipo de “bico”. Isso pode ser demonstrado a partir da contradição entre as declarações de renda e a situação no mercado de trabalho. Assim, conforme o gráfico 9, verificamos que dentre as 273.279 pessoas acima de 18 anos que declararam não trabalhar, somente 74.925 não possuem nenhum tipo de renda. Em outras palavras, apenas 27,41% destas não exercem nenhum tipo de atividade remunerada ou “bico”. Impera, pois, entre os

beneficiários o ideal de considerar trabalho apenas o que pode ser comprovado por um contrato formal.

Os trabalhadores com carteira assinada somam um número considerável de pessoas em situação de pobreza, totalizando 7,4% do total de pessoas acima de 18 anos cadastradas. Na maioria das vezes são famílias grandes e compostas por apenas um provedor, as quais o acesso ao emprego formal não foi suficiente para tirá-las da condição de “socialmente vulneráveis”. Considerando o somatório de pessoas que exercem algum tipo de atividade remunerada, esse número passa para 29,79%, o que evidencia a precariedade do trabalho, que mantém grande parcela da população em condições degradantes.

GRÁFICO 9: DECLARAÇÃO DE RENDA DAS PESSOAS A PARTIR DE 18 ANOS INCLUÍDAS NA CATEGORIA “NÃO TRABALHA”. RIO DE JANEIRO – JUNHO/2009

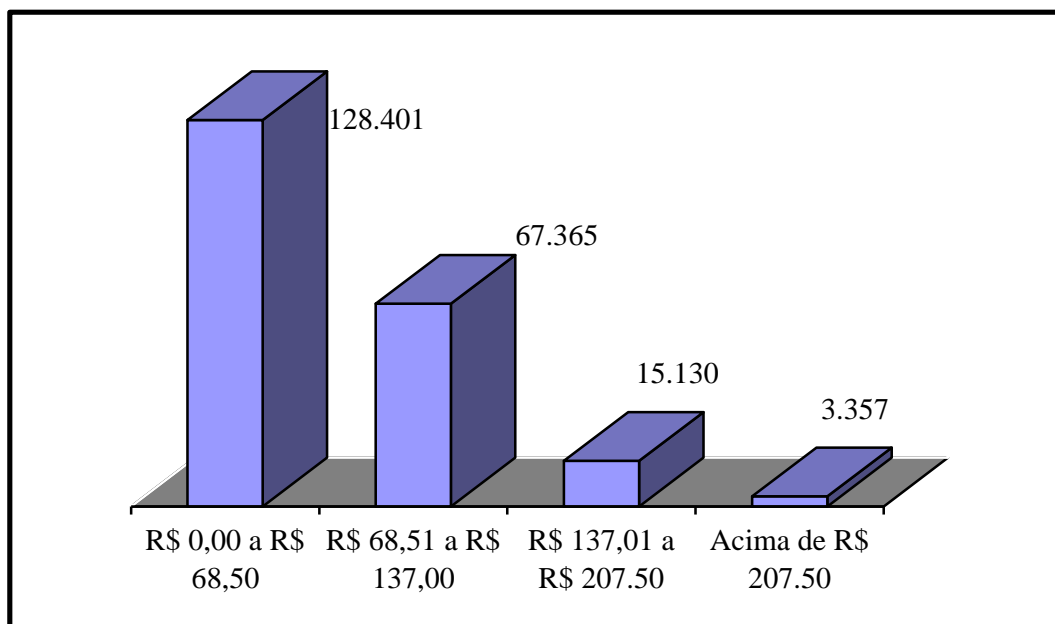


Fonte: SIGAS - Base de Dados do CadÚnico/RJ – Jun/2009.

Em relação a declaração de renda do total de famílias cadastradas, verificamos que, de acordo com o gráfico 10, 128.401 destas, ou 59,92%, encontram-se no perfil de extrema pobreza, definido pelo programa por uma renda *per capita* de até R\$ 68,50. Cabe ressaltar que não foram computadas as famílias que aparecem cadastradas com rendas que chegam

às cifras dos bilhões, pois que tal dado representa uma inconsistência cadastral, um erro de digitação ou mesmo uma falha no levantamento dos dados, realizado através de um sistema próprio do município⁴⁶.

GRÁFICO 10: PERFIL DA RENDA *PER CAPTA* - JUNHO/ 2009

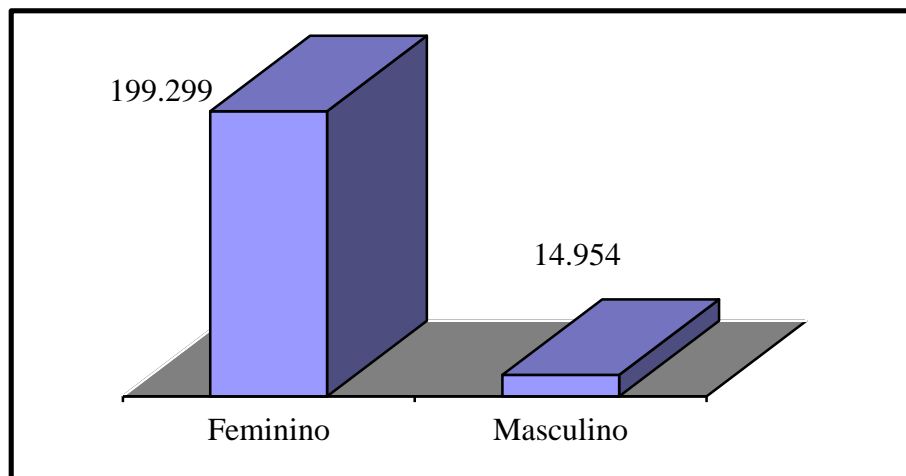


Fonte: SIGAS - Base de Dados do CadÚnico/RJ – Jun/2009

A lei 10.836/04, que cria o programa Bolsa Família prevê, em seu artigo 2º § 14, que o pagamento do benefício seja dado preferencialmente à mulher. O próprio presidente Lula, assim como o ministro Patrus Ananias já declararam na mídia por diversas vezes que o objetivo de priorizar as mães enquanto responsáveis pela família é reconhecer e legitimar o papel da mulher na sociedade, contribuindo para o fortalecimento da mulher no que concerne a desigualdade de gênero. Acredita-se ainda que a mulher prioriza, na utilização dos recursos, a educação e o desenvolvimento dos filhos. O município do Rio de Janeiro vem seguindo esta diretriz, priorizando a mulher como representante familiar, conforme demonstra o gráfico 11.

⁴⁶ SIGAS – Sistemas de Informações Gerenciais da Assistência Social, construído a partir da base de dados do Cadastro Único e das Tabelas de Pagamentos de Benefícios.

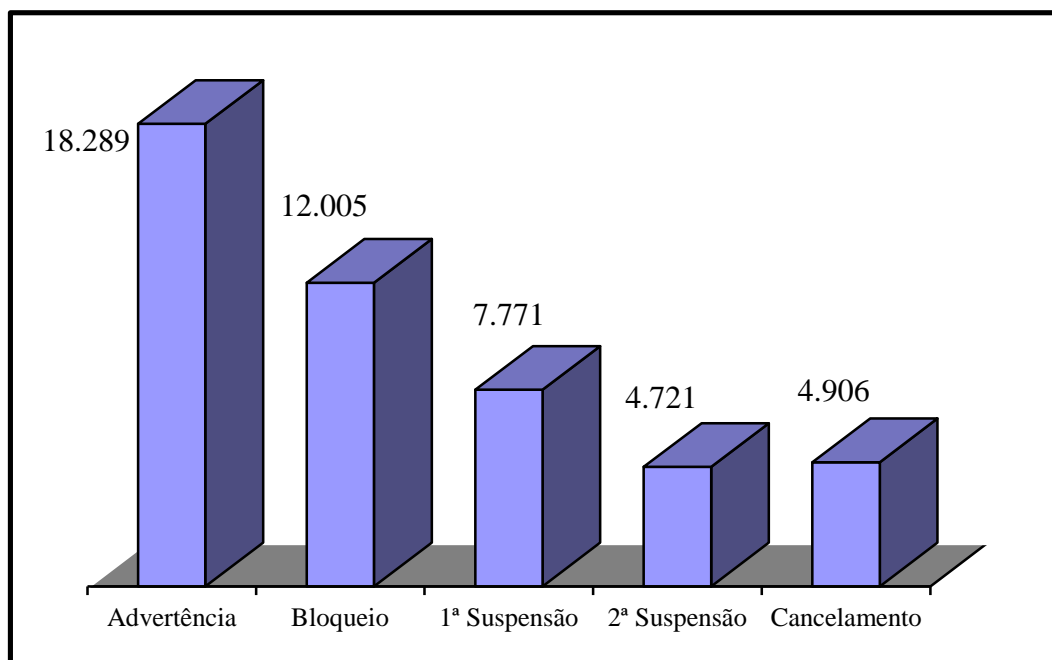
GÁFICO 11: REPRESENTANTE FAMILIAR POR SEXO – RIO DE JANEIRO
JUNHO/ 2009



Fonte: SIGAS - Base de Dados do CadÚnico/RJ – Jun/2009

O número de famílias beneficiárias é um dado dinâmico, já que é modificado de acordo com as repercussões dos cancelamentos de benefícios, bem como pela entrada de novas famílias no programa. Algumas famílias podem ser desligadas do PBF, por não mais atenderem às suas regras de habilitação ou por terem descumprido reiteradamente as condicionalidades e, com isso, novas famílias poderão ser incluídas de acordo com as disposições orçamentárias do município. No município do Rio de Janeiro, 4.906 famílias foram canceladas (excluídas) do programa por descumprimento reiterado de condicionalidades (Gráfico 12):

GRÁFICO 12: DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADE EM 2007



Fonte: www.aplicacoes2.mds.gov.br/senarc. Acessado em 11/10/2008.

À primeira vista, parece ínfimo o número de famílias que são excluídas do programa por descumprimento das condicionalidades – que somaram um total de 4.906 no ano de 2007, conforme gráfico 12. No entanto, há de se considerar o universo de famílias que receberam algum tipo de sanção, já que este fato significa estar caminhando para a exclusão do programa.⁴⁷ A permanência no mesmo é, na maioria das vezes, algo extremamente temporário. Como nos mostra o gráfico 12, no ano de 2007 um total de 47.692 famílias – considerando o somatório de todas as sanções - receberam alguma penalidade por estarem inadimplentes com as condicionalidades do programa. Isso quer dizer que 28,38% das famílias beneficiárias no município podem ser excluídas do programa, caso a situação de descumprimento de condicionalidades permaneça.

Além da condicionalidade após seu 5º registro (cancelamento), outras situações também podem gerar a exclusão das famílias: atualizações cadastrais (como, por exemplo, a alteração da renda *per capita*), auditorias (para evitar a ocorrência de duplicidades

⁴⁷ As sanções são aplicadas cumulativamente até a exclusão da família. Como o número de faltas escolares que ocasiona a sanção é extremamente baixo (podendo ser de no máximo três ou quatro faltas no mês), todas as famílias que recebem qualquer sanção podem ser consideradas excluídas do programa em potencial.

cadastrais⁴⁸) e averiguação cadastral. Nesta última, o benefício é bloqueado sempre que uma informação levantada pelo município seja divergente da informação fornecida pela família no momento do cadastro. A maior parte das averiguações cadastrais se dá quando o município realiza visita domiciliar e não localiza a família no endereço fornecido no CadÚnico. Ou quando, após auditoria da Caixa Econômica Federal, é constatada uma renda diferente da declarada.

De acordo com a Portaria 555 de 11 de novembro de 2005, as atividades de bloqueio (para averiguação cadastral) serão realizadas a partir da gestão dos benefícios pelo município ou pelo MDS. Exceto os bloqueios por descumprimento de condicionalidades, que são realizados apenas pelo MDS, o gestor (municipal ou federal) pode bloquear o benefício para averiguação cadastral por um período de seis meses, com o objetivo de apurar os fatos para que posteriormente seja realizado seu desbloqueio ou cancelamento. Após este prazo, se a família não regularizar a situação, os benefícios que ainda permanecerem bloqueados são automaticamente cancelados. Este cancelamento pode ser revertido pelo MDS a partir de solicitação justificada do município. Pode gerar bloqueio por averiguação cadastral qualquer um dos seguintes casos:

- 1- Trabalho infantil na família: o benefício permanecerá bloqueado até a cessação do trabalho infantil;
- 2- Verificação da renda *per capita*: ocorre quando há inconsistências entre as informações de renda declaradas pelas famílias inscritas no CadÚnico e as informações sobre os trabalhadores empregados no mercado formal que constam na base do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), denominada *relação anual de informações sociais* (RAIS) e também sobre os benefícios de prestação continuada (BPC). A cada dois anos, é realizada uma auditoria que cruza os dados das três bases (CadÚnico, RAIS e BPC) com vistas a identificar as famílias que não se encontram no perfil de renda estipulado pelo programa e cancelá-las após averiguação do fato pelos municípios. Quando a família atualiza suas informações no CadÚnico, alterando o perfil da renda, a

⁴⁸ A duplicidade ou multiplicidade cadastral acontece quando um membro da família aparece em mais de um cadastro, ou seja, conectado a mais de um responsável familiar ou quando há cadastros em municípios diferentes para o mesmo núcleo familiar.

repercussão é automática, ou seja, não é necessário realizar gestão de benefício, já que a família automaticamente sairá da folha de pagamento;

3- Verificação de endereço, quando o município não localiza uma família no endereço informado por ela no CadÚnico;

4- Duplicidade cadastral: quando a família, ou apenas um de seus membros, é cadastrado em mais de um município ou em mais de um núcleo familiar. O benefício é bloqueado até que a situação seja resolvida;

Desse modo, os cancelamentos se dão a partir da repercussão das sanções por descumprimento de condicionalidades, bem como das atualizações cadastrais, que rebatem automaticamente para a exclusão de famílias que deixam de cumprir os critérios de elegibilidade do programa, e das ações de auditoria e de acompanhamento por parte do gestor municipal. As atualizações cadastrais podem alterar também o valor do benefício, que pauta-se na renda *per capita* informada pela família no momento do cadastro.

Em suma, conforme gráfico 3, o município do Rio de Janeiro atingiu 88,89% da meta estimada de famílias pobres a serem inseridas no programa Bolsa Família. Em relação a meta de famílias com perfil de CadÚnico, o município atingiu 52,48% de cobertura (Gráfico 4). Dentre as famílias cadastradas que embora estejam no perfil do programa não foram contempladas, verificamos que 84,05% se tornaram inelegíveis por inconsistências cadastrais (Gráfico 5), o que demonstra uma falha (humana ou técnica) no processo de cadastramento e habilitação das famílias, característica dos programas focalizados que devem comprovar se os critérios estão sendo cumpridos.

De acordo com o gráfico 6, o município conta com um total de 812.018 de pessoas cadastradas, em um universo de 214.253 famílias. Destas, 93% possuem como representante familiar um membro do sexo feminino (Gráfico 11). A priorização da mulher é uma diretriz seguida pelo município do Rio de Janeiro, com objetivo de conferir-lhe maior autonomia, numa perspectiva de afirmação e efetivação dos direitos da mulher. O gráfico 7 demonstra que as regiões mais pobres do município são aquelas que possuem maior número de famílias cadastradas.

Outro dado que merece destaque é o perfil de renda *per capita* dos beneficiários do município (gráfico 10): 59,52% deles possuem renda que indica uma condição de extrema

pobreza. Além disso, conforme gráfico 8, grande parte da população ativa (assalariados, autônomos e informais) apresentam perfil de pobreza delimitado pelo CadÚnico (renda de meio salário mínimo). Este dado corrobora com o entendimento de que manter as garantias dos sistemas de previdência e assistência como mutuamente excludentes não responde atualmente as necessidades reais da população, uma vez que a precarização do trabalho se generalizou.

4.3- O Serviço Social no programa Bolsa Família: entre poder e potência

*Convém não esquecer que não há
direito que não implique a possibilidade
de ser aplicado pela força.*
J. Derrida

A partir de Foucault, entendemos por biopoder uma tecnologia de controle que investe a vida da população enquanto espécie. É um poder que funda a sua dinâmica dentro dos processos de produção e reprodução da sociedade em seus diferentes aspectos. Tal conceito não perdeu sua atualidade, sobretudo no que concerne aos instrumentos criados pelo Estado (profissões, políticas, leis, etc.) para o controle da população.

Os benefícios vinculados à política de assistência social, mesmo após a sanção de leis importantes como a LOAS, que colocam a assistência como direito do cidadão e dever do Estado (CF 1988), continuam hoje seguindo os moldes de uma política de controle dos pobres, como no seu surgimento. O Estado criou (desenvolveu e renovou) mecanismos de controle sobre a vida e vem continuamente criando instrumentos que servem de álibi para justificar o exercício do poder, e colocá-lo como um dispositivo “necessário” a serviço do bem comum. É no âmbito da ambivalência dessa forma de governo, do biopoder, que se coloca o trabalho de profissionais que atuam diretamente no controle das condicionalidades do programa Bolsa Família.

No município do Rio de Janeiro, como já foi dito, este trabalho é realizado por equipes de assistentes sociais que direcionam suas ações ao chamado “acompanhamento sistemático de famílias”. Nesse contexto, duas questões se destacam. A primeira diz

respeito ao reaparecimento de antigas práticas do Serviço Social, aquelas que tinham relevância no surgimento da profissão e foram colocadas em cheque a partir dos processos de sua renovação e reconceituação - que atingiram seu marco após a década de 80, e principalmente na década de 90, quando surgiu o debate em torno do chamado Projeto Ético Político da profissão⁴⁹. A segunda, diz respeito a retomada da centralidade da família, agora institucionalizada pela Política Nacional de Assistência Social, que combina traços arcaicos e modernos de controle e regulação da população, sobretudo dos pobres.

Como sinalizam Iamamoto e Carvalho, o Serviço Social surge na condição de “atividade auxiliar e subsidiária no exercício do controle social e na difusão da ideologia da classe dominante junto à classe trabalhadora” (1982: 94). Em uma análise cuidadosa da trajetória do Serviço Social no Brasil, os autores mostram que a *tendência predominante* na prática profissional era o reforço dos mecanismos de poder econômico, político e ideológico, no sentido de fazer a população usuária se subordinar aos ditames das classes dominantes. Ao mesmo tempo e contraditoriamente, afirmava-se um discurso profissional marcado por um intuito humanitário e modernizador.

Por um lado, a profissão, na medida em que ainda é convocada a reforçar as condições de dominação, situa-se a serviço de uma política de controle social, de extensão do controle dentro da esfera da reprodução. Por outro lado, essa prática, como dissemos, foi colocada em cheque a partir da conquista do pluralismo da profissão, que pôs em evidência e questionou seus antigos objetivos. No entanto, mesmo não sendo mais uma diretriz hegemônica, o Serviço Social continua mantendo traços de seu surgimento: as práticas autoritárias e punitivas que objetivavam uma educação social, com estímulo ao cumprimento de deveres, modulação de hábitos, costumes e mentalidades, continuam a caracterizar a atuação de grande parte dos profissionais.

Essa ambigüidade aparece com clareza no trabalho do Serviço Social com o PBF. O programa Bolsa Família segue as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, que preconiza a matricialidade sociofamiliar, ou seja, a família é definida como núcleo social

⁴⁹ O projeto ético-político do Serviço Social se compromete, claramente, com uma concepção de transformação da sociedade. Assim, as ações profissionais imprimem uma direção social vinculada a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, que se pauta, entre outras coisas, na identificação da liberdade como valor ético central e no compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população.

básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social. Esta (nova) concepção busca superar o sentido da família nuclear, patriarcal, entendendo-a como núcleo efetivo, vinculado por laços consangüíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e gênero.

No entanto, em seu sentido político, a família aparece na prática com significado hegeliano, como sendo a primeira base da sociedade que faz a mediação entre a passagem do ser meramente natural para um ser mediado pela cultura, elemento central para a existência de uma sociedade. Seu papel fundamental na sociedade é, pois, a reprodução social. Para Hegel, a família moderna é caracterizada pela produção de indivíduos autônomos e livres (2000). À ela cabe a reprodução social e educação de seus membros. Ao Estado, cabe a cobrança de seus encargos. Esta abordagem se faz presente ainda hoje, decorrendo disto a atual culpabilização das famílias e repasse de responsabilidades. A família, baseada nas suas relações afetivas de confiança, possui um patrimônio que lhe confere estabilidade econômica e social e que, por meio da educação, forma seus membros, conferindo-lhes ensinamentos de disciplina e obediência, entrelaçando os indivíduos numa rede de dependência que visa a satisfação das necessidades. Ela é, pois, uma comunidade que garante a reprodução social dos indivíduos.

Neste sentido, o trabalho do Serviço Social no âmbito do Bolsa Família se apresenta como um paradoxo: funciona como espaço constituinte, capaz de reconhecer a assistência como novo tipo de direito e ao mesmo tempo, como um espaço privilegiado para a continuidade dos traços arcaicos da profissão. As antigas práticas que se baseavam em ações paternalistas, assistenciais e limitadas, voltadas para a família, hoje se potencializam, sobretudo a partir de ações de profissionais que não se apropriaram de uma realidade econômico-social que passa por profunda mutação.

Assiste-se atualmente a uma idealização da família, esperando que esta produza cuidados, proteção e afeto. Sem entender a forte relação existente entre o atual contexto sócio-econômico-cultural e os atuais processos de organização da família, muitos profissionais reproduzem uma prática conservadora, que não consegue distinguir garantia de direitos e modulação de hábitos. Assim, priorizam práticas que cobram das famílias o exercício de autoridade sobre os filhos e definição de limites. Interferem diretamente nas

formas de organização e socialização das famílias, definindo, muitas vezes, o certo e o errado na educação de suas crianças. A autoridade passa a se impor de fora para dentro e os objetivos institucionais⁵⁰ são tomados em sua plenitude, sobretudo no que diz respeito a reprodução social da família, na constituição de um certo modo de vida das camadas populares.

No trabalho com o programa Bolsa Família, muitos profissionais se sentem frustrados em suas ações quando as famílias não seguem as diretrizes que, segundos eles, lhes possibilitariam uma maior “autonomia”. Assim, quando algumas famílias se recusam a participar do PBF, muitas vezes por entendê-lo mais como uma política de controle do que uma garantia de direitos, os profissionais se sentem frustrados. Essa frustração esconde a incapacidade destes apreenderem as razões que levam uma família miserável a se recusar a tornar-se beneficiária do programa. Não consideram o significado que a inclusão no PBF pode ter na vida das famílias: controle, cobrança, responsabilização, estigma. A forma de intervenção guarda forte relação ao tipo de formação familiar, educacional e religiosa que os profissionais vivenciam. Sua prática se configura, assim, como a reprodução de seus próprios valores⁵¹.

O Estado continua a exigir ações de controle e disciplinarização da sociedade, fazendo (ou muitas vezes tentando fazer) do Serviço Social um de seus dispositivos de controle. A formação familiar integra o currículo do Serviço Social desde 1939 (Iamamoto e Carvalho, 1982). Hoje ela deixa de ser institucionalizada na formação, mas continua a ser exigida na prática profissional. Sendo o maior empregador do Serviço Social, o Estado, em seus vários níveis, determina seu público alvo e assim, essa lógica de “controle das famílias” é imposta a uma massa de profissionais inseridos no serviço público, que mesmo com propostas progressistas, devem a seguir minimamente as diretrizes institucionais⁵².

⁵⁰ Faz parte destes objetivos o controle da condicionalidade do Bolsa Família, onde o profissional se utiliza de um objeto legítimo de trabalho (a visita domiciliar) para interferir na garantia de frequência escolar, sem que isso signifique a resolução de questões maiores que realmente interferem neste processo, como as mães que abdicam do acompanhamento escolar de seus filhos pelo trabalho. Estas são esclarecidas sobre suas responsabilidades com suas crianças, bem como sobre as condições de permanência no Programa. Mas longe de ser uma intervenção possível a qualquer profissional, a questão que impõe a sua ausência – a necessidade do trabalho – não é considerada.

⁵¹ Essas afirmações foram extraídas das análises dos discursos proferidos por gestores e técnicos assistentes sociais da Secretaria Municipal de Assistência Social nos períodos de junho de 2007 a dezembro de 2008.

⁵² A prática profissional com as condicionalidades atua na questão do descumprimento apenas do ponto de vista das responsabilidades não cumpridas pelas famílias (culpabilizando-as). Esta é uma prática exigida pelas

Assim, podemos apreender duas linhas de conflito dentro da profissão: tornar-se um dispositivo de controle e modulação ou construir uma prática biopolítica, no sentido dado por Negri e Hardt (2004) ao termo – não como política disciplinadora, mas sim como potência da vida, na medida em que, “já que o poder investiu a vida, a vida também se tor(nou) um poder” (Negri, 2003:106). Priorizar a segunda alternativa é o desafio atual de um novo horizonte de prática e construção ética. O contexto biopolítico “alude a espaços nos quais se desenvolvem relações, lutas e produções de poder” (Idem, 2003:107), configurando-se como um complexo de potências e resistências capazes de apontar um horizonte libertário.

A prática biopolítica impõe o rompimento com o conservadorismo da atuação profissional, sendo necessário articular novos conceitos para a instituição família. Para tanto, é preciso considerar que os problemas sociais não podem ser concebidos como crise de formação da família. Ainda, é preciso que se considerem as mudanças societárias que incidiram diretamente na organização familiar - as conseqüências trazidas pela entrada da mulher no mercado de trabalho; a constituição da mulher como provedora, e uma família onde todos trabalham, inclusive as crianças, para o sustento e a reprodução de seus membros; o empobrecimento da população; a crise do sistema educacional e sua incapacidade de se configurar para a população mais empobrecida como mecanismo de melhoria de vida, a crise da relação salarial e sua incapacidade de promover a integração social, etc. Sem o entendimento destes processos sociais, os profissionais continuarão a reproduzir práticas obsoletas, com forte cunho moralizador.

4.4- A realidade da escola

Nosso trabalho na execução do Bolsa Família era realizado nas unidades escolares do município do Rio de Janeiro a partir de atendimentos de demandas colocadas pelas mesmas e de demandas trazidas pelas famílias. As famílias, a princípio, vinculavam nossa atuação a uma figura punitiva que ora representava a escola, ora representava o próprio

instituições de forma geral (controle). O problema que se coloca é que grande parte da categoria profissional de assistentes sociais mantém este viés também no plano de seus discursos.

Conselho Tutelar⁵³. De uma forma ou de outra, chegavam ao atendimento com medo e com uma postura defensiva, como se estivessem passando por um inquérito policial. Isso dificultava, numa primeira aproximação, a exposição por parte delas de elementos e informações que nos possibilitariam construir uma ação interventiva.

De fato, a escola só solicitava nossa atuação em casos em que julgava que havia negligência familiar. Na maioria das vezes, a escola chegava a conclusões que culpabilizavam a família com relação a algum comportamento da criança considerado “desviante”: chegar na escola sem uniforme completo ou apresentá-lo sujo ou amassado; não tomar café em casa antes da aula; brincar com os colegas de “guerra”, etc. A constatação de que se tratava de um caso de “desleixo” dos pais ou negligência se dava de forma generalizada, antes de escutar a família e analisar as condições sobre as quais a criança vivia⁵⁴. E mesmo quando a escuta era realizada, as questões eram subestimadas e as famílias eram constantemente culpabilizadas até mesmo pela condição material a que estão expostas. Suas histórias de vida eram transformadas em balelas, já que na visão da escola elas (as famílias) “inventam histórias tristes para justificar seus erros, mas não estão nem aí para seus filhos”⁵⁵.

Por várias vezes a coordenação da escola em que atuávamos questionava nossa intervenção. Para ela, deveríamos “ter pulso mais firme”. Sua expectativa era que atuássemos como uma espécie de “polícia das famílias”, tendo sanções claras para aquelas que não cumpriam com suas obrigações. Para ela, o Serviço Social era um instrumento de controle para a imposição de uma determinada normativa. Certa vez, a coordenadora solicitou atendimento para uma família que, de acordo com sua avaliação, negligenciava gravemente uma criança de seis anos. No decorrer do acompanhamento a esta família, por muitas vezes nossa avaliação era oposta às afirmações da escola e o fato é que não era aceita pela mesma. Para a escola, quando uma família chega ao Serviço Social, esta já sabe que algo está errado. A partir disso, se justifica com histórias tristes, para que o profissional e a escola relevem a falta cometida. Ou seja, vige o preconceito de que qualquer explicação

⁵³ Idealizado como a instituição que representa mais a punição do que a proteção e o cuidado.

⁵⁴ O que na maioria das vezes era suficiente para interpretar os comportamentos como um estilo de vida e não simplesmente como um desvio de personalidade.

⁵⁵ Fala da coordenadora pedagógica de uma escola ao discorrer sobre a situação de uma criança. O relato deste atendimento está detalhado na página 102.

ou justificativa dada pela família não seja honesta, o que aumenta seu estigma (pobre, desleixado, mentiroso). Espera-se, pois, que o assistente social apenas confirme e legitime o posicionamento da escola. Mas para nós, era imprescindível analisar os fatos cotidianos a partir de uma realidade social que incide diretamente nos costumes e na forma de vida da população. E sobretudo, compreender que algumas questões julgadas “problemáticas” pela escola, se explicam a partir desta realidade. Assim, era possível perceber que ao contrário do que se acreditava, as narrativas infelizmente eram reais.

Assim como a família, a escola é uma instituição que teve que se reestruturar, modificando seu significado na sociedade. A realidade atual impõe que a escola possa ampliar os seus papéis para entender as demandas variadas de seus alunos. Neste caso, o diálogo do Serviço Social com a instituição começou a ficar difícil a partir do momento em que não assumimos a postura punitiva que esta esperava. De fato, os rebatimentos dos problemas sociais no universo escolar colocavam a necessidade de nossa atuação, mas para nós, ao contrário do que se esperava, esta deveria frear a produção de micropolíticas que a escola muitas vezes demandava.

A escola em que atuávamos se localiza próxima a grandes comunidades, a maioria muito pobre e com pouca infra-estrutura, de sub-bairros de Jacarepaguá. É um grande CIEP, com 945 alunos, onde 326 deles são beneficiários do programa Bolsa Família, ou seja, 34,5% dos alunos estão em uma situação de pobreza ou extrema pobreza. E ainda muitos deles não acessavam o programa por desconhecimento acerca dos procedimentos de inclusão no mesmo ou desinformação a respeito de seu público alvo⁵⁶. Assim, elegemos como nossa atribuição principal, além de promover ações de proteção social no âmbito escolar, a sensibilização da escola para importância de se considerar as dinâmicas de vidas dos alunos, para viabilizar uma avaliação descolada da simples aparência. Ou seja, a partir de nossa entrada na escola, nos ficou claro a necessidade de levar para aquele universo a discussão a respeito de alguns processos sociais que rebatiam na dinâmica escolar como a transformação da família, as necessidades impostas aos indivíduos, sobretudo os mais pobres, por um tipo de trabalho que se precariza cada vez mais, etc.

⁵⁶ Muitas famílias acreditavam que a existência da carteira assinada era um impeditivo para a inclusão no Programa. Assim, muitas delas, mesmo estando no perfil da renda per capita estabelecida pelo PBF, não o acessavam por desinformação quanto aos seus critérios.

Uma das principais queixas da escola era a pouca participação dos pais na educação de seus filhos. A maioria das famílias de fato pouco acompanhava o trabalho escolar dos filhos. Eram muitas mães que delegavam o cuidado das crianças ao filho mais velho, que muitas vezes, era também uma criança. Outras que precisavam trabalhar pelo sustento da família e passavam a maior parte de seu tempo fora de casa. Algumas que não trabalhavam, mas que residiam em locais de difícil acesso, no alto de morros, o que as impossibilitava de comparecer freqüentemente na escola, devido a dificuldade de locomoção, situação que se agravava quando possuíam mais filhos⁵⁷.

A escola afirma que o êxito do processo educacional depende da participação dos pais neste espaço, no entanto, as famílias só são convocadas quando devem ser responsabilizadas por algo de errado com seus filhos. A dinâmica de cooperação entre escola e família é dificultada pela realidade de suas tensões internas.

A escola reclama ainda que a família transferiu suas responsabilidades para ela, o que prejudica o trabalho pedagógico, já que a resolução de problemas disciplinares dos alunos demanda um tempo que deveria ser destinado à educação escolar. De fato, a maioria das famílias entende a escola como instituição responsável pela educação de seus filhos (inclusive pela formação primária – respeito com o outro, hábitos de vida, etc.). Mas isso não significa um processo consciente de desresponsabilização destas e sim o entendimento de que a escola dispõe dos arsenais necessários (o saber, que se coloca como algo superior) para prover um tipo de educação que as famílias não dispõem.

Além disso, a realidade social dos alunos, de violências e carências, é trazida para dentro da escola, sem que a mesma tenha estrutura para enfrentar estes tensionamentos. Aqui, uma grande confusão se instaura. A escola aponta a questão social como impeditivo para o trabalho pedagógico. Isto muitas vezes cria e multiplica preconceitos que se tornam verdadeiras barreiras para o ensino. Situações como violência doméstica, extrema pobreza, doença na família, etc., são assim apontadas para justificar o insucesso escolar dos alunos.

⁵⁷ A maioria das famílias deste CIEP são constituídas por mais de um filho. As crianças maiores acompanham as menores à escola para que a mãe, quando não trabalha, cuide daqueles que ainda não têm idade escolar. Sair de locais de difícil acesso com muitas crianças é trabalhoso, o que muitas vezes contribui para a formação de guetos nas comunidades, já que as famílias só saem de lá quando extremamente necessário.

Este é sempre colocado como um fato irreversível⁵⁸ e pretende-se, em escolas que contam com profissional de psicologia em seu corpo de funcionários, que este diagnostique a incapacidade do aluno, fato que retira da escola a sua parcela de responsabilidade. Não se questionam os motivos que fizeram com que os alunos se desinteressassem pela escola. Não se questionam seus métodos tecnocráticos e sua estrutura corporativa, onde os mais antigos no funcionalismo público ocupam os cargos “fora da sala de aula” (cargos bastante disputados!) e os mais novos, mesmo que com pouca experiência, são designados para trabalhar nas regiões mais difíceis. Por todas estas tensões, a relação entre escola e família se vê prejudicada.

Em relação ao programa Bolsa Família, as famílias também ocupam uma posição desprivilegiada, já que ficam a mercê da escola para que a mesma reconheça questões sociais que podem ter ocasionado a infrequência escolar⁵⁹. Neste sentido, as famílias dependem da compreensão da escola para que não recebam sanções do programa e ainda, para recorrerem a tais sanções no caso de serem incorretas. Neste último caso, muitas vezes a família é penalizada pelo não reconhecimento de um erro que a escola pode ter cometido. Situações em que as famílias apresentam atestado médico que se perdem na escola, que os alunos recebem faltas quando na verdade quem falta é o professor⁶⁰ ou quando simplesmente a escola lança, no sistema que acompanha a condicionalidade da educação do PBF, uma falta que foi justificada como não justificada.

⁵⁸ Era comum ouvirmos da direção ou dos próprios professores afirmações como: “esse si nunca vai aprender. O pai é um bêbado e bate nele e na mãe todos os dias”. Fala do diretor de uma das escolas aqui analisadas.

⁵⁹ Para recorrer a uma sanção, a família precisa apresentar declaração da escola comprovando que as faltas foram justificadas, o que normalmente acontece apenas em caso de doença, e mesmo assim, quando a família apresenta atestado médico no momento que ocorrerem as faltas. Se, ao contrário, a família só apresentar a declaração médica após as faltas (apenas quando tiver o benefício bloqueado), a escola não fornece a declaração justificando as faltas e o recurso contra a sanção é indeferido - mesmo quando a infrequência se deu, comprovadamente, por doença.

⁶⁰ Aqui cabe esclarecer que a escola só pode justificar faltas de professores que apresentam documentação que as justifiquem. Por este motivo, já vimos em uma escola Municipal alunos receberem sanções do PBF acusados de faltarem as aulas. Ao verificarmos a situação, já que a maioria das crianças desta mesma turma recebeu sanção por descumprimento de condicionalidades, fomos informados pelas famílias que as crianças retornavam para a casa porque não tinham aula. Quando questionada, a escola informa que tratava-se de “uma professora faltosa”.

4.5- O diário do *Front*

*O pobre é destituído, excluído,
reprimido, explorado –
e ainda assim, ele vive!*
Michael Hardt e Antônio Negri

Os relatos que se seguem objetivam sistematizar, a partir de uma prática profissional que se realiza no âmbito da Secretaria de Assistência Social do município do Rio de Janeiro, as vivências e realidades inscritas nas lutas cotidianas dos beneficiários do programa Bolsa Família. Estamos, pois, falando uma batalha que se trava e se renova a cada dia – uma batalha da e pela vida! A experiência de acompanhamento dessas famílias tem nos possibilitado alguns aportes fundamentais para a compreensão do programa Bolsa Família e, ao mesmo tempo, nos faz refletir sobre os imperativos de ajustes dos mares políticos que definem o horizonte de sua implementação, com suas regras rígidas e seu perfil estigmatizatório.

Os relatos que serão apresentados a seguir foram realizados com base no trabalho com as condicionalidades do programa Bolsa Família em um território de referência que abrange os bairros da Praça Seca, Taquara, Pechinha, Tanque, Vila Valqueire e parte da Freguesia, até a Linha Amarela, localizados na região de Jacarepaguá. Cabe ressaltar que esta região é composta por uma extensa área territorial e grande diversidade social, que a partir da crescente favelização de suas encostas, dificulta a compreensão em termos de diferenciação entre zona rica ou zona pobre. É também o bairro com maior número de favelas de todo o município⁶¹.

Nossas atividades no trabalho com as condicionalidades do Bolsa Família tiveram como foco, em princípio, o acompanhamento das famílias que estavam com benefício suspenso pela segunda vez⁶². Esta é, pois, a última sanção antes do cancelamento, ou seja, antes da exclusão definitiva da família do programa, o que significa que pela 4ª vez houve o descumprimento da condicionalidade. Cabe esclarecer que, de acordo com o artigo 21 da portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005, que regulamenta a gestão das

⁶¹ IBGE / Censo 2000.

⁶² Aqui, como foi explicado, a família fica sem receber por dois meses, voltando a receber no mês seguinte.

condicionalidades do PBF, cada registro de descumprimento das obrigações dos beneficiários com o programa será válido por 18 (dezoito) meses, o que nos mostra uma quase impossibilidade que as famílias têm de garantirem a continuidade no programa a longo prazo. Além disso, ocorrendo o cancelamento, encontramos estipuladas pela própria lei, grandes dificuldades de reversão do mesmo, bem como de reingresso das famílias ao PBF⁶³.

Para o acompanhamento das famílias beneficiárias, realizamos visita domiciliar, grupos e atendimentos individuais, de acordo com as necessidades. Após a visita domiciliar, avaliamos a necessidade de comparecimento da família nos grupos ou no atendimento individual. Neste último, fornecemos todas as informações sobre o benefício às famílias que não participaram dos grupos e damos continuidade ao acompanhamento quando necessário⁶⁴. O acompanhamento da condicionalidade da educação é de coresponsabilidade das Secretarias de Educação e Assistência Social. As escolas enviam a frequência escolar dos alunos do PBF para as Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), em caso de escolas municipais, para que as mesmas a registrem em sistema próprio para o acompanhamento da condicionalidade da educação – o *Projeto Presença*. Para as demais escolas (particulares, estaduais, federais e filantrópicas) a instância responsável pelo registro da frequência no sistema é a Secretaria Municipal de Educação. O registro refere-se a determinados períodos de vigência, que correspondem a dois meses de frequência escolar. A partir do registro, o MDS consolida os dados no sistema e aplica as sanções para as famílias inadimplentes. A saúde também possui um sistema para o acompanhamento da condicionalidade (SISVAN) e o processo de aplicação de sanções ocorre da mesma forma⁶⁵. Após a apuração do MDS, este envia aos municípios uma listagem com os nomes

⁶³ Portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005. Art. 17 § 2º. Uma vez cancelado o benefício, a família apenas poderá obter nova concessão, após o prazo de 180 dias do referido cancelamento (...); § 3º. A nova concessão de que trata o parágrafo anterior dependerá da *inexistência, no município*, de outras famílias elegíveis para o PBF, cadastradas e que ainda não tenham sido beneficiadas.

⁶⁴ A família é incluída no que chamamos de acompanhamento sistemático, sempre que apresentar questões que necessitam de outras intervenções, como: crianças em situação de rua, de trabalho infantil, maus tratos, violência doméstica ou sexual, drogas, família em extrema pobreza, etc.

⁶⁵ O acompanhamento da condicionalidade da saúde é baixo (não passando de 40% enquanto que a educação passa dos 90%). Por isso, o índice de famílias sancionadas também é baixo, não refletindo a realidade no que concerne às dificuldades para a permanência das famílias no programa. Além disso, ao contrário da educação que possui um controle muito maior, na saúde a família só cairá na situação de descumprimento se alguma vez ela for vinculada a alguma unidade de saúde e não frequentar com a periodicidade exigida

dos beneficiários que descumpriram a condicionalidade, para que o acompanhamento da família seja realizado.

Normalmente, por trás da infreqüência escolar, podemos verificar outros problemas graves. Iniciamos, assim, o acompanhamento com a realização de visita domiciliar num primeiro momento (para notificação e comunicação da situação inadimplente com o programa) e continuamos o acompanhamento posteriormente em grupos ou atendimentos individuais, de acordo com a especificidade de cada família. Em todas as fases do atendimento, procuramos fornecer orientações às famílias sobre o programa. Nos grupos, buscamos informar sobre os critérios de continuidade neste e discutir questões como: tipos de descumprimentos, tipos de sanções e como funciona cada uma, tempo em que cada sanção será válida e, principalmente, o que significa ter 85% de freqüência escolar. Esta é, pois, a informação que gera maiores polêmicas no momento do grupo. Muitas famílias, após as orientações, passam a entender o motivo de estarem recebendo as sanções e já se colocam como excluídas do programa. Isto porque, grande parte das famílias questiona o descumprimento, alegando que seus filhos estão devidamente matriculados e freqüentando a escola. Quando visualizam o que significa ter 85% de freqüência na prática, aceitam o descumprimento e passam a questionar o programa, colocando a impossibilidade de atenderem tais condições. Para exemplificar, pegamos os três primeiros meses do período letivo de 2008:

TABELA 4: SIMULAÇÃO DE LIMITE DE FALTAS PARA O PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA

Mês	Total de dias úteis (de aula)	85% de presença	Limite de faltas
Fevereiro	15 dias ou 75 tempos de aula	13 dias ou 64 tempos	2 dias ou 11 tempos de aula
Março	20 dias ou 100 tempos de aula	17 dias ou 85 tempos	3 dias ou 15 tempos

(semestralmente). Em outras palavras, se a família nunca comparecer para cumprir a condicionalidade da saúde, ela nunca será sancionada porque o descumprimento nunca será comprovado.

		de aula	de aula
Abril	21 dias ou 105 tempos de aula	18 dias ou 90 tempos de aula	3 dias ou 15 tempos de aula

Fonte: Elaboração própria.

No 1º ciclo de formação⁶⁶ - antigo primário - as faltas são computadas por dia. A partir do 2º ciclo de formação - antigo ginásio - as faltas são computadas por tempos de aula, onde cada dia possui 5 tempos.

Desenvolveremos a seguir relatos de alguns beneficiários acompanhados no período (julho de 2007 a junho de 2008). Os nomes verdadeiros foram modificados, a fim de preservar a identidade e individualidade das pessoas envolvidas.

Ah, essa praga de Bolsa Família

Iniciamos o atendimento da senhora Lúcia C. a partir de uma visita domiciliar, com base na informação da mesma ter recebido pela 4ª vez uma sanção do PBF. Neste momento, como de praxe, notificamos a responsável familiar, fornecemos algumas informações e perguntamos sobre o motivo das faltas, procedimento este exigido pela Secretaria Municipal de Assistência Social. Dona Lúcia nos informa já estar ciente das faltas e relata brevemente uma ameaça de violência física, que estaria acontecendo com sua

⁶⁶ Este trabalho se realizou no bojo da implementação dos ciclos pelo governo de César Maia. Hoje, devido as reestruturações da nova gestão municipal, este cenário se modificou. A proposta dos ciclos é de fazer com que os tempos educativos da escola estejam em consonância com os tempos da vida - sociais, mentais e culturais dos educandos. O pressuposto é que cada pessoa, nos diversificados momentos da vida, vai se constituindo como sujeito cognitivo, afetivo, ético, cultural, social, etc.. Em síntese, a proposta é pensar em como organizar o processo pedagógico escolar para dar conta dessa diversidade de tempos. Assim, será importante distinguir se o aluno sabe ler ou não. Porém, o mais importante vai ser saber se ele é criança, jovem, adolescente ou adulto. Se ele é jovem, terá que ser ensinado como jovem e não como criança. No entanto, a implementação dos ciclos no Rio de Janeiro vem enfrentando problemas como salas de aula lotadas, sem infra-estrutura adequada e sem treinamento profissional aos docentes, o que vem dificultando o processo e criando uma falsa imagem: a de que foi a implementação dos ciclos que gerou tais problemas.

filha na escola, o que a fez faltar por um período longo. Ingrid, no entanto, já havia sido matriculada em outro colégio e aguardava o início do ano letivo para que tudo voltasse ao normal. Essas informações poderiam ser suficientes para entendermos o motivo e necessidade da sanção: as faltas realmente aconteceram e a situação já estava resolvida.

Contudo, quando começamos a nos despedir, a Sra. Lúcia fala da importância do benefício e dá continuidade ao relato. Explica que sua filha retornou à escola, mas perdia o último tempo de aula sempre que a mãe não podia buscá-la. Para fugir de quem a estava ameaçando – um jovem que não era aluno da escola, mas lá sempre comparecia a fim de abordar Ingrid, com quem queria começar um relacionamento afetivo – a menina saía mais cedo, antes do horário final da escola. Quando recebeu a notícia de ter o benefício suspenso e com medo de ter o mesmo cancelado – já que, na ausência de auxílio do ex-marido, este era o único subsídio que dona Lúcia dispunha nos cuidados com Ingrid – a Sra. Lúcia orientou que sua filha não faltasse mais. Foi quando, com os olhos em lágrimas, a mãe disparou: “Fiquei com medo de perder R\$ 76,00 e por isso minha filha foi espancada por 4 homens”. A partir daqui, percebemos que a situação implicaria outras intervenções, e assim, agendamos atendimento individual com a mãe da menina.

No atendimento, Lúcia nos informa que as faltas se iniciaram a partir de ameaças de surras que Ingrid, uma menina de 13 anos, estava sofrendo por parte de um jovem de 22 anos. Esta situação teria trazido conflitos familiares entre a Sra. Lúcia e seu ex-marido, pai de Ingrid. Devido ao fato, o pai da menina a pegou para morar com ele, acusando a mãe de não fornecer à filha os cuidados necessários. Na verdade, as faltas começaram com a intensificação das ameaças contra Ingrid no período em que esta ainda vivia com sua mãe. A ida para a casa do pai foi o que prolongou sua situação de infrequência escolar, o que quase se transformou em evasão. Seu pai, Sr. Oswaldo, resolveu que seria mais seguro se a menina ficasse um tempo sem aparecer na escola. A partir do recebimento de uma correspondência do Bolsa Família, que apontava o 3º descumprimento (1ª suspensão), a mãe de Ingrid soube que a situação de infrequência da filha já se perdurava por dois meses. Recorrendo ao Conselho Tutelar para conseguir que a filha voltasse a residir com ela, Lúcia retomou a guarda da menina.

A partir daí, Lúcia compareceu na escola para explicar a situação e solicitou atenção com relação às ameaças contra Ingrid, que a partir daquele momento, retornaria às aulas

podendo somente ser liberada na presença da mãe. E assim permaneceram por algum tempo. Lúcia ia buscar a filha na escola sempre que possível, já que trabalhava diariamente, cuidando de uma idosa de 85 anos que lhe pagava R\$ 100,00 mensais por alguns serviços – sua única forma de sustento. Quando a mãe não podia comparecer, Ingrid saía mais cedo para evitar a confusão de gente que ficava na saída da escola, inclusive o rapaz que a ameaçava. Foi assim até receber a notícia de que seu benefício já estava em 2ª suspensão, em vias de cancelamento, já que o acúmulo das faltas nos últimos tempos de aula ultrapassaram o limite de faltas estipulado pelo programa. Para que isso não ocorresse, Ingrid passou a não perder os últimos tempos de aula, tendo que, muitas vezes, voltar sozinha para a casa. Em um destes dias, a violência se concretizou. Ingrid saiu da escola e foi cercada por 4 rapazes, com idades entre 20 e 23 anos. Estes, segundo relatos da escola, foram tirar satisfações com a menina a respeito de um boato que havia se espalhado: Ingrid teria dito que jamais namoraria com o rapaz que a estava cercando. Sentindo-se envergonhado perante amigos e não aceitando a rejeição da menina, o rapaz – que já tinha passagem pela polícia – começou a persegui-la e ameaçá-la. Aproveitando um momento em que Ingrid saía da escola sozinha, cercou-a juntamente com mais três colegas e a espancou em um ponto de ônibus.

Lúcia tentou evitar o acontecimento de muitas formas: deixando Ingrid com o pai; buscando apoio da escola; indo na delegacia prestar queixa das ameaças, o que não foi registrado por falta de provas concretas; fazendo com que Ingrid evitasse certos horários no redor da escola, tendo assim que estrategicamente faltar a algumas aulas. Mas agora, o que antes era uma grande inquietação – perder o Bolsa Família – já não era motivo de preocupação, afinal, este está quase sendo cancelado e, nas palavras de Lúcia, o benefício acaba sendo “mais um problema pra resolver”.

Todo ponto de vista é a vista de um ponto

Após o atendimento da família, compareço à escola com vistas a construir parcerias que possam ser favoráveis para o acompanhamento de um caso que me parece tão grave. Para começar, sou atendida por uma agente administrativa no balcão da secretaria da escola. Não que eu exija necessariamente um tratamento diferenciado após me identificar –

o que naturalmente poderia acontecer, já que se trata de profissionais a serviço de um mesmo “público” e até mesmo, do serviço público – mas realmente, não é possível falar no corredor de questões que, por serem pessoais e terem sido reveladas em um espaço profissional, necessitam de sigilo. A escola, ao contrário, não me pareceu preocupada com isso.

Tento cordialmente me identificar e sou surpreendida por uma recepção não muito simpática: “bom dia, sou assistente social da Secretaria de Assistência Social” e, antes que eu termine recebo imediatamente a resposta: “Coitada de você!”. Ao questionarmos a afirmação, a referida senhora diz possuir formação em Serviço Social, embora nunca tenha conseguido exercer a profissão por “não gostar de miseráveis”! Com o tempo passando e mais 4 visitas domiciliares a fazer, tento introduzir a questão, explicando o motivo da minha visita. Ao tocar no nome de Ingrid, sou novamente interrompida de forma brusca: “aluna faltosa demais e a mãe não faz nada”. Discretamente, proponho que conversemos em outro local, já que ali havia muitos alunos indo e vindo e responsáveis solicitando informações.

Por acaso, neste momento, uma mãe se aproxima solicitando falar com a diretora. Segundo a mesma, precisava informar que sua filha ainda não tinha retornado das férias escolares (após duas semanas de início das aulas) porque estava com suspeita de rubéola. A mãe teve como resposta que deveria apresentar um laudo médico para o abono das faltas, e que não adiantava apenas informar. Penso ser esta uma orientação contraditória, já que a maior queixa da escola é falta de participação dos pais na vida escolar dos filhos, inclusive na comunicação do motivo das faltas. Então, não é preciso falar se não se pode comprovar. E se a prova não existe, então não adianta participar. A mãe, relutante, tenta explicar que ainda obterá o laudo médico, assim que chegarem as seringas no posto de saúde para que se possa realizar um exame de sangue! Relata que, segundo a enfermeira, até o final da semana ela poderia retornar. Enquanto isso, a doença continuaria apenas como uma suspeita e além dos sintomas físicos, sua filha não tinha prova de que estava doente. No fim, a mãe revelou uma grande preocupação: perder o Bolsa Família e a vaga na escola. A funcionária ratifica a necessidade do laudo médico para que isso não ocorra e adentra a sala da secretaria reclamando: “Ah, essa praga de Bolsa Família”. A mãe, sem mais o que fazer, vira-se e vai embora.

Logo após, a funcionária retorna e diz estar esperando por uma pessoa que acompanhou de perto o caso de Ingrid e, assim, pede que eu aguarde. Dois professores entram na secretaria e são apontados pela funcionária como “sabedores da questão”. No entanto, ao invés de perguntar-lhes sobre o ocorrido na minha frente, a funcionária os leva para dentro de uma sala e logo após retorna dizendo: “viu, eles sabem e podem confirmar, a violência ocorreu lá fora. A escola nem ficou sabendo”. Mais uma vez tento explicar com cuidado o motivo da minha visita. Não se trata de apontar os erros no encaminhamento dado à questão, mas de pensar em estratégias de atendimento para aquela família, de suas variadas questões, assim como evitar que a mesma perdesse o Bolsa Família, já que naquele momento o benefício, que propõe retirar as famílias da situação de vulnerabilidade social, era uma estratégia de sobrevivência. Para isto, era preciso colher informações, refletir sobre o ocorrido e criar parcerias intersetoriais. Além disso, era necessário pensar junto à escola sobre a possibilidade das faltas terem ocorrido a partir das ameaças de violência física, o que poderia nos embasar para um possível pedido de recurso em relação à sanção recebida pelo Bolsa Família. Um dos professores pára e relata brevemente o ocorrido. Diz que após a briga, escoltou a menina até em casa e providenciou com alguns conhecidos “uma lição” nos rapazes. Chegam as pessoas que, segundo a funcionária, podem relatar com precisão o acontecimento: uma inspetora e um aluno, amigo de Ingrid. Entro em uma sala de aula ao lado para que a conversa não continue no corredor.

Os dois relatam detalhadamente o que aconteceu e a escola, na figura da diretora e da agente administrativa, que entram na sala com o diário de classe da turma de Ingrid, se preocupam em comprovar a situação recorrente de infrequência da menina. Para mim, as faltas são evidentes, mas têm fundamento nas situações relatadas pela mãe de Ingrid, que ocorreram com a família no decorrer do ano. Para a escola, Ingrid é mais uma aluna faltosa, entre tantas outras, e sua mãe, relapsa e não participativa também como tantas outras. Para o Bolsa Família, essa é mais uma família em situação de descumprimento de condicionalidades e prestes a ser excluída do programa. E por fim, sem o entendimento da escola da importância que este benefício tem para a família e principalmente, sem o entendimento que por trás da infrequência existem questões que necessitam mais do que um mero registro da frequência escolar, agradeço e me retiro sem ter muito o que fazer,

além de solicitar um recurso contra a sanção recebida, o que sem a declaração escolar dificilmente será aceito⁶⁷.

Era só mais uma Silva que a estrela não brilha

Uraci Euclides nos foi encaminhada pela escola com um relato de “problema social”. Para nos situar, a coordenadora pedagógica fez uma breve descrição sobre a família, discorrendo sobre os motivos que levaram a escola encaminhá-la ao Serviço Social. Os relatos sugeriam uma situação de negligência de Uraci com uma criança de 06 anos de idade, pela qual era responsável. Bruna, sua sobrinha, chegava constantemente na escola com roupas sujas e amassadas. Sua aparência era de uma criança abandonada. A falta de cuidados pessoais era fortemente notável: chegava com os cabelos sem pentear e às vezes, aparentava não ter escovado os dentes.

Bruna foi abandonada pela mãe quando nasceu. A avó paterna assumiu a responsabilidade pela menina, já que seu pai encontrava-se preso e, portanto, sem possibilidades de cuidar da filha. Há dois anos, os avós de Bruna faleceram por motivo de doença e sua tia, Uraci, assumiu sua guarda. A escola se queixa do fato de Uraci estar cuidando de Bruna por obrigação, sem haver nenhum tipo de afeto com a menina, o que pode ser comprovado, segundo a instituição, pela condição negligente em que Bruna se encontra. Ao iniciarmos o atendimento da família, Uraci se mostra resistente a nossa presença, questionando o tempo inteiro a pertinência do atendimento. Como sempre ocorre, durante o preenchimento da ficha social, as questões vão se descortinando até que possamos encontrar abertura para uma intervenção mais clara.

É assim que, um pouco mais confortável, Uraci começa a falar de sua vida. Há dois anos ela perdeu seus pais e dois irmãos em um curto espaço de tempo. Cabe ressaltar que os irmãos e os pais eram toda a sua família. Restaram-lhe alguns parentes distantes, com os

⁶⁷ Enviamos o recurso contra a sanção anexando a cópia do registro de ocorrência da delegacia. No entanto, a Portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005 estabelece que em casos de “força maior” ou “caso fortuito” os mesmos devem ser avaliados e reconhecidos pelo município. Para isso, o município do Rio de Janeiro solicita que seja anexado ao recurso, em caso de descumprimento da condicionalidade da educação, uma declaração emitida pela escola comprovando que não houve o descumprimento. Apenas assim o recurso é deferido. Até o momento em que relatamos este caso o recurso não tinha sido julgado, mas sabemos que dificilmente será aceito, já que a escola se recusou a emitir tal declaração.

quais não pode contar com nenhum tipo de suporte. Sem a cooperação familiar, Uraci transferiu a responsabilidade pelos cuidados diários dos filhos menores (01, 04 e 06 anos) para seu filho Paulo, de apenas 09 anos. Ao falar de sua dinâmica familiar não percebemos nenhuma “falta de afeto” ou diferenciação entre a sobrinha Bruna e seus outros filhos. Ao mesmo tempo, relata como a chegada de Bruna complicou sua dinâmica de vida.

Há poucos meses, seu marido tinha deixado a casa após constantes brigas em virtude do sustento da família. Luiz encontrava-se desempregado há dois anos, realizando alguns bicos quando apareciam. Com a chegada de Bruna, Luiz começou a sentir-se sobrecarregado, já que necessitava fazer mais bicos para a sobrevivência familiar. Na época, Uraci não trabalhava e assim, se responsabilizava pelos cuidados dos filhos. Este fato trouxe muitas divergências e pressões entre o casal. Quando reclamava, Luiz era pressionado pela esposa a arrumar um emprego, acreditando que os problemas da família seriam resolvidos dessa forma. Nas palavras de Uraci, “em uma família pobre, uma boca a mais para alimentar é o mesmo que trabalho redobrado. Se você faz uma faxina, agora tem que fazer duas”. Como consequência, Luiz abandonou a casa e recentemente envolveu-se com uso abusivo de álcool. Perdendo o suporte também do marido, Uraci viu-se obrigada a deixar suas crianças para trabalhar como caixa em uma loja de conveniência, que paga-lhe um salário mínimo. Esse é o único recurso que provê o sustento da família, que agora, possui cinco membros. Mesmo estando no para inclusão no Bolsa Família, Uraci diz nunca ter pensado em acessá-lo, pois que o benefício “é para pessoas sem carteira assinada”.

Uraci tem uma rotina de trabalho pesada: sai de casa às seis da manhã para chegar ao trabalho às sete. Não pode atrasar porque precisa render uma colega que trabalhou à noite. Sua patroa não lhe é muito compreensiva, mesmo quando precisa faltar para ir ao médico. Trabalha até às três da tarde, chegando em casa por volta das quatro, quando não há muito trânsito. Seu filho de 1 ano passa o dia na creche e de lá retorna quando a mãe chega do trabalho. As outras 3 crianças estudam em um CIEP, em período integral. Quando sai de casa para o trabalho, Uraci deixa o café da manhã e os uniformes da escola para as crianças se vestirem sozinhas. Paulo é o responsável de levar todos na escola e fazer o leite dos mais novos (inclusive do irmão de 01 ano). Depois de levar o bebê à creche, Paulo vai na companhia das outras crianças para o CIEP, onde passam todo o dia. Uraci reclama que Bruna não consegue entender suas orientações. Quando acorda, ao invés de usar a roupa

deixada por Uraci, Bruna vai até o cesto e pega a roupa que usou no dia anterior. Para Uraci, isso é apenas falta de costume, pois as crianças tiveram que “se virar” há pouco tempo, com a partida de Luiz.

Quando perguntada se divide com a escola estas questões, nos responde que não e que só aparece na escola em situações urgentes. Relata que se sente injustiçada com tanta cobrança e que a escola, apesar de estar diariamente com os alunos, conhece pouco de suas vidas (e de suas dificuldades com a vida). Relata fatos ocorridos com professores e com direção, na cobrança de uma cirurgia de hérnia que Bruna precisava fazer. Diz que queria ter tido a possibilidade de falar que não achou vaga no sistema público e que estava esperando regularizar a guarda – e o processo já estava em andamento – de Bruna para que ela tivesse direito a seu plano de saúde. Sem compreender tais questões, a escola, na presença de outros responsáveis, atentou para o “desleixo” de Uraci para com a sobrinha.

Ainda bastante ressentida com as acusações da escola, Uraci cai em prantos, destacando que sua falta de cuidados com as crianças não é uma escolha sua, mas sim uma imposição de sua vida. Embora a escola a tenha encaminhado devido às questões com Bruna, Uraci destaca seu “abandono forçado” a todos os seus filhos, sem distinção. Apesar da vida completamente “revirada” Uraci nos mostra que, sua dinâmica familiar expressa uma medida do possível. Um possível que é aqui bastante limitado diante da falta de condições materiais de prover às suas crianças um cuidado mais digno, ou, diga-se, uma vida digna. No entanto, assim como grande parte da população, ela se utiliza de estratégias (próprias e até criativas) para, como ela mesma coloca, “levar a vida um dia de cada vez, porque se for pensar que amanhã vai ser igual ao hoje, é melhor torcer pra não ter amanhã”. Ao fim, fazendo referência ao Silva do Rap, Uraci diz ser “só mais um Silva”, entre tantos outros, “que a estrela não brilha”.

A catadora de material reciclável

Comparecemos à casa da Sra. Úrsula também para acompanhamento de segunda suspensão. Como a lista de descumprimentos que dispomos é sempre retroativa, isto é, corresponde ao bimestre anterior, muitas vezes, quando iniciamos o acompanhamento de uma sanção a família já encontrava-se cancelado. Foi o que aconteceu com Úrsula, uma

jovem senhora de 47 anos que, junto com seu marido de 48 anos, trabalha como catadora de materiais recicláveis para sobreviver. Ambos, semi-analfabetos, são responsáveis por dois adolescentes: Ohana, 12 anos e Carlos, de 13. Ohana passa por uma gravidez de risco, fruto de uma relação obtida forçosamente por um senhor da família que ela não revela a identidade. Carlos, diante das ausências da mãe no trabalho com materiais recicláveis, já que precisa cuidar de Ohana, que além de grávida, vem desenvolvendo um processo depressivo, ajuda seu pai na coleta do lixo reciclável. Ambos, Carlos e Ohana, estão pelos motivos expostos (depressão / trabalho) em situação de infrequência escolar.

A mãe nos fala da dificuldade de sobrevivência da família e, conseqüentemente, da importância que o Bolsa Família possui para seus filhos. A família reside em um barraco de alvenaria, que dispõe de 3 cômodos: quarto, cozinha e banheiro. A casa situa-se na Colônia Juliano Moreira, instituição destinada a abrigar pessoas classificados como anormais ou indesejáveis (negros, pobres, adolescentes indisciplinados, todos com a roupagem de loucos) e que historicamente funcionou para a segregação destes, como forma de excluí-los do convívio social. A partir das mudanças trazidas pela Reforma Psiquiátrica, entre as quais a desospitalização e desinstitucionalização, o espaço territorial da Colônia foi sendo aberto e ocupado pelas comunidades vizinhas, o que trouxe uma certa diversidade entre os moradores. Hoje, a Colônia é considerada uma área ainda em expansão, com grande número de invasões e ocupação de suas áreas mais distantes.

A família de dona Úrsula reside em uma das áreas de mais difícil acesso na Colônia, local onde o transporte público e o asfalto ainda não chegaram. Sobrevivendo e criando seus filhos com dinheiro conseguido da venda de materiais recicláveis que ela e seu marido coletam pelas ruas (latinhas, papelão, etc.), dona Úrsula nos relata sua difícil luta por sobrevivência. Ainda assim, mesmo vivendo em uma situação que lhe coloca como foco primordial do programa Bolsa Família, a Sra. Úrsula, no início de nosso acompanhamento, já havia tido o benefício cancelado. O motivo é recorrente: seu filho de 13 anos passa as tardes e noites ajudando os pais no trabalho de catadores como forma de ajudar no orçamento familiar, e assim, não consegue acordar tão cedo e acaba se atrasando para escola, levando falta nos primeiros tempos de aula. Esta situação o coloca como aluno infrequente e sua família, como inadimplente com o programa. Úrsula, a todo instante, transpareceu seu desespero por perder o auxílio de R\$ 96,00, única fonte certa de renda que

a família dispõe. Mas, sem encontrar brechas na lei para que a sanção seja anulada, pouco temos a fazer.

As situações apresentadas são emblemáticas, pois que se repetem a todo instante, mostrando algumas contradições importantes na maneira em que se pauta o PBF hoje. Embora comuns, elas não têm solução do ponto de vista legal. O Bolsa Família é um benefício condicional, que prevê sanções – até a perda – para aqueles que não se enquadram às normas. A lei prevê a não aplicação de qualquer sanção para as famílias que não cumprirem as condicionalidades do PBF, caso fique demonstrada a oferta irregular ou inadequada do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito⁶⁸. No entanto, a força maior e o caso fortuito, como dissemos anteriormente, devem ser avaliados e reconhecidos pelo município e justificado pela escola⁶⁹, já que se deve anexar no recurso um documento que justifique a infrequência (declaração escolar, laudo médico, etc.).

Trata-se, pois, de uma contradição inerente ao programa: o mesmo motivo que torna uma família elegível ao benefício, por estar no perfil exigido pelo mesmo, é muitas vezes, também o motivo que vai gerar sua retirada do programa. Este é o caso das situações narradas, que apresentam questões de vulnerabilidade social, extrema pobreza, trabalho infantil, gravidez na adolescência, etc., e por isto, deveriam ter garantia de direitos e não apenas cobrança de responsabilidades. Contudo, foram exatamente estas condições que geraram a exclusão dessas famílias do PBF, a partir dos rebatimentos que se dão numa relação de causa e efeito, que tais questões tiveram na situação de infrequência escolar dos filhos.

Neste sentido, é possível verificar importantes contradições entre os objetivos do programa, que o tornam inalcançáveis por seu próprio público alvo:

- Promover o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias;

⁶⁸ Portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005.

⁶⁹ Se a escola não sabe ou reconhece os motivos, o que comumente acontece, visto que a escola não tem possibilidades de dar conta destas questões, as faltas não se justificam, o que dificulta o pedido de recurso contra a sanção.

- Reforçar o exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações.

O que se percebe na realidade é que tais objetivos se excluem, na medida em que o “reforço dos direitos sociais” funciona muito mais como um mecanismo de dominação e normatização dos pobres do que realmente como instrumento garantidor de cidadania.

Conclusão

As considerações aqui expostas, antes de serem finais e apresentarem respostas, tecem alguns apontamentos, destacando os aspectos mais relevantes de nosso estudo para aprofundamentos futuros. O próprio debate travado ao longo do trabalho evidencia uma disputa ainda em aberto.

Nesse sentido, as reflexões que apresentamos pretenderam reforçar a idéia de que, ao lado de outros instrumentos importantes como a universalização das oportunidades de educação, saúde, reforma agrária, da expansão do microcrédito e do estímulo às formas cooperativas de produção, existe hoje um outro instrumento que se configura em uma alternativa já em movimento, para a constituição de uma proteção social de tipo novo. Falamos em “nova proteção social”, pois consideramos que suas formas antigas privilegiaram a garantia de algumas seguranças para parcelas da população incluídas no mercado formal de trabalho. Hoje, diante da crise da relação salarial fordista, faz-se necessário articular políticas que garantam um patamar básico de proteção também às parcelas excluídas do emprego formal.

Nesse cenário, políticas de renda mínima, como o programa Bolsa Família, assumem um lugar importante, desde que partam do princípio de que não constituem um fim em si. Isto quer dizer que tais políticas se fazem necessárias, mesmo que focalizadas, por se constituírem em alternativas a curto prazo. Contudo, não se pode negar a necessidade de transformá-las em políticas universais, estruturantes de um novo padrão de relações sócio-econômicas. Isso coloca a necessidade de reformulação nos mares políticos que definem o horizonte da implementação do programa, com vistas – ao contrário do salientado pelas elites do país, que preconizam a redução do Bolsa Família (as portas de saída) – à sua ampliação. Esse é o caminho que também possibilitará a concretização daquilo que chamamos de Biorenda.

Como procuramos demonstrar no decurso do trabalho, o debate sobre o Bolsa Família pode ser esquematizado em dois eixos: por um lado, temos as contribuições que avaliam o programa de forma negativa, classificando-o como um mecanismo meramente assistencialista, clientelístico e altamente seletivo, e, por outro lado, as abordagens que

assumem positivamente suas dimensões assistenciais, considerando-o uma estratégia gradual de implementação de uma política de renda universal no país.

O Bolsa Família foi criado inicialmente com o objetivo de se constituir em um instrumento de garantia de segurança alimentar e nutricional, contribuindo para a erradicação da extrema pobreza. No entanto, verifica-se importantes contradições entre a lei e o objetivo do programa. A mais evidente delas é, pois, o rigor com que a lei é tratada para garantir uma perfeita focalização. Parte-se, assim, de uma norma universal (a lei, que não faz distinção entre um beneficiário e outro), para responder a uma questão que embora também universal em sua base (a questão social), traz importantes rebatimentos individuais que irão determinar a situação de pobreza que se quer intervir.

Entramos assim em um duplo paradoxo: aquela tradicional idéia da lei “igual para todos” diante do fato de que “todos” se encontram em situação de extrema desigualdade. A dimensão particularmente perversa deste paradoxo está no fato que as políticas sociais deveriam compensar e reduzir essa discrepância. O segundo paradoxo é interno ao próprio programa no que diz respeito ao objetivo de proporcionar segurança alimentar às famílias que não a alcançam: será concebível admitir (e defender) que aquelas que – por qualquer motivo que seja – não cumprirem com alguma condicionalidade devam permanecer numa tal situação de precariedade? Aqui também a política que deveria voltar-se para os mais vulneráveis deixa em situação de vulnerabilidade “os mais vulneráveis”.

O direito formal tende a transformar as singularidades em uma unidade. Isso torna possível falar em

igualdade frente a lei e apresentá-la como se se tratasse de um 'fato': somos todos iguais perante a lei. Portanto, qualquer diferença 'real' entre as pessoas ou grupos somente entram no debate jurídico sempre e quando não provoquem algum tipo de discriminação perante a lei. (Flores, 2008: 45).

Assim, o debate sobre a igualdade de direitos se pauta em um viés homogeneizador, que não reconhece as diferenças e a pluralidade. Disso decorrem as dificuldades de aceitação das políticas afirmativas, como as cotas para negos nas universidades. As reivindicações por políticas específicas de raça, gênero e etnia são entendidas pelo avesso: consideradas medidas de discriminação positiva, que funcionam mais para institucionalizar

as desigualdades de raça, gênero e etnia. Este entendimento sobre os direitos não consideram efetivamente os contextos culturais onde se reproduzem e legitimam as desigualdades. Não consideram, pois, que a igualdade formal funciona mais para manter privilégios de classe do que para garantir direitos. Essa abordagem não reconhece o abismo existente entre a igualdade formal e as condições para seu usufruto (entre o formal e o material). A igualdade de direitos, sabemos, só existe mesmo no plano formal.

Os críticos do Bolsa Família baseiam-se em análises que tomam como prioritárias as garantias da “porta de saída”, acreditando-se que o mesmo produz na sociedade um sentimento de dependência e não de cidadania. Partindo desta hipótese, afirmam que as famílias acabam se tornando dependentes do benefício. Está embutida aí, a maneira de pensar que a solução para a questão social “passa pela solução dos impasses do ‘desenvolvimento’ e, quando se fala disso, fala-se em geral de ‘crescimento’ e, por conta disso, de crescimento industrial” (Cocco, 2007). Pensando ser o emprego a questão fundamental, e não a garantia do acesso à renda, acredita-se que a preocupação central deve ser a diminuição do número dos que têm “direito aos direitos” (*idem.*), afirmando ainda que “as transferências reduzem a carência, mas não reduzem a pobreza porque o pobre não se torna auto-suficiente”⁷⁰.

O contraditório é que tais abordagens se utilizam de argumentos moralistas para defender um objetivo que pode parecer válido: a questão da construção da autonomia dos beneficiários. No entanto, de maneira hipócrita, identificam “autonomia” com auto-suficiência e esta a existência “individual”. Na realidade, sabemos que ninguém é auto-suficiente e a crise atual nos mostra que toda a dinâmica do mercado só se sustentou com intervenções trilhôméricas dos fundos públicos. A autonomia é na verdade, um problema de cooperação e de democracia. Nessas visões, o que realmente impede ao pobre uma condição de autonomia – a condicionalidade – passa despercebido. Condicionar um benefício social ao cumprimento de contrapartidas potencializa o domínio do poder público no que diz respeito ao controle e normatização a vida privada dos indivíduos, o que impossibilita a construção de identidades autônomas e redes de cooperação diante do

⁷⁰ Bruto da Costa - Presidente do Comitê Econômico e Social de Portugal em pronunciamento na Conferência Mundial – Proteção Social e Inclusão: Convergência de esforços numa perspectiva global. Lisboa, outubro de 2006.

Estado. Além disso, extingue a noção de direito social e confunde benefício com benesse, exigindo que este deva ser voltado somente para quem merece (aqueles que cumprem “suas obrigações”) e reforça antigas práticas de nossa cultura social autoritária e punitiva.

Cohn (2004) defende que

o fio condutor da concepção do que venha a ser uma política de desenvolvimento social, (...) não deixa de ter como eixo central que em toda economia capitalista a sustentação de qualquer política social (...) é o emprego, e portanto o crescimento econômico.

É essa identificação emprego-crescimento e emprego-direitos, que sustenta um ideário de desejo pelo aprisionamento do trabalho assalariado. Porém, na realidade, as lutas e movimentos em prol do trabalho, ao contrário de reivindicarem a sua própria subordinação à dinâmica do emprego, reivindicam trabalho e direitos (como acesso à renda). Mas como ainda hoje predominam ideários que preconizam que a integração social deve se dar exclusivamente via emprego, mesmo com as mais variadas discussões⁷¹ a respeito da crise da integração social pelo trabalho, além da constatação de sua sistemática precarização, temos a identificação direito-emprego e a conseqüente busca, pelo próprio beneficiário, das portas de saída⁷².

Trata-se de um fato óbvio: a crítica mais comum ao programa é o desestímulo ao trabalho que este causaria, como se os beneficiários se satisfizessem com a transferência de renda e deixassem de trabalhar por isso. É com base nesta afirmação, que se fortalecem as idéias conservadoras que estigmatizam o pobre e, sobretudo, o pobre que “depende” de um benefício (entendido como ajuda do governo). A partir disso, não é de se estranhar que a expectativa dos beneficiários seja o acesso a uma atividade que lhes garanta renda regular e sustentável, identificada por eles como “emprego”. Até onde perdurarem afirmações que sustentam que “enquanto o pobre precisa de pensão, está em situação de dependência e,

⁷¹ Comprovadas pelos números de “desprotegidos” da PNAD de 2004 e 2006.

⁷² Considerando como porta de saída o desligamento do benefício a partir da conquista do emprego, mesmo que, na maioria das vezes, este não tenha nada de emancipatório, mas ao contrário, seja penoso e mal remunerado, não conseguindo garantir padrões básicos de bem-estar.

portanto não resolveu o problema da pobreza”⁷³ e de que “o emprego é (...) o principal e mais poderoso instrumento de combate à pobreza e de garantia da inclusão e também de acesso às condições de cidadania e dignidade aceitáveis”⁷⁴ não acharemos respostas e alternativas capazes de estender direitos a maior parte da população, excluída do mercado formal.

Ao contrário, é oportuno reconhecer que nem sempre ter emprego é condição suficiente para a inclusão social. Existem riscos que ultrapassam a capacidade individual de proteção. Deve-se pensar na proteção de forma ampla, isto é, garantir proteção no emprego e fora dele. Como mostra Bea Cantollon⁷⁵, na década de 80, a Holanda e Reino Unido tiveram um elevado nível de crescimento de emprego, mas estes empregos não alcançaram as classes mais pobres. Estas ficavam com empregos precários e mal remunerados, o que aumentou a pobreza e degradação da maior parte da população.

Neste sentido, para tornar sustentáveis novos sistemas precisamos implementar alterações não só nas regras e regulamentações, mas também a nível de nossas culturas e tradições, atentando para o fato de que não retornaremos (e no Brasil isso nunca chegou a ser realidade) à era do pleno emprego e, portanto, precisamos lidar com uma dinâmica material que se modificou, o que nos impossibilita de permanecer com antigas categorias de proteção, que excluem a maior parte da população (e o próprio emprego que pode manter a condição de precário). Em outras palavras, convém considerar que a saída para a crise atual não passa por uma volta ao passado, e que a alternativa a ela não pode se basear nos compromissos inter-classistas do nacional-desenvolvimentismo. O desafio é exatamente de se contrapor às forças que se opõem às mudanças essenciais para a materialização da cidadania, como a redefinição da distribuição de renda no país. O que está em jogo aqui é a própria constituição da democracia. O Estado de direito não pode continuar se resumindo aos direitos dos poucos (proprietários). A lei dos homens não pode mais significar a lei dos mais fortes. Direito não pode ser confundido com privilégio.

⁷³ Bruto da Costa - Presidente do Comitê Econômico e Social de Portugal em pronunciamento na Conferência Mundial – Proteção Social e Inclusão: Convergência de esforços numa perspectiva global. Lisboa, outubro de 2006.

⁷⁴ Vieira da Silva - Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal – Discurso na seção de abertura da Conferência Mundial – Proteção Social e Inclusão: Convergência de esforços numa perspectiva global. Lisboa, outubro de 2006.

⁷⁵ Professora da Universidade de Antuérpia – Bélgica, em palestra realizada na Conferência Mundial anteriormente citada.

Contestando as abordagens que se referem aos programas de transferência de renda como o Bolsa Família com a afirmação de que “esses programas terão tanto maior êxito quanto a sua capacidade de atuarem sobre a superação da pobreza quanto maior ênfase seja dada às denominadas portas de saída” (Cohn, 2004:8), pensamos ser necessário ampliar estas experiências, isto é, a crítica deve ir na direção da universalização desse modelo⁷⁶ e não na sua diminuição. A afirmação que tais iniciativas causariam um desestímulo ao trabalho, além de preconceituosas, são vazias de evidências empíricas.

Ao contrário, o resultado de um estudo realizado pelo Centro Internacional de Pobreza sobre tal questão, publicado pelo PNUD, mostrou que os índices de ocupação são maiores, entre pessoas de uma mesma faixa de renda, entre os beneficiários do Bolsa Família. Os índices apontam que 73% de pessoas que trabalham ou procuram emprego no grupo dos 10% mais pobres são beneficiários do programa, contra 63% não beneficiários. Na parcela entre os 10% e 20% mais pobres, os índices apontam que 74% dos beneficiários eram economicamente ativos, contra 68% entre os não beneficiários. O mesmo estudo apontou que a redução da participação no mercado de trabalho deve, muitas vezes, ser vista sob um ângulo positivo, pois pode significar a retirada de mulheres, jovens e crianças de trabalhos precários e mal remunerados (Campos, 2008).

Acreditamos, assim, que o Bolsa Família se constitui em um embrião – potente, mas também limitado - de uma verdadeira política de renda universal e incondicional, como a Biorenda: o reconhecimento da dimensão produtiva da vida. É potente porque abre um espaço importante para a conquista de uma nova geração de direitos, e é limitado porque é permeado de contradições. Com efeito, a política do governo Lula representa uma inovação. No entanto, ela precisa avançar (melhorar) a partir da própria dinâmica dos movimentos. São estes movimentos que devem se apropriar do espaço aberto pelo Bolsa Família para praticar a mudança. Nossa defesa ao programa não significa, assim, que defendemos os argumentos neoliberais da necessidade de uma focalização dos programas nas camadas mais pobres para otimizar recursos escassos. Este é, pois, juntamente com a condicionalidade, o principal ponto que necessita de mudança.

⁷⁶ Ressalta-se que defendemos a ampliação da proposta de transferência de renda e não do programa Bolsa Família tal qual ele existe hoje. Em outras palavras, afirmamos a necessidade de mudanças que apontem para a universalização e incondicionalidade dessa proposta.

A focalização encontra entraves práticos, já que em um país onde a pobreza está disseminada por toda a sociedade torna-se difícil e caro (como já mostram as pesquisas sobre o PBF, que indicam um alto gasto administrativo com o controle da focalização do benefício) encontrar um foco. Um dos argumentos que sustentam a proposta de focalização está no fato dos recursos serem escassos e por isso, há a necessidade de direcioná-los aos mais necessitados. No entanto, o argumento da falta de recursos para financiar políticas universais vem sendo rebatido por estudos que defendem a tese de que políticas universais são viáveis, podendo ser financiadas pelo superávit dos cofres do tesouro, entre as demais (e variadas) fontes de financiamento estabelecidas na Constituição de 1988. Tais estudos vêm demonstrando que a universalização das políticas de transferência de renda apresentam um potencial redistributivo muito maior do que políticas focalizadas (Blitvink e Laos, 2001). Assim, o que se deve buscar é um modelo de crescimento sustentável, com articulação de ações de curto prazo, de caráter focalizado em grupos considerados “despossuídos” e também as políticas de longo prazo, permanentes e universalizantes, que independem de condições como renda e inserção no mercado de trabalho.

Uma outra questão que carece ser modificada é a dimensão de controle dos pobres, que exige-lhes uma série contrapartidas. Cabe ressaltar que, uma das condições para a família receber o benefício é a cobrança de 85% de frequência escolar das crianças, quando a própria Lei de Diretrizes e Bases para a educação nacional prevê o mínimo de 75% de frequência, o que nos faz pensar que o controle sobre o pobre deve ser maior. Esta exigência de cumprimento de “condições” possui uma dupla face: aparece como estratégia para garantir que o benefício não se torne assistencialista, já que,

ao exigir dos beneficiários que os filhos freqüentem a escola e tenham a vacinação em dia, o programa garante condições mínimas de saúde e educação e estimula a demanda por esses serviços, que deve ser atendida pelos municípios (Bastagli, 2006).

Por outro lado, critica-se a exigência de condicionalidades em uma conjuntura que não oferece possibilidades para o seu cumprimento. A perversa articulação obrigatória entre acesso a serviços básicos e acesso a programas de transferência de renda funciona na verdade, para escamotear um problema que carece de outras soluções. A redução da evasão

e infrequência escolar, por exemplo, deveria ser pensada a partir da garantia de serviços públicos de qualidade. Ao contrário disso, os programas condicionados quando conseguem ampliar o acesso educacional a determinados segmentos, não modificam a situação do aproveitamento escolar, questão central que vem determinando a formação cada vez mais crescente de uma legião de analfabetos funcionais. O estabelecimento de condicionalidades possibilita ainda práticas de manipulação política, uma vez que os gestores públicos são avaliados por indicadores de resultados (como redução do índice de infrequência escolar). A melhora de determinados indicadores pode apontar evidências de um falso sucesso. Além disso, o fato dos domicílios apresentarem diferentes níveis de dificuldades de acesso aos serviços⁷⁷ permite que o cumprimento das condições seja mais difícil para uns do que para outros. O princípio de se considerar as singularidades dos diferentes territórios cai por terra, uma vez que todos eles são tratados com a mesma rigidez.

Outras experiências não baseadas em regras rígidas (que podem até excluir os mais pobres), como o Progressa no México, afirmam a possibilidade de avanços em termos de desenvolvimento sem a necessidade de controle e imposições de regras para a população⁷⁸. A experiência mexicana, apesar de estipular contrapartidas, na prática funciona sem a exigência de nenhum requisito. A frequência escolar das crianças deve ser informada pela família, com a importante diferença de que tal informação, além de ser auto declarada, não impede o recebimento do benefício mesmo em caso de infrequência escolar. De acordo com informações do site oficial do programa, este foi responsável pela diminuição de 53% da participação de crianças no trabalho agrícola, além de uma queda de 21% na desigualdade social entre 1994 e 2004 (PNUD, 2007)⁷⁹.

⁷⁷ A desigualdade de acesso imposta pela maior ou menor precarização da rede de serviços (educação, saúde, transporte, etc.) pode ser verificada não só entre diferentes regiões do país (Rio de Janeiro/RJ e Manari/ PE, por exemplo), mas também em um mesmo território, seja compreendido por cidades, zonas ou bairros (Rio de Janeiro/RJ e Japerí/RJ; Zona Oeste e Zona Sul; Centro e Santa Cruz).

⁷⁸ O Progressa atua na articulação de garantias diferenciadas (distribuição de renda para mães de famílias; bolsas de estudos; suporte para material escolar; pacote de serviços médicos e educacionais, etc.) para famílias em situação de extrema pobreza e abrange cerca de 5 milhões de famílias, estando presente em mais de 92 mil aldeias dos municípios mais marginalizados do México. Cf. <<http://www.oportunidades.gob.mx>>. Acessado em 23/07/2009.

⁷⁹ Bolsa Família eleva renda e falha em saúde. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (PNUD). Brasília, 17 dez 2007. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acessado em 04/11/2008.

Além da condicionalidade e da focalização, destacamos ainda, de maneira sintética, outros pontos relevantes que merecem mudanças:

- Sem uma linha oficial de pobreza no país, o programa teve o orçamento definido por pesquisas que estipularam os parâmetros de pobreza e miséria, não condizentes com as reais necessidades da população. Os cortes de renda, além de serem divergentes entre o PBF e o CadÚnico, não refletem as demandas sociais reais;
- A não inserção do programa no âmbito da seguridade social impede sua efetivação enquanto direito inserido no marco da proteção social. Além de não haver identidade entre o programa e a política de assistência social no próprio plano nacional, também as fundamentações legais destas duas políticas são excludentes: o PBF possui caráter temporário e não gera direito adquirido (Decreto nº 5209/2004) enquanto que a AS constitui-se enquanto um direito do cidadão e dever do Estado, pautada no princípio de universalidade (Lei 8742/1993);
- Mesmo com esta contradição, a maioria dos municípios insere o programa no âmbito das ações da política de assistência social, o que gera alguns equívocos: o PBF prevê a garantia de programas complementares, como alfabetização e geração de trabalho e renda. Sendo executado pelos municípios no âmbito da assistência social, tais ações refletem uma centralização desta política, que acaba ofertando com seus poucos recursos, programas que deveriam estar sendo garantidos por outras políticas. Isso reafirma a caracterização histórica da assistência social enquanto política generalista, que provê (um pouco) de tudo aos que não têm nada.
- O debate político em torno do programa apresenta grandes resistências para o seu avanço, evidenciando uma forte pressão pelo aumento de seu controle (condicionalidade) e sua redução (portas de saída);
- O programa não acompanha os custos de vida da população, uma vez que a alteração do valor repassado só é feita mediante determinação

governamental, o que, em cinco anos de execução deste aconteceu apenas duas vezes.

Em contraponto, cabe destacar as questões que fazem do programa um marco para a concretização de uma política de renda mínima (básica, cidadã, social, etc.) em consonância com aquela que defendemos ao longo deste trabalho (Biorenda):

- É uma importante medida de redistribuição de renda (que pode se tornar de retribuição, quando passarmos a considerar seus beneficiários enquanto produtores);
- A unificação de diferentes programas (vale gás, bolsa escola, etc.) além de ter possibilitado uma maior abrangência, efetivou formas de repasses únicos e mais transparentes. A unificação administrativa permitiu uma economia do custo operacional de R\$ 97 milhões/ano, correspondente a 3,8% do gasto total com a transferência de renda (Cohn, 2004);
- A inserção no programa se dá por meio de um cadastro nacional, que possui informações sobre as condições de vida e necessidades da população, podendo se constituir em uma poderosa fonte de dados capaz de subsidiar a formulação de políticas sociais.
- É um mecanismo de democratização dos direitos, inserido em um novo padrão de proteção social – que passou a ser necessário a partir das transformações societárias, que evidenciaram uma crise nos pilares da integração social via emprego;
- Possui abrangência nacional e embora focalizado, massificou o acesso a renda e às políticas sociais no país;
- O foco na família não deixa de ser um ponto positivo, uma vez que se pauta em uma ampliação de seu conceito - entendida como um grupo mais diversificado e complexo, como também rompe com a focalização das ações

públicas em indivíduos ou segmentos específicos. Contudo, o uso prático que se faz disso nem sempre é para ser comemorado⁸⁰.

As críticas ao Bolsa família ainda hoje, mesmo após 5 anos da execução do programa, giram em torno da falta de controle da frequência escolar das crianças de famílias beneficiárias. O assunto é tratado com divergências dentro do próprio governo: para o senador Eduardo Suplicy, o controle não é o fator mais importante do programa. Já o senador Cristóvam Buarque considera que a contrapartida exigida retira do Bolsa Família o caráter de benefício meramente assistencialista. Esta última abordagem, presente também nos discursos de setores da esquerda e da direita, corrobora de um pensamento conservador porque parece não desejar o desmonte do Estado de privilégios que é o Estado brasileiro. A crítica aqui se confunde: resvala-se entre o individualismo da direita e o corporativismo da esquerda, produzindo uma coisa só: um único discurso, a produção de certa maneira de pensar e viver.

Uma boa resposta a isso, que tentamos defender ao longo deste trabalho, seria inserir o Bolsa Família no interior de uma política que reconheça seu beneficiários como produtores. Em outras palavras, considerando que atualmente tempo de vida e tempo de trabalho perderam seus limites divisórios, tornando, portanto, a vida produtiva, é necessário pensar a transferência de renda enquanto garantia de uma Biorenda. Esta seria uma via que permitiria ao indivíduo “liberar-se da luta pelo pão cotidiano” (Moulier-Boutang, 2001:43) para, assim, buscar trabalhos que “não sejam formas degradantes de escravidão disfarçada” (*Idem*). Reconhecer a dimensão produtiva da vida garantindo um básico vital (para não falar em mínimos) deve ser a alternativa para a eliminação de medidas de administração da pobreza, como o que é defendido pelos críticos do Bolsa Família.

A grande vitória dos assalariados foi a extensão da proteção social a todos os trabalhadores e suas famílias. Hoje, o desafio é não apenas diversificar a proteção social e garanti-la a parcelas excluídas do emprego formal, como também e fundamentalmente, reconhecer como trabalho que garante direito à remuneração, todas as atividades que dentro ou fora do emprego formal e da produção material, garantem sua lucratividade. A garantia

⁸⁰ Muitas vezes o foco nas famílias acaba se reduzindo à responsabilização destas em relação ao provimento de uma “educação primária”.

incondicional da Biorenda permitiria combater a exclusão, possibilitando, ao mesmo tempo, condições de reprodução aos trabalhadores precários e, sobretudo, uma pressão sobre o mercado que permitiria levá-lo “a um regime não mais de pleno emprego, mas de outro emprego” (*Idem*).

BIBLIOGRAFIA

BASTAGLI, Francesca. Bolsa Família não é assistencialista. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. Brasília, 21 ago 2006. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acessado em 04/11/2007.

BELIK, Walter e GROSSI, Mauro Del. **O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil**. In: www.fomezero.gov.br. Acessado em 13/10/2008.

BLTIVINIK, J. e LAOS. E. H. **Pobreza y distribución del ingreso em México**. Siglo Veintiuno Editores, 2001.

BOUTANG, Yann. Moulher. A bioprodução. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**. São Leopoldo, 23 de abril de 2007, edição 216. PP 5-14 In: WWW.unisinos.br/ihu.

_____. Riqueza, propriedade, liberdade e renda no capitalismo cognitivo. In: **Revista Lugar Comum: estudos de mídia, cultura e democracia**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro/ NEPCOM, nº 13-14, jan-ago 2001, pp. 25-43.

COCCO, Giuseppe. **Trabalho e Cidadania: produção e direitos na era da globalização**, São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **As Multidões e o Império: Entre a Universalização da Guerra e a Universalização dos Direitos**. In: Vozes do Milênio, Ed. Griphus. Rio de Janeiro. 2002.

_____. Bio-Renda e mobilização produtiva. **Le monde diplomatique Brasil**. In: http://diplo.uol.com.br/_Giuseppe-Cocco_. 2007. Acesso em 23/11/2007.

_____. Neoliberalismo, sociedade civil e nova centralidade do trabalho. In: **Revista Praia vermelha**, UFRJ, Rio de Janeiro, 1999, v 01, nº 02, pp. 07 a 32.

_____. Democracia e socialismo na era da subsunção real: a constituição do comum. In: Guimarães, Juarez; Genro, Tarso; Cocco, Giuseppe; Carcova, Carlos M^a. **O mundo real: socialismo na era pós neoliberal**. L&PM, 2008, PP 55 a 91.

COHN, Amélia. Programas de Transferência de Renda e a Questão Social no Brasil. **Seminário Especial Mini-Fórum em homenagem aos 40 anos do Ipea**. Rio de Janeiro, setembro de 2004.

CAMPOS, Osmar. Soares. Bolsa Família não freia busca de emprego. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. Brasília, 15 ago 2008. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acessado em 04/11/2008.

DELEUZE, Gilles. **Conversações: 1972-1990**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992, p219-226.

FALEIROS, Vicente de Paula. Renda mínima: uma avaliação. In: SPOSATI, Aldaíza (Org.). **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997. PP 11-24.

FLORES, Joaquim Herrera. Os direitos humanos no contexto da globalização: três precisões conceituais. In: **Revista Lugar Comum – estudos de mídia, cultura e democracia**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Laboratório Território e Comunicação. LABTeC/ESS/UFRJ. Vol 1, n. 1 (1997) – Rio de Janeiro: UFRJ, n. 25-26, maio-dez 2008. PP. 39-71.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1977.

_____. O Nascimento da Medicina Social. In: **Microfísica do Poder – Organização, Introdução e Revisão Técnica** de Roberto Machado. Rio de Janeiro, Editora Graal, 5º ed., 1985 (p. 79 – 98).

FUMAGALLI, Andrea. Teoria economica, postfordismo e reddito di cittadinanza. In: **La democrazia Del reddito universale**. Caillé, A., Offe, C. Purdy, D. Parijs, P. V. Fumagalli, A. Bascetta, M. Bronzini, G. (orgs). Manifestolibri, Roma, 1997. PP 47-86.

_____. As contradições do sistema capitalístico e as novas contradições sociais. In: **Revista Lugar Comum – estudos de mídia, cultura e democracia**. LabTec/ ESS/ UFRJ – Vol 1, n. 1 (1997) – Rio de Janeiro: UFRJ, n 23-24 jan 2006 – abr 2008. PP 267 – 282

GORZ, André. **Misérias do Presente, Riqueza do Possível**, São Paulo: Annablume, 2004.

_____. **O Imaterial: Conhecimento, Valor e Capital**. Tradução de Celso Azzan Jr. São Paulo: Annablume, 2005.

HARDT, Michael. e NEGRI, Antônio. **O Trabalho de Dioniso - Para a Crítica do Estado Pós – Moderno**. Juiz de Fora/ MG: Editora UFJF, 2004.

_____. **Império**. Tradução de Berilo Vargas. 7ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2005.

_____. **Multidão. Guerra e democracia na era do Império**. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2006.

HEGEL. Georg. Wilhelm. Friedrich. **Linhas fundamentais da Filosofia do Direito ou Direito Natural e Ciência do Estado em Compêndio**. Tradução de Marcos Lutz Muller. Textos didáticos, 2ª edição, nº 21, setembro de 2000. Terceira parte: a Eiticidade. Segunda seção: a sociedade civil- pp. 05 a 115. Terceira seção: o Estado – pp. 03 a 24.

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil – esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo, ed. Cortez: Lima (Peru), Celats, 1982, parte I (pp. 29-123).

LAVINAS, Lena. **Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil.** Mimeo.

LAZZARATO, Maurizio, NEGRI, Antônio. **Trabalho Imaterial: Formas de Vida e Produção de Subjetividade,** Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001.

LAZZARATO, Maurizio. Para uma definição do conceito de biopolítica. **In: Revista Lugar Comum: estudos de mídia, cultura e democracia.** Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro/ NEPCOM, nº 5-6, 1998, pp. 81-96.

MARAZZI, Christian. **Notas sobre uma definição de bio-renda.** 2008. Mimeo.

MOULIER-BOUTANG, Yann. Riqueza, propriedade, liberdade e renda no capitalismo cognitivo. **In: Revista Lugar Comum: estudos de mídia, cultura e democracia.** Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro/ NEPCOM, nº 13-14, jan-ago 2001, pp. 25-43.

NASCIMENTO, Alexandre do. Controle dos pobres. **In: Revista Global Brasil,** nº 4. Rede Universidade Nômade, novembro/ dezembro/ janeiro de 2005. PP 8.

NEGRI, Antônio. **5 lições sobre Império.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

_____. **Exílio: seguido de valor e afeto.** São Paulo: Editora Iluminuras, 2001.

OLIVEIRA, Luciano. Os excluídos existem? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. **In: Revista Brasileira de Ciências Sociais,** nº 33 ano 12, Fevereiro de 1997. pp. 49 a 61.

ROQUE, Tatiana. Intermitentes. **In: Revista Global Brasil,** nº 2. Rede Universidade Nômade, maio/ junho/ julho de 2004. PP 34-35.

SOARES, Fabio Veras. Transferências condicionadas de renda. **In: Revista Desafios para o desenvolvimento.** Edição 25, agosto de 2006.

SUPLICY, Eduardo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta.** 4 ed, São Paulo: Cortez: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2006.

_____. **Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento.** Porto Alegre: L&PM, 2007.

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

URANI, André; COCCO, Giuseppe; GALVÃO, Alexander. (org.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália.** Tradução: Monié, Frédéric; Aguiar, Eliana; Campos, Maria S. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. O Silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês & PEREIRA, Potyara. (org.), **Política Social e Democracia**, Cortez/UERJ, RJ, 2001.

VIRNO, Paolo. **Gramática da Multidão. Para uma análise das formas de vida contemporânea**. Tradução para o português: Leonardo Retamoso. Palma Santa Maria, RS, Brasil. Setembro de 2003.

VERCELLONE, Carlo. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**. São Leopoldo, 23 de abril de 2007, edição 216. PP 16-21 In: www.unisinos.br/ihu. Acessado em 17/05/2007.

_____. O debate sobre renda social garantida na Europa. In: **Revista Global Brasil**, nº 8. Rede Universidade Nômade, março/ abril/ maio de 2007. PP 14-15.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília. 2004.

BRASIL. **Lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 07 de dezembro de 1993**. Dispões sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001**. Cria Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003**. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA.

BRASIL. **Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004.

BRASIL. **Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004**. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BRASIL. **Portaria GM nº 2.246, 18 de outubro de 2004**. Institui e divulga orientações básicas para a implementação das Ações de Vigilância Alimentar e Nutricional, no âmbito das ações básicas de saúde do SUS em todo o território nacional.

BRASIL. **Portaria Interministerial N° 3.789, de 17 de novembro de 2004.** Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas as condicionalidades das famílias beneficiárias do PBF.

BRASIL. **Portaria Interministerial N° 2.509, de 18 de novembro de 2004.** Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas as condicionalidades das famílias beneficiárias do PBF.

BRASIL. **Portaria GM/MDS N° 551, de 09 de novembro de 2005.** Regulamenta a gestão das condicionalidades do PBF.

BRASIL. **Portaria N° 555, de 11 de novembro de 2005.** Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do PBF.

BRASIL. **Decreto n° 3.877, de 24 de julho de 2001.** Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.

BRASIL. **Decreto n° 4.102, de 24 de janeiro de 2002.** Regulamenta a Medida Provisória n° 18, de 28 de setembro de 2001, relativamente ao Auxílio-Gás.

BRASIL. **Decreto n° 4.551, de 27 de dezembro de 2002.** Dá nova redação ao art. 4° do Decreto n° 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o Programa Auxílio-Gás.

BRASIL. **Decreto n° 5.209, de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei n° 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto n° 24.702, de 8 de outubro de 2004.** Cria o Grupo Intergestor para os fins que menciona e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto N° 6.135, de 26 de junho de 2007.** Dispõe sobre o Cadúnico para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto N° 6.392, de 12 de março de 2008.** Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

BRASIL. **Decreto N° 6.491, de 26 de junho de 2008.** Dá nova redação ao art. 19 do Decreto N° 5.209.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Informe N° 114. 15 de fevereiro de 2008** - Atenção para os prazos e procedimentos para os recursos contra sanção por descumprimento de condicionalidades.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Informe N° 115 de 22 de fevereiro de 2008** - Conheça as regras para atendimento de jovens de 16 e 17 anos pelo Bolsa Família.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Informe N° 118 de 13 de março de 2008** - Benefício Variável Jovem. Saiba mais sobre o BVJ.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Informe N° 121 de 04 de abril de 2008** - Conheça os relatórios disponíveis no CadÚnico.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Informe N° 126 de 23 de maio de 2008** - Atenção para as ações do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único durante o período eleitoral de 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Informe N° 127 de 27 de maio de 20** - Começa segunda fase da inclusão bancária dos beneficiários do PBF.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Informe N° 129 de 17 de junho de 2008** - Famílias com crianças ou adolescentes não localizados no acompanhamento da frequência escolar podem perder o benefício do Bolsa Família.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Informe N° 134 - 17 de julho de 2008** - Ações de cadastramento e de gestão de benefícios do Programa Bolsa Família continuam durante o período eleitoral.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Informe N° 135 de 24 de julho de 2008** - MDS esclarece sobre estimativa de famílias pobres dos municípios e concessão de benefício do PBF. Errata BPC.

BRASIL. **Instrução Operacional Conjunta Senarc-SNAS/MDS n° 02, de 31 de julho de 2007** - Divulga procedimentos operacionais para o cadastramento de idosos com 60 anos ou mais, com renda individual mensal igual ou inferior a 2 salários mínimos e sem meios de comprovação de renda, para emissão da Carteira do Idoso.

BRASIL. **Instrução Operacional SENARC/MDS n° 12, de 3 de fevereiro de 2006** - Divulga aos municípios orientações sobre a repercussão automática de alterações cadastrais do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.

BRASIL. **Instrução Operacional Senarc/MDS N° 20, de 14 de dezembro de 2007** - Divulga aos municípios orientações sobre o preenchimento das informações referentes aos novos campos constantes na versão 6.0.5 do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do CadÚnico.

BRASIL. **Medida Provisória n° 2.206, de 10 de agosto de 2001**. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde – Bolsa Alimentação, e dá outras providências.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)