

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
MESTRADO EM SOCIOLOGIA

POLÍTICAS SOCIAIS EM GOIÁS (1995-2002):
OS PROGRAMAS CESTA BÁSICA DE ALIMENTOS E RENDA MÍNIMA

Mestranda: Mary-Nise Faria
Orientadora: Prof^a Dr^a Denise Paiva Ferreira

Goiânia
2005

MARY-NISE FARIA

POLÍTICAS SOCIAIS EM GOIÁS (1995-2002):
OS PROGRAMAS CESTA BÁSICA DE ALIMENTOS E RENDA MÍNIMA

Dissertação apresentada ao Mestrado em Sociologia do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Área de Concentração: Sociologia Política
Orientadora: Profa. Dra. Denise Paiva Ferreira

Goiânia
2005

MARY-NISE FARIA

POLÍTICAS SOCIAIS EM GOIÁS (1995-2002):
OS PROGRAMAS CESTA BÁSICA DE ALIMENTOS E RENDA MÍNIMA

Dissertação defendida aprovada em 29 de agosto de 2005, pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Prof^a. Dra. Denise Paiva Ferreira (FCHF/UFG)
Orientadora

Prof. Dr. Álvaro Augusto Comin (USP)

Profa. Dra. Marta Rovey Souza (FCHF/UFG)

Profa. Dra. Maria do Amparo A. Aguiar (FGHF/UFG)
Suplente

AGRADECIMENTOS

Este trabalho só foi possível porque muitas pessoas contribuíram para sua realização. A elas, os meus agradecimentos.

A minha família, pelo apoio, pela experiência de vida, pela compreensão e interesse em ver realizado este estudo.

À Denise Paiva Ferreira, minha orientadora, por suas críticas e sugestões valiosas, acompanhadas sempre de compreensão e incentivo. Tudo isso me permitiu superar parte das minhas limitações.

Aos professores do Departamento de Ciências Sociais, em especial do Curso de Mestrado em Sociologia, responsáveis pelos conhecimentos que auferi.

Aos membros da banca do exame de qualificação: professores Doutores Marta Roverly Souza (UFG) e Carlos Marcos Batista (UNB) e de defesa: professores Marta Roverly Souza (UFG) e Álvaro Augusto Comim (USP), pelas análises e significativas contribuições que abriram novas perspectivas e possibilidades para este trabalho.

À Rosana, à Heloisa, à Juliana, à Fabiana, à Elaine e à Ana Julia, pelo diálogo enriquecedor durante a conquista dos nossos objetivos.

À Universidade Federal de Goiás, por ter-me possibilitado chegar até aqui.

Ao Serviço Social do Comércio (SESC), em Goiás, por flexibilizar o meu horário de trabalho para frequentar o curso e realizar a pesquisa empírica. O conhecimento teórico-prático adquirido se reveste de grande significado para o meu desenvolvimento pessoal e profissional. Aos colegas de trabalho, em especial a Lucimar Maria Mota pela colaboração na formatação final do trabalho e a Jamile de Sales Branco, pela colaboração na transcrição e digitação de entrevistas realizadas.

À equipe de gerentes, assessores, coordenadores e chefias da Secretaria de Cidadania – envolvida direta e indiretamente com os programas desta investigação – , pela atenção e disposição cordial em ceder parte de seu tempo para prestar entrevistas e informações possíveis e significativas para a realização deste trabalho.

À Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN), em especial às equipes nas áreas da biblioteca, do planejamento, da estatística e do orçamento.

A Agência Goiana de Administração de Negócios Públicos (AGANP), por ter disponibilizado dados importantes para as discussões.

Enfim, a todas as pessoas que direta e ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho analisa uma política social do governo, na área de assistência social, implementada e efetivada em Goiás no período de 1995 a 2002, sob a ótica de dois programas: Apoio às Famílias Carentes (1995 a 1998) e o Renda Cidadã (1999 a 2002). Nessa análise, estabelecem-se as semelhanças e as diferenças entre os desenhos dos dois programas, bem como os possíveis avanços e inovações introduzidos no cenário das políticas sociais de governo em Goiás, especialmente num momento de descentralização das políticas sociais no país. Para análise e discussão fez-se a revisão da literatura, buscando as diferentes abordagens acerca das condições históricas e as perspectivas pertinentes às políticas sociais e programas. O estudo de caso, como técnica de abordagem empírica para análise do problema de pesquisa, permitiu a utilização das seguintes técnicas de pesquisa: entrevistas semi-estruturadas, pesquisa documental, uso de dados estatísticos e observação. Os resultados indicam um avanço dos mecanismos e da forma de efetivação de políticas e programas sociais em Goiás. Não se tem dúvida de que tais programas buscaram contribuir para a melhoria de vida das famílias carentes, todavia, apesar da importância deles, num contexto de carência, há indicações de que eles não conseguiram alcançar a totalidade do público-alvo em Goiás – as famílias carentes com até um salário mínimo. De certa forma, deparam com limites e desafios para ampliar o alcance e os objetivos para enfrentamento da pobreza no estado. Esse quadro persistente de pobreza, não só em Goiás, mas em todo Brasil, revela que muito ainda há para se fazer, para que se minimize as desigualdades sociais, sobretudo a pobreza.

Palavras-chave: Goiás – políticas sociais; programas sociais; renda mínima.

ABSTRACT

This study analyzes a governmental social policy, implemented in Goiás from 1995 to 2002. The study focus on two programs: Apoio às Famílias Carentes (1995 to 1998) and Renda Cidadã (1999 to 2002). Through this analysis, the similarities and the differences between the design of the two programs, as well as the possible advances and innovations introduced into the scenario of the governmental social policies in Goiás were established, specially during a moment of decentralization of the social policies in the country. For the purpose of analysis and discussion, a reexamination of the literature was done in order to achieve the various approaches concerning historical conditions and the proper perspectives of the social policies and programs. The case study, as an empiric approach technique for the analysis of the main point of research, allowed the use of the following research techniques: semi-structured interviews, documental research, use of statistical data and observation. The results show an advance both of the mechanisms and the form of implementation of social policies and programs in Goiás. There is no doubt that such programs have the goal of improving the lives of destitute families. However, despite their importance in a context of destitution, there are indications that they were not able to reach the totality of the target public in Goiás – destitute families who earn one minimum salary or less. As a consequence, it became difficult to achieve the goals of fighting against the poverty in the State. This persistent scenario of poverty, not only in Goiás, but in the whole country of Brazil, shows that there is a great deal of work left to do in order to minimize the social differences, specially poverty.

Key words: Goiás – social policies; social program; minimum income.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Síntese das características e especificidades do Programa de Apoio às Famílias Carentes.....	46
Quadro 2	Síntese das características e especificidades do Programa Renda Cidadã.....	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Faixa etária dos chefes de famílias participantes do Programa Renda Cidadã, por sexo	70
Tabela 2	Chefes de famílias participantes do Programa Renda Cidadã, segundo o nível de escolaridade e sexo	71
Tabela 3	Chefes de famílias participantes do Programa Renda Cidadã, que estudam ou não, segundo o sexo	71
Tabela 4	Condição de trabalho dos chefes das famílias participantes do Programa Renda Cidadã, segundo o sexo.....	72
Tabela 5	Chefes de famílias participantes do Programa Renda Cidadã, segundo o local de nascimento, por sexo	73
Tabela 6	Número de dependentes das famílias participantes do Programa Renda Cidadã, por faixa etária	74
Tabela 7	População, indicadores socioeconômicos e famílias atendidas pelos Programas de Apoio às Famílias Carentes e Renda Cidadã - 1995 a 2003 no estado de Goiás	85
Tabela 8	Receita líquida e despesas realizadas com a área de assistência social e com os Programas de Apoio às Famílias Carentes e o Renda Cidadã – 1995-2003 no estado de Goiás.....	86

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	02
Capítulo 1	
CIDADANIA E POLÍTICAS SOCIAIS: REVISITANDO A LITERATURA	05
1.1 As diferentes abordagens: uma perspectiva histórica	05
1.2 A política social no Brasil: tendências gerais de desenvolvimento	15
1.3 Análise política e desenho de uma política: discussão conceitual	21
1.4 Política pública, política social, assistência social e programas: definição dos conceitos utilizados	23
1.5 Procedimentos metodológicos da pesquisa	27
Capítulo 2	
OS PROGRAMAS DE APOIO ÀS FAMÍLIAS CARENTES E RENDA CIDADÃ: CARACTERIZAÇÃO GERAL	31
2.1 As políticas e programas sociais em Goiás: uma breve retrospectiva	31
2.2 Programa de Apoio às Famílias Carentes (1995 -1998)	35
2.3 Programa Renda Cidadã (1999 -2002): uma política social de renda mínima ..	47
Capítulo 3	
OS PROGRAMAS DE APOIO ÀS FAMÍLIAS CARENTES E RENDA CIDADÃ NUMA PERSPECTIVA COMPARADA	59
3.1 Semelhanças entre os critérios básicos e de elegibilidade	62
3.2 Diferenças, inovações e avanços	64
3.3 Problematisando alguns critérios e especificidades	69
3.4 A focalização e a insuficiência no atendimento	84
Capítulo 4	
OS PROGRAMAS SOCIAIS EM GOIÁS E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	93
4.1 Educação como estratégia para enfrentamento da pobreza	95
4.2 A ausência dos mecanismos de acompanhamento e avaliação	96
4.3 A importância de um cadastro único	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
REFERÊNCIAS.....	106

INTRODUÇÃO

As transformações sociais ocorridas no Brasil, especialmente nas últimas décadas, possibilitaram, entre outros fatores, crescimento econômico, avanços tecnológicos, rapidez na comunicação, conforto e qualidade de vida. Entretanto, em meio a esse cenário promissor, evidenciam-se problemas sociais que tornam o Brasil um país marcado por desigualdades, em níveis elevados e persistentes, entre ricos e pobres. Enquanto parte da população tem sido favorecida por melhorias socioeconômicas, a maioria tem sido excluída da riqueza socialmente produzida.

Desse modo, a complexidade da desigualdade social e da pobreza tem sido não apenas tema de discussões, mas objeto das políticas sociais como um caminho para o enfrentamento da situação. Essas políticas têm sido efetivadas por meio de programas sociais promovidos por diferentes instituições governamentais e organizações da sociedade civil.

Goiás, assim como alguns outros estados da federação, tem apresentado um crescimento econômico significativo. Não obstante, há constantes registros de desigualdade e de agravamento da exclusão social, que se mantém, apesar das diferentes políticas sociais criadas e dos programas sociais efetivados, em razão do aumento da pobreza.

Constituem objeto deste trabalho dois programas sociais: Apoio às Famílias Carentes, no período de 1995 a 1998 e o Programa Renda Cidadã, no período compreendido entre 1999 e 2002. Ambos foram efetivados e gestados pelas Secretarias de Solidariedade Humana e de Cidadania e Trabalho, respectivamente. Por meio desses programas, busca-se analisar a política social de governo, na área de assistência social, implementada e efetivada em Goiás no período de 1995 a 2002.

Este estudo se ancora na busca de respostas para as seguintes questões: em que medida os desenhos desses dois programas sociais implementados e efetivados no período de 1995 a 2002 são semelhantes ou diferentes entre si? e

Quais as possíveis inovações e avanços que ambos introduziram, ou não, no cenário de políticas sociais de assistência em Goiás ?

O interesse por esses dois programas para um estudo de caso se deve ao fato de terem sido criados no contexto nacional de descentralização de políticas sociais de âmbito federal. Acrescente-se ainda que ambos foram instituídos sucessivamente, em gestões de diferentes governos, como prioridade número um e em caráter emergencial, para efetivar a política social de assistência social de combate à pobreza, em todos os municípios goianos.

Se o objetivo é contemplar e analisar uma política social governamental, a relevância deste estudo, à luz de dois programas de governo, se justifica por algumas razões. Primeiramente, a análise pelo ângulo desses dois programas permite explorar o desenho de um programa social. Segundo, o fato de os programas fazerem parte de uma política social do governo de Goiás permite não só iluminar a análise na área de assistência, especialmente num momento singular de enfrentamento da pobreza num contexto de descentralização das políticas sociais no país, mas também obter um quadro analítico das características, do papel e da importância dos programas sociais no tocante ao enfrentamento da pobreza.

O texto desta dissertação está organizado em quatro capítulos. No primeiro, é feita uma revisão da literatura acerca das políticas e programas sociais, enfatizando algumas concepções inerentes a essa discussão ao longo do tempo, os procedimentos metodológicos da pesquisa e o desenvolvimento do trabalho de campo. Por fim, definem-se alguns conceitos que irão nortear o presente estudo.

O segundo capítulo contextualiza a política social de assistência em Goiás, ao longo do período de 1984 a 1994. A partir deste contexto, são caracterizados os desenhos dos programas Apoio às Famílias Carentes e Renda Cidadã.

No terceiro capítulo, desenvolve-se uma comparação entre os programas, identificando as inovações e os avanços que ambos introduziram no cenário de

políticas sociais de assistência em Goiás. Discutem-se também alguns dos critérios de elegibilidade e especificidades dos programas considerados problemáticos em relação ao avanço na concepção e os objetivos que ambos estabeleceram para o enfrentamento da pobreza em Goiás. Faz-se, ainda, uma análise do desempenho dos programas durante o período de 1995 a 2002.

O quarto capítulo discute os aspectos gerais e relevantes dos programas e o desafio das políticas sociais em Goiás, com base na literatura consultada, para que se possa analisar a política social em Goiás de forma mais abrangente.

Diversas razões justificam a elaboração deste trabalho: a principal delas se deve ao fato de não haver em Goiás estudos mais sistemáticos sobre esse tema. Ciente dessa lacuna, este trabalho se propõe a contribuir para o debate e para a produção de conhecimento sobre a política social de governo em Goiás, além de possibilitar uma reflexão sobre a temática.

Capítulo 1

CIDADANIA E POLÍTICAS SOCIAIS: REVISITANDO A LITERATURA

1.1 As diferentes abordagens: uma perspectiva histórica

O texto clássico de Marshall, *Classe social e cidadania*, publicado em 1949, é um dos primeiros a explicitar a relação entre política social e cidadania, ou seja, o surgimento da política social como uma decorrência da institucionalização dos direitos sociais, resultantes, por sua vez, do desenvolvimento dos direitos civis e políticos. Considerados interdependentes, esses direitos são amplamente utilizados ainda hoje como referência na discussão sobre cidadania, conquistada, à custa de uma luta social que abrangeu, aproximadamente, três séculos.

Ainda, de acordo com Marshall (1967), durante o século XVIII foram obtidos os *direitos civis* ou o *direito à liberdade individual* (os direitos de ir e vir, a liberdade de imprensa, de pensamento e fé, de propriedade, de concluir contratos válidos e de justiça). No século XIX, foram instituídos os *direitos políticos*, que inclui o direito de votar e ser votado e de participar das eleições na esfera política. Mais tarde, no século XX, foram conquistados os *direitos sociais*, que abarcam um mínimo de bem-estar social e econômico, de segurança, bem como o direito de participar da herança social.¹

O conceito moderno de cidadania, para Marshall, compreende o desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais. De acordo com esse princípio, quanto mais indivíduos são incluídos como cidadãos, menor desigualdade se verifica, ou quanto mais se restringe a participação cívica, política e social mais desigualdade se constata. Assim,

o método normal de assegurar direitos sociais é o exercício do poder político, os direitos sociais pressupõem um direito absoluto e um determinado padrão de civilização que depende apenas do cumprimento das obrigações gerais da cidadania. (MARSHALL, 1967, p. 86)

¹ Segundo Marshall (1967, p. 63,64 e 93), as instituições mais intimamente ligadas aos direitos sociais são o sistema educacional e os serviços sociais. Os serviços sociais identificados em sua obra referem-se principalmente aos serviços da assistência médica, habitação e educação. Para o autor, a educação pública é um pré-requisito para o crescimento dos outros direitos. Nos locais onde foi introduzida, a população pôde conhecer seus direitos e lutar por eles. A ausência da educação constituiu um dos principais obstáculos à cidadania civil e política.

Marshall reconhece a desigualdade social como inerente ao sistema capitalista. Segundo ele, a alternativa teórica encontrada para alterar esse estado de coisas, sem tocar nos seus princípios causadores, é através dos direitos sociais. Ou seja, cabe ao Estado garantir um mínimo de certos bens e serviços essenciais (como assistência médica, moradia e educação), para poder, assim, reduzir os excessos de desigualdades produzidas pelo sistema econômico. Para o autor, a política social não se constitui em um meio de igualar as rendas, ou de eliminar a pobreza, mas de minimizar seus efeitos. Caberia à economia, principalmente às políticas econômicas, ir além desse efeito atenuador.

Para Reis (1998), o texto de Marshall inaugurou uma nova era para o conceito de cidadania, pois tornou o seu uso corrente nas ciências sociais, e seu autor um dos mais citados na discussão sobre o tema. Segundo a autora, a tentativa de Marshall de formular uma seqüência histórica confere a seu discurso as características de uma teoria geral da mudança social.

Carvalho (2003), considera o modelo exposto por Marshall uma referência, opinião compartilhada por vários outros autores. Todavia, a lógica desse modelo não foi a mesma no Brasil. Tal como uma pirâmide invertida, afirma o autor, o Brasil apresenta uma diferença importante: a ênfase dada aos direitos sociais em relação aos demais direitos. Aqui os direitos sociais precederam aos demais, em relação à lógica inglesa. Antes mesmo que houvesse uma conquista e expansão dos direitos políticos, os direitos sociais, no país, foram sendo introduzidos, mas com baixa participação política e com reduzidos direitos civis. Isso afetou a natureza da cidadania e o tipo de cidadão, conforme analisa Carvalho.

A inversão na seqüência dos direitos, tendo os direitos sociais como base da pirâmide, reforçou, no Brasil, a supremacia do Estado sobre a sociedade civil. Houve uma excessiva valorização do Poder Executivo e uma desvalorização do Legislativo, conforme afirma Carvalho. Nesse caso, o Executivo passou a ser identificado como o poder mais importante, “na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como distribuidor paternalista de empregos e favores” (CARVALHO, 2003, p. 221), e a sociedade seu cliente. Essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação, sem passar pela

mediação da representação, é o que se identifica como “estadania”, em contraste com a cidadania. Os direitos não foram conquistados, mas distribuídos de “forma regulada” pelo Estado, como será visto mais adiante. Essa forma de organização da sociedade a que se refere Carvalho (2003, p. 223),

não significa uma ação contra o Estado em si, mas em direção ao Estado clientelista, corporativista. A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediário de favores pessoais perante o Executivo. O leitor vota no deputado em troca de promessas e favores pessoais; o deputado apóia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores [...] os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais.

Desse modo, a análise das políticas sociais – especialmente as de assistência social no Brasil – requer uma reflexão sobre alguns aspectos do desenvolvimento e das tendências do Sistema de Proteção Social ou do *Welfare State* no Brasil.² Assim, ainda que alguns autores apontem a formação de um Sistema de Proteção Social no Brasil, início de 1920, é a partir de 1930 que essa evidência se tornou mais clara, com ações voltadas para os trabalhadores do meio urbano. A instituição de um Sistema de Proteção Social no Brasil ocorre num período de grandes transformações socioeconômicas, que vai de 1930 a 1943, durante o governo Vargas.³ Naquele período, o país passa pela transição do modelo agroexportador para o modelo urbano-industrial. O Estado se constitui no sujeito principal do desenvolvimento econômico e, mesmo priorizando o mercado, assume o papel de promotor do bem-estar social com a provisão direta no campo da saúde, educação, habitação, previdência, programas de alimentação e transporte, dentre outras áreas.

² A partir da perspectiva de Silva (1996), utiliza-se aqui os termos Sistema de Proteção Social ou Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) para tratar, de modo geral, o conjunto de programas, serviços e ações sociais coordenados e articulados em âmbito nacional. Observa-se que *Welfare State* é definido de diferentes maneiras pela literatura, apresentando, portanto, diversos enfoques teóricos acerca das condições de surgimento e desenvolvimento do sistema de proteção social. Este pode ser compreendido, de modo geral, por uma atuação política do Estado voltada para o bem-estar da população, por meio de algum tipo de serviço ou renda. *Welfare State* é o termo mais corrente na literatura internacional.

³ Na área trabalhista, em 1931 foi criado o Departamento Nacional do Trabalho. Em 1932 decretou-se a jornada de oito horas no comércio e indústria, regulamentou-se o trabalho feminino, proibindo-se o trabalho noturno para mulheres e estabeleceu-se salário igual para homens e mulheres. Em 1932, regulou-se o trabalho de menores e criou-se a carteira de trabalho, documento de identidade do trabalhador. Em 1934, criou-se o direito de férias para comerciários, industriários e bancários. A Constituição de 1934 consagrou a competência do governo para regular as relações de trabalho, confirmando a jornada de oito horas. Em 1940, adotou-se o salário mínimo. Em 1941, criou-se a Justiça do Trabalho. Em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CARVALHO, 2003).

Ao analisar a política econômico-social dos governos no Brasil pós-30, Santos (1987a) identifica a existência de uma “cidadania regulada”. De acordo com o autor,

a cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. (SANTOS, 1987a, p. 68)

Isso significa que a cidadania no País era dissociada de um código universal de valores e direitos políticos ligados à comunidade, porque se limitava à inserção do indivíduo no sistema produtivo de estratificação ocupacional.

No decorrer do processo acima descrito, a cidadania tinha como referência o mercado de trabalho controlado pelo Estado e restrito ao meio urbano. Notadamente a constituição dos direitos sociais focalizou o trabalho, reconhecendo como cidadão e portador daqueles direitos apenas os trabalhadores formais inseridos no sistema produtivo. A identidade do indivíduo estava ligada a uma profissão, fato que o qualificava para o exercício dos direitos, principalmente os sociais. Desse modo, a política social fundamentada no princípio da “cidadania regulada” atingiu, de forma especial, somente aqueles trabalhadores que detinham uma posição na estrutura ocupacional e sindical controlada pelo Estado. Isso significava que ter uma profissão reconhecida por lei, uma carteira de trabalho assinada e pertencer a um sindicato era ser cidadão. Essa situação era confirmada e fortalecida pela legislação trabalhista e pelo sistema previdenciário.

Naquele contexto eram “pré-cidadãos”, conseqüentemente, todos os excluídos do processo de produção, ou seja, os pobres, em sua maioria, por não terem uma profissão legalmente reconhecida, regulamentada e não serem sindicalizados – grande parte deles compunha-se de trabalhadores autônomos, domésticos e rurais. As ações sociais eram pontuais e efetivadas em caráter circunstancial e precário, o que significa que a política social era privilégio de poucos e porque se fosse considerada como um direito seria estendido a todos. Com essa segmentação de direitos, a política social reforçou o seu caráter contributivo e ainda mais a desigualdade social.

Nos anos subseqüentes, observa-se uma continuidade desse quadro da política social, especialmente da assistência. Na década de 1950, o Estado desenvolvimentista fortaleceu a economia e o papel do Estado. O crescimento econômico resolveria os problemas sociais, principalmente a superação da pobreza. Todavia, isso não se concretizou, embora, em termos de desenvolvimento, tal projeto fosse bem-sucedido. Nos anos 60, especialmente a partir de 1964, os direitos civis e políticos foram restringidos pela repressão do regime autoritário. Em 1968, fala-se em “milagre econômico”, isto é, em crescimento econômico. Tem-se crescimento econômico, combinado com um desenvolvimento social extremamente desigual (SILVA, 2001).

Draibe (1989), ao analisar a relação entre Estado e mercado no campo social, durante o período que se estende entre os anos 70 e 80, classifica o *Welfare State* brasileiro como meritocrático-particularista, ou seja, o modelo Estado de Bem-Estar Social combinou o caráter ocupacional dos cidadãos com o caráter assistencial-meritocrático de distribuição de acessos aos serviços sociais. Ou melhor, fundamentou-se no pressuposto de que “cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades a partir do seu trabalho, com base no seu próprio mérito” (DRAIBE, 1989, p. 6). Esse modelo reconhece a necessidade da intervenção apenas parcial e complementar do Estado, por meio da política social, para corrigir as grandes distorções geradas pelo mercado ou por desigualdade de oportunidades.⁴

Durante o processo de redemocratização do país ocorrido entre os anos 70 e 80 assistiu-se a um processo de reorganização dos partidos políticos, bem como de atuação dos movimentos sociais e da Igreja, com o objetivo de ter acesso

⁴ Titmuss (apud DRAIBE, 1989, p. 6), utiliza a tipologia clássica sobre o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) e desenvolve três modelos, quais sejam: o *modelo residual e seletivo*, sendo aquele padrão de Welfare no qual a política social intervém apenas quando os canais “naturais” de satisfação das necessidades, representados pela família, pelo mercado, pelas redes comunitárias, mostram-se insuficientes para atender determinadas necessidades do indivíduo. A intervenção é temporária, enquanto durar a emergência, e é dirigida exclusivamente a grupos particulares de indivíduos pobres que não podem atender suas necessidades através dos mecanismos de mercado; *meritocrático-particularista* vigente no Brasil a partir dos anos 30. Por fim o modelo *institucional - redistributivista*, que concebe o sistema de proteção social como parte importante e constitutiva das sociedades contemporâneas, no qual a produção de bens e serviços sociais são garantidos a todos os cidadãos, quer por meio de renda mínima e/ou de um sistema público gratuito de prestação de serviços essenciais. Este é caracterizado mais pelo universalismo e é importante na redução do papel do mercado. “Apóia-se na premissa de que o mercado é incapaz de realizar, por si só, uma alocação tal de recursos que reduza a insegurança e elimine a pobreza, a atual ou a futura” (p. 6).

aos novos direitos e demandas sociais que viessem resgatar a então chamada dívida social no país, acumulada e acentuada durante o regime autoritário. Como decorrência do processo de transição política e da mobilização política de amplos setores da sociedade, novas demandas sociais foram formuladas e muitas delas contempladas pela Constituição Brasileira de 1988.⁵

Por meio da nova Constituição, instituiu-se oficialmente o Sistema de Seguridade Social, no Brasil, que incorporou saúde, previdência social e assistência social, como um direito que “será prestado a quem dele necessitar independente da contribuição à seguridade social”.⁶ Os direitos sociais como saúde e previdência social se tornaram universais a partir de então. Outra inovação trazida pelo novo marco institucional foi a reorganização do sistema federativo brasileiro, que definiu e especificou o papel dos entes federativos, isto é, União, estados e municípios. Redefiniram-se nesse cenário o papel e as atribuições na execução das políticas sociais, no país, com a introdução do modelo descentralizado na formulação, implementação e gestão. Com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 7 de dezembro de 1993, instituiu-se uma proposta explícita e reordenada dessas competências para os três níveis de governo.⁷ Daí por diante, coube ao governo federal a coordenação da política social de assistência social, enquanto os estados e municípios, reconhecidos como entes federados autônomos, ficaram encarregados de assumir a maior parte da responsabilidade pela execução dessas políticas.

A Constituição de 1988 apontou a possibilidade de universalização de políticas sociais com a perspectiva de mudanças no campo da proteção social de um sistema até então meritocrático-particularista centralizador, restrito a grupos da sociedade, como já foi mencionado, para um modelo próximo do institucional-redistributivo, no qual a produção de bens e os serviços sociais são garantidos a

⁵ Existe uma ampla literatura acerca do processo de transição política. Essas questões não serão discutidas no âmbito deste estudo. O que se pretende é chamar a atenção para o reordenamento do Sistema de Proteção Social, ocorrido no bojo da transição política.

⁶ A Constituição da República Federativa do Brasil garante a saúde como um direito de todos (art. 196), a Previdência Social (art. 201), atende, também aqueles que não contribuíram com pagamentos. Todavia, a Assistência Social é prestada aos necessitados (art.203), ou aos desamparados (art. 6º). Os usuários da assistência social serão aqueles “reconhecidos pela sociedade” como tal.

⁷ A Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 7 de dezembro de 1993, regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 (seção que trata da Assistência Social), reconhecendo a assistência social como política social de assistência social – direito do cidadão e dever do Estado –, como uma política de seguridade social não-contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativas públicas e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS, 1994, p. 7). Sobre o assunto ver também Arretche (2000) e Cunha (2002).

todos os cidadãos. Trata-se, assim, de um modelo de proteção social mais caracterizado pelo igualitário e universalista.

Entretanto, ao longo dos anos 90, essa perspectiva enfrentou vários obstáculos para efetivação. O novo Sistema Brasileiro de Proteção Social, que acenava em direção à universalização dos direitos, teve retrocessos nas ofertas de serviços sociais, especialmente nas áreas básicas. Dentre as dificuldades, podem-se mencionar as mudanças impostas pela ordem econômica mundial, as crises nas finanças públicas que preconizavam o ajuste fiscal e a reforma do Estado, que trouxe transformações evidentes no seu perfil e formato.⁸ O Sistema de Proteção Social, então recém-criado, se deparou com um cenário pouco favorável à sua plena implementação. Medeiros (2000, p. 3), ao analisar o tema, observa que, principalmente naquele período, “os debates na mídia sobre as políticas sociais mostraram mais uma preocupação com o equilíbrio orçamentário do que com seus impactos sociais”.

Assim, a política social no Brasil, como nos demais países da América Latina, de modo geral, passou a ser subordinada às imposições de ajustes estruturais com vistas à inserção na economia globalizada.⁹ Conseqüentemente a implementação e efetivação das políticas e programas sociais, especialmente de combate à pobreza, pautaram-se a partir daquele contexto, nos princípios de

⁸ Aqui não se faz uma discussão dos seus antecedentes e o diagnóstico dessa crise, apenas menciona-se o fato como um elemento que dificultou o aumento do investimento estatal em políticas sociais. Os pontos básicos na fundamentação da proposta da Reforma do Estado incluíam a crise fiscal que atingiu a estrutura do Estado, especialmente em princípios da década de 1970, crescendo nos anos 80. Essa crise impedia o Estado de dar continuidade às políticas sociais. Os gastos com a área social eram maiores que a receita do Estado, implicando problemas na gestão pública. Para retomar o caminho do desenvolvimento econômico e ampliar os ganhos sociais era necessária uma reforma no Estado. Foi criado, em 1995, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* com o objetivo de atingir áreas da administração federal (direta e indireta) e setores do Estado. A ênfase do discurso, tanto do presidente e de sua equipe, incluía entre as vantagens da reforma o seu caráter descentralizador. No tocante às políticas sociais, o Estado gerencial deixa de ser o responsável pela execução e assume o papel de regulá-las, fiscalizá-las e fomentá-las. CF. Batista (1998) e Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (2004).

⁹ De acordo com Silva (2001), a partir da década de 1990, as discussões das agências internacionais reconhecem que as medidas de ajuste estruturais assumidas na década de 1980 propiciaram aumento dos níveis de pobreza das populações latino-americanas e passam a propor, aos países do continente, uma estratégia de longo prazo para o enfrentamento da pobreza, procurando estabelecer uma nova relação entre política social e política econômica. Nessa discussão, o processo de desenvolvimento da América Latina se daria a partir da articulação de três elementos: transformação produtiva, reforma dos programas sociais e reforço da democracia. Essas idéias preconizavam o crescimento com equidade e a consolidação democrática como pressupostos para o desenvolvimento das políticas sociais nesse continente. Os eixos importantes na estruturação do sistema de proteção social na América Latina implicariam a preservação e geração de empregos de qualidade, ampla cobertura e boa qualidade dos programas sociais universais nas áreas de educação básica, saúde e nutrição, bem como a efetivação de programas emergenciais para a pobreza. No que se refere aos programas emergenciais para pobreza, estes, por sua vez, deveriam se integrar a ações nas áreas de saúde, educação, habitação, entre outros.

focalização, descentralização e privatização.¹⁰ Com a prioridade conferida ao ajuste econômico, as políticas sociais no Brasil tornam-se

dependentes do crescimento econômico, com recomendação de cortes nos gastos sociais, ocorrendo conseqüentemente desativação e redução de programas sociais, o que representa total abandono do movimento em direção à universalização e ampliação dos direitos sociais, que marcaram as lutas políticas dos anos 1980. Esse ideário preconiza que a intervenção do Estado, no campo social, seja restrita a ações focalizadas na extrema pobreza [...]. (SILVA, 2004, p. 27)

No Brasil, mais intensamente a partir dos anos 90, a implementação e a efetivação de políticas e programas sociais passam a ser direcionada aos segmentos mais pobres da população, lógica esta sustentada pela subordinação das políticas sociais às políticas macroeconômicas e às regras do mercado, contrário ao processo de desmercadorização.¹¹ Nesse sentido, apenas os mais pobres entre os pobres são vistos como público-alvo de políticas sociais focalizadas.

Nessa perspectiva, acredita-se importante explicitar a concepção de *focalização* utilizada neste trabalho:

A focalização significa o direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais considerados vulneráveis no conjunto da sociedade. [...], enquanto princípio orientador das políticas sociais, não se contrapõe à universalização de direitos sociais e, muito menos significa desmonte de direitos conquistados [...] requerendo relação de complementaridade e não de subordinação entre as políticas sociais e econômicas. Está centrada na responsabilidade social do Estado, requer ampla cobertura, boa qualidade dos serviços e demandas estruturas institucionais adequadas, pessoal qualificado e recursos suficientes para garantir a continuidade e a suficiência da cobertura das populações-alvo da intervenção. Trata-se, assim, de uma *discriminação positiva*.¹² (SILVA, 2001 p. 13-14)

No contexto da descentralização das políticas sociais a serem implementadas ganha mais força a concepção de políticas e programas sociais

¹⁰ O princípio da “focalização” enfatiza que os gastos sociais do Estado e suas ações não chegam, a não ser em pequenas proporções, aos setores pobres, sendo necessário redirecionar esses gastos aos mais pobres; o princípio da privatização se sustenta na diminuição do compromisso do Estado com as camadas de população que dispõem de recursos, levando-as adquirir no mercado os bens e serviços dos quais necessitam. Por fim, a descentralização da gestão e operação dos serviços é entendida como a abertura para financiamentos de serviços sociais pelos segmentos privados da sociedade e outros. Cf. Silva (2001).

¹¹ “A desmercadorização ocorre quando a prestação de serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado. [...] A desmercadorização fortalece o trabalhador e enfraquece a autoridade absoluta do empregador. É exatamente por esta razão que os empregadores sempre se opuseram à desmercadorização” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102).

¹² Segundo Silva (2001, p. 14), a *discriminação positiva* abrange os “grupos da população que estão demandando atenções especiais para permitir sua efetiva inclusão no acesso à riqueza e aos bens e serviços socialmente produzidos e se situarem num patamar de dignidade”.

formulados, implementados e sustentados no princípio da focalização do gasto social e direcionados para setores mais pobres. A descentralização posta pela LOAS, como foi visto, significava distribuir poderes de gestão, democratização e participação. Com a crise, as ações de reforma do Estado, em princípio, se “distorceram” ou, pelo menos, passaram por uma redefinição.

Na perspectiva de Silva (2001, p. 154),

o princípio de descentralização, que orienta os programas, projetos e ações de enfrentamento à pobreza e às políticas sociais de modo geral, no Brasil, tem significado muito mais uma estratégia de repasse de responsabilidade do Estado nacional para os Estados subnacionais e para os municípios.

Arretche (2000), ao identificar alguns fatores determinantes no processo de descentralização das políticas sociais para os estados e municípios no Brasil, enfatiza que as mudanças instituídas no Sistema Brasileiro de Proteção Social pela Constituição de 1988, com as transferências de gestão para os estados e municípios, ocasionaram profundos impactos nessas subunidades nacionais.¹³

No que se refere ao plano político-institucional, União, Estados e municípios passaram a ter novas responsabilidades e desfrutar de autonomia que não dispunham no período anterior. Esta autonomia é fruto do processo de redemocratização. Todavia, conforme observa, Arretche (2000, p. 17), no plano econômico, social e administrativo, as novas atribuições se constituíram em um peso para os estados e municípios brasileiros, por serem “profundamente desiguais entre si, seja no que diz respeito às suas capacidades econômica e fiscal, seja no que diz respeito à capacidade administrativa para a gestão de suas políticas sociais”. Essa situação atinge especialmente os municípios pequenos com baixa capacidade econômica, dependentes de recursos fiscais e sem experiências administrativas e burocráticas. Os estados menos desenvolvidos e mais pobres também sofrem as consequências mencionadas.

¹³ A análise de Arretche examina o papel dos seguintes fatores no processo de descentralização: atributos estruturais das unidades locais de governo (capacidades econômica, fiscal e administrativa), atributos institucionais das políticas (regras constitucionais, regras de engenharia operacional e legado das políticas prévias) e fatores ligados à ação política (relação entre Estado e sociedade e as relações intergovernamentais). Não se discutem aqui esses fatores, apesar de serem, sem dúvida, elementos importantes nesse processo de descentralização. Para Arretche (2000, p. 16), “descentralização” significa genericamente a “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais”. De acordo com a autora, é indiferente se a descentralização da política sob análise toma forma da estadualização e/ou da municipalização. A sua noção de “local” estará, na verdade, referida à unidade de governo para a qual se pretende transferir as atribuições.

É certo que alguns estados e municípios dispunham, à época da descentralização – e ainda hoje – de atributos estruturais que lhes permitiam assumir a gestão de políticas sociais sem incentivos derivados de estratégias de indução advindas dos níveis mais abrangentes de governo. Porém, a grande maioria caracterizava-se e ainda se caracteriza por baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências fiscais e fraca tradição administrativa. Para o cumprimento das novas determinações constitucionais, muitos estados e municípios tiveram de organizar apressadamente os seus sistemas locais de políticas sociais, sem, muitas vezes, dispor de condições financeiras e gerenciais e de infra-estrutura (pessoal, espaço físico experiência burocrática e outros meios) necessárias para viabilizar e efetivar as novas responsabilidades de gestão das políticas e programas sociais no âmbito local.

Chega-se, então, aos anos 90, com acúmulo de problemas sociais, elevado grau de demandas sociais, recursos públicos reduzidos, sobretudo um sistema de proteção social caracterizado por problemas, tais como: descontinuidade das políticas sociais e programas, falta de sintonia entre os formuladores, implementadores e executores das políticas e programas sociais e o público-alvo, superposições de objetivos, indefinições de público-alvo, escassas dotações orçamentárias e ineficiência na aplicabilidade desses recursos e, sobretudo, ausência de um sistema de acompanhamento e de avaliação desses programas capaz de redirecionar ações para se ter mais impacto, efeitos e resultados (SILVA, 2001, 2004; LAVINAS, 2004)

Durante a década de 1990, presenciou-se, então, o confronto entre as expectativas de implementação de políticas sociais que viessem concretizar os direitos conquistados e assegurados pela Constituição de 1988 e as limitações políticas de infra-estrutura, técnicas e orçamentárias para sua implementação.

Assim, até aqui se descreveu o cenário da implementação das políticas sociais no Brasil, numa perspectiva histórica. É inegável, como foi demonstrado, que as mudanças instituídas pela Carta Constitucional foram significativas e representaram avanços importantes, como a descentralização, a criação de um Sistema de Proteção Social e a regulamentação dos direitos, em relação ao padrão

brasileiro de proteção social até então vigente. Todavia, vários problemas vão ainda persistir, como se vê em seguida.

1.2 A política social no Brasil: tendências gerais de desenvolvimento

O Brasil, como outros países em desenvolvimento, tem como uma de suas características um capitalismo moderno, marcado, ao longo de sua história, pela alta concentração de renda. Esse estado de coisas produz e reproduz uma profunda desigualdade social que se manifesta de várias formas – entre elas, na pobreza –, à medida que exclui parcela da sociedade do processo produtivo e lhe dificulta o acesso a bens e serviços necessários à sua própria reprodução e sobrevivência.

Conforme afirma Medeiros (2003, p. 28), “a desigualdade no Brasil não só é alta, como também extremamente estável, uma indicação clara de que o problema não é circunstancial, mas uma característica estrutural da sociedade brasileira que vem marcando sua história nas últimas décadas.” Tal situação pode ser comprovada por meio do coeficiente de Gini, que tem permanecido estável, mas num patamar elevado.¹⁴

Nesse cenário, políticas e programas sociais, com caráter assistencial, voltados para população carente, têm sido, ao longo dos anos, implementados e efetivados no país, em áreas “clássicas” de políticas sociais, tais como: educação, assistência social, saúde, ou habitação. Porém, tais políticas não conseguiram provocar uma mudança mais profunda, ou algo que fosse capaz de minimizar os elevados índices de desigualdade social.

Segundo Arretche (2000, p. 169), “[...] dadas as dimensões da pobreza brasileira e a natureza essencialmente não-redistributiva de nosso Sistema de Proteção Social, todas as áreas de políticas sociais têm um expressivo segmento de programas de caráter assistencial”. Ainda, conforme a autora, o que se

¹⁴ Há outros índices para se analisar a desigualdade, mas o de Gini ainda é o mais comumente empregado. O Coeficiente de Gini varia entre *zero* (indica ausência de desigualdade) e *um* (representa a desigualdade máxima). O Brasil apresentou os seguintes índices de Gini: em 1992, 0,57; em 2000, 0,60; em 2001, 0,57 e em 2002, 0,56. De acordo com Jannuzzi (2001, p. 97) “cifras de 0,5 – como as atingidas pelo Brasil – já são tidas como representativas de um grau de extrema perversidade distributiva”. Cf. Revista Economia e Desenvolvimento (2004b, p. 30).

convencionou chamar de política de assistência social no Brasil pode ser caracterizado como uma agregação de programas implementados e efetivados por agências ou instituições governamentais que atuavam de modo fragmentado, descontínuo e desarticulado de ações efetivas, tanto no nível federal, quanto no estadual e municipal. Essa política desenvolve programas direcionados às camadas extremamente pobres, portanto, de caráter focalizado, sem qualquer pretensão de universalização ou mesmo de combate sistemático à situação de pobreza.¹⁵

Silva (2004), ao abordar a crise da sociedade salarial nos anos 90, enfatiza que as transformações contemporâneas no mundo do trabalho, com aumento dos trabalhos precarizados, temporários, instáveis e de baixa remuneração, e o mercado informal crescente, além de conseqüências de desemprego estrutural, levaram estudiosos a debater o problema e a identificar novas questões sociais decorrentes desse processo e a

necessidade de redimensionamento do *Welfare State*, cujos elementos básicos de sustentação – pleno emprego, crescimento econômico e família estável – ruíram com a sociedade do bem-estar social, não tendo seu desenho mais sustentação numa economia globalizada [...]. (SILVA, 2004, p. 35)

Isso significa que o desenho clássico do *Welfare State*, que abrange o seguro social representado pela contribuição dos trabalhadores com carteira de trabalho assinada, e “a assistência social, representada por serviços e auxílios sociais destinados a categorias sociais em dificuldades, não responde mais às novas questões sociais” (p. 36).

Esse cenário marcado por indicadores sugere níveis elevados de concentração de renda, desigualdade social, desemprego, pobreza de significativa parcela da população brasileira. Surgem, então, no Brasil, estudos e propostas de programas de renda mínima, os quais apontam uma nova tendência de desenho da política social brasileira e uma estratégia principal da política de assistência social do

¹⁵ No plano federal, até a década de 1990, a política de assistência social era gerida pela Legião de Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942, e pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), instituída, com a extinção do Serviço de Assistência ao Menor, criado em 1941 e cuja atuação caracterizou-se mais pelo caráter policial e punitivo do que assistencial. A Funabem foi extinta em 1990. Com a entrada de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, foi extinto, através de Medida Provisória, de 1/1/95, o Ministério do Bem-Estar Social e, com ele, a LBA. Foi criada, então, a Secretaria de Assistência Social. Essas instituições/agências do governo federal atuavam sem articulação entre si, isto é, cada uma desenvolvia seus programas de forma independente (ARRETCHE, 2000).

sistema brasileiro de proteção social. Programa de Renda Mínima é a denominação dada aos programas que utilizam a transferência de recursos, em dinheiro, a famílias ou pessoas que não alcançam determinado patamar de renda para satisfazer um mínimo de satisfação às necessidades básicas.¹⁶ Tais programas objetivam melhorar a condição de vida, ou combater a pobreza, minimizando o quadro social de parcela da população.¹⁷

No plano internacional, o debate sobre renda mínima não é novo. Na Europa desenvolveu-se na década de 1980, conforme explicam Silva (1996, 2004) e Sposati (1997), mais precisamente num momento em que o modelo político de regulação social conhecido como *Welfare State*, ou Estado do Bem-Estar, entrou em crise em alguns países. Os programas de renda mínima se apresentaram como uma das alternativas entre os serviços sociais mínimos estatais de enfrentamento da pobreza.¹⁸

É importante salientar que tais programas adquirem importância, num momento de crise econômica, quer pelo avanço tecnológico que eleva a produtividade, reduz os postos de trabalho com a introdução de novas tecnologias e exclui cada vez mais mão-de-obra, quer pelo desemprego e pelas novas formas de gestão do trabalho, quer pelo processo de redução salarial resultante do processo de acumulação. Fica também evidente o pouco incentivo governamental à produção.

A argumentação em torno de programas de renda mínima é ampla e diversificada, não sendo aqui abordadas em profundidade. Entre as principais concepções identifica-se uma de tendência liberal que identifica a renda mínima

¹⁶ O termo “renda mínima” trata de um conteúdo diversificado. Há muitas variações do termo: renda mínima, renda mínima garantida, renda mínima de inserção, renda básica, renda social, renda mínima universal (SILVA, 1996; SPOSATI, 1997a; LAVINAS, 1998; VAN PARIJS, 1994). Ver, também site: <https://www.ets.ucl.ac.be/BIEN/BI/Definition.htm>.

¹⁷ A ideia da instituição de um “mínimo” pode ser identificada historicamente no Brasil com a criação do salário mínimo, em 1934, e com sua implementação em 1940, quando se estabeleceu uma renda mínima para garantir condições de alimentação, habitação e vestuário, entre outras necessidades do trabalhador e de sua família. Isso determinou o nível de ganho mensal em que todo cidadão brasileiro deveria se situar. Todavia, essa ação estava voltada para as pessoas legalmente inseridas no mercado de trabalho. A partir da Constituição de 1988, outros benefícios mínimos da previdência foram introduzidos e equiparados ao salário mínimo, observando critérios específicos, tais como: seguro-desemprego, aposentadorias para trabalhadores rurais e urbanos de caráter contributivo, auxílio a idosos e auxílio a deficientes, em princípio de caráter não-contributivo, em termos de mínimo. Ver Santos (1987a), Silva (1996), Sposati (1997a).

¹⁸ Surge um número crescente de intelectuais e organizações européias reunidas na Rede Européia de Renda Básica ou Basic Income European NetWork (BIEN). A BIEN foi fundada, em 1986, por um grupo de economistas, filósofos e cientistas sociais, para debater temas como renda mínima, imposto negativo, renda básica, entre outros. Entre seus fundadores incluem-se Phelippe Van Parijs, Clauss Offe e Guy Standing.

como um mecanismo compensatório eficiente no combate à pobreza crescente e ao desemprego de longa duração. A duração é ilimitada nessa concepção. A segunda, de perspectiva de natureza redistributivista da riqueza, é entendida como uma complementação de programas e serviços sociais já existentes. Sua duração é ilimitada. E, por fim, aquela que identifica a renda mínima como uma forma de inserção no mundo do trabalho ou em projetos de geração de renda. Nesse último caso, ocorre o acompanhamento do beneficiário, e sua duração é limitada (SILVA, 1996; VAN PARIJS, 1994).

Assim, nos diversos países em que o tema é discutido, surgem diferentes concepções sobre renda mínima, seja complementar, substitutiva ou universal. Tais discussões e concepções têm um ponto comum: o de buscar uma alternativa, em termos de uma política social, para superar os problemas de crise salarial e de desemprego – principalmente os ligados a pessoas com trabalho precário e aquelas que não têm trabalho –, do sistema de proteção social e das conseqüências mais visíveis de pobreza.

Em contraposição à renda mínima, Van Parijs (1994, p. 77) defende uma renda básica incondicional para todos. Para o autor, o mínimo universal de sobrevivência é entendido como medida distributiva de justiça social. Isto significa que todos os cidadãos deveriam ter o direito a um ganho mensal para sua sobrevivência, incondicionalmente, sem que, para isso, seja necessário declarar-se doente, incapaz, inválido, pobre, desempregado ou ser ou ter sido contribuinte. Desse modo,

uma renda básica é uma renda que não se restringe àquele que se dispõe a trabalhar, é disponível, é garantida independentemente da situação familiar e que não varia segundo o lugar de residência. [...] Uma renda básica, tal como a defini, pode não alcançar ou exceder o que se considera necessário para uma existência decente. (VAN PARIJS, 1994, p. 77)

Van Parijs (2000) esclarece ainda que a renda básica deve ser paga em dinheiro, e não em forma de bens ou serviços, de maneira regular e individualmente a cada membro da comunidade, em vez de a cada unidade familiar, tomada como um todo, ou a seu chefe. Como se pode observar, a discussão proposta por Van Parijs vai além da proposta da maioria dos programas de renda mínima existentes no Brasil.

Lavinas (1998) considera os programas de transferência direta de renda não-contributivos um mecanismo ágil de redução da desigualdade. De acordo com a autora, é indispensável que funcionem articulados a outros investimentos sociais, tais como: saneamento, moradia, educação, saúde. Para ela, os programas de renda mínima são formas de fortalecer a cidadania e de evitar a exclusão social. Para tal, devem promover a equidade social, aumentar também a eficácia do gasto e a eficiência das políticas, fazendo com que seus objetivos sejam alcançados.¹⁹

Dar renda em vez de dar alimentos é uma forma das menos onerosas e das mais eficazes, de se renovarem as políticas sociais de caráter compensatório, para que passem a agir eficientemente não só no combate de curto prazo à pobreza, mas também no combate à desigualdade, causa maior da miséria no Brasil. Redistribuir renda, em valores condignos com a situação de extrema precariedade de grande parte da população deste país, é a maneira mais certa e mais rápida de se dar início a uma verdadeira reforma social assentada na redução dos elevados níveis de desigualdade. (LAVINAS e GARCIA, 2004, p. 244)

Vantagens e desvantagens são apontadas na discussão acerca da instituição de renda mínima. Dentre as críticas destacam-se o desestímulo ao trabalho, o elevado custo do programa, a desonestidade na declaração de rendimento pelas pessoas, a corrupção governamental, o caráter assistencialista dos programas, o estímulo à informalização da economia, a desmobilização das lutas sociais pela melhoria das condições de vida. Incluem-se entre as vantagens: a liberdade dos beneficiários de escolher o que comprar com o dinheiro recebido, a partir do critério definido, a possibilidade de diminuição de fraude na administração do programa e a redução da burocracia. São ainda fatores positivos: a maior abrangência do programa, a maior fixação do homem na sua região e o fato de o recurso ficar no próprio município, o que movimenta a economia local (SILVA, 1996, p. 88).

No Brasil, as primeiras discussões sobre a instituição de um programa de garantia de renda mínima, como meio de combater a pobreza, datam da década de 1970. Segundo Fonseca (2001), o assunto somente começou a fazer parte da agenda e a se ampliar a partir de 1991, quando foi apresentado no Senado Federal

¹⁹ Palestra sobre renda mínima proferida por Lena Lavinas na Conferência Internacional "Renda Mínima: Discussões e Experiências", 1998. Ver no site <http://www.senado.gov.br/eduardosuplicy/Rendaminima/conferencia/livrolenalavinas.htm>.

o projeto de lei de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT-SP),²⁰ que propôs a instituição, no país, de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sob a forma de imposto negativo,²¹ o que lhe confere um caráter redistributivo.²² A partir dessa proposta, nos anos 90, os programas de renda mínima, ou seja, programas de transferência monetária para famílias pobres, começaram, mesmo que de forma restrita, a serem implantados no Brasil.

Esse debate ocorreu precisamente durante o processo de descentralização das políticas sociais no âmbito nacional, dando origem a iniciativas²³ de governos estaduais e municipais de adesão aos programas de renda mínima, com vistas ao enfrentamento da pobreza, buscando, com isso, atenuar situações de carências extremas e intoleráveis de desemprego, pobreza e fome.

O ano de 1995 constitui um marco na efetivação de experiências pioneiras em termos de Programa de Renda Mínima, em algumas cidades do país, com distintos formatos e denominações. Essas experiências surgem como opção de complementação de renda das famílias pobres.²⁴ É o caso das prefeituras municipais de Campinas (SP), com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de Ribeirão Preto (SP) com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, e do Distrito Federal, com Programa Bolsa-Família para a Educação. A partir daí, essas experiências se expandiram e programas de renda-mínima e bolsa-escola passaram a integrar a política social de governos estaduais e municipais.

²⁰ O Projeto de Lei nº 80/91 foi aprovado em sessão do Senado, em 16/12/1991, e recebeu o parecer favorável, em 13/6/1996, do então relator da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

²¹ O princípio do *imposto de renda negativo* é uma idéia inspirada em Milton Friedman, que sugere que aqueles que ganham acima de um determinado piso (linha de pobreza) paguem imposto de renda e os que ganham abaixo desse piso recebam uma renda mínima, em dinheiro ou seja, é um mecanismo de taxaço negativa. Se um indivíduo ganha uma renda líquida superior ao nível máximo de isenção, paga imposto de renda nas alíneas definidas. O indivíduo que vier receber renda líquida inferior ao nível mínimo de isenção recebe um imposto de renda negativo. Ver Fonseca (2001, p. 95).

²² Camargo (1998) argumentava que uma das formas de romper com o círculo da pobreza seria por meio de um complemento de renda às famílias pobres com crianças e adolescentes que estivessem freqüentando escolas. Com isso, condicionava-se a renda à educação e à necessidade de se ter uma família constituída para ter acesso ao programa, além de restringir o alcance da renda proposto por Suplicy, excluindo as famílias sem filhos. Para esse autor, uma renda mínima para todos seria difícil de ser efetivada num país como o Brasil, ao passo que essa proposta seria viável em razão dos custos baixos. Ver Fonseca (2001).

²³ Sposati (1997a, p. 117) identificou 76 propostas de projetos de programas de renda mínima no país, sendo que 82% deles eram propostas municipais, 17%, estaduais e 1%, nacional. "As propostas estão circunscritas às cidades e demonstram a busca de novas saídas para a sobrevivência do cotidiano que os gestores e parlamentares das cidades vêm buscando". Por meio de pesquisa de campo, Silva (2002) identificou 45 programas de renda mínima municipais e 11 estaduais em implementação no Brasil.

²⁴ Os textos aos quais se teve acesso citam a importância do trabalho sobre Renda Mínima desenvolvido pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas (Unicamp). Ver Fonseca (2001) e Silva (1996).

Os programas de renda mínima instituem uma modalidade de política social de discriminação positiva já praticada em outros países da Europa, como França Holanda e Espanha. Sustentam-se na complementação da renda ou no repasse de recursos financeiros para reforçar a renda familiar, como meio de minimizar o estado da pobreza. No Brasil, o público-alvo do programa não é o indivíduo, mas a família pobre com crianças e adolescentes vinculados à educação básica. Em geral, os critérios de elegibilidade e de prioridade para inclusão exigem: um teto de renda máxima familiar; a presença de crianças e adolescentes, sobretudo em idade escolar, freqüentando escolas; um tempo de moradia no estado, ou município; e um prazo de permanência no programa. A família deve se comprometer com a manutenção de seus filhos na escola, o que permite evitar ou minimizar o trabalho infantil, além de favorecer a elevação do nível de escolaridade das crianças e adolescentes, possibilitando-lhes, no futuro, o rompimento, de certa forma, com a reprodução intergeracional do ciclo da pobreza (CAMARGO, 1998; FONSECA, 2001; SILVA, 1996, 2004; LAVINAS, 2004).

1.3 Análise política e desenho de uma política: discussão conceitual

Para Dahl (1970, p. 20), a “análise política trata de poder, governo ou autoridade”. Assim entende-se que o termo “política” pode ser utilizado de diferentes formas e aqui ele é utilizado para designar o campo da política governamental, especificamente na área social.

Primeiramente considera-se que toda política governamental tem um ciclo composto por diversas fases que podem ser classificadas como: identificação do problema, agenda, programa, formulação, desenho, implementação e avaliação. Do ponto de vista analítico, para que exista uma política governamental, ou ciclo de uma política, pressupõe-se a existência de um problema para o qual essa política esteja direcionada, com a perspectiva de solucioná-lo. Tem-se aí o ponto inicial para uma intervenção. Existe, então, um momento anterior e outro posterior e nesse trajeto reside a ação do governo e do Estado. Se há um começo e um fim dessa ação governamental ou se existe um efeito, então essa ação pode e deve ser analisada e avaliada. Todavia, é importante mencionar que o fato de haver um problema social não significa que ele venha fazer parte da agenda governamental. Ele só se

transforma em política se entrar para a agenda e passar por etapas que o ciclo apresentar. Essa sequência constitui no modelo clássico para se pensar e analisar uma política governamental (ARRETCHÉ, 2001; DRAIBE, 2001; SOUZA, 2003).

Ainda que a discussão sobre o ciclo de uma política seja importante, ela não se aprofunda aqui, pois não é o objeto deste estudo. Deve, todavia, ficar claro que a análise de uma política frequentemente vai se referir a uma fase, pois é muito difícil algum trabalho contemplar as diversas fases de uma política ao mesmo tempo. Acrescenta-se ainda que cada uma das fases mencionadas anteriormente tem suas características e também seus problemas e questões específicas. Embora este estudo concentre-se na análise do desenho de programas ligados a uma política social do governo do Estado de Goiás, na área de assistência – uma das etapas do ciclo –, no período de 1995 a 2002, não se desconsidera a importância das demais etapas.

Convém ressaltar que a análise do desenho de uma política social trata do exame do modelo ou dos traços constitutivos dessa política, abrangendo ações, critérios de seleção, formas de atendimento, fontes de custeio, tipos de serviços prestados, entre outros aspectos e especificidades que caracterizam uma política. De acordo com Arretche (1999, p. 30), “busca-se reconstruir estas diversas características, de forma a apreendê-las em seu todo coerente e compreensível”. A autora explicita que, na prática, as possibilidades de desenho institucional de uma política nacional de saúde, por exemplo, podem assumir os mais diversos aspectos, seja das formas de relação entre o setor público e setor privado, formas de financiamento, tipos de serviços prestados e público-alvo. Assim sendo, para Arretche, a *análise política* difere da *avaliação de uma política*, porque esta última abrange a relação entre o esforço de implementar uma política e os seus resultados alcançados. Com isso, ela dispensa o exame da “operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise. Ela examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação [...], independente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis”.²⁵

²⁵Sobre a distinção entre essas modalidades de avaliação – e este trabalho entende que a análise não deixa de ser também um tipo de avaliação – Arretche (1999, p. 31) evidencia: “Ainda que numa análise de uma dada política [...] possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação desta política poderá atribuir prováveis causalidade entre um programa x e um resultado y. [...] não

A seguir aborda-se as concepções de Políticas Públicas, Políticas Sociais, Assistência Social e programas que nortearão este estudo.

1.4 Política pública, política social, assistência social, e programas: definição dos conceitos utilizados

Delimitar, de forma cabal no que consistem efetivamente as *políticas públicas, políticas sociais e política de Assistência Social* não é uma tarefa fácil, já que não há na literatura uma definição única, ou melhor, uniforme.²⁶ A literatura sugere várias definições e tipologias para classificar os termos mencionados. Nessas definições, os autores reconhecem que existem controvérsias e apontam para a necessidade de se compreender melhor a sua natureza e a sua lógica, bem como que os conceitos sejam flexibilizados sem se descaracterizarem. Deve-se considerar que o princípio de vários desses conceitos são os motivos que levam o governo a intervir no campo social, para formular e implementar políticas sociais e programas de assistência direcionados especialmente para segmentos especiais.

De acordo com Souza (2003, p. 7), a política pública é “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, *colocar o governo em ação*, e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como tal ação ou ações tomou certo rumo.” Para a autora, ao formular uma política pública, o governo busca traduzir seus propósitos em programas e ações, que por sua vez produzirão resultados no mundo real. Souza conclui que analisar políticas públicas significa, então, “enveredar por um terreno teórico-empírico que busca integrar quatro elementos: a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas ou implementadas.” É nessa acepção que as políticas públicas são compreendidas neste estudo.

Uma definição ampla de *políticas sociais* é dada por Laurel (1997, p. 153) como sendo “o conjunto de medidas, instituições que têm por objeto o bem-estar e

existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra. Sendo assim, é importante, tanto numa modalidade quanto noutra, a adoção de adequados instrumentos de análise e avaliação para que não se confunda opção pessoal com resultados de pesquisa”.

²⁶ Ver Marshall (1967), Santos (1987b), Draibe (1989), Laurel (1997), Pereira (2001) e Souza (2003).

os serviços sociais”. Usualmente as políticas sociais são entendidas como as de educação, saúde, habitação, saneamento básico, assistência social,²⁷ entre outras.

Pereira (2001, p. 225), por sua vez, define a política de assistência social como “a política de seguridade social que visa, de forma gratuita e desmercadorizada, contribuir para melhoria das condições de vida e de cidadania da população pobre”.

A literatura sugere não só variadas definições, mas também tipologias para classificar as políticas sociais. Santos (1987b, p. 58) propõe a classificação das políticas sociais em *preventivas, compensatórias e redistributivas*. A *política social preventiva* identifica-se como sendo a “política que impeça ou minimize a geração de um problema social grave”; como exemplo, o autor cita a educação, a nutrição, a habitação, o saneamento básico, a saúde pública, o emprego e o salário. A *política social compensatória* “compreende os programas que remediam problemas gerados em larga medidas por ineficientes políticas preventivas anteriores.” Por fim, a *política social redistributiva*, abrange “os programas que implicam transfência de renda dos patamares superiores para os inferiores da estratificação social”. É o caso do PIS/PASEP.

Dependendo da forma como se efetivam, as políticas sociais também se classificam em emergenciais, seletivas, focalizadas, residuais, casuais, direcionadas para populações pobre. Este trabalho entende como políticas sociais seletivas aquelas que não se aplicam a todos; focalizadas, aquelas que têm como alvo os mais pobres dentre os pobres; residuais, as que não são contínuas, e casuais, aquelas desenvolvidas por tempo determinado (CUNHA, 2002; SILVA, 2001, 2004).

Neste estudo, as políticas sociais de assistência social constituem um conjunto de medidas e programas sociais implementados como serviços ou benefícios, que têm a finalidade de atenuar as desigualdades sociais conjunturais e estruturais e podem ser desenvolvidos pelos governos, pelo Estado ou por outros

²⁷ Arretche (2002), ao analisar o processo de descentralização do Sistema Brasileiro de Proteção Social em seis estados brasileiros, focaliza cinco políticas sociais: saúde, habitação, saneamento básico, assistência social e educação.

organismos. As ações e os programas implementados pelo governo estão voltados para a redistribuição dos benefícios sociais, buscando melhorar as condições de vida da população no enfrentamento da pobreza.

Apoiando-se na concepção defendida por Arretche (2000, p. 36), este trabalho entende que *programa* é uma possível área de atuação do governo e do Estado, “no interior de uma dada área de política social”. Nesse entendimento, é praticamente impossível supor que um programa possa ser implementado inteiramente de acordo com o seu desenho e com os meios previstos, porque, muitas vezes, a distância entre os objetivos concebidos pelos formuladores do desenho do programa é grande, em razão das decisões que, em grande parte, são tomadas ao longo do processo, e o contexto em que são formulados, desenhados e efetivados.²⁸

Draibe (2001, p. 26), avalia que ambos, políticas e programas, têm vida própria, isto é, “nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, às vezes morrem”. Posto desta forma, pode-se dizer que eles têm um ciclo vital e nesse processo são decididos, formulados, desenhados, implementados e avaliados por pessoas, que, por sua vez, desempenham suas ações de acordo com valores, interesses, concepções ideológicas próprias, que são dificilmente consensuais ou coincidentes. Em suma, “o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensado como um campo de força, de embates, de conflitos, que se sucedem e se ‘resolvem’ ao longo do tempo” (p. 26). Ainda, segundo a autora, quanto mais complexo o problema, intrincado e contraditório também será o desenho do programa relativo ao problema que visa atingir. Isso porque nem sempre a equipe que levanta o problema é a mesma que implementa o programa. Problemas que não foram previstos na fase de formulação certamente levarão os

²⁸ No documento orientador do planejamento governamental *Formação de Multiplicadores do Novo Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão*, o termo “programa” é entendido, como “um conjunto articulado de ações (projetos, atividades, benefícios), envolvendo recursos para alcance de um objetivo comum. Esse objetivo é medido pela evolução de indicadores que possibilitem a avaliação da atuação governamental”. Ainda, de acordo com o documento, os programas governamentais são inseridos pelos governos em seus Planos Plurianuais, “visando a solução de problemas, o atendimento a uma demandas da sociedade e o aproveitamento de uma oportunidades de investimento”. Nesse caso, integram o planejamento, o orçamento e a gestão. O texto também enfatiza que os desenhos de programas que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade são tidos como *programas finalísticos* (ENAP, 2002, p. 11).

implementadores a realizarem adaptações no desenho original para que os objetivos possam ser alcançados.

Nessa perspectiva, Arretche (2001, p. 47-51) enfatiza que “um programa é, então, o resultado de uma combinação complexa de decisões de diversos agentes”. De acordo com a autora, um desenho não é perfeito porque sofre mutações, ou seja, o desenho inicialmente proposto pode não ser idêntico ao que se implementa, porque é o resultado de uma combinação complexa de decisões de diversos agentes. Isso implica que, “quanto mais complexo for o desenho de um programa, maior será a variedade de interesses e concepções envolvidos em sua execução e conseqüentemente, mais fortes serão as tendências à não-convergência de interesses”. Por essas razões, Arretche afirma que “desenhos de programas não são peças internamente coesas e ajustadas”. Nesse caso, é possível que alguma das especificações existentes no desenho de um programa possa não acontecer tal como formulado nos objetivos. É importante ter em mente que “a implementação de políticas e programas modifica o desenho original das políticas, pois esta ocorre em um ambiente caracterizado por continua mutação”. E ainda mais: que se deve também levar em consideração que são “os implementadores que fazem a política, e a fazem, segundo suas próprias referências”.²⁹ Portanto, o conhecimento desses fatores, relações e conseqüências institucionais, entre outros, pode contribuir para aumentar a probabilidade de se ter resultado satisfatório com um determinado programa.

É importante explicitar que a concepção de pobreza que orienta esta pesquisa abrange “aqueles que, de certa forma permanente ou transitória, estão privados de mínimo de bens ou mercadorias necessárias à sua conservação e reprodução social” (YAZBEK, 2003, p. 23). Para essa autora, pobreza é também uma categoria política que aponta a limitação de direitos diversos.

Em suma, este estudo não trata de avaliação de resultados de políticas e programas sociais. Porém, acredita-se importante mencionar aqui também os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, substancialmente utilizados em

²⁹ Nesse caso, pode ocorrer que, embora conheçam e concordem com os objetivos do programa, os implementadores “não possam, por diversas razões – que podem variar desde impedimentos associados à capacidade fiscal e administrativa das agências implementadores até compromissos e lealdade de ordem política –, realizar os objetivos previstos” (ARRETCHÉ, 2001, p. 53).

processos de avaliação e aqui mencionados durante as discussões que serão feitas. Estes também não são conceitos cuja definição seja consensual. A *eficiência* refere-se à adequação com que os recursos (humanos, materiais, financeiros, institucionais entre outros) são empregados para alcançar os objetivos, as metas e a produtividade; a *eficácia* refere-se às metas de fato alcançadas, em relação aos objetivos definidos; a *efetividade* indica a repercussão social ou o impacto e o efeito das políticas e programas sociais na realidade sobre a qual pretende – alterar no grupo, na sociedade, por exemplo (AGUILAR e ANDER-EGG, 1994; ARRETCHE, 1999; DRAIBE, 2001).

Com base nessas concepções, os programas sociais aqui analisados se identificam como opções feitas pelos governos, e nesse entendimento se classificam como política social de governo na área de assistência social. Isso quer dizer que, com a mudança de governo, que faz parte do jogo democrático, uma política social e/ou programa em curso pode ter ou não continuidade, ser ou não desenvolvido pelo governo posterior.

1.5 Procedimentos metodológicos da pesquisa

Para análise do problema de pesquisa, este trabalho utilizou o estudo de caso como técnica de abordagem empírica. Esse recurso permitiu o uso de diferentes técnicas de pesquisa, tais como: entrevistas semi-estruturadas, pesquisa documental, uso de dados estatísticos e observação. A combinação dessas técnicas permitiu cruzar e comparar informações, confirmar e analisar o todo com o particular, e vice-versa. Portanto, ainda que se faça um recorte na realidade, o estudo deste caso se articula de forma mais ampla com questões gerais que norteiam o debate sobre políticas sociais no Brasil.

Para explicitar o problema desta pesquisa, realizou-se primeiro a caracterização dos desenhos dos programas, abrangendo os aspectos de identificação (partido político do governo, área de ação/Assistência Social – Programa Especial, ano de implantação, abrangência, órgão responsável pela vinculação instituição), critérios de elegibilidade (renda, tempo de residência e idade dos dependentes para inclusão e exclusão) e especificidades tais como: forma de

gestão, financiamento, cadastramentos, entre outras. Essa relação permitiu identificar semelhanças e diferenças entre ambos, bem como os possíveis avanços e inovações em termos de programas sociais em Goiás. Os dados relativos ao número de famílias atendidas, registrados por tais programas, confrontados com o quantitativo de público-alvo em potencial, também foram fundamentais à análise empreendida.

Para o entendimento do papel das políticas sociais e dos programas de assistência foi feito, inicialmente, um amplo levantamento bibliográfico e uma revisão da literatura pertinente ao estudo. Para descrição e análise do desenho dos programas enfocados, recorreu-se à pesquisa documental. Foi analisada a documentação existente na Secretaria de Cidadania e Trabalho, na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado (SEPLAN) e na Agência Goiana de Administração de Negócios Públicos (AGANP), bem como as informações veiculadas pelos jornais *O Popular* e *Diário da Manhã*. Foram objeto de consulta vários documentos oficiais referentes ao processo de implementação, efetivação e avaliação dos programas, tais como: projetos, leis, decretos, normas, regimentos, regulamentos institucionais, rotinas técnico-administrativas, planos plurianuais, balancetes, relatórios de atividades governamentais, anuários estatísticos e cadastro das famílias beneficiadas pelos programas. Para obter alguns dados e informações sobre o cadastro das famílias atendidas pelos programas, recorreu-se a Agência Goiana de Administração de Negócios Públicos (AGANP), que administra o Banco de Dados que contém estas informações.

A pesquisa de campo foi desenvolvida com a realização de 12 entrevistas semi-estruturadas³⁰ com nove servidores lotados na Secretaria de Cidadania – Goiânia, abrangendo gerentes, chefias e assessores lotados nas áreas gerência, recursos humanos, planejamento, cadastro familiar e digitação de dados e secretaria do conselho de cidadania do programa Renda Cidadã, os quais estiveram e ainda estão ligados às políticas sociais de assistência em Goiás e aos programas

³⁰ Segundo Lüdke e André (2003, p. 33-34), a entrevista semi-estruturada favorece uma certa liberdade de percurso, ou seja, depende do contexto da conversação e de acordo com o estímulo interação entre entrevistado e entrevistador, as informações fluirão de forma notável e autêntica. Já as entrevistas estruturadas seguem um roteiro de perguntas fixas feitas a todos os entrevistados, de forma idêntica e em ordem igual, assemelha-se a um questionário. De certa forma possibilita, também, o tratamento quantitativo ou uma análise estatística dos dados numa comparação imediata e geral. Sobre o assunto ver também Goode & Hatt (1960) e Gil (1994).

analisados. Aconteceram ainda diálogos e levantamento de informações com técnicos da área de informática da AGANP e da área de planejamento e estatística da SEPLAN. Para cada uma dessas categorias foi definido um roteiro específico.

Concomitantemente foram realizadas diversas visitas programadas à Secretaria de Cidadania,³¹ para que se pudesse ser vivenciado e observado *in loco* os procedimentos e as rotinas acerca dos Programas de Apoio às Famílias Carentes e Renda Cidadã.

Para proceder à análise do desenho dos programas, fez-se primeiramente uma descrição das características básicas e especificidades de cada programa. A identificação constou do público-alvo e dos benefícios oferecidos; os critérios de elegibilidade abrangeram as exigências para inclusão (modalidade de renda e alcance de renda, idade dos filhos para inclusão-exclusão e tempo de residência) e os critérios de prioridades aos critérios de elegibilidade; as exigências/contrapartida e tempo de permanência no programa. Também foram considerados como elementos importantes de caracterização complementar a forma de acesso ao benefício, os motivos para desligamento, a fonte de custeio, a forma de acompanhamento e monitoração e o desempenho de metas estatísticas dos programas.

Num segundo momento, a partir da caracterização, ou seja, do perfil de cada programa, foi possível identificar alguns aspectos semelhantes e diferentes e inovações no desenho dos programas e da política social em Goiás. Tendo ainda como referência essa caracterização, foram selecionados e discutidos alguns dos critérios de elegibilidade e especificidades dos programas considerados problemáticos, em relação ao avanço na concepção e objetivos que ambos definiram no enfrentamento da pobreza em Goiás.

Fazendo parte dessa metodologia, foi fundamental a análise de alguns aspectos de desempenho dos programas em questão durante o exercício de 1995 a

³¹ A Secretaria de Cidadania (SEC) corresponde, hoje, à antiga Secretaria de Cidadania e Trabalho (com nome e estrutura alterados em 2003), e que mantém, em andamento, o Programa Renda Cidadã – Cartão Cidadania, entre outros programas na área de assistência social.

2002, para identificar alguns avanços e inovações. Para tanto, foram relacionados os dados quantitativos das diferentes famílias cadastradas que receberam os benefícios com os dados de população em potencial, público-alvo dos programas, incluindo indicadores sociais do estado, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Capítulo 2

OS PROGRAMAS DE APOIO ÀS FAMÍLIAS CARENTES E RENDA CIDADÃ: CARACTERIZAÇÃO GERAL

2.1 As políticas e programas sociais em Goiás: uma breve retrospectiva

De acordo com alguns indicadores econômicos, o estado de Goiás tem passado por um processo de crescimento econômico considerável.³² Contrapondo-se a esse quadro, verifica-se que o aludido processo de crescimento econômico não tem gerado uma melhor distribuição de renda, agravando, assim, a exclusão social. Apesar de em Goiás, assim como em outras unidades da federação, as políticas sociais terem sido criadas, implementadas e efetivadas para aumentar os índices de inclusão social, os indicadores oficiais apontam que a concentração de renda nos períodos analisados continua a ser um dos fatores que priva o acesso de milhões de pessoas aos serviços e bens necessários à sobrevivência, não reduzindo, portanto, o ciclo de reprodução de pobreza.³³

Para entender a política social em Goiás, na área de assistência social – especialmente aquela voltada para o enfrentamento das desigualdades sociais e da pobreza –, é importante destacar alguns aspectos de sua trajetória entre 1984 e 1994. Esse período antecede a análise deste estudo, mas é importante para

³² O volume das exportações goianas – que em 1990 correspondia a US\$ 202 milhões, alcançou em 2002 os US\$ 649 milhões – índice de crescimento equivalente a 221%. O Produto Interno Bruto (PIB) goiano tem apresentado crescimento contínuo. Em 1995 representou R\$11,88 milhões, em 1999 17 milhões, em 2000 R\$21,67 milhões e, em 2001 o total alcançou R\$25,04 milhões e chegou a R\$31 milhões em 2002. Sobre esses indicadores do desempenho da economia goiana, consultar o documento “Goiás em Dados – 2003” – SEPLAN, Anuário Estatístico do Estado de Goiás 2003 (SEPLAN, 2003), *Revista Economia & Desenvolvimento*, ano v, n. 13, out./dez. 2003, n. 14, jan./mar. 2004. Ver ainda www.seplan.go.gov.br/SEPIN.

³³ De acordo com o Censo 2000, divulgado pelo IBGE, a concentração de renda no Estado de Goiás à época era uma das maiores do Brasil, e o trabalhador goiano continuava tendo uma das rendas mais baixas do país. Deduz-se que esse nível de renda agrava o quadro social quando se avalia o indicador de concentração de renda e de desigualdade social no Estado, através do coeficiente de Gini. Em Goiás, em 1991, o coeficiente de Gini equivalia a 0,61, em 1992 a 0,59, em 1999 a 0,54 e, em 2000 a 0,60, o 12º maior entre as 27 unidades da federação. A concentração de renda em Goiás é pior que a de alguns dos estados mais pobres do País, como Pará e Paraíba, com 0,59, e Rondônia e Acre, com 0,57. A maior concentração ficou com o Ceará (0,62), e a menor com Santa Catarina (0,54) (*O Popular* 21/12/2001). Em 2002, o índice de Gini no Estado de Goiás registrou um declínio, passando a 0,54 e regulando com SC um dos menores estados do país. Ver também *Revista Economia e Desenvolvimento: conjuntura socioeconômica de Goiás, Goiânia: SEPLAN, ano V, n. 16, p. 30, jul./set. 2004. [Encarte]*.

compreender melhor o período aqui analisado. Parte dos dados e informações está contida nos planos, programas e relatórios de governos do Estado de Goiás.³⁴

Os sucessivos planos dos governos compreendidos entre 1984 e 1994 mencionaram o crescimento, ano a ano, da situação de carência de significativa parcela da população goiana. Esse quadro social exigia, segundo tais planos, a adoção de medidas enérgicas por parte do setor público. Todavia, embora o quadro de pobreza tenha sido identificado em documentos oficiais, a política social do Estado de Goiás foi desenvolvida, ao longo dos anos, de forma não só focalizada e emergencial, mas com instituições implementando e efetivando paralelamente seus programas nas áreas de educação, saúde, habitação e assistência social, com descontinuidade nas ações, em função, muitas das vezes, da falta de uma política social clara e definida.

No processo de análise das políticas sociais, o Plano de Governo do Estado de Goiás, no período de 1984 a 1987, enfatiza que o crescimento só seria socialmente justo se a ele estivesse sintonizado a idéia da melhoria das condições de vida da população, e para tanto “a redução da pobreza absoluta deve ser concedida a prioridade máxima, pois os indicadores do bem-estar, sobretudo nas classes de baixa renda, são inquietantes e reclamavam o fortalecimento urgente dos programas de efeito social mais imediato”.³⁵ Os programas sociais eram propostos para serem implementados, com o objetivo de minimizar as condições de pobreza em que viviam as populações de baixa renda, ou sem renda.

No período de 1987 a 1991, o Plano de Governo também aponta um certo descaso em relação à política social de assistência social em Goiás pelo poder público estadual no planejamento governamental, em função dos poucos recursos alocados para o custeio dos investimentos na área social. Esse plano destaca a fragmentação dos programas sociais e o paralelismo de ações desenvolvidas pelas instituições governamentais presentes:

³⁴ Foram consultados os planos de governos: 1) Plano Global de Trabalho - Governo Iris Resende (março 1984/março 1987), 2) Programa de Ação Governamental - Henrique Santillo (1987-1991), Ações e Metas de Governo - Iris Resende (1993). Ainda que não seja objeto deste trabalho, a análise do discurso oficial e do discurso crítico foi possível, por meio desses instrumentos de planejamento governamental, para identificar algumas situações importantes ligadas à política social e a programas na área de assistência em Goiás.

³⁵ Ver Plano Global de Trabalho Governo - Iris Resende (março de 1984 a março de 1987).

A política de bem-estar social no estado assume uma característica de “departamentalização e setorização” dos programas sociais, os quais são viabilizados através de instituições que atuavam de forma isolada, fragmentando as atividades e serviços a partir da ‘tipificação de carências’ apresentadas pelos grupos populacionais, tais como: gestantes, idosos, carentes, entre outros.³⁶

Esse programa de governo ressaltava ainda que a falta de uma política social clara e a indefinição das atribuições das instituições envolvidas, somadas à não-priorização da área social nos programas governamentais, apresentavam uma realidade que demandava mudanças profundas. O documento propunha uma nova política social, reconhecendo a necessidade de priorizar os investimentos na área social para resgatar a dívida social e, assim, elevar os níveis de vida da população, com a efetivação de investimentos na área de educação, saúde, alimentação, saneamento, cultura e lazer. Essa

era uma prioridade política que deveria ser vista, sem paternalismo, em conjugação com políticas coerentes no campo econômico, de modo a incorporar um grande número de goianos que vivem marginalizados do processo produtivo. (Programa do Governo Santillo, março de 1987 – março de 1991).

O documento “Ações e Metas de Governo” – relato do que planejou e do que se realizou em relação às ações programadas para o período de 1991 a 1994 (Governo Íris Resende)³⁷ – mostra o alcance de metas em diversos setores de atuação governamental. Apesar das inúmeras dificuldades decorrentes de fatores conjunturais observados na economia nacional, os problemas acumulados ao longo das décadas exigiam soluções urgentes e de grande porte. Diante da falta de recursos e de apoio da esfera federal, e sem condições de encontrar saída para esses problemas, o caminho mais prático para viabilizar a “reconstrução do Estado”, apontado pelo governo, foi “a volta dos mutirões: a força de trabalho em conjunto, enfrentando desafios e vencendo barreiras [...] mutirão da água, da luz rural, da saúde, do cidadão, da moradia”.³⁸

³⁶ Ver Programa do Governo Santillo (março de 1987 a março de 1991).

³⁷ Ver Ações e Metas do Governo Íris Resende (1993).

³⁸ O governador se referia à gestão do seu governo no período de 1984 a 1987. Este consistia na arregimentação de mão-de-obra gratuita e voluntária envolvida em seus projetos, isto é, os mutirões. No caso do *Mutirão da Moradia*, programa implementado por esse governo, “parte desses trabalhadores ‘voluntários’ foi arregimentada [...] entre amigos, parentes, funcionários das empresas mistas municipais ou estaduais ou operários de várias construtoras que prestavam serviços ao governo de Goiás”. Ver Maricato e Moraes (1986, p. 76).

Constata-se nessa análise que os planos governamentais apontavam a descontinuidade da política social e dos programas perante uma realidade que se revelava extremamente excludente e concentradora de renda. Enfatizava-se a necessidade mediata de se instituírem meios para o crescimento econômico combinado com desenvolvimento social, mediante estratégias prioritárias para redistribuição de renda e inclusão para superação das desigualdades sociais injustas. Os indicadores de concentração de renda, durante esses períodos analisados (1987-1994), porém, detectaram a continuidade de concentração de renda, um dos fatores que privava o acesso de milhões de pessoas aos serviços e bens necessários à sobrevivência.

Os governos posteriores abrangidos no período de análise deste estudo (1995-2002) elaboraram seus planos e definiram suas políticas sociais e programas, no campo da assistência social em Goiás, num cenário de descentralização, como já foi mencionado. No conjunto de propostas, o primeiro dos governos (1995-1998) estabeleceu como item prioritário a “ação social” no combate imediato à pobreza, enfatizando que, se os governos anteriores investiram em infra-estrutura, ele prometia investir no social. No período de 1999 a 2002, o novo governo eleito buscava uma “transformação social” para Goiás.

Diante dessas constatações, é importante analisar mais detidamente o quadro das questões sociais no âmbito do Estado de Goiás, no período que se estende de 1995 a 2002, para compreender o papel das políticas sociais e dos programas para o enfrentamento da pobreza. Em 1995, iniciou-se a efetivação de programas sociais implementados pelo governo estadual, abrangendo todos os municípios segundo os princípios norteadores da LOAS. Num primeiro momento foi criado o Programa de Apoio às Famílias Carentes, desenvolvido no período de 1995 a 1998, e posteriormente o Programa Renda Cidadã, desenvolvido entre 1999 e 2002. Ambos vão alterar, sobremaneira, o desenho da política social em Goiás.

As ações desses programas sociais elegeram as famílias pobres, especialmente aquelas com crianças e adolescentes, como público-alvo no combate à pobreza. Ambos os programas, além das famílias pobres, também destinavam

benefícios a pessoas, creches e entidades filantrópicas. Este estudo tem como objeto de discussão os programas destinados às famílias .

2.2 Programa de Apoio às Famílias Carentes (1995-1998)

Em 1994, o então candidato a governador de Goiás, Maguito Vilela, pela Coligação Progresso em Dobro, liderada pelo PMDB,³⁹ afirmava em seus discursos que, se eleito, dirigiria o governo para atender às camadas mais pobres da população. Entre suas promessas incluíam a distribuição de lotes, de cestas de alimentos, pão e leite, e a não-cobrança de tarifas de água e energia elétrica, para as famílias carentes. Com essas e outras realizações, a pretensão era a de criar e tornar Goiás "um Estado melhor, [com] emprego fácil e distribuição de renda".⁴⁰

Uma vez eleito no segundo turno, o peemedebista⁴¹ definiu seu plano de governo, em quatro eixos básicos: (1) implantação de um programa de segurança alimentar e redução do desequilíbrio social; (2) geração de empregos; (3) interiorização do desenvolvimento; e (4) modernização administrativa. Esse plano evidenciava, em sua justificativa, a posição satisfatória ocupada pelo Estado de Goiás na área econômica. Em contrapartida, reconhecia que o desempenho econômico positivo não era o mesmo na área social. De acordo com o governo eleito as ações, até então, implementadas nas áreas de saúde, educação, habitação popular e assistência apresentavam sérias deficiências. Dentre os meios para concretizar suas metas de governo, o referido plano previa uma parceria com diversos segmentos da sociedade como mecanismo para viabilizar e manter a capacidade de investimento nos setores de saúde, educação, habitação e assistência (as restrições eram em função, principalmente, da falta de recursos).⁴² A meta prioritária seria o combate à pobreza, um caminho para a redução das desigualdades sociais e para a promoção do bem-estar em Goiás. Visava-se, assim,

³⁹ Compunham a coligação os partidos PL, PRN, PSC, PSD e PRP.

⁴⁰ Ver matéria "Vou Ganhar Esta Eleição em Mais de 200 Cidades" (*O Popular*, 13/11/1994). É importante evidenciar que as eleições para o executivo estadual não se decidiram no 1º turno, ficando o candidato do PMDB com 42% votos, do PP com 25,5%, do PFL com 23,2%, do PT com 8,7% (*O Popular* 20/11/1994).

⁴¹ O candidato do PMDB ao governo de Goiás, Maguito Vilela, foi eleito no segundo turno com 56,4 % dos votos válidos (*O Popular*, nov/1994).

⁴² Ver Plano Progresso em Dobro: Você Participa - Governo Maguito Vilela (1994).

atender às necessidades da população excluída dos bens e serviços produzidos na sociedade.

Para resgatar os compromissos assumidos durante a campanha eleitoral, o governo eleito, logo no início, instituiu – por intermédio da Lei nº 12.504, de 22 de dezembro de 1994 – a Secretaria Especial de Solidariedade Humana (SESH). Esta era um órgão de primeiro nível hierárquico da administração direta, com o objetivo de implementar as políticas sociais e os programas de assistência do governo de Goiás.⁴³

A nova Secretaria foi regulamentada pelo Decreto nº 4.378, de 4 de janeiro de 1995.⁴⁴ Sua atribuição era a de organizar e articular com as demais Secretarias de Estado a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros, para a efetivação das políticas e programas sociais do governo. Dentre os programas básicos que seriam efetivados destacou-se como prioridade o Programa de Apoio às Famílias Carentes, para combater a pobreza em Goiás, além de ações nas áreas moradia e emprego. Diversas ações foram implementadas para o levantamento, seleção e cadastramento das famílias, a serem incluídas no programa.⁴⁵

O Programa de Apoio às Famílias Carentes – prioritário na área de assistência social, de caráter emergencial, tinha a finalidade precípua de melhorar as condições de vida das famílias e crianças carentes no Estado de Goiás.⁴⁶ Primeiramente, seria implementada uma etapa para combater a fome, com a distribuição de alimentos. Posteriormente, numa segunda etapa do programa, seria

⁴³ Com a criação da Secretaria Especial da Solidariedade Humana, não se extinguiu a já existente Secretaria de Ação Social e Trabalho. A primeira se responsabilizou pelo Programa de Apoio às Famílias Carentes, a segunda continuaria com suas ações programáticas. Essa distinção das pastas, segundo o Secretário de Ação Social e Trabalho, à época, traria uma melhor adequação e distribuição das ações, facilitando seu acompanhamento e controle.

⁴⁴ Para levar a cabo suas atribuições, a Secretaria Especial de Solidariedade Humana passou a funcionar com uma estrutura organizacional, considerada pelo governo como básica e complementar: Direção Superior - referente à posição do Secretário Especial da Solidariedade Humana; a Chefia de Gabinete – nível de assessoramento; Superintendência – nível de atuação instrumental, (com divisões e subdivisões); Diretoria de Operações no nível de execução programática (com divisões e subdivisões) e Diretoria Executiva do Fundo Estadual da Solidariedade Humana (com subdivisões); Superintendência de Acompanhamento e Fiscalização (com divisões) e Conselho Estadual da Solidariedade Humana.

⁴⁵ GOIÁS. Decreto-Lei nº 4.378, 4 de janeiro de 1995. Aprova o Regulamento da Secretaria Especial da Solidariedade Humana e dá outras providências.

⁴⁶ Decreto-Lei nº 4.379 de 4 de janeiro de 1995, instituiu o Programa de Apoio às Famílias Carentes.

realizada a integração das famílias assistidas ao mercado de trabalho e ao setor produtivo.

Em sua concepção, o Programa de Apoio às Famílias Carentes reconhecia que a questão da pobreza demandava soluções estruturais. No entanto, a situação exigia ações imediatas e medidas emergenciais. Para efetivar a inserção das famílias no mercado de trabalho, no setor produtivo, era necessário que antes elas tivessem condições de alimentar e de morar condignamente.⁴⁷

É importante frisar que o programa em discussão foi concebido e implementado no contexto de mudanças da assistência e promoção social no país, já mencionado anteriormente. A implementação dessa estrutura social em Goiás se deu em cumprimento à Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

As ações desse Programa foram iniciadas em janeiro de 1995, com a isenção de tarifas de energia e água. Posteriormente, em 20 de maio daquele mesmo ano, ocorreu a efetivação da distribuição da Cesta Básica de Alimentos, com intensa propaganda governamental veiculada nos meios de comunicação local.

2.2.1 Características e especificidades do Programa de Apoio às Famílias Carentes:

2.2.1.1 Público-alvo

Como já foi mencionado, o Programa de Apoio às Famílias Carentes tinha como público-alvo prioritário as famílias carentes. Considerava-se “família carente” aquela cuja renda total, somadas as rendas parciais de cada um dos seus membros, não fosse superior ao limite de um salário mínimo.⁴⁸ O programa também incluía o atendimento a indivíduos, que viviam em creches e em entidades governamentais e não-governamentais cadastradas no programa.⁴⁹

⁴⁷ Ver Relatório das Principais Ações Desenvolvidas pela SESH no triênio 1995-1997.

⁴⁸ Ver Decreto nº 4.379, de 4/1/1995, que instituiu o Programa de Apoio às Famílias Carentes.

⁴⁹ Entre os requisitos básicos exigidos pelo Conselho Municipal de Solidariedade, para aprovar o cadastro das instituições não-governamentais e credenciá-las, estava o seu funcionamento no município há pelo menos dois anos, observando idoneidade no atendimento junto à comunidade na área social e assistencial e sua natureza comunitária, filantrópica ou religiosa. Os requisitos exigidos para cadastramento e credenciamento das unidades operacionais governamentais não eram diferentes das demais. Sua participação se efetivava através de um

2.2.1.2 Critérios de elegibilidade

Para inclusão no programa e acesso aos benefícios, as famílias deviam preencher os seguintes requisitos: renda familiar total até um salário mínimo; residência no Estado há no mínimo dois anos, comprovada por algum documento hábil e/ou declaração firmada por duas testemunhas.

2.2.1.3 Benefícios

Os seguintes benefícios estendidos às famílias que viviam em situação de extrema pobreza tinham a duração de 12 meses: distribuição mensal de uma Cesta Básica de Alimentos às Famílias Carentes;⁵⁰ distribuição diária de um litro de leite e um pão a crianças na faixa de zero a seis anos de idade; isenção das tarifas de energia elétrica para famílias que consumissem até 50 quilowatts/hora por mês;⁵¹ isenção de tarifas de água para famílias que consumissem até 5 mil litros de água por mês; e distribuição de lotes semi-urbanizados, somente para aqueles residentes há pelo menos dois anos em Goiás.

É oportuno registrar que, no início do Programa Apoio às Famílias Carentes, qualquer família cadastrada ou não, que se limitasse ao consumo máximo de 50 kW/h de energia por mês e água ou coleta de esgoto de até 5m³ - em razão da “economia” – era isenta do pagamento dessas tarifas. A partir de uma reavaliação desse critério do programa, os benefícios passaram a ser concedidos somente às famílias cadastradas no Programa de Apoio às Famílias Carentes. Assim, as ações de isenção de taxas de energia e água ficaram condicionadas, não

mecanismo de parceria entre a SESH, principalmente com atuação na área de saúde, educação, assistência, entre outras.

⁵⁰ A Cesta Básica de Alimentos era composta por um *mix* de produtos: 10 kg de arroz, 4 kg de feijão, 5 kg de açúcar, 2 kg de macarrão, 2 kg de farinha de mandioca, 250 g de café, 3 litros de óleo de soja, 1 lata de extrato de tomate (400 g), 1 kg de sal. De acordo com a SESH, esses víveres eram suficientes para alimentar quatro pessoas durante um mês. Ver Relatório das Principais Ações Desenvolvidas pela SESH no triênio 1995-1997.

⁵¹ Adotou-se como critério de seleção para o benefício à categoria residencial urbana e rural monofásica nos níveis do consumo especificados. O benefício de isenção de tarifas de água e energia elétrica foi efetivado, de acordo com os critérios estabelecidos para consumo. Os valores eram isentados pelas Centrais Elétricas de Goiás S.A. (CELG) e pelo Saneamento de Goiás (SANEAGO), por meio de convênios feitos, e ressarcidos pela SESH.

apenas ao critério de consumo automático, como era antes, mas ao cadastro e à comprovação da carência da família.⁵²

O governo estadual assinou um contrato com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), para prestação de serviços, tais como: receber dos fornecedores os produtos alimentícios, armazená-los, montar as cestas e transportá-las até os Conselhos ou instituição encarregados da distribuição. O controle de qualidade alimentar era feito pela própria SESH com apoio do laboratório da CONAB, e o controle de peso, pelo Instituto Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial (INMETRO). Em Goiânia, a SESH determinou 62 postos de cadastramento em 19 regiões, para a distribuição das cestas básicas. Cada região contava com um supervisor e um coordenador.

O Programa de Apoio às Famílias Carentes também condicionou, a partir de outubro de 1995, a concessão dos benefícios à obrigatoriedade do ingresso e permanência das crianças e adolescentes de 7 a 14 anos no Ensino Fundamental. O cartão de vacinação atualizado das crianças de 0 a 7 anos também passou a ser exigido, como forma de monitorar a cobertura dessa ação de saúde.⁵³

2.2.1.4 O cadastramento das famílias no Programa

O cadastramento no Programa de Apoio às Famílias Carentes era feito por meio da ficha de cadastro familiar, contendo dados pessoais, socioeconômicos e demográficos da família. Esse cadastro alimentava o Banco de Dados do Programa. A primeira parte continha informações sobre o chefe da família (sexo, idade, estado civil, escolaridade, procedência, emprego/ocupação, renda, entre outras) e endereço. Na segunda parte constava a composição familiar (nome dos componentes da família, idade, relação de parentesco com o chefe da família, sexo, escolaridade, condições de saúde e vacinas, ocupação e renda mensal). A terceira parte referia-se às condições de habitação: modalidade da residência (própria, financiada, alugada, cedida, invasão), tipo de construção (alvenaria, adobe, barraca

⁵² Informações obtidas no dia 18/5/2004, durante pesquisa de campo, junto à assessoria do Programa Renda Cidadã, também ligada à época ao Programa de Apoio às Famílias Carentes.

⁵³ No início do Programa, essa obrigatoriedade não era uma contrapartida de permanência no Programa. Ver Relatório das Principais Ações Desenvolvidas, no triênio 1995-1997, p. 18 e 22.

ou lona, pau-a-pique, madeira, rancho, outros) e saneamento básico (água, energia, coleta de lixo). A quarta parte arrolava bens e utensílios domésticos a serem declarados, tais como: fogão, geladeira, liquidificador, aparelho de som, rádio, televisão, bicicleta, carroça, máquina de costura, tear etc. No final da ficha havia um espaço para a assinatura ou impressão digital do chefe da família e responsável pelo preenchimento do cadastro.

No verso do cadastro eram especificadas as ações/benefícios que a família estava apta a receber. A SESH, por meio do Conselho Municipal de Solidariedade Humana, analisava o cadastro e a autenticidade da documentação apresentada, bem como verificar *in loco* as condições da família só então o cadastro era encaminhando à SESH para aprovação dos benefícios a serem concedidos. Uma vez habilitada, a família recebia o cartão manual de identificação, que lhe permitia acesso ao Programa e aos benefícios, através do “vale-cesta de alimentos”.

Os dados do cadastro eram digitados, pela SESH, em um sistema próprio, que se constituiu no primeiro Banco de Dados das famílias beneficiadas pelos programas em Goiás. Isso possibilitou ao estado, ainda que de forma acanhada e sem muita sistematização, obter dados informatizados das famílias, favorecendo algumas possibilidades de análises, monitoramento e avaliação das informações, além de evitar a duplicidade de cadastramento.

2.2.1.5 Exigências de documentos

De acordo com as exigências e os procedimentos cadastrais do Programa de Apoio às Famílias Carentes, o pretendente ou beneficiário deveria apresentar no ato do cadastramento, pelo menos um dos seguintes documentos pessoais: certidão de nascimento, carteira de identidade, título de eleitor, carteira de trabalho, documento de identificação dos demais integrantes da família. Outros documentos também eram exigidos, tais como: declaração – assinada pelo pretendente e por três membros de entidade representativa da comunidade – de que a família não possuía imóvel no estado, declaração com testemunho de residência em Goiás, tarifa de água e energia elétrica do último mês, entre outros. Esses documentos visavam comprovar que o solicitante se enquadrava nas exigências dos critérios de elegibilidade.

2.2.1.6 Suspensão e exclusão do beneficiário

Durante o acompanhamento, caso fosse constatada a melhoria socioeconômica das famílias, ocorreria o seu desvinculamento do programa. Essa mesma família poderia, no entanto, ser incluída em outros projetos sociais. Constatadas quaisquer irregularidades, o benefício seria suspenso, ou a família definitivamente excluída do programa.

2.2.1.7 Interação das ações com outros programas sociais

Segundo seus formuladores, o Programa de Apoio às Famílias Carentes não tinha caráter assistencialista,⁵⁴ nem se restringia a políticas compensatórias. Desse modo, suas ações eram conjugadas com um conjunto de outros programas sociais nas áreas de saúde, educação e cultura, criando condições para que as famílias cadastradas pudessem melhorar suas condições, se auto-sustentando e deixando então os programas emergenciais. Dentre os programas articulados com o Programa de Apoio às Famílias Carentes, podem ser citados: Solidariedade e Saúde, Solidariedade e Educação, Saúde Ocular e outros.⁵⁵

Um mecanismo utilizado pelo governo para alcançar as metas acima mencionadas era a capacitação de mão-de-obra, por meio de convênios com o setor privado – sem excluir o público – para assegurar a profissionalização e o emprego para os chefes e membros das famílias cadastradas.⁵⁶ O primeiro órgão a ser envolvido foi a Federação das Associações Comerciais e Industriais de Goiás

⁵⁴ Segundo Pedro Demo (1988), as políticas assistencialistas cultivam sempre os problemas sociais sob a aparência da ajuda, provocando dependência e desmobilizando o potencial de cidadania no indivíduo. A relação acaba mantendo as dificuldades. Há casos em que o doador na farsa da "solução" dos problemas quer do assistido uma compensação, em retorno, muitas vezes na forma de votos.

⁵⁵ Estes programas foram efetivados em todos os municípios goianos. O Solidariedade e Saúde visava monitorar a cobertura vacinal das crianças dessas famílias carentes. O programa Solidariedade e Educação, foi implantado em 1996 por meio de convênio entre Secretaria de Educação do Estado e a Secretaria Especial de Solidariedade Humana, como apoio no acompanhamento do aluno na frequência escolar. Este buscava minimizar a evasão escolar, manter a criança na escola e diminuir a exploração da mão-de-obra infanto-juvenil em Goiás. O público-alvo desse programa eram os alunos ligados às famílias carentes que recebiam os benefícios do Programa de Apoio às Famílias Carentes. De acordo com relatório desse programa, em 1996, as 118.668 crianças e adolescentes retornaram e se mantiveram nas unidades escolares no Estado, sendo 80% deles aprovados. O programa Saúde Ocular efetivou a distribuição de óculos após consultas oftalmológicas, dando prioridade aos idosos. Ver Relatório das Principais Ações Desenvolvidas pela SESH, no triênio 1995-1997.

⁵⁶ A SESH iniciou o encaminhamento das famílias cadastradas para o mercado de trabalho, através do Banco de Emprego. Nos dois primeiros meses de 1995, foram viabilizadas 600 vagas junto às empresas do Estado da área social da indústria e construção civil. A partir de 1996, os beneficiários receberiam treinamentos, pois não possuíam qualquer qualificação profissional e enfrentavam dificuldades de empregabilidade, mesmo em tarefas básicas. Ver Relatório das Realizações Governamentais – SEPLAN (1996).

(FAEG). Estimulava-se o auto-sustento, por meio do cultivo de hortas, lavouras e pequenas indústrias caseiras, que pudessem fornecer produtos a serem distribuídos na Cesta Básica de Alimentos.

Como parte das ações emergenciais, o Programa de Apoio às Famílias Carentes incluiu as doações de lotes semi-urbanizados, ou *kits* de construção por meio do projeto Meu Lote, Minha Casa. Nesse projeto, as prefeituras municipais disponibilizavam os lotes, e incentivaram mutirões para a construção de casas. Foram beneficiadas 65.746 famílias com lotes; dentre estas, 18.525 receberam *kits* de material de construção, na capital e no interior. De acordo com relatório da SESH, essa distribuição buscou evitar a migração de população do interior para capital, numa tentativa de fixar as famílias no local de origem.⁵⁷

É oportuno mencionar que, em Goiás, a exemplo de outros estados, foi implantado em 1995 o programa Comunidade Solidária,⁵⁸ em convênio com o governo federal. De atuação restrita se comparado ao Programa de Apoio às Famílias Carentes, atendeu, em 1995, quinze municípios goianos. Em 1996 abrangeu 38 e, em 1997, passou para 46. Apenas 25% dos 242 municípios goianos foram alcançados pelo programa Comunidade Solidária, cujo critério de seleção priorizava os municípios que apresentavam os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano – Municipal (IDH-M), dentre outros indicadores sociais.⁵⁹

Esse programa foi instituído pelo governo Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro mandato. Inseria-se no conjunto de reformas e descentralização de políticas sociais na área de assistência, que buscava criar políticas sociais mais eficientes. Todavia, como estratégia de enfrentamento da pobreza no país nos anos 90, se revelou, desde a seleção dos municípios até a quantidade de população beneficiária, de ação restrita e insuficiente. O quantitativo de famílias atendidas demonstrou ser inferior ao total da população-alvo carente definida pelos critérios de elegibilidade (SILVA, 2001). Em Goiás, como se viu, a sua ação foi restrita, em relação ao Programa de Apoio às Famílias Carentes efetivado pelo governo de Goiás.

⁵⁷ Ver Relatório das Principais Ações Desenvolvidas pela SESH no triênio 1995-1997.

⁵⁸ Instituído pelo Decreto Federal nº 1.366, de 12/1/1995, e posteriormente pelo Decreto s/n, de 7/2/1995, o Programa Comunidade Solidária (PCS) constituiu-se num conjunto de ações governamentais para combater situações agudas ou extremas de pobreza, historicamente presente na realidade brasileira, ver Silva (2001).

⁵⁹ De acordo com o Relatório das Principais ações Desenvolvidas pela Secretaria Especial da Solidariedade Humana – triênio 1995-1997.

2.2.1.8 Recursos financeiros e quadro de pessoal

Os recursos financeiros para cobrir as despesas com Programa de Apoio às Famílias Carentes vinham do próprio estado. Foi criado, então, o Fundo Estadual da Solidariedade Humana, gerido pelo Secretário Especial de Solidariedade Humana, com a principal finalidade de captar recursos específicos para esse programa.⁶⁰ Ainda, em razão grande parte dos recursos humanos da SESH ter vindo de órgãos da administração estadual mantendo vínculo com seu órgão de origem, não foram geradas novas despesas de pessoal, com exceção dos cargos comissionados.

2.2.1.9 Os Conselhos da Solidariedade Humana

Para a implementação e gestão das ações do Programa de Apoio às Famílias Carentes foi criado o Conselho Estadual de Solidariedade Humana (CESH),⁶¹ composto por 31 membros de entidades governamentais, não-governamentais e uma secretaria executiva. Esse Conselho tinha a função de planejar, acompanhar as ações desenvolvidas pela SESH e fiscalizar a execução do trabalho social, além de aprovar a política estadual de assistência social. Cabia-lhe também criar e instalar Conselhos Municipais da Solidariedade Humana (CMSH), em todos os municípios do Estado de Goiás.⁶²

⁶⁰ Além da dotação orçamentária do Estado, constituíam ainda receitas desse Fundo as contribuições/doações à SESH de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, nacionais ou internacionais; juros e rendimentos de seus depósitos, entre outros. Inicialmente o Fundo Estadual da Solidariedade Humana teve um crédito de 60 milhões de reais, autorizado pelo chefe do Poder Executivo. Como forma de captação, inclusive do exterior, foram também realizados contatos do Estado de Goiás com organismos financeiros, como o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência (UNICEF), que dispunham de linhas de crédito diversificadas (saúde, educação etc.), para essas ações. À época, foi confeccionado um *folder* em português e inglês, para divulgação do programa de governo junto a esses órgãos e outros. Foi assinado convênio entre a SESH e o UNICEF, com a finalidade de dar mais alcance aos programas sociais. Esse órgão iria realizar uma avaliação do impacto social do Programa de Apoio às Famílias Carentes, especialmente na qualidade de vida das famílias pobres em Goiás. Aproximadamente após um ano da vigência do programa no estado, o UNICEF avaliaria, entre outros, os índices de mortalidade infantil, desnutrição e criminalidade. No Relatório de Atividades Governamentais – 1997, consta que foi feita tal avaliação pelo UNICEF, sobre os impactos do Programa de Apoio às Famílias Carentes. Infelizmente não foi possível ter acesso aos dados desse relatório, durante a pesquisa de campo.

⁶¹ A Lei nº 12.504, artigo 3º, de 22/12/1994, cria o CESH, e o Decreto nº 4.393, de 24/1/1995, aprova o Regulamento do CESH.

⁶² O CMSH era composto pela primeira-dama do município, um representante da Câmara de Vereadores, um representante da prefeitura, um servidor da administração estadual em exercício no município e 18 representantes de instituições não-governamentais. Esses membros eram designados pelo presidente do CESH. Cada membro tinha um mandato de dois anos com permissão de recondução, observado o regulamento próprio. Ver artigo 6º do Decreto nº 4.393, de 24 de janeiro de 1995.

No processo de efetivação do programa aqui analisado, o governo buscou parceria com os municípios, para a celebração de convênios e definição do secretário executivo do Conselho Municipal da Solidariedade (CMSH), como forma de viabilizar sua estruturação em todos os municípios goianos. Com o *slogan* "A fome não tem partido", os CMSH foram efetivados em março de 1995, em todos os 232 municípios goianos. De caráter consultivo, o CMSH era responsável pela seleção, distribuição dos benefícios e acompanhamento das famílias cadastradas no programa, representando a SESH, junto à população municipal. Enfim, era o Conselho que autorizava manter ou desligar o beneficiário do programa.⁶³ De acordo com o governo estadual, os Conselhos permitiriam a descentralização na execução do programa e a minimização dos custos de implantação, porque todos os membros do Conselho atuavam de forma voluntária. Ao instalá-los em todos os municípios, o governo buscava propiciar não só a integração de ações favorecedoras de maior descentralização e equidade na distribuição dos benefícios do Programa de Apoio às Famílias Carentes, mas também tentar evitar a intervenção político-partidária no direcionamento das ações do referido programa.⁶⁴ Em 1997, aumentou o número de municípios goianos abrangidos pelo Programa.

2.2.1.10 Acompanhamento, monitoração e avaliação

O Programa de Apoio às Famílias Carentes previu o acompanhamento permanente das famílias para avaliar sua situação e incentivar a melhoria das suas condições de vida. A meta prioritária do governo era reduzir gradualmente as ações emergenciais de alimento e moradia durante os quatro anos de governo. A previsão do programa para o primeiro ano de distribuição da cesta era de que aquelas famílias que melhorassem a renda continuassem a ser beneficiadas com a Cesta Básica de Alimentos, só que por meio de aquisição a um preço abaixo do mercado e não mais gratuitamente.⁶⁵

⁶³ Ver Regulamento do Conselho Municipal da Solidariedade Humana, criado pela Instrução nº 001, de fevereiro de 1995.

⁶⁴ Ver Relatório das Principais Ações Desenvolvidas pela SESH no triênio 1995-1997.

⁶⁵ A Cesta custava à época R\$11,83 para o governo estadual e esse preço de custo seria repassado às famílias em troca da cesta, contra um preço encontrado nos supermercados da capital que variava de R\$25,00 a R\$30,00.

Para efetivar o sistema de acompanhamento e monitoração das ações do programa, o Estado foi dividido em 21 regionais, cada qual com um servidor designado para supervisionar as ações desenvolvidas. Dentre os meios de acompanhamento dessas ações incluíam-se as orientações por meio de palestras e reuniões com as famílias antes ou durante as distribuições das cestas de alimentos.

O Quadro 1 traz uma síntese das características e especificidades do Programa de Apoio às Famílias Carentes aqui descritas.

QUADRO 1 - SÍNTESE DAS CARACTERÍSTICAS E ESPECIFICIDADES DO PROGRAMA DE APOIO ÀS FAMÍLIAS CARENTES (1995-1998)

Governo: Maguito Vilela

Partido Político de Governo: PMDB

Unidade Responsável pela Gestão do Programa: Secretaria Especial de Solidariedade Humana

Público-Alvo: Famílias carentes

Objetivos/Caráter	Critérios de elegibilidade/ Restrições	Benefícios	Critérios de prioridade associados aos de elegibilidade	Exigências / Duração/ abrangência	Formas de gestão/ Responsável pelo cadastramento, acompanhamento e desligamento do beneficiário/ Instrumento de acesso ao benefício/ parcerias	Motivos de desligamento ou suspensão do Programa	Número de famílias atendidas/ Fonte dos recursos/ Condição de expansão do Programa/
Objetivos: Erradicar a pobreza extrema e melhorar as condições de vida da população de baixa renda em Goiás. Primeiramente com a distribuição de alimentos, depois com treinamentos para a integração das famílias assistidas ao mercado de trabalho e ao setor produtivo. Caráter: Emergencial, com ações focalizadas.	Critérios de elegibilidade: a) Ter renda familiar total até um salário mínimo; b) Residência no Estado há no mínimo 2 anos, comprovada por algum documento hábil e / ou declaração firmada por duas testemunhas. Restrições: Não estar vinculada a outros programas semelhantes.	a) Distribuição mensal de uma Cesta Básica de Alimentos; b) Distribuição diária de um litro de leite e um pão a crianças na faixa de zero a seis anos de idade; c) Isenção mensal das tarifas de energia elétrica com consumo até 50 quilowatts / hora por mês; d) Isenção mensal de tarifas de água com consumo até 05 mil litros de água por mês; e) Distribuição de lotes semi-urbanizados.	Não definiu	Exigências: * a) Ingresso e permanência das crianças/jovens de 07 a 14 anos, no Ensino Fundamental b) Cartão vacinação atualizado da(s) criança(s) de 0 a 7 anos. Duração: Limitado a 12 meses, com renovação conforme necessidades Abrangência: Todos os municípios goianos	Forma de gestão Unidade responsável: Secretaria de Solidariedade Humana Responsável pelo cadastramento, acompanhamento e desligamento do beneficiário: Conselho Municipal de Solidariedade Humana Instrumento de controle acesso ao benefício: Cartão Manual e vale-cesta de alimentos Parcerias: O Conselho Municipal é formado por representantes de instituições (Igreja, Lions Associações, Prefeitura e outros).	• Cessamento da necessidade do benefício; • Descumprimento das condições de obrigatoriedade estabelecidas;	Nº de famílias atendidas em média: Geral no Estado • 1995: 117.481 • 1996: 115.969 • 1997: 127.576 • 1998: 134.000 Fonte dos recursos: Orçamento Próprio Recursos do Tesouro Estadual Condição para expansão do Programa: Não identificado

Fonte: Secretaria de Cidadania/ SEPLAN

(*) os critérios de exigências foram introduzidos em outubro, posteriormente à efetivação do programa, em maio de 1995.

2.3 Programa Renda Cidadã (1999-2002): uma política social de renda mínima

A partir de 1º de janeiro de 1999, Marconi Perillo, governador eleito pelo PSDB,⁶⁶ iniciou o processo de implementação de algumas medidas, como: a racionalização dos órgãos da administração pública e a otimização da receita do Estado, para efetivar as ações prometidas durante a campanha eleitoral. Além disso, essas medidas seguiam a tendência nacional de Reforma do Estado, então em curso, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

O plano de governo de Perillo reiterava a necessidade de retomar o processo de planejamento estadual, para definir objetivos e metas de curto, médio e longo prazo, o que é apontado com um dos graves problemas na administração pública de Goiás.⁶⁷ Em suma, para que o estado pudesse ser eficaz em suas ações era indispensável a efetivação de um plano estratégico.⁶⁸

O item “Goiás: cidadania com melhoria da qualidade de vida”, do plano de governo, abrangia a política social de assistência e promoção e previa a sua articulação com as demais políticas. Para tanto, o governo propôs implementar alguns programas sociais e, conforme prometido em campanha eleitoral, manter em sua agenda política de governo, como prioridade, o Programa de Apoio às Famílias Carentes, criado na gestão anterior, acrescido de um botijão de gás.

Para dar continuidade ao programa, o novo governo iniciou modificações na estrutura organizacional da administração direta, autarquias e fundações do Poder Executivo. A Lei nº 13.456, de 16 de abril de 1999, extinguiu a Secretaria Especial de Solidariedade Humana, e as suas competências e funções programáticas foram transferidas para a recém-criada Secretaria de Cidadania e

⁶⁶ A coalizão de partidos que integrava o governo estadual, liderada pelo PSDB, era composta por PFL/PPB/PTB/PSDC.

⁶⁷ Ver Plano de Governo do Estado de Goiás: A Construção do Tempo Novo – Marconi Perillo (1999-2002).

⁶⁸ Embora estivesse previsto na Constituição do Estado de Goiás desde 1989, foi em setembro de 1999 que o Governo do Estado preparou o 1º Plano Plurianual do Governo do Estado de Goiás. Esse documento estratégico – entendia o Governo – era necessário para que o estado viesse a se organizar e se tornar moderno e mais competitivo na busca do desenvolvimento econômico e social. O novo modelo de gestão tinha como pressupostos básicos: integrar o planejamento participativo com o orçamento; dar transparência às ações governamentais; alocar os recursos, segundo os objetivos estabelecidos; estimular as parcerias com o setor privado; permitir e realizar o controle da ação governamental e a sua avaliação; e assegurar a eficiência e eficácia nas suas ações estratégicas e programáticas. Ver Plano Plurianual 2000-2003 – Goiás Século 21.

Trabalho (SECT). Essa nova Secretaria tinha por finalidade formular, implementar e executar a política social e os programas do governo de Goiás, na área de assistência social. A SECT assumiu, ainda, as atividades que competiam até então à Fundação da Criança, do Adolescente e da Integração do Deficiente (FUNCAD), encarregada da assistência, proteção e defesa dos direitos da criança, do adolescente e do portador de deficiência.⁶⁹

Em linhas gerais, a SECT organizou-se estruturalmente em torno dos Conselhos Estaduais referentes aos programas sociais, do Gabinete do Secretário e de sete superintendências:⁷⁰ Superintendência Executiva (com Departamento de Planejamento); Superintendência de Administração e Finanças; Superintendência da Criança e do Adolescente; Superintendência do Trabalho; Superintendência de Ação Comunitária; Superintendência do Idoso; Superintendência de Programas Especiais.⁷¹

O Programa de Apoio às Famílias Carentes, instituído na gestão anterior (1995-1998), passou por importantes mudanças no seu desenho. As famílias até então beneficiadas foram recadastradas, sem descontinuidade de atendimento. Nos dois primeiros meses de 1999, o cadastramento de novas famílias foi suspenso e iniciou-se a avaliação da estrutura do desenho do programa em curso.

Com o Decreto nº 5.152, de 8 de dezembro de 1999, o Programa de Apoio às Famílias Carentes passou a denominar-se Programa de Assistência às Famílias Carentes, mantendo os benefícios anteriores, acrescidos de um botijão de gás de cozinha ao mês.⁷² Com isso, iniciaram-se as alterações no desenho não só do programa, mas da política de assistência social às famílias carentes.

⁶⁹ Conforme entrevista concedida por técnico da área de planejamento da Secretaria de Cidadania à autora deste trabalho, em 26/5/2004, a nova estratégia de governo buscou centralizar num único órgão todas as ações da área social que anteriormente estavam distribuídas entre vários órgãos.

⁷⁰ Ver Manual de Procedimentos Cadastrais.

⁷¹ Esta estrutura permitiu à Secretaria de Cidadania e Trabalho desenvolver os Programas: Apoio às Famílias Carentes; Cidadania e Justiça; Programa de Segurança e Medicina no Trabalho; Programa de Capacitação Profissional e Orientação para Emprego e Renda Pro-Avançar; Programa de Intermediação de Mão-de-Obra e Seguro-Desemprego; Programa da Criança e do Adolescente; Programa de Reintegração Social do Adolescente Infrator; Programa Estadual de Apoio ao Deficiente; Programa de Apoio à Pessoa Idosa; Programa de Assistência Social e Programa Qualidade Cidadania. Disponível em: <http://www.cidadaniaetrabalho.goias.gov.br/secretaria1.htm>. Acessado em 7 maio de 2004.

⁷² Nesse Decreto considerava-se “carente” aquela família cuja renda não ultrapassasse um salário mínimo, como no programa anterior (*Diário Oficial do Estado de Goiás*, de 13/12/1999).

É importante destacar que o cadastramento das famílias no programa,⁷³ para a obtenção da cesta básica de alimentos e do botijão de gás, era o principal requisito e a porta de entrada para a inclusão nas demais ações do programa.

Os resultados do acompanhamento e das avaliações, com base no desenho e no desempenho do Programa de Assistência às Famílias Carentes (Programa de Apoio às Famílias Carentes), apontavam a necessidade de mudança no desenho e nas ações. Conforme um técnico da Secretaria de Cidadania,⁷⁴ foram observados os procedimentos na forma de entrega da cesta e do botijão de gás, que incluía dificuldades dos beneficiários não só em relação ao acesso aos benefícios, mas também com o transporte deles e com o processo burocrático na licitação da cesta. Esses e outros elementos – que serão vistos no próximo capítulo – acarretavam problemas na entrega das cestas. Diante disso, em janeiro de 2000, o novo Governo de Goiás, por meio da Secretaria de Cidadania e Trabalho, propôs o anteprojeto Renda Cidadã, com objetivo de fornecer, em caráter emergencial, às famílias carentes, uma renda mínima mensal, que seria paga por meio de um cartão magnético. Tratava-se, portanto, de uma importante modificação em relação ao modelo interior. Concebia-se, então um programa com características distintas.

A renda mensal destinada aos usuários do programa substituiria a distribuição da Cesta Básica de Alimentos, o botijão de gás e a distribuição de leite e pão. Além disso, as famílias poderiam ser beneficiadas com as ações em curso – a isenção do pagamento de tarifas de energia elétrica e água e esgoto já mencionadas.⁷⁵

O anteprojeto aprovado em 29 de março de 2000 (Lei nº 13.605) trouxe uma mudança no desenho do Programa de Assistência em Goiás. O novo programa denominado Renda Cidadã, foi implementado pelo governo estadual em todos os

⁷³De acordo com as carências e observando os critérios, às famílias com crianças podiam ser, também, beneficiadas com pão e leite, bem como com a isenção de tarifas de energia e água.

⁷⁴Entrevista concedida à autora em 26/5/2004, na Secretaria de Cidadania.

⁷⁵O anteprojeto estimava à época que, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 1997, no Estado de Goiás, 298.000 famílias (ou 27% da população goiana) estaria vivendo abaixo da linha de pobreza. O governo de Goiás considerou como “linha de pobreza” famílias com renda inferior a meio salário mínimo. Condição para a diminuição desse quadro do risco social e da vulnerabilidade desses grupos à retomada do crescimento econômico do país e de investimento em infra-estrutura, em níveis capazes de oferecer emprego aos desempregados. A meta prevista inicial de atendimentos a famílias carentes com até 1SM era de 110.000, com um custo de R\$36,00 para cada família. Ver anteprojeto “Renda Cidadã”, janeiro/2000.

242 municípios goianos.⁷⁶ Seu lançamento, em maio de 2000, se deu mediante a veiculação de farta propaganda nos meios de comunicação locais. O Renda Cidadã passa, então, compor o Plano Plurianual (PPA) do Estado para o período 2000-2003.

2.3.1 Características e especificidades do Programa Renda Cidadã

2.3.1.1 Público-alvo

O Programa Renda Cidadã, como seu antecessor, definiu prioritariamente como público-alvo e unidade beneficiária prioritária as famílias, comprovadamente aquelas de baixa renda. Também tinha como público creches e entidades filantrópicas, previamente cadastradas no programa.

2.3.1.2 Critérios de elegibilidade

Os critérios preestabelecidos foram os seguintes: residir no estado há mais de dois anos ininterruptos, comprovados através de domicílio eleitoral ou documentação idônea para esse fim; renda familiar total que não ultrapasse um salário mínimo;⁷⁷ apresentação indispensável do cartão de vacinação em dia, se houvesse, no grupo familiar, crianças na faixa de 0 até 7 anos; obrigatoriedade de apresentação de comprovante de matrícula e frequência em instituição de ensino, caso houvesse, no grupo familiar, crianças ou adolescentes na faixa de 7 a 14 anos.

Foram ainda criados os critérios de prioridade – inexistentes no programa anterior –, associados aos critérios de elegibilidade para inclusão da família no programa: famílias com portadores de necessidades especiais, tais como: portadores de HIV, vítimas de acidente radioativo com o Césio 157 (ocorrido em

⁷⁶ O Decreto nº 5.211, de 10/4/2000, regulamentou a Lei, criando os critérios de vinculação. A Portaria nº 428, de 13/4/2000, definiu os critérios dos auxílios financeiros e outras providências para sua implementação e efetivação. De acordo com informações prestadas por técnico responsável pela área de planejamento, em 18/5/2004, durante a pesquisa de campo, os valores de compra de uma cesta básica, botijão de gás, leite e pão, em relação ao salário mínimo vigente à época, foram referências para estabelecer os percentuais dos referidos auxílios financeiros, para atender uma família por um período de 45 dias.

⁷⁷ De acordo com a Portaria nº 428, de 13/4/2000, a renda familiar correspondia à soma dos rendimentos percebidos por todos os seus membros, acima de 16 anos, quando na qualidade de menor aprendiz, ou 18 anos. A renda devia ser comprovada com apresentação de Carteira de Trabalho e Previdência Social, ou no caso de rendimento originado de trabalho informal, a comprovação seria feita mediante recibos, declarações ou equivalentes.

Goiânia, em 1987), doentes renais crônicos, deficientes, entre outros; famílias compostas por pessoas com idade superior a 60 anos.

O programa tinha ainda outro requisito: a família deveria ter um chefe do grupo familiar, preferencialmente a mãe que detivesse o pátrio poder, preservando os filhos em sua companhia, ou, excepcionalmente – por impossibilidade, incapacidade, ausência ou morte dessa –, o pai ou um responsável legalmente constituído com a posse e guarda das crianças ou adolescentes. Caberia ao chefe do grupo familiar o recebimento do benefício financeiro.

2.3.1.3 Benefícios

Os benefícios incluíam: auxílio financeiro mensal – fornecimento, em caráter emergencial, de uma renda mensal correspondente a 20% do salário mínimo vigente, para aquisição de gêneros alimentícios de primeira necessidade e um botijão de gás de cozinha;⁷⁸ auxílio financeiro mensal para nutrição infantil (compra de pão e leite), correspondendo a 13% do salário mínimo; isenção de energia elétrica, água e esgoto para residências com consumo de energia elétrica, inferior a 50 Kws/mês e consumo de água inferior a 5.000 litros/mês.

2.3.1.4 Cadastramento e exigências de documentações

Para ter acesso ao Programa Renda Cidadã, além de atender aos critérios, o chefe da família deveria preencher o Cadastro Familiar, com informações socioeconômicas que atestassem o estado de pobreza. As informações solicitadas eram idênticas àquelas do cadastro familiar do Programa de Apoio às Famílias Carentes, exceto as do verso, que foram eliminadas, em função do novo desenho. A idade mínima para se cadastrar era 16 anos. Em caso de chefe de família com idade inferior, o cadastro seria feito mediante análises e pareceres do Juizado da Infância e

⁷⁸ Entre os gêneros alimentícios incluía-se a carne de vaca ou de frango. Em 7 de novembro de 2000, a Lei nº 13.752, através do Art. 2º, Parágrafo 1º, altera esse texto permitindo à família empregar o percentual correspondente até 15% do benefício na aquisição de produtos de higiene pessoal e limpeza.

Juventude, dos Conselhos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares. Para esse cadastro havia um manual de instruções.⁷⁹

O Banco de Dados informatizado do Programa Renda Cidadã era o mesmo utilizado anteriormente pelo Programa de Apoio às Famílias Carentes. É interessante registrar que o relatório das características socioeconômicas dessas famílias cadastradas – considerado, na perspectiva deste estudo um importante instrumento de acompanhamento dessas famílias – não estava disponível na Secretaria de Cidadania, ao ser solicitado. Para obtê-lo, foi necessário um ofício dessa Secretaria à Agência Goiana de Administração de Negócios Públicos (AGANP), empresa do governo que administra esse sistema informatizado. Esse aspecto será melhor abordado no próximo capítulo.

O Conselho Municipal de Cidadania (CMC) analisava a autenticidade das informações, e documentação apresentada, as necessidades das famílias, com verificação *in loco* das suas condições socioeconômicas. O cadastro era, então, encaminhado à SECT para análise de técnicos da Superintendência de Programas Especiais da SECT. Aprovado o cadastro, a gerência executiva do Programa Renda Cidadã determinava a expedição do Cartão da Cidadania⁸⁰, que retornava ao CMC para ser retirado apenas pelo chefe do grupo familiar credenciado. Em caso de falecimento deste, o Conselho deveria ser informado para que o benefício pudesse ser repassado a um outro componente da família.

Os procedimentos cadastrais do programa exigiam dos chefes de família apresentação de vários documentos pessoais, tais como: fotocópias da certidão de casamento, da certidão de nascimento (se solteira), da cédula de identidade, do

⁷⁹ O Manual de Procedimentos Cadastrais do Programa Renda Cidadã – Cartão Cidadania, foi elaborado com base no manual até então existente, aperfeiçoando as orientações, com finalidade de manter a uniformização dos procedimentos para o credenciamento das famílias, com vistas a uma melhor avaliação das suas necessidades, o que permitiria orientar os Conselhos Municipais, entidades governamentais ou não e voluntários sobre o preenchimento dos cadastros utilizados no Programa.

⁸⁰ No Cartão, constava nome completo, data de nascimento do chefe do grupo familiar, código de matrícula na ação e assinatura do emitente. Este foi elaborado por meio de contrato entre o Estado de Goiás, a Secretaria de Cidadania e Trabalho (SECT), o Banco do Estado de Goiás (BEG) e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos/ECT, agentes responsáveis pelos pagamentos, na qualidade de órgãos pagadores do benefício. O benefício era repassado ao chefe do grupo, em moeda corrente, entre os dias 15 e 20, de cada mês, através das agências do BEG ou agências dos Correios. Caso o chefe não recebesse o auxílio naquele período, ele retornava aos cofres do Estado. A Superintendência de Programas Especiais era responsável pela elaboração da relação dos beneficiários, em função do local de sua residência e jurisdição de cada agência do BEG ou dos correios. Ver contratos de prestação desses serviços, firmados em abril de 2000.

CPF, do título de eleitor, da página da carteira de trabalho onde constasse o último contrato, do comprovante de renda seu e de seus familiares. Caso fosse casada e tivesse criança menor de 6 anos, deveria apresentar fotocópia da certidão de nascimento das crianças e comprovante de renda; se aposentada, comprovante de aposentadoria e comprovante de residência. As fotocópias eram afixadas à ficha de cadastro para comprovação das condições de carências, em observância aos critérios do programa.

Assim como no programa anterior, o Renda Cidadã também passou a exigir uma relação considerável de documentação e também de fotocópias, como se viu nos parágrafos anteriores. Nas entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo,⁸¹ constatou-se que muitas famílias não dispunham dessa documentação exigida. Foi questionado sobre a exigência de pessoas que, muitas vezes, não têm acesso a esses documentos, bem como a inexistência de opções oferecidas para que as famílias pudessem ter acesso a esses documentos. De acordo com informações obtidas, a documentação não era fornecida pelo programa, as famílias, porém, eram orientadas a requerê-los nos órgãos competentes do próprio estado.

2.3.1.5 Prestação de contas do auxílio

O beneficiário deveria prestar contas ao CMC, na primeira semana útil de cada mês, em um dos postos mais próximos de sua casa, mediante a apresentação da nota fiscal, com especificação de todos os produtos adquiridos (gêneros alimentícios, leite e pão, gás de cozinha), para continuidade ao benefício no mês subsequente.⁸²

2.3.1.6 Duração inicial do benefício e renovação

O auxílio financeiro deveria ser concedido por um período de 12 meses consecutivos, tendo em vista seu caráter emergencial. Todavia, poderia ser renovado por um período indeterminado, mediante deliberação do secretário do CMC respectivo, com base na reavaliação socioeconômica da família beneficiada.

⁸¹ Informações prestadas à autora, durante a pesquisa de campo, nos dias 31/5/2004 (secretária do Conselho de Cidadania - no município de Goiânia) e 12/4/2005 (técnico da área de planejamento da Secretaria de Cidadania).

⁸² Conforme critérios estabelecidos, não eram aceitos recibos, vales ou tíquetes. De acordo com informações obtidas da secretária do CMC, em 31/5/2004, as notas fiscais eram organizadas por ordem alfabética pelo nome do chefe da família, no local de prestação de contas. Posteriormente eram encaminhadas para a SECT. Esta encaminhava para a Secretaria da Fazenda, que remetia ao Tribunal de Contas do Estado, e posteriormente as iriam para o arquivo morto, observando normas preestabelecidas. Em Goiânia, além do CMC, a prestação de contas podia ser feita em qualquer um dos 50 postos criados para atendimentos regionalizados, em diversos bairros.

Entre os critérios de renovação do benefício, mantinham-se os de elegibilidade e prioridade.

2.3.1.7 Desligamento, suspensão e exclusão do Programa

O critério básico para desligamento das famílias do programa era a constatação da melhoria das condições de vida, à semelhança do programa anterior. Contudo, as famílias poderiam ser incluídas em outros programas. Essa verificação era feita por meio de análise técnica da área competente, que emitia parecer conclusivo. O pagamento do auxílio financeiro também era interrompido e o beneficiário suspenso, caso descumprisse as obrigações e os critérios estabelecidos em termos de compromisso no contrato.

A família seria imediatamente excluída do programa caso fosse comprovado: o uso indevido do recurso para compra de bebidas alcoólicas e cigarros; fraude no processo de seleção para inclusão no programa, na compra e na prestação de contas; e inserção em outro programa de Renda.

Segundo informou a assessoria do programa Renda Cidadã, (em 13/4/2004), cada família podia ser cadastrada em apenas um programa de renda mínima. Todavia, sem um cadastro único no Estado, era difícil para os gestores dos programas fazerem acompanhamento, monitoramento e efetivação das ações/benefícios estendidos às famílias, uma vez que elas podiam estar inseridas em outras redes de serviço social. Houve casos de benefícios serem prestados por uma instituição do governo ou entidade filantrópica, com os quais o Renda Cidadã não se articulava. Essa questão da inserção de famílias em outra rede de assistência social será melhor explicitada no próximo capítulo.

Conforme informações da Secretária do Conselho Municipal de Cidadania em Goiânia, havia um total dezoito itens especificando critérios de controle e cortes dos benefícios. No caso de problemas que pudessem ser sanados, após sua solução, o pagamento do auxílio financeiro mensal poderia ser restabelecido, sem dar direito, entretanto, aos benefícios retroativos.⁸³

⁸³ Entrevista realizada pela autora em 31/5/2005. Sobre essa relação de códigos não foi possível ter acesso à frequência de ocorrência deles.

2.3.1.8 Interação do Programa de Renda Cidadã com outros programas sociais locais

A articulação das ações do Renda Cidadã com as políticas sociais básicas de educação e saúde estavam previstas nos documentos que estruturaram o programa. Estas ações deveriam ser efetivadas por meio dos programas de serviços complementares, além da intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, de geração de emprego e renda. O público-alvo do Programa Renda Cidadã apontado como o cliente em potencial do Banco do Povo, tinha a oportunidade de receber treinamento e, posteriormente, buscar recursos para montar seu próprio negócio.⁸⁴ Não foi possível identificar durante a pesquisa de campo, as pessoas beneficiadas pelo Programa Banco do Povo que eram aquelas procedentes do Programa Renda Cidadã.

2.3.1.9 Financiamento do programa

Os recursos disponibilizados mensalmente ao Programa Renda Cidadã eram oriundos do Tesouro Estadual, especificados no Plano Orçamentário ou no Plano Plurianual, para cobrir despesas correntes, inclusive com Contribuições Provisórias sobre Movimentação Financeira (CPMF), tarifas bancárias e outros. Uma das dificuldades apontadas pelo gerente do programa e por técnicos assessores, durante as conversas informais e as entrevistas, era o fato de a demanda de famílias ser sempre maior que os recursos disponíveis para a execução do programa.

2.3.1.10 Expansão do programa

O programa condicionou sua expansão ao aumento da arrecadação de impostos.⁸⁵ Todavia, seu objetivo principal consistia em não aumentar a demanda, mas diminuir o número de famílias que necessitasse do benefício. Isso

⁸⁴ O Banco do Povo é um programa de geração de emprego e renda, destinado a possibilitar o acesso ao crédito de pequenos empreendedores de baixa renda e de portadores de habilidades ou experiências de trabalho que queiram iniciar ou ampliar seu próprio negócio. Os recursos são provenientes do Fundo Especial de Geração de Emprego e Renda, criado pelo governo do Estado. A cada município é destinado um recurso, e o valor do financiamento é variável (em 3/6/2002 o valor era de R\$300,00 a R\$1.500,00). Ver *O Popular*, 3/6/2002. Encarte "Programas Sociais", p. 4.

⁸⁵ Ver questionário respondido pela Secretaria de Cidadania e Trabalho, sobre o Programa Renda Cidadã, para atender o plano "Levantamento da Situação de Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola no Brasil", realizado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Universidade Federal do Maranhão- Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Universidade Estadual de Campinas – Núcleo de Estudos em Políticas Públicas.

evidentemente passou a ser um desafio para o governo, conforme se verá na análise dos dados de desempenho dos programas abordados neste estudo

2.3.1.11 Sistema de acompanhamento, monitoramento e avaliação

De acordo com as informações prestadas por técnico da área de planejamento da Secretaria de Cidadania, ainda que o Renda Cidadã tenha previsto no seu desenho mecanismos de acompanhamento, monitoração e avaliação de impacto, até aquele momento não havia sido possível avaliar esse impacto do programa e os seus efeitos, em razão da inexistência de um sistema específico de avaliação. Antes disso, seria necessário definir primeiro a forma de avaliar e sobre qual perspectiva seria feita a avaliação (se do atendimento, da qualidade, do mais rico, do mais pobre, por exemplo). Isso demandava tempo, razão pela qual ainda não havia sido feito.⁸⁶

Os técnicos afirmam que até que isso se efetive, os mecanismos de acompanhamento e avaliação do Programa eram feitos por meio de comprovação de frequência da criança na escola, da vacinação em dia, dos índices de aproveitamento e evasão escolar. As questões do acompanhamento, monitoração e avaliação de programas sociais serão aprofundadas mais adiante.

2.3.1.12 Os Conselhos Estaduais e Municipais de Cidadania

Com a responsabilidade de formular, supervisionar e fiscalizar as ações sociais pertinentes à SECT, especialmente do Programa Renda Cidadã, foi criado pelo Decreto nº 5.101, de agosto de 1999, o Conselho Estadual de Cidadania (CEC), de caráter consultivo, com regulamento próprio e presidido pelo titular da SECT. Este era composto pelos Secretários do Estado de Cidadania e Trabalho, da Educação, da Saúde, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Planejamento e Desenvolvimento, da Fazenda e da Indústria e Comércio. Fizeram parte dessa composição vinte membros de instituições ou entidades representativas da

⁸⁶ Informações obtidas durante entrevistas realizadas pela autora nos dias 18/5/2004, 26/5/04 e 12/4/2005, com técnicos da área de planejamento da Secretaria de Cidadania, durante pesquisa de campo. Ver também no Manual de Procedimentos Cadastrais do Programa Renda Cidadã (p. 36) os procedimentos ligados ao acompanhamento e monitoramento do programa.

sociedade civil, indicados pelo secretário de Cidadania e Trabalho e designados pelo governador do Estado.⁸⁷

Para cada representante da sociedade civil poderia haver um suplente, indicado pelo membro efetivo e provido no mesmo ato de sua designação. O mandato dos membros do Conselho Estadual de Cidadania (CEC), bem como os seus suplentes, seria coincidente e teria a duração de dois anos, sendo permitida uma recondução. A estrutura básica do CEC é constituída de um presidente, um vice-presidente, escolhido dentro os membros efetivos, e um secretário executivo, a ser designado pelo governador do Estado.⁸⁸

Os Conselhos Municipais de Cidadania (CMC)⁸⁹ foram criados em cada município do Estado de Goiás, com os objetivos de acompanhar e fiscalizar a efetivação das ações do Programa de Renda Mínima junto à população local; mobilizar a comunidade para colaborar na efetivação da política social e a correta destinação dos benefícios; incentivar a implementação de formas alternativas de auto-sustentação das famílias beneficiadas para se evitar o desvirtuamento do caráter “emergencial” da assistência. Esses Conselhos eram responsáveis pelo cadastramento da família, pelo credenciamento em caso de melhoria das condições de vida ou de irregularidade em relação aos critérios estabelecidos.⁹⁰

O quadro 2 traz uma síntese das características e especificidades do Programa Renda Cidadã.

⁸⁷ Ver Regimento Interno do CEC, instituído pelo decreto citado.

⁸⁸ Ver mais sobre o programa no site <http://www.cidadaniaetrabalho.goias.gov.br/secretaria1.htm>

⁸⁹ Ver a Portaria nº 428, publicada no *Diário Oficial do Estado*, de 13/4/2000, e o Regulamento dos Conselhos Municipais de Cidadania, janeiro de 2000.

⁹⁰ Esses conselhos eram formados por representantes das diversas instituições no município, tais como: Igreja, Lions Club, Associações Comerciais, Prefeitura, Câmara de Vereadores, Ministério Público. De acordo com Cunha e Cunha (2002), esses conselhos têm o caráter deliberativo e são responsáveis pela gestão do programa, sendo os canais de participação legalmente constituídos nos municípios. Exercendo o controle público sobre as ações e decisões governamentais, deliberam de acordo com suas competências, explicitam conflitos, elegem consensos que viabilizem a implementação e efetivação do programa ou programas. Enfim institucionalizam, de certa forma, a participação da sociedade civil nos processos de formulação, implementação e avaliação da política, considerando que o papel de gestor cabe ao Conselho.

QUADRO 2 – SÍNTESE DAS CARACTERÍSTICAS E ESPECIFICIDADES DO PROGRAMA RENDA CIDADÃ (1999 a 2002)

Governo: Marconi Perillo

Partido Político de Governo: PSDB

Unidade Responsável pela Gestão do Programa: Secretaria de Cidadania e Trabalho

Público-Alvo: Famílias carentes

Objetivos/Caráter	Crítérios de elegibilidade/ Restrições	Benefícios	Crítérios de prioridade associados aos critérios de elegibilidade:	Exigências / Duração/ Abrangência	Formas de gestão/Responsável pelo cadastramento acompanhamento e desligamento do beneficiário/ Instrumento de acesso ao benefício/ parcerias	Motivos para desligamento do Programa	Número de famílias atendidas/ /Fonte de recursos/ Condição de expansão do Programa
Objetivos: Resgatar a cidadania de famílias carentes em estágio de extrema pobreza, com auxílios financeiros mensais, objetivando o combate à fome e à miséria e a garantia de suas sobrevivências físicas, com dignidade e respeito Caráter: Em caráter emergencial, com ações focalizadas	a) Residir no Estado há mais de 2 (dois) anos ininterruptos, comprovado por documento idôneo; b) Ter renda familiar total que não ultrapasse 1 (um) salário mínimo; c) Apresentar, se houver no grupo familiar crianças na faixa de 0 até 7 anos, o Cartão de vacinação delas em dia; d) Apresentar, se houver no grupo familiar crianças ou adolescentes na faixa de 7 a 14 anos, comprovante de matrícula e frequência em instituição de ensino. Restrições: Não estar inserido em nenhum outro programa de renda mínima, como o Salário-Escola.	a) Auxílio financeiro mensal correspondendo a 20% do salário mínimo vigente, para aquisição de gênero alimentício de primeira necessidade e um botijão de gás de cozinha; b) Auxílio financeiro mensal para nutrição Infantil – pão e leite – de uma renda mensal, correspondendo a 13% do salário mínimo; c) Isenção de Energia Elétrica, Água e Esgoto – para residências com consumo de energia elétrica inferior a 50 Kws/ mês e consumo de água inferior a 5.000 litros/mês.	a) Ter na família membros que necessitem de cuidados especiais (HIV, vítima de cério, renais crônicos, deficientes, entre outros); e b) Família composta de pessoas com idade superior a 60 anos.	Exigências/ contrapartida: a) Manter as crianças 07 a 14 anos, freqüentando escola; b) Manter o cartão de vacinação atualizado da(s) criança(s) de 0 a 7 anos. c) Prestar contas no Conselho Municipal de Cidadania. Duração: Limitado a 12 meses, podendo ser renovado, de acordo com os critérios do Conselho. Abrangência: Todos os municípios goianos	Forma de gestão unidade responsável: Secretaria de Cidadania e Trabalho Responsável pelo cadastramento, acompanhamento e desligamento do beneficiário: Conselho Municipal de Cidadania Instrumento de controle acesso ao benefício: Cartão magnético Parcerias: O Conselho Municipal é formado por representantes de instituições (igreja, Lions Associações, Prefeitura e outros).	a) Melhoria das condições de vida b) Descumprimento das obrigações: - Não prestar contas ao Conselho; - Utilizar o recurso de forma indevida para compra de bebidas alcoólicas e cigarros; - Estar inserida em outro programa de Renda Mínima	Nº de Famílias atendidas: Geral no Estado • 1999: 110.628 • 2000: 105.658 • 2001: 115.212 • 2002: 140.793 Fonte de Recursos: Orçamento Próprio Recursos do Tesouro Estadual Expansão do Programa: Condicionado ao crescimento da receita do município

Fonte: Secretaria de Cidadania /SEPLAN.

Capítulo 3

OS PROGRAMAS DE APOIO ÀS FAMÍLIAS CARENTES E RENDA CIDADÃ NUMA PERSPECTIVA COMPARADA

Como já foi mencionado anteriormente, os Programas Apoio às Famílias Carentes e o Renda Cidadã foram implementados e efetivados em diferentes gestões, todavia, nos desenhos de ambos, foram identificados aspectos em comum e algumas diferenças. É o que se passa a discutir.

No tocante à semelhança, convém destacar que os programas foram criados pelo governo de Goiás no cenário de descentralização de políticas sociais em âmbito nacional. Ambos, especialmente o Programa de Apoio às Famílias Carentes, se depararam com dificuldades nas fases de implementação e efetivação, não só pela novidade de seus desenhos, mas também pela proposta governamental de abranger todos os municípios goianos.

Goiás, como vários outros estados do País, é marcado por desigualdades entre municípios e regiões. Assim, os municípios tinham capacidade gerencial diferenciada para efetuar os programas sociais. Além disso, foram inseridos nesse processo de forma abrupta para atender o que determinava a LOAS, sem uma preparação e treinamento prévio. No âmbito institucional, assim como muitos estados, Goiás também deparou com a falta de experiência administrativa e técnica para assumir, de imediato, a implementação de políticas sociais descentralizadas e efetivar programas sociais, principalmente em todos os municípios goianos.

Assumir a responsabilidade de implementar e efetivar políticas sociais em um sistema descentralizado e participativo foi um desafio para os governos estaduais e municipais em todo o país. Analisar ou discutir, portanto, a descentralização da Política de Assistência Social em Goiás implica também uma análise de gestão das ações e realizações nessa área. Essa discussão é feita aqui de forma geral, evidenciando, porém, alguns de seus aspectos.⁹¹

⁹¹ Com a promulgação da Lei nº 8.742, de 7 dezembro de 1993 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) –, que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, como já foi mencionado, ocorre uma mudança no campo da Política de Assistência Social. Desde 1993, data da instituição da LOAS até aproximadamente 1996, muito pouco se concretizou em termos de regulamento das regras de operação da descentralização da assistência social.

No âmbito estadual, o processo de descentralização da Política de Assistência Social de Goiás iniciou-se, de fato, em setembro de 1995. Foi criado então o Conselho de Assistência Social (CEAS).⁹² Iniciaram-se também os procedimentos para se elaborar o plano estadual, definir mecanismos de integração com os municípios, implantar os conselhos em todos os municípios e disponibilizar recursos humanos, materiais e financeiros para a administração e execução das ações antes executadas pela União, além daquelas implementadas e efetivadas pelo próprio governo estadual, para dispor das condições institucionais para a nova função. No plano institucional, tal desenho não deixou de ser problemático se defrontando com vários entraves, sobretudo nos aspectos administrativos, técnicos e financeiros. Conforme já se discutiu, descentralizaram-se as competências para os níveis subnacionais sem que estivessem criadas, com antecedência, todas aquelas condições de infra-estrutura administrativa e técnica para firmar convênios, acompanhá-los e avaliá-los, entre outras providências exigidas no processo (ARRETCHE, 2000; SILVA, 2001).

O processo de descentralização da assistência social em Goiás, para corresponder ao que determinava a LOAS, necessitava de mudanças na própria estrutura da política social em Goiás, caracterizada pela ausência de práticas de participação, principalmente do público-alvo, na tomada de decisão e na formulação dos programas, entre outros aspectos já citados.

Com a ampliação das demandas postas pela política de assistência social e diante do agravamento da exclusão social, os municípios depararam ainda com a ausência de condições efetivas para arcar com o sistema e os serviços compatíveis demandados, em função da transferência de encargos e responsabilidades sem os recursos compatíveis. De acordo com técnicos da Secretaria de Cidadania,

a partir de 2000, com o processo de descentralização, as políticas sociais passam a ser mais de responsabilidade não só do Estado, mas do

⁹² O Conselho Estadual de Assistência Social, colegiado permanente de composição paritária e caráter deliberativo, foi vinculado à Secretaria Especial da Solidariedade Humana. Tornou-se o responsável pela coordenação da política estadual de assistência social, pela aprovação da política estadual de assistência social, pela normatização das ações e prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, e sobretudo pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social em Goiás. O CEAS era composto por 20 (vinte) membros titulares e respectivos suplentes, assegurada a paridade entre órgãos públicos e sociedade civil. Ver Lei nº 12.729, de 21 de novembro de 1995, que cria o referido Conselho.

município. Todavia, em Goiás, há municípios que ainda não se habilitaram ao fundo municipal de assistência social e que dependem de recursos do Estado para efetivar políticas sociais nessa área. O Estado ainda é o executor e gestor dessas políticas e programas, sendo os mesmos acompanhados e controlados pelos Conselhos Municipais. Ao todo, são 246 municípios. Desses, 44 (18%), em média, não estão habilitados para tais funções.⁹³

Nesse cenário, conforme entrevista concedida à autora deste trabalho por técnico da área de planejamento, “as mesmas dificuldades que nós enfrentamos na implementação do Programa Renda Cidadã os governos anteriores também enfrentaram que é a questão burocrática e a falta de recursos”.⁹⁴ As dificuldades incluíam a falta de infra-estrutura e de recursos humanos diante de uma demanda crescente do público-alvo.

Não obstante as dificuldades mencionadas que foram comuns aos dois programas aqui analisados houve mudanças importantes da gestão e implementação da política social do governo em Goiás. Pode-se dizer que o Programa Renda Cidadã representou uma continuidade do Programa de Apoio às Famílias Carentes, com algumas inovações no desenho. Ambos tinham em comum o cenário de descentralização, bem como novas concepções de política e assistência social.⁹⁵ Foram também criados, por iniciativa do poder executivo, sob a justificativa de efetivar políticas sociais eficientes, eficazes e efetivas, com a participação da sociedade civil na formulação, implementação e gestão dessas ações sociais. Esses mecanismos incluíam os Conselhos Estadual e Municipais dos programas criados em todos os municípios goianos, conforme preconizava a LOAS.

Os Conselhos representavam, na perspectiva do governo, a descentralização de ações governamentais e redução de custos na execução desses programas sociais, uma vez que contavam com a participação de órgãos

⁹³ Entrevista concedida em 23/4/2004.

⁹⁴ Entrevista concedida em 26/5/2004.

⁹⁵ Para que fossem implementados e efetivados tais programas, estudos foram feitos para conhecer e sistematizar dados e informações sobre a realidade dos municípios e da população-alvo. Técnicos do governo e da própria Secretaria de Solidariedade Humana e, posteriormente da Secretaria de Cidadania e Trabalho se deslocaram para o interior do estado para realizar diagnósticos e obter informações sobre a realidade de cada município que seria trabalhado. Essas informações seriam destinadas também ao planejamento de ações prioritárias, definição de metas e responsabilidade do governo e de segmentos sociedade nesse processo, além da capacitação de lideranças e parceiros locais envolvidos na composição dos conselhos gestores dos programas, em todos os municípios goianos e na divulgação dos programas. Ver relatórios Principais Ações Desenvolvidas no triênio 1995-1997 e de Avaliação Setorial do Plano Plurianual 2000-2003.

governamentais e não-governamentais. O governo buscava, por meio dessa composição paritária, evitar situações problemáticas na implementação e gestão dos programas, especialmente seu uso político ou clientelista.⁹⁶ Os discursos oficiais enfatizavam que as famílias cadastradas seriam beneficiadas, primeiramente, por um curto período de tempo, com alimentação e isenção de taxas de água e energia e outras ações paralelas. Posteriormente, teriam capacitação de mão-de-obra e, por último, seriam inseridas no sistema produtivo, desvinculando-se dos respectivos programas.

Um aspecto semelhante, porém complexo, foi identificado, no que se refere a questão de monitoramento e avaliação dos programas: decorridos dez anos desde a implementação do Programa de Apoio às Famílias Carentes (1995), a meta prevista para se criarem indicadores sociais de avaliação do impacto e efeito desses programas não se efetivou em nenhum dos dois programas. A discussão acerca da elaboração desse sistema ainda continua.

3.1 Semelhanças entre os critérios básicos e de elegibilidade

No se refere, especificamente ao desenho dos programas analisados foram identificadas as seguintes semelhanças nos critérios de inserção e exclusão: ambos tinham como público-alvo não indivíduos, mas famílias pobres que recebiam até um salário mínimo, com crianças e adolescentes. Por meio de suas ações, os programas almejavam melhorar a renda familiar, para uma condição de vida também melhor do público-alvo.

Era com base nas características socioeconômicas e demográficas que as famílias eram identificadas (por meio de um cadastro) e inseridas nos programas para receber os benefícios de reforço à renda, independentemente do número de integrantes do grupo familiar.

⁹⁶ Ver Relatório das Principais Ações Desenvolvidas pelas SESH no triênio 1995-1997 e questionário respondido pela SCT, sobre o Programa Renda Cidadã, para atender o plano "Levantamento da Situação de Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola no Brasil", realizado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social) e pela Universidade Federal do Maranhão (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas) e pela Universidade Estadual de Campinas (Núcleo de Estudos em Políticas Públicas).

Tais programas seguiam uma tendência nacional de políticas e programas implementados no país, conforme a orientação da LOAS, que preconizava que os programas de assistência social, em curso, não sofreriam descontinuidade de atendimentos. Todavia, aqueles previstos, dali para frente, seriam inseridos dentro de uma nova mentalidade ou seja, “a partir de uma concepção de implementação integrada dos programas, a focalização fundamental vai sofrer uma mudança significativa, deslocando-se do indivíduo para a família”.⁹⁷ A família tornava-se, então, alvo preferencial da assistência social no país. Mais especificamente as famílias que não conseguiam satisfazer as necessidades básicas de seus membros.

A família, unidade beneficiária, era definida nos programas como um grupo nuclear formado por, no mínimo, um dos pais, ou a pessoa responsável legal pelos filhos ou os dependentes de consangüinidade ou afinidade, capaz de contribuir para a distribuição dos recursos entre os elementos desse grupo e de buscar a autonomia pessoal deles e da própria família. Nessa perspectiva era, sobretudo, por meio do grupo familiar que esses programas pretendiam alcançar, de fato, seu público-alvo – as crianças e os adolescentes nas faixas de idade especificadas de 0 a 14 – e inseri-los nas políticas de educação e saúde, por meio da articulação das ações dos referidos programas. Por meio desses critérios, o governo de Goiás pretendia assegurar que as famílias mantivessem os filhos/dependentes nas escolas e freqüentassem as unidades de saúde.⁹⁸ Na análise de Fonseca (2001, p. 104-105), “uma maneira de romper os laços desse círculo vicioso da pobreza seria oferecer um complemento de renda às famílias pobres desde que suas crianças e adolescentes freqüentassem escola”.

Os Programas exigiram tempo de residência no estado de, no mínimo, dois anos, buscando, com este critério, inibir os fluxos migratórios, em função da repercussão do programa em outras regiões fora de Goiás. Ao efetivar os programas, nos municípios goianos tentavam fixar as famílias nos municípios, evitando sua saída para os grandes centros urbanos.

⁹⁷ Ver sobre Assistência Social, no site <http://www.brasil.gov.br/acoes.htm>. Acessado em 30/7/2004.

⁹⁸ Ver relatórios das Principais Ações Desenvolvidas no triênio 1995-1997 e de Avaliação Setorial do Plano Plurianual 2000-2003.

Ambos adotaram a duração inicial de 12 meses de permanência da família nos programas. Caso fosse constatada a persistência das condições iniciais de inserção nos programas e disponibilidade do programa, a família podia renovar o benefício.

O descredenciamento da família do programa acontecia após a constatação da melhoria das condições de vida. Isso significava não mais corresponder aos requisitos exigidos pelos programas para habilitação e permanência neles. Nesse caso, o descredenciamento era feito mediante protocolo, comprovado após visita *in loco* da família. Entre os elementos que identificavam a melhoria das condições de vida estava a inserção no mercado de trabalho formal por membro(s) do grupo familiar, ou mesmo a capacidade de auto-sustento por meio de algum tipo de negócio formado com apoio do Programa Banco do Povo. A família também podia ser excluída do programa pelo descumprimento das obrigações preestabelecidas no programa, conforme já citado.

Havia forte continuidade nos programas analisados, no que concerne ao público-alvo. Como se verá nas discussões mais à frente, o tempo de permanência no programa, como critério de exigência, tornou-se problemático. Grande parcela das famílias cadastradas e atendidas no Programa de Apoio às Famílias permaneceu no Renda Cidadã, porque não conseguiram superar as características de pobreza, ou seja, persistiam nas mesmas condições iniciais de pobreza anteriormente identificada, quando da inserção no primeiro programa. Os dados que corroboram esta afirmação serão analisados mais adiante neste estudo.

3.2 Diferenças, inovações e avanços

Alguns aspectos dos desenhos dos programas os tornaram diferente entre si. Em primeiro lugar, embora o Programa de Apoio às Famílias Carentes tenha adotado no seu desenho os critérios de elegibilidade, restrições e exigências semelhantes aos dos programas de renda mínima instituídos no Brasil, na década de 1990, aquele não se classifica como um programa de renda mínima. Ele não contemplou, de forma sistemática, a transferência de renda mínima mensal, ou algum tipo de auxílio financeiro mensal, mas uma cesta básica de alimentos.

Todavia, teve papel importante no cenário da política social em Goiás, em função de algumas inovações introduzidas, em relação ao que se tinha até então.

O Programa de Apoio às Famílias Carentes foi instituído em 1995 num cenário novo de descentralização de políticas sociais no país. Experimentou um processo difícil de implementação, em função da inexperiência gerencial e da inexistência de técnicos capacitados para essa implementação e gerenciamento de programas sociais. Antes estes eram veiculados ao governo federal. O estado de Goiás não dispunha de uma infra-estrutura técnica necessária para efetivar as novas responsabilidades de gestão das políticas sociais, e o referido programa deveria ser efetivado em todos os municípios goianos. Além disso, a própria estrutura administrativa do estado não estava preparada para exercer tais funções.

Ao introduzir, em Goiás, um novo modelo para os programas sociais, uma nova sistematização de critérios de elegibilidade para identificação do público-alvo, criou-se o primeiro Banco de Dados informatizado de famílias carentes no Estado de Goiás, abrangendo todos os municípios goianos. Este era alimentado com os dados e informações coletadas através da Ficha de Cadastro Familiar e possibilitou acompanhar a inclusão das referidas famílias, ainda que de forma acanhada e precária, porque nem todos os órgãos governamentais estavam informatizados à época.

É oportuno lembrar aqui o caráter de descontinuidade que os programas sociais implementados e efetivados têm, muitas vezes, passado a cada nova gestão de governo, sob os mais vários pretextos. Não desconsiderando, nessa análise, o jogo de interesses que se inter-relacionam e perpassam o ciclo de uma política – que, de certa forma, atingem, por vezes, o desenho de um programa, ou seu impacto e efeito –, acredita-se fundamental importância registrar que o Programa de Apoio às Famílias Carentes foi um programa que permaneceu na agenda política do governo seguinte. E, certamente, foi com base nos erros e acertos desse programa, que o governo pôde efetivar inovações, não só no desenho, mas na política social em Goiás, ao introduzir o Renda Cidadã – um programa de renda mínima condicional – em todos os municípios do Estado.

O Programa Renda Cidadã, segundo informações obtidas em entrevista com técnicos da Secretaria de Cidadania, foi considerado, em relação aos demais programas implantados por outros governos estaduais à época, o programa de renda mínima mais abrangente do país, até então implantado.⁹⁹

Ao introduzir o auxílio financeiro mensal para a compra de gêneros alimentícios, em substituição à cesta de alimentos e o leite e pão, o Renda Cidadã inovou os procedimentos e a sistemática de implementação, gestão e execução das ações de assistência junto ao público-alvo. Ao alterar o desenho do programa anterior, pode-se considerar que houve alguns avanços, sobretudo das políticas sociais no Estado, como se verá a seguir.

A introdução da informatização, em vários segmentos de documentação do estado favoreceu uma estrutura mais simplificada.¹⁰⁰ Essa inovação favoreceu também a criação da infra-estrutura do programa, com a introdução do cartão magnético para o recebimento do benefício nos municípios onde havia agências bancárias.

A partir de depoimentos colhidos, durante entrevistas exploratórias com técnicos da área de assessoria e planejamento da SCT, o processo de licitação das cestas, era burocrático e demorado. Muitas vezes ganhavam empresas sediadas em outros estados, o que resultava em demora para se efetivar a compra e a entrega do material licitado. Os produtos entregues, muitas vezes, eram de má qualidade, gerando desperdícios e altos custos operacionais. Alguns produtos chegavam antes dos outros, resultando em atraso na preparação das cestas e na distribuição do benefício às famílias.¹⁰¹

⁹⁹ Entrevistas realizadas em campo em 26/5/2004 e 12/4/2005. Observa-se ainda que na pesquisa de Silva (2004, p. 150), dos cinco programas implementados por governo estaduais, no período de 1995 a 1999, não foi possível identificar outro de maior abrangência, a não ser o de Goiás.

¹⁰⁰ Com objetivo de melhorar a estrutura de governo, modernizando a infra-estrutura, entre outras ações estratégicas do “governo moderno e empreendedor”, criou-se o plano diretor de informática, possibilitando inovações. Ver Plano de Governo do Estado de Goiás “A Construção do Tempo Novo” – 1999-2002.

¹⁰¹ Entrevistas com técnicos da Secretaria de Cidadania, realizadas pela autora deste trabalho em 13/4/2004 e 26/5/2004.

Além disso, de acordo com depoimentos, a cesta básica do Programa de Apoio às Famílias Carentes foi criada com base no que se pensava como padrão de consumo das famílias pobres. Todavia, em algumas regiões de Goiás, as famílias não necessitavam de alguns dos produtos constantes na cesta. Estes eram obtidos através do plantio ou produção própria (arroz, feijão, farinha). Com a introdução do Cartão Magnético, a cesta básica de alimentos e o botijão de gás de cozinha passaram a ser adquiridos pela família no próprio município e de acordo com as suas necessidades. Isso deu maior autonomia às famílias para escolher o que comprar, para suprir suas necessidades alimentares básicas.

De acordo com um técnico da área de planejamento, para o comércio local, essa mudança foi importante. Vários pequenos comerciantes, para atender os beneficiários do Programa Renda Cidadã, regularizaram a situação dos estabelecimentos, a fim de negociar com os beneficiários do programa o fornecimento da nota fiscal. Assim, os recursos do Programa Renda Cidadã trouxeram vantagens do ponto de vista social e econômico, pois a compra dos alimentos e o gás de cozinha no comércio local favoreceu o aquecimento do comércio formal e uma oferta de empregos para a própria população, fomentando o desenvolvimento da economia nos municípios, principalmente nas regiões mais pobres, onde o mercado era menos dinâmico.¹⁰² Essa argumentação do técnico foi também usada por Honor Cruvinel, Secretário de Cidadania e Trabalho.¹⁰³

Na fase implementação, o governo acreditava reduzir custo, pois não seria mais necessário pagar por armazenagem, empacotamento e transporte das cestas básicas, bem como amenizar as dificuldades das famílias em transportar a própria cesta, como acontecia antes.

Com a introdução do cartão magnético, alguns procedimentos e rotinas anteriores também puderam ser substituídos. As filas que se formavam durante a distribuição dos benefícios nos municípios e também o transporte da cesta e do botijão de gás até as residências foram abolidos.

¹⁰² Entrevista realizada em 26/5/2004.

¹⁰³ “Renda Cidadã é lançado hoje” (*Diário da Manhã*, 19/5/2000).

O Programa Renda Cidadã, diferentemente do Programa de Apoio às Famílias Carentes, deu absoluta preferência às mães que, na chefia do grupo familiar, detinham o poder sobre os filhos e preservava-os em sua companhia. Assim sendo, as mães eram as gerenciadoras/administradoras do auxílio recebido. Segundo informações da área de planejamento do programa, “ao priorizar a mãe, não há uma intenção. Todavia, percebe-se que a mãe olha pela as famílias, gasta com o que de fato precisa. É organizada e presta contas direito dos recursos aplicados, evitando qualquer irregularidade na aplicação e uso do dinheiro recebido”.¹⁰⁴

A partir da percepção de um ponto de vista do senso comum dos formuladores do Programa em Goiás, buscou-se também uma explicação dada por Fonseca (2001). Essa autora, ao analisar o banco de dados Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), implementado pela Prefeitura Municipal de Campinas (SP), identificou que a imensa maioria dos requerentes e responsáveis por famílias era do sexo feminino. Segundo ela, a incidência de famílias com chefia feminina pode estar relacionada com as regras desse programa, que requer como chefe quem tem o termo de responsabilidade pelos filhos ou aqueles sob sua guarda, com a estruturação e o arranjo familiar. Nesse último caso, identificou-se um elevado número de uniões consensuais, relações, em geral transitórias. Para Fonseca (2001, p. 160), então,

a mulher, que é a mãe de todas as crianças e adolescentes, pode, por isso mesmo, requerer o acesso ao Programa e beneficiar a si própria e ao seu companheiro e todos os(as) filhos(as) menores de 14 anos, independentes de quem seja o pai. O mesmo não ocorre se seu companheiro não for o pai de todos os menores de 14 anos. [...]. Desse modo, a avassaladora maioria de requerentes do sexo feminino, sobretudo mães, está relacionada com a alta participação de famílias monoparentais.¹⁰⁵

Com essa perspectiva, o Programa Renda Cidadã passou, também a seguir uma tendência nacional de priorizar as mães como responsáveis pelo benefício. Ainda que se confirma a informação que 89% dos chefes de famílias participantes do Programa Renda Cidadã são do sexo feminino, conforme a Tabela 1 analisada mais adiante, os dados emitidos pelo cadastro do referido programa

¹⁰⁴ Entrevista concedida à autora em 18/5/2004.

¹⁰⁵ Entende-se neste estudo como famílias monoparentais, “a mãe e seus filhos, com ou sem parentes e agregados, morando no mesmo domicílio” (BERQUÓ, 2002, p. 247).

apresentam limitações, uma vez que não permitem identificar a composição familiar dos beneficiários, ou seja, os possíveis arranjos familiares.

3.3 Problematizando alguns critérios e especificidades

As ações do Programa de Apoio às Famílias Carentes e do Renda Cidadã representaram inovações e avanços significativos, quer pela definição de suas concepções, objetivos e público-alvo – na medida em que procuram articular, num primeiro momento, ações emergenciais em todos os municípios goianos para superação da pobreza –, quer pela tentativa de, num segundo momento, implementar cursos de capacitação básica, para inserir as famílias no sistema produtivo. O público-alvo dos programas foi definido pelas famílias com até um salário mínimo, preferencialmente com crianças, adolescentes e idosos, nas faixas especificadas.

O alcance dos programas é, porém, limitado em razão da reduzida dotação orçamentária, de alguns de seus critérios básicos de elegibilidade e prioridade, bem como de suas especificidades. Esses aspectos dificultaram e continuam dificultando o alcance total do público-alvo. Isso, provavelmente, não só tende a limitar, mas também retardar o avanço de objetivos e metas para o enfrentamento da pobreza em Goiás. Entre as características gerais e especificidades desses programas já descritas, este estudo considera aqui as mais problemáticas e complexas. Esses aspectos não são diferentes daqueles abordados e discutidos pelos autores que tratam sobre programas sociais, especialmente os de renda mínima.¹⁰⁶

3.3.1 Limite de renda

A limitação da renda familiar em até um salário mínimo, como referência, independente do número de componentes do grupo, e as exigências às famílias de documentação para comprovação desses rendimentos parecem elementos problemáticos para identificar a pobreza. Sobretudo quando apresentam muitas

¹⁰⁶ Ver Lopes (1997), Sposati (1997), Fonseca (2001), Lavinias e Garcia (2004) e Silva (2004).

faces e muitas causas, num contexto de desemprego conjuntural e estrutural, como em Goiás.

Algumas características socioeconômicas de 161.634 famílias cadastradas em todo o estado, no mês de novembro de 2004, constantes do Banco de Dados do Programa Renda Cidadã,¹⁰⁷ fundamentam algumas discussões neste capítulo.

Tabela 1 - Faixa etária dos chefes de famílias participantes do Programa Renda, por sexo

Faixas etárias	sexo					
	masculino		feminino		total	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Menos de 16	1	0,01	36	0,02	37	0,02
De 16 a menos de 20	42	0,24	1.137	0,79	1.179	0,73
De 20 a menos de 30	1.479	8,46	27.785	19,28	29.264	18,11
De 30 a menos de 40	2.552	14,60	36.151	25,08	38.703	23,94
De 40 a menos de 50	2.838	16,23	28.414	19,71	31.252	19,34
De 50 a mais	10.573	60,47	50.626	35,12	61.199	37,86
Total	17.485	100,00	144.149	100,00	161.634	100,00

Fonte: Secretaria de Cidadania - Sistema de Programa Renda Cidadã / nov.2004

Observa-se, na Tabela 1, que 23,94% dos responsáveis pelas famílias têm idades entre 30 e 40 anos, 19,34% de 40 a 50 anos e 37,86% mais de 50 anos.

Do total daquelas chefias que buscaram a inserção no programa 89,18% eram mulheres. Dessas 35,12% encontravam-se na faixa etária de 50 anos a cima, 25,08% com idade entre 30 e 40 anos e 19,71% com idade entre 40 e 50 anos.

Em relação à escolaridade, observa-se, na Tabela 2, que 96,10% não ultrapassam o 1º Grau Completo (incluem os Não-alfabetizados, Semi-alfabetizados e Alfabetizados).

¹⁰⁷ Perfil socioeconômico das famílias cadastradas no Programa Renda Cidadã, em novembro de 2004, cedido pela AGANP, com autorização da Secretaria de Cidadania, através de ofício nº 899, de 24 de junho de 2004.

Tabela 2 - Chefes de famílias participantes do Programa Renda Cidadã Segundo o nível de escolaridade e sexo

Escolaridade	sexo					
	masculino		feminino		total	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Não Alfabetizados	4.541	27,20	26.363	19,04	30.904	19,92
Semi-alfabetizados	5.045	30,22	31.647	22,86	36.692	23,65
Alfabetizados	3.474	20,81	31.601	22,83	35.075	22,61
1º Grau Incompleto	2.971	17,80	38.438	27,77	41.409	26,69
1º Grau Completo	322	1,93	4.684	3,38	5.006	3,23
2º Grau Incompleto	193	1,16	3.183	2,30	3.376	2,18
2º Grau Completo	143	0,86	2.428	1,75	2.571	1,66
Outros	6	0,04	89	0,06	95	0,06
Total	16.695	100,00	138.433	100,00	155.128	100,00

Fonte: Secretaria de Cidadania - Sistema de Programa Renda Cidadã / nov. 2004

Em relação à continuidade dos estudos, uma minoria (3,04%) continuava estudando (Tabela 3), enquanto 96,96% não estudavam mais e, desses, a maioria (88,92%) era do sexo feminino.

Tabela 3 - Chefes de famílias do Programa Renda Cidadã que estudam ou não por, sexo

Especificação	sexo					
	masculino		feminino		total	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Continuam Estudando	297	1,70	4.611	3,20	4.913	3,04
Não Estudam Mais	17.173	98,30	139.424	96,80	156.792	96,96
Total	17.470	100,00	144.035	100,00	161.705	100,00

Fonte: Secretaria de Cidadania - Sistema de Programa Renda Cidadã / nov.2004

A Tabela 4 demonstra as condições de trabalho dos chefes dessas famílias. Observa-se que 69,96 % estavam desempregados e 30,19% aposentados. Se a maioria está desempregada e não tem acesso fácil à educação dificilmente será inserida no mercado de trabalho. Os dados expressam uma realidade que permite inferir que o auxílio é utilizado para atender às necessidades mínimas ou a própria sobrevivência. As demais necessidades, como medicamentos, vestuário, aquisição de material escolar, moradia, entre outras, é possível que fiquem descobertas.

Tabela 4 - Condição de trabalho dos chefes das famílias do Programa Renda Cidadã, por sexo

Especificação	sexo					
	masculino		feminino		total	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Sem Emprego	4.974	56,41	40.316	71,99	45.346	69,96
Aposentado	3.843	43,59	15.685	28,01	19.572	30,04
Total	8.817	100,0	56.001	100,00	64.918	100,15

Fonte: Secretaria de Cidadania - Sistema de Programa Renda Cidadã / nov. 2004

Vivendo sob essas condições características, uma renda mínima, apesar da importância na vida dessas famílias, satisfaz as necessidades básicas previstas na LOAS?¹⁰⁸ Na perspectiva deste estudo é bastante provável que, findo o prazo estabelecido pelos critérios de permanência no Programa, a maioria das famílias volte às condições de vida anteriores à época de entrada no programa, isto é, sem alteração ou mudança significativa. Ou talvez permaneçam no programa indefinitivamente, dado que suas condições de vida permanecem inalteradas.

Além disso, dadas as características socioeconômicas das famílias, como exigir uma comprovação de renda familiar de quem não tem renda e nenhum documento que registre o quanto ganha? Foram identificadas nas informações obtidas junto à Secretária do Conselho Municipal de Cidadania (Goiânia) que havia dificuldade para comprovar a renda da chefia e dos dependentes, considerando que a maioria desempregada não tem renda, a não ser a própria renda mínima concedida – refere-se aqui ao Programa Renda Cidadã. Conforme já mencionado, na descrição do Programa Renda Cidadã, muitas famílias não dispunham desse documento e de outros exigidos para o cadastramento.¹⁰⁹

Ao analisar essa questão de comprovação de renda, Amaral (1998), Lavinhas (2004) e Silva (2004), afirmam que a exigência para população pobre de comprovar renda familiar ou mesmo *per capita* é complicada, considerando que a estrutura do mercado de trabalho é constituída, em grande parte, por ocupações autônomas, informais e instáveis. Isso, sem mencionar as ocupações, muitas vezes,

¹⁰⁸ De acordo com a LOAS (1993, p. 7), “A Assistência Social deve prover os mínimos sociais, por meio de ações integradas para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

¹⁰⁹ Entrevista realizada pela autora deste trabalho em 31/5/2004.

esporádicas e sazonais que certas regiões apresentam como opções existentes de trabalho para essas famílias. De acordo com técnico da Secretaria de Cidadania,

O Programa Renda Cidadã é um programa que fornece uma renda mínima. Não o que gostaríamos, não é o ideal. O ideal é que todos recebessem ou tivessem renda de até um salário mínimo, uma renda básica, e não mínima, ou então que esse programa fosse de fato emergencial, e que essa questão redistributiva não fosse mais necessária. Mas, como se sabe, na atual conjuntura nacional e internacional, são políticas sociais que se fazem necessárias e o Programa Renda Cidadã é sim um programa de renda mínima, que tem suas particularidades, e que também foi parâmetro para outros Estados implantarem essa mesma sistemática.¹¹⁰

3.3.2 Tempo de residência ou permanência no estado

A exigência de período mínimo de dois anos de residência no estado de Goiás, buscava inibir o fluxo de migrantes de outras unidades da federação, motivados pelos benefícios dos programas. Porém, se os programas visavam, também, crescimento e desenvolvimento do município, o critério de “tempo de residência em Goiás” exigido pelos programas exclui um contingente de pessoas vivendo em situação de pobreza, procedente desse fluxo migratório, em busca de melhores condições de vida. Percebe-se assim, nesse critério, a clara ação focalizada e restritiva dos programas analisados.

Tabela 5 - Chefes de famílias do Programa Renda Cidadã segundo o local de nascimento, por sexo

Especificação	sexo					
	masculino		feminino		total	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Nascidos em Goiás	11.313	65,60	96.077	67,60	107.523	67,38
Nascidos em Outros Estados	5.932	34,40	46.059	32,40	52.058	32,62
Total	17.245	100,00	142.136	100,0	159.581	100,00

Fonte: Secretaria de Cidadania - Sistema de Programa Renda Cidadã / nov. 2004

Um fato importante foi constatado na Tabela 5, em relação à procedência dos chefes de famílias atendidas pelo Programa Renda Cidadã. Observa-se que 67,38% – portanto, a grande maioria – nasceram e moram no próprio estado de Goiás e que apenas 32,62% vieram de outras unidades da federação. Não se dispõe do tempo de residência desses chefes em Goiás.

¹¹⁰ Entrevista com técnico da Secretaria de Cidadania, concedida à autora deste trabalho em 26/5/2004.

3.3.3 Fixação de idade para crianças e adolescentes

Além da focalização em famílias pobres com crianças e adolescentes, os programas analisados adquirem o caráter também restritivo por não contemplarem um contingente de adolescentes fora dessa faixa entre 14 e 18 anos. Estes não têm acesso ao mercado de trabalho ou não têm sido alvo de programas sociais. Se o objetivo é minimizar o quadro de pobreza presente, inclusive de gerações futuras, via educação, seria, então, mais coerente com os objetivos do programa se fossem focalizadas não apenas as famílias com crianças e adolescentes com cartão de vacinação em dia ou matriculados e freqüentando escola, mas também aquelas famílias com crianças e adolescentes sem cartão de saúde em dia e fora da escola, que, por vários motivos, não puderam ter acesso a esses serviços e benefícios.

Lopes (1997, p. 160) aponta que os programas de renda familiar mínima “devem priorizar as famílias com crianças fora da escola e, com um trabalho social de acompanhamento e orientação, a ser estabelecido, deve-se possibilitar o retorno ou a inserção dessas crianças a ela”. Posteriormente se poderia exigir a freqüência e a manutenção escolar, certamente numa interação articulada entre as áreas da assistência social, da educação, bem como de outras políticas sociais específicas abrangidas por aquela faixa etária.

Tabela 6 - Número de dependentes das famílias do Programa Renda Cidadã, por faixa etária

Faixas de Idades	Quantidade	%
Menos de 06 anos	36.818	11,00
De 06 a menos de 14	100.414	30,00
De 14 a menos de 18	40.166	12,00
De 18 a menos de 50	127.191	38,00
Mais de 50 anos	30.124	9,00
Total	334.713	100,00

Fonte: Secretaria de Cidadania - Sistema de Programa Renda Cidadã / nov. 2004

Segundo os dados identificados no relatório do perfil das famílias cadastradas, em relação à idade dos seus dependentes (Tabela 6), constatou-se que 41% se concentravam na faixa de 0 a até 14 anos, público de crianças e adolescentes alvo desses programas, e 12%, na faixa etária de 14 a 18 anos.

Lamentavelmente essa análise mais detalhada fica prejudicada em razão de o relatório não dispor dessas informações, o que impede uma investigação mais criteriosa sobre essas faixas de idades, uma vez que aglutina 38% desses dependentes num único item: de “18 a 50 anos”.

3.3.4 Obrigatoriedade de frequência à escola

Em Goiás, a frequência à escola por parte de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos de idade foi obrigatoriamente exigida pelos programas aqui estudados, como contrapartida ao acesso aos benefícios, como meio de combate ao trabalho infantil e o enfrentamento à pobreza. Tal mecanismo é considerado problemático neste estudo, não divergindo de enfoques semelhantes aos que têm acontecido, hoje, no país no âmbito dos programas de renda mínima.

Com essa estratégia, o governo de Goiás procurava erradicar ou, pelo menos, diminuir o trabalho infantil, reduzir as situações negativas ligadas aos índices de evasão escolar no estado e, sobretudo, a reprodução intergeracional das condições de pobreza.¹¹¹ É como se a pobreza do presente fosse criando, com a falta acesso à educação, a sua reprodução futura. Daí a ênfase no nível melhor de escolaridade, para acesso a trabalhos com melhores condições de renda.

Ao discutir os programas de renda mínima no país, Fonseca (2001) reitera que o complemento de renda fornecido pelos programas pretende não apenas aliviar as dificuldades enfrentadas pelas famílias pobres no presente, mas

criar a possibilidade de que, no futuro, pelo acesso à educação, principalmente, as crianças e os adolescentes dessas famílias possam sair da condição de extrema pobreza, [...] propiciando por esse caminho a capacidade futura de geração de renda. (FONSECA, 2001 p. 177)

Na concepção desses programas de renda mínima, não só em Goiás, mas no país, a renda é uma variável dependente da educação. Ou seja, só tem acesso a uma melhor renda aquela pessoa com melhor nível de educação.

¹¹¹ Ver relatórios das Principais Ações Desenvolvidas no triênio 1995-1997 e de Avaliação Setorial do Plano Plurianual 2000-2003.

3.3.5 Critério de prioridade aos de elegibilidade

O Programa Renda Cidadã, seguindo também uma tendência nacional dos programas de renda mínima, e diferentemente do seu antecessor, introduziu o critério de prioridade aos critérios de elegibilidade. Isto é, as famílias com membros que necessitem de cuidados especiais – portadores de HIV, vítimas do acidente radioativo com césio 137 (ocorrido, em 1987, em Goiânia), doentes renais crônicos, deficientes e pessoas com idade superior a 60 anos – teriam prioridade para inclusão nesse programa. Considerando, pois, a reduzida dotação orçamentária disponível para cobrir as despesas com os benefícios e o contingente crescente de famílias, esse critério da prioridade sobre o critério de elegibilidade contribuiu para reforçar não só o caráter focalizador, mas o restritivo do programa.

De acordo com as explicações prestadas por técnico da Secretaria de Cidadania, é complexa a aplicabilidade desse critério e aqui se tenta ilustrá-lo: se tiver de ser selecionada apenas uma família, entre duas sem renda, sendo: uma com três crianças, a segunda com duas crianças, uma delas com HIV, esta segunda, provalmente após ouvir pareceres sobre o estado de carência, pode ser a selecionada pelo critério. Isso reflete o caráter focalizador e restritivo do Programa Renda Cidadã. O ideal seria inserir as duas famílias, já que ambas estão incluídas no limite de pobreza (isso se o critério fosse só o elemento renda) e ainda possuem crianças. Se assim fosse, provalmente as duas atenderam, exigência dos critérios, mas no segundo critério de prioridade ao de elegibilidade, apenas a segunda família poderá vir a ser beneficiada pelo programa.

Se a política de assistência social está focalizada na pobreza, com a introdução da família como foco de combate à pobreza, reduz-se o público-alvo. Já não são os pobres, mas os pobres entre os pobres o público-alvo desse programa. Focalizam-se, então, mais ainda aqueles cujas famílias tenham filhos crianças e adolescentes freqüentando escolas. E, por fim, essa focalização se restringe mais ao introduzir o critério de prioridade acima.

3.3.6 Tempo de permanência nos programas

O período de 12 meses para as famílias permanecerem nos programas pressupõe um tempo suficiente para a recuperação das condições de pobreza da família. Parece claro que esse critério é, por certo, um dos mais complexos e problemáticos dos programas.

Fixou-se um “tempo cronológico” de um ano para o enfrentamento da pobreza que requer, na maioria das vezes, um “tempo social” ou um tempo mais longo. Apesar de as famílias serem “homogeneizadas” pela renda até um salário mínimo, entende-se que elas não escondiam e nem escondem as suas características peculiares, como insuficiência de renda, baixa escolaridade, desemprego e subemprego. Cada uma, portanto, possuía necessidades específicas. Portanto, a “renda” é apenas um elemento dos critérios que as “define” como “carentes ou de baixa renda”.

É muito difícil definir um prazo-limite para inserção, desligamento e emancipação. Esta definição envolve aspectos complexos. De acordo com Amaral (1998, p. 14-15),

não existem parâmetros capazes de indicar o tempo médio que uma família necessita para superar a pobreza extrema e manter-se fora dela. [...] o dilema da duração reaparece no final do primeiro período de concessão, quando os programas são pressionados por demandas opostas: a manutenção do apoio a famílias sobre as quais foram feitos investimentos significativos e a necessidade de abertura de vagas para o ingresso de novos beneficiários. Especialmente nos casos em que a pobreza expressa uma longa trajetória de exclusão social, parece pouco realista esperarem-se mudanças em curto prazo na situação econômico-profissional dos beneficiários, uma vez que essas mudanças (quando alcançadas) emergem no bojo de um processo (muitas vezes longo e complexo) de (re) construção da sua identidade social. [...] Não obstante, considerando-se a situação anterior de absoluta exclusão social, o simples pertencimento ao programa representa um avanço significativo no que se refere à integração social dos beneficiários, facilitando o acesso a serviços públicos e mesmo a instituições privadas, como o comércio [de acordo com o autor], em algumas cidades, o cartão de identificação do beneficiário (ou similar) assume a função de um contra-cheque, viabilizando a abertura de pequenos créditos em lojas comerciais. Esse rompimento do contexto de marginalidade e indigência, efeito mais ou menos imediato observado na maioria das experiências, não deve ser entendido como aquisição de cidadania plena ou mudança de mentalidade em relação a laços de dependência e expectativas assistencialistas predominantes nas populações-alvo – resultados que [...] são possíveis apenas em longo prazo. Ainda assim, é importante constatar que o ingresso e a permanência

nos programas representam, para a maioria dos beneficiários, a aquisição de valores maiores que o simples reforço monetário.

Embora o autor estivesse abordando especificamente programas de renda mínima, de modo geral, tais aspectos são também identificados em ambos os programas efetivados em Goiás. Não se tem intenção de concluir aqui essa análise, mas é importante reiterar que um período definido (dois anos ou um ano) é demasiado curto para recuperar a maioria das famílias em situação de extrema pobreza. Essa afirmação se sustenta a partir de informações obtidas durante a pesquisa de campo em 2004, por meio de assessoria ligada ao Programa Renda Cidadã, sobre a existência de famílias que estavam sendo beneficiadas há mais de um ano. Com o recadastramento feito em 1999, das aproximadamente 134.000 famílias que vinham sendo beneficiadas pelo Programa de Apoio às Famílias Carentes, 110.628 (83%) delas permaneceram no Programa Renda Cidadã.¹¹² O restante foi descredenciado por melhoria das condições de vida ou por descumprimento das obrigações. Até o momento desta pesquisa, grande parte continuava sendo beneficiada pelo Programa Renda Cidadã. Além disso, outras famílias que entraram depois daquele recadastramento persistiam nas mesmas condições iniciais de pobreza anteriormente identificada, quando da inserção no programa.

O Programa Renda Cidadã, definiu um período de 12 meses para as famílias se restabelecerem. A média de permanência da família no programa foi apontado, durante as pesquisas de campo, como relativa, ou seja, variando e dependendo das condições de risco da família. Nesses casos, recorria-se à renovação dos benefícios para permanência da família no programa, observando os mesmos critérios de elegibilidade e de prioridade. Segundo informações fornecidas por um técnico da Secretaria de Cidadania,

as orientações eram e são prestadas para que as mesmas não se acomodem com essa prestação de serviços ou façam do auxílio financeiro “uma aposentadoria” – porque ele é mais uma emergência. Algumas palestras e orientações educativas são desenvolvidas para os grupos apontando a importância de buscarem o seu empreendedorismo e inserir num processo emancipatório para que, no prazo inicialmente estabelecido,

¹¹² Informações concedidas à autora deste trabalho em 18/5/2004 e 26/5/2004.

possam não mais prescindir das ações do programa, sendo “independente” deles.¹¹³

Buscar a inserção das famílias no mercado de trabalho certamente se constituía em um grande desafio de tais programas. Esse é enfatizado em entrevista com um técnico da Secretaria de Cidadania:

Em todas as reuniões socioeducativas com as famílias, que se pode fazer, em todas as reuniões com os Conselhos, é sempre colocado o caráter redistributivo e emergencial desse Programa [referindo-se ao Programa Renda Cidadã]. Elas [as famílias] têm que mostrar interesse, elas têm que mostrar disponibilidade de estarem sendo incluídas em programa de geração de renda. Nós temos uma certa dificuldade porque são famílias que normalmente não têm escolaridade, nem básica nem mínima. São famílias que há muito tempo são objeto de políticas de assistência social. Quer dizer, elas sempre foram tuteladas pelo Estado e isso é um trabalho de conscientização. [...]. Nós não podemos simplesmente falar para as famílias que há seis meses estão no Programa, tendo uma renda mínima [...] que elas vão ser excluídas logo daqui a quatro meses. Elas têm que se conscientizarem e a gente dar todo o suporte, toda a sustentação para que elas partam para isso.¹¹⁴

Durante a pesquisa de campo não foi possível conhecer o número exato de famílias que se desligaram desses programas e os motivos dos desligamentos ocorridos.¹¹⁵ Todavia, se há permanência da grande maioria das famílias no programa, além do prazo definido de doze meses, conforme as entrevistas e depoimentos, pode-se inferir que o número de famílias que não mais necessitam dos benefícios, por melhoria das condições de vida, é pouco significativo. Se assim for, não será exagerado dizer, com base na análise feita até aqui, que as famílias permanecem por um tempo maior no programa do que o critério define. Essa situação não é diferente daquela encontrada em outros programas já estudados no país.¹¹⁶

Assim, de acordo com os objetivos formulados pelos programas de Goiás aqui analisados, “tornar as famílias emancipadas, efetivando a inserção social delas”, requer, na perspectiva deste trabalho, recursos estratégicos e programas específicos que permitam tal inserção a médio e longo prazo. Acredita-se que o

¹¹³ Entrevista concedida em 22/4/2004, durante pesquisa de campo.

¹¹⁴ Entrevista concedida em 26/5/2004.

¹¹⁵ Em contato mantido com a secretária do Conselho Municipal de Cidadania (31/5/2005), ela apresentou à autora deste trabalho uma relação de códigos especificações os motivos dos desligamentos. Todavia, não foi possível conhecer esses motivos desligamentos na forma de séries históricas, dada a limitação do próprio Sistema de Cadastro do Rendas Cidadã, para gerar essas séries de dados.

¹¹⁶ Ver, entre outros, Fonseca (2001) e Silva (2004).

tempo definido de “um ano” para o provável desligamento automático é insuficiente para que grande parte das famílias se capacite e se qualifique para outras políticas sociais ou que possa prover seu próprio sustento e superar a situação de pobreza e, sobretudo, reduzir os índices de pobreza no estado.¹¹⁷

Os programas sociais, especialmente aqueles de renda mínima, com base na focalização da pobreza, de forma ainda mais restritiva e com caráter temporário, são insuficientes para atender as necessidades mínimas de famílias que, na maior parte, encontram-se excluídas do contexto sociocultural, econômico e político onde vivem. Provalmente, findo esse prazo, com a não-continuidade no programa, muitas famílias devem retornar às condições de vida que apresentaram quando nele foram inseridas.

Também não se pode esperar muito apenas com a ampliação do tempo de permanência das famílias no programa, se essas ações não forem articuladas com políticas sociais efetivas, de geração de emprego e renda, entre tantas outras, que venham possibilitar a saída dessas famílias não só dos programas, mas das condições de pobreza.

Aqui reside mais um grande desafio desses programas. Se o programa Renda Cidadã (em curso) prevê atender em média 50% das famílias carentes detectadas no estado, e cujo aumento percentual está condicionado também a um aumento da dotação orçamentária, há então, provavelmente uma demanda insatisfeita que pressiona para fazer parte do programa. Isto quer dizer que a demanda de famílias carentes ou de baixos rendimentos será sempre maior do que a capacidade de atendimento do programa. Nesse caso, as demais ações, complementares ao Programa, provalmente também têm seus limites de metas e recursos.

¹¹⁷ Como já foi citado, os formuladores do Programa Renda Cidadã não buscam a inserção imediata das famílias no mercado formal, mas no mercado produtivo. As famílias recebem treinamento, capacitação e recursos do Banco do Povo, podendo tornar-se microempresários e futuros empreendedores. Reitera-se aqui que o Banco do Povo tem possibilitado o acesso a crédito próprio a pequenos empreendedores de baixa renda, que possuam habilidades, experiência de trabalho e que queiram iniciar seu próprio negócio.

Este estudo entende que, para se alcançarem resultados eficientes, eficazes e efetivos, as políticas de renda mínima emergenciais devem estar articuladas com a implementação de políticas sociais básicas e permanentes, tais como: educação, nutrição, saúde, geração de trabalho, emprego e renda, de forma efetiva. Essas ações, todavia, têm sido ainda, não só focalizadas, mas restritivas e fragmentadas. Essa situação identificada em Goiás reflete uma realidade nacional.

Como mecanismo de gestão do programa, as famílias deveriam ter um acompanhamento permanente para avaliar sua situação e incentivar a melhoria das condições de vida. Ambos os governos implantadores dos programas não tinham previsão de expansão, e a meta prioritária era reduzir gradualmente as ações emergenciais de alimento e moradia durante os quatro anos de governo, até que essas famílias não mais necessitassem desses programas em razão de melhoria das condições de vida. Porém, essa redução não aconteceu em nenhum dos programas, como se observou neste estudo até aqui.

3.3.7 Sistema de acompanhamento e avaliação do impacto e efeito dos programas

Ambos os programas propõem nos seus desenhos a criação de mecanismos e indicadores específicos de monitoração e avaliação de seus impactos e efeitos, especialmente junto às famílias. Nenhum deles, porém, implementou e efetivou tais indicadores. O Programa Renda Cidadã, em curso, não possui até o momento um sistema para mensurar e monitorar seus resultados, especialmente acerca da eficiência, eficácia e efetividade social. As ações se limitaram a registrar resultados de processos, ou seja, o acompanhamento quantitativo das famílias cadastradas em todos os municípios, os benefícios repassados e os custos obtidos. Os indicadores específicos para avaliar os resultados desse programa previstos estão sendo discutidos, segundo informações ligadas ao planejamento. Constata-se nos relatórios de atividades governamentais a utilização de instrumentos de controle referentes à frequência às aulas e vacinação em dia. São também utilizados nesses relatórios os macroindicadores socioeconômicos do estado e dos municípios.

Reconhece-se, sem dúvida, a importância desses macroindicadores no sistema de gestão de políticas e programas sociais, mas seu caráter geral não

permite medir o impacto dos programas na população-alvo nas suas especificidades. As avaliações devem começar pelo próprio perfil obtido na entrada da família para o programa e depois de inserida nele, entre outros importantes instrumentos que também apontem a melhoria e, sobretudo, as mudanças das condições de vida.

Este estudo aponta como instrumento de fundamental importância nesse processo de acompanhamento, monitoração e avaliação o Banco de Dados do Programa Renda Cidadã, porque é através dele que se consegue obter e examinar o universo das famílias beneficiadas, segundo as suas principais características socioeconômicas e demográficas.

Conforme informações prestadas, em 16/11/2004, à autora, por técnicos da Agência Goiana de Administração de Negócios Públicos (AGANP) – órgão do governo que, hoje, administra o Banco de Dados Ativo do então Programa Renda Cidadã –, pôde-se constatar que esse Banco de Dados continuava, até momento da realização da pesquisa de campo, com a mesma estrutura de nove anos atrás, sendo o único cadastro de famílias carentes, no Estado de Goiás.

O referido Banco de Dados é composto, hoje, pelo conjunto das famílias cadastradas e atendidas pelo Programa de Apoio às Famílias Carentes a partir de 1995 e recadastradas em 1999. Inclui ainda as novas famílias que se cadastraram, após aquele ano, no Programa Renda Cidadã e permaneceram até o momento da coleta de dados. Trata-se, de um banco de dados ativo, no qual permanecem apenas aquelas famílias que estão recebendo os benefícios. Mensalmente famílias são inseridas nesse banco, desde que aprovadas pelos critérios do programa, ou excluídas, caso descumpram as obrigatoriedades previstas.

Fica clara a importância desse Banco de Dados para a gestão dos programas sociais, mesmo com as limitações de informações para a construção de indicadores de análise das famílias cadastradas.

Em primeiro lugar, a extinta Empresa Estadual de Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento (EMCIDEC) foi quem desenvolveu, em 1995, o Sistema de Cadastro de Apoio às Famílias Carentes em Goiás, a pedido da Secretaria Especial

de Solidariedade Humana. Os relatórios de gestão foram elaborados com base nas variáveis constantes na ficha de cadastro familiar e nas necessidades da época. Hoje, a AGANP gera mensalmente os arquivos magnéticos do Banco de Dados do Programa Renda Cidadã para gestão dos benefícios prestados às famílias. Esse Banco de Dados é dinâmico e está *on line*, permitindo consultas, restritas a alguns usuários da Secretaria de Cidadania (SEC). Apesar da sua importância, no passado e no presente, o Banco de Dados não gera séries históricas, não tendo, portanto, opções de relatórios por períodos. O resultado de cada mês depende do número de famílias ativas que estão sendo beneficiadas, uma vez que há inclusões e exclusões mensais. A AGANP gera cópia mensal da base de dados no mês e envia-a, então, à SEC, para gestão das informações.

O relatório com algumas características socioeconômicas das famílias, emitido por esse Banco de Dados, tem algumas limitações no que diz respeito a informações sobre o chefe da família e seus dependentes. Não se especificam, por exemplo, a faixa salarial e a ocupação do chefe de família. Em relação aos dependentes, as faixas de idades nos itens “de 18 a 50 anos” e “acima de 50 anos” deveriam ser desagregados para intervalos menores, tais como: 18 a 25 anos; 25 a 40 anos; de 40 a 45 anos e de 60 anos a mais, inclusive considerando que um dos critérios de prioridade para elegibilidade do Programa é ter na família pessoas acima de 60 anos. Embora a ficha de cadastro familiar solicite dados sobre a composição familiar, eles não são contemplados no referido relatório emitido pelo sistema, o que dificulta obter informações sobre os arranjos familiares. Outros dados ausentes: a escolaridade dos dependentes. Enfim, o relatório emitido pelo Banco de Dados não permite algumas inferências importantes sobre o perfil das famílias cadastradas.

Sobre a ficha de cadastro familiar, que alimenta o Banco de Dados, seria conveniente que: (1) nos espaços constantes das variáveis “tempo nesta cidade” e “tempo neste Estado”, fosse especificado o ano em que a família chegou à cidade/estado, para que o sistema calculasse o tempo a partir do ano de chegada ao local; (2) as variáveis “emprego atual (empresa)”, “ocupação” fossem revistas e que se incluíssem “profissão”. Na perspectiva deste estudo, essas variáveis, somadas às demais existentes, são importantes no processo de acompanhamento, monitoração desses programas. E, por fim, é necessário ter ainda opções de relatórios que

incluam essas informações, principalmente em séries históricas que permitam um mínimo de informações para se conhecer o perfil das famílias e os efeitos desses programas e políticas sociais junto a elas.

3.4 Focalização e a insuficiência no atendimento

Ainda que este trabalho não contemple a avaliação de impactos e os efeitos de políticas, este item se propõe a analisar alguns aspectos do desempenho total dos atendimentos realizados às famílias carentes pelo Programa de Apoio às Famílias Carentes e pelo Renda Cidadã, no estado de Goiás, conforme mostram as Tabelas 7 e 8, a seguir.

**TABELA 7 – POPULAÇÃO, INDICADORES SOCIOECONÔMICOS E FAMÍLIAS ATENDIDAS PELOS PROGRAMAS
APOIO ÀS FAMÍLIAS CARENTES E RENDA CIDADÃ, NO PERÍODO DE 1995 A 2003, NO ESTADO DE GOIÁS**

ANO	População Residente	PIB (R\$ milhões)	Índice de Gini	IDH ¹	Pessoas de 10 anos ou mais de idade, segundo a classe de rendimento mensal no Estado de Goiás			Famílias residentes em domicílios particulares, segundo as classes de rendimento mensal no Estado de Goiás			Famílias atendidas pelos Programas Apoio às Famílias Carentes (1995-1998) e Renda Cidadã (1999-2003) no Estado de Goiás	Número de municípios do Estado de Goiás	Alcance dos programas em relação ao total geral de famílias residentes em potencial com até 1 SM (%)	Despesas realizadas com os Programas de Apoio às Famílias Carentes (1995-1998) e Renda Cidadã (1999-2003) (R\$)
	Estado Goiás	Estado Goiás	Estado Goiás	Estado Goiás	Até 1SM	Sem Rendimentos ⁽²⁾	Total	Até 1SM	Sem Rendimentos ⁽²⁾	Total				
1995	4.324.893	11.875		0,765	660.367	1.353.377	2.013.744	137.259	40.566	177.825	117.481	232	66	23.438.321,00
1996	4.515.868	14.592		0,786	620.810	1.399.832	2.020.642	118.037	52.071	170.108	115.969	242	68	45.782.551,00
1997	4.664.760	16.025		...	698.250	1.438.167	2.136.417	144.896	51.933	196.829	127.576	242	65	64.311.454,00
1998	4.744.174	17.419	0,573	...	721.662	1.490.123	2.211.785	150.292	54.017	204.309	134.000	242	65	...
1999	4.831.649	17.920	0,549	0,549	724.869	1.505.677	2.330.546	159.209	55.938	215.147	110.628	242	51	20.252.898,00
2000	5.003.228	21.665	0,600	0,600	800.328	1.543.356	2.343.668	151.911	50.122	202.033	105.658	242	52	34.858.588,00
2001	5.137.653	25.048	0,552	...	907.313	1.501.999	2.409.312	197.589	52.061	249.650	115.212	246	46	63.929.532,00
2002	5.233.574	36.000 ⁽⁴⁾	0,547	...	1.004.406	1.472.480	2.476.886	205.403	59.245	264.648	140.793	246	53	92.469.300,00
2003	5.329.322	40.000 ⁽⁴⁾	0,514	...	1.030.132	1.495.743	2.525.875	229.997	53.917	283.914	102.330	246	36	108.230.000,00

Fontes: Anuário Estatístico do Estado de Goiás 2003 e Goiás em Dados 2004, ambos editados pela Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN) e Superintendência de Estatística Pesquisa e Informação (SEPIN), Secretaria de Cidadania de Trabalho, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostragem (PNAD), Secretaria de Cidadania e Trabalho – Relatório Quantitativo de Ações e Gestão 1999 a 2003

Notas

(1) Classificação segundo IDH: Elevado (0,800 e superior), Médio (0,500 - 0,799), Baixo (abaixo de 0,500). O IDH combina três componentes: **longevidade** (medida de esperança de vida ao nascer), **educação** (correspondendo a uma combinação da taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior, reunidos em um único indicador através de uma média ponderada) e **renda** baseada no PIB *per capita*. A **esperança de vida ao nascer** refere-se ao número médio de anos que se espera que um recém-nascido possa viver, numa dada sociedade, considerando as probabilidade de sobrevivência.

(2) Inclusive as pessoas que receberam somente benefícios.

(3) Não foi localizado o relatório de atividades governamentais de 1998. O número de famílias atendidas, no ano de 1998, pelo Programa de Apoio às Famílias Carentes, foi fornecido por assessoria ligada diretamente à época ao referido programa.

(4) Estimativa.

OBS.: Em 2004, o Programa Renda Cidadã atendeu 161.957 famílias. Em março de 2005, há registros de 159.182 famílias cadastradas, conforme informações da Secretaria de Cidadania de Trabalho.

TABELA 08 - RECEITA LÍQUIDA E DESPESAS REALIZADAS COM A ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (1995-2004) E COM OS PROGRAMAS DE APOIO ÀS FAMÍLIAS CARENTES (1995-1998) E RENDA CIDADÃ (1999-2004), NO ESTADO DE GOIÁS

(R\$ mil)										
Especificações	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Receita líquida (¹)	...	1.531.997.261,55	1.614.576.818,42	1.751.239.832,41	2.120.061.526,58	2.383.195.000,00	2.816.990.000,00	3.113.047.000,00	3.691.445.000,00	4.149.041.000,00
Despesas realizadas com Assistência e Previdência Social (²)	392.969.884,25	532.279.462,46	567.953.220,42	632.643.185,54	600.582.658,39	-	-	-	-	-
Despesas realizadas com Assistência Social	-	-	-	-	-	142.963.595,32	84.979.256,35	328.288.214,16	365.851.000,00	2.444.303.000,00
Despesas realizadas com Previdência Social	-	-	-	-	-	427.379.072,91	465.218.758,62	597.869.389,39	641.375.236,91	...
Despesas realizadas com os Programas Apoio às Famílias Carentes e Renda Cidadã (³)	23.438.321,00	45.782.551,00	64.311.454,00	...	20.252.898,00	34.858.588,00	63.929.532,00	92.469.300,00	108.230.000,00	113.728.000,00
Despesas realizadas com Assistência Social em relação à receita líquida (%)	-	-	-	-	-	6	3	11	10	58
Participação das despesas realizadas com os Programas Apoio às Famílias Carentes e Renda Cidadã nas despesas realizadas com Assistência Social (%)	-	-	-	-	-	21	69	23	23	5

Fontes: Secretaria de Estado da Fazenda: Balanço Geral Consolidado 1995 - 2003/SEPLAN/ Superintendência de Orçamento (SOR)- Relatório de Gestão - Secretaria de Cidadania.

Notas:

1) A receita refere-se ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), ao Imposto Veículos Automotores (IPVA), ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e outras.

2) Refere-se à despesa total. A partir do exercício de 2000, a classificação das despesas realizadas com Assistência Social e Previdência passou a ser registrada separadamente, por realização de função.

3) Despesas realizadas com o Programa de Apoio às Famílias Carentes (1995 a 1998) e despesas realizadas com o Programa Renda Cidadã (2000 a 2002). (Em função de ser muito variável o número de famílias que consegue alcançar o teto de isenção de tarifas de energia elétrica, água e esgoto, as despesas relativas a essas isenções não são incluídas nesse valor).

4) Do total da previsão de despesas com a Assistência Social em 2005 ou seja, 3.075.534.000,00, tem-se que 198.988.000,00 (6%) são destinados ao Programa Renda Cidadã.

5) O símbolo (...) indica que não se dispõe dos dados.

6) Ao incluir nesta Tabela 08, dados até 2005, este trabalho busca mostrar uma tendência do Programa Renda Cidadã, além do período analisado.

Na Tabela 7 observa-se que o Programa de Apoio às Famílias Carentes, em 1995, seu primeiro ano de funcionamento, atendeu 117.481 famílias em todos os 232 municípios existentes no estado. Em 1996, foram criados no estado mais dez municípios, também abrangidos pelo programa. Todavia, o número de famílias atendidas decresceu para 115.969. Entre 1996 e 1997, embora o número de municípios tenha permanecido o mesmo, o número das mesmas atendidas pelo programa aumentou em 10%, ou seja, 127.576 famílias foram atendidas. Nesse ano, houve o recadastramento das famílias que estavam sendo beneficiadas até então, para avaliação da situação socioeconômica das famílias e a observância aos critérios que norteavam o programa. Em 1998, o programa atendeu 134.000 famílias aproximadamente.¹¹⁸ No período de 1995 a 1998 houve um crescimento, em média, de 14% de famílias beneficiadas pelo Programa de Apoio às Famílias Carentes, no estado.

Em relação ao montante dos recursos gastos com o Programa de Apoio às Famílias Carentes (Tabelas 7), verificou-se que este aumentou ano a ano. Em 1995, os recursos aplicados pelo governo Maguito Vilela somaram R\$23.438.321,00. Em 1997, cresceu para R\$ 64.311.454,00 (174%). Apesar desse crescimento orçamentário, o número de famílias aumentou 14% no período.

A Tabela 7 apresenta também o desempenho de atendimento e as despesas referentes ao Programa Renda Cidadã, no período de 1999 a 2002. Em 1999, o número de famílias atendidas no estado decresceu para 110.628 (-17%), em relação ao ano anterior. O novo governo, ao assumir, realizou um recadastramento das famílias. Em 2000, o número de famílias beneficiadas caiu para 105.658. Em 2001, o número de municípios goianos passou de 242 para 246, e o número de famílias atendidas subiu para 115.212. Em 2002, manteve-se o mesmo número de municípios, todavia o percentual de famílias beneficiadas pelo programa cresceu 25%, ou seja, 140.793 famílias foram atendidas naquele ano. No período de 1999 a 2002, houve um crescimento de 21% de famílias atendidas. O montante dos recursos alocados no programa também aumentou em todo o estado de Goiás.

¹¹⁸ Não foi localizado o relatório de atividades de governo de 1998 e nenhum outro documento que contivesse os dados de atendimentos do Programa Apoio às Famílias Carentes naquele exercício. O dado aproximado de 134.000 famílias atendidas foi informado verbalmente à autora deste trabalho, em 18/5/2004, por um então assessor do programa.

Em relação às despesas com o programa, no período de 1999 a 2002 (Tabela 7), no ano de 1999, no início da gestão de Marconi Perillo (PSDB), os recursos aplicados foram um pouco menores que cinco anos atrás. Essa queda nas despesas reflete a nova sistemática do Programa de Apoio às Famílias Carentes (na sua fase de transição para o Programa Renda Cidadã), quando a cesta básica de alimentos, o leite e o pão, passaram a ser adquiridos no próprio município. O programa não registrou despesas com armazenagem, empacotamento e transporte das cestas e botijão de gás de cozinha. Todavia, ainda que se tenha feito uma economia nos gastos – provavelmente em razão desses novos procedimentos, o número de famílias atendidas foi menor (-6.853), em relação ao que se atendeu em 1995, embora o potencial de famílias carentes em Goiás tenha crescido.

É interessante observar (Tabela 7) a relação dos resultados da análise dos dados referentes ao total de famílias atendidas pelos dois programas com o total de famílias em potencial residentes no estado com até um salário mínimo (SM). Ainda que o foco de análise deste trabalho seja o período de 1995 a 2002, a análise se estende até o ano de 2003, conforme dados da Tabela 7. Assim, relacionando ano a ano o total de famílias atendidas pelos programas com o total de famílias com rendimentos até 1SM (incluindo as famílias sem remuneração), em todo o estado, identifica-se que em 1995 o Programa de Apoio às Famílias Carentes, no seu primeiro ano de funcionamento, atendeu 117.481 famílias. Isso correspondeu a uma focalização de 66% das famílias com rendimentos até 1SM no estado. Em 1996, em função da eleição para prefeitos e vereadores, o programa suspendeu temporariamente o cadastramento de novas famílias, ainda assim, o alcance no seu público-alvo, em potencial, foi maior, ou seja, 68%. Em 1997, a partir de janeiro, iniciou-se a atualização cadastral em todo o estado, atingindo 65%. Em 1998, o programa alcançou 65% do público-alvo. Em 1999, houve um recadastramento, e o percentual de famílias focalizadas e atendidas caiu para 51%.

Em maio de 2000, foi implementado o Programa Renda Cidadã. De acordo com a dotação orçamentária disponível e os custos com as ações, o programa propôs uma previsão para atender a 110 mil famílias carentes com até um salário mínimo, e essa meta correspondia a 52% do total de famílias carentes que se enquadravam no critério de renda-familiar. Foram também introduzidos os critérios

de prioridade aos critérios de elegibilidade, o que, de certa forma, restringiu o número de famílias atendidas. O programa nesse ano alcançou 105.658 famílias, registrando um atendimento de 52% do público-alvo existente. Em 2001, esse percentual caiu para 46%. Em 2002, em virtude das eleições gerais, o cadastramento foi suspenso temporariamente, e, mesmo assim, o percentual subiu para 53%, registrando 140.793 famílias atendidas pelo programa.

No ano seguinte, em 2003, o número de famílias atendidas cai para 102.330, atingindo apenas 36% do total de famílias com renda até 1SM mais aquelas sem rendimentos em todo o estado. Observa-se, no geral, que o número de famílias, em todo estado, com rendimentos até 1SM mínimo somado aquelas sem rendimentos cresceu, enquanto o número de famílias atendidas pelos programas não acompanhou esse crescimento.

Pode-se afirmar, com base nos dados da Tabela 7, que, no período de 1995 a 2003, o número de famílias em potencial residentes no estado, com rendimentos até 1SM (incluindo as famílias sem remuneração), apresentou um crescimento contínuo, atingindo 37%. Nesse mesmo período, o número de famílias atendidas pelos programas decresceu 14%, ou seja, um crescimento 23% menor em relação ao número identificado de famílias com até 1SM no estado. Em que pese o crescimento do atendimento dos programas às famílias carentes no período analisado, ele não acompanhou ou não teve o mesmo crescimento e penetração no seu público-alvo – as famílias carentes com até 1 salário mínimo no estado. Em média, os programas atenderam 55,7% do seu público-alvo, ao ano, durante o período que se estende de 1995 a 2003, pouco mais que a metade.

A Tabela 8 apresenta o montante da receita líquida no estado e as despesas realizadas na área de assistência social, no período de 1995 a 2004, nos Programas de Apoio às Famílias Carentes, de 1995 a 1998, no Renda Cidadã, de 1999 a 2002, no estado de Goiás. Tais dados reforçam as considerações feitas durante as entrevistas com técnicos da Secretaria de Cidadania acerca dos recursos reduzidos destinados aos programas de assistência social. Observa-se (Tabela 7 e 8) que as despesas realizadas, em 1996, com o Programa de Apoio às Famílias Carentes correspondeu a 2,33 % do PIB e 2% da receita líquida do estado. Em

2000, as despesas do Programa Renda Cidadã em relação ao PIB ficaram em 1,6% e 1,46% da receita líquida do estado, valores menores que o do programa antecessor.

Ainda na Tabela 8, observa-se que de 2000 a 2003 os percentuais de despesas utilizados com a área de assistência social em Goiás, em relação à receita líquida, foram em torno de 6%, 3%, 11% e 10 %, respectivamente. Em 2004, o valor foi bem superior, em função do aumento de bolsas para estudantes universitários. As despesas relativas ao Programa Renda Cidadã, em relação ao total das despesas na área de assistência social, correspondem a 21%, 69%, 23%, 23% e 5% em relação aos anos de 2000 a 2004, respectivamente. Não foi possível obter os percentuais de despesas realizadas com o Programa de Apoio às Famílias Carentes, em relação às despesas com assistência social, uma vez que esta era classificada juntamente com as despesas da Previdência.

Tais resultados gerais de desempenho permitem identificar o caráter não só focalizado no orçamento desses dois programas, mas sua tendência cada vez mais restritiva, ou seja, uma ação restritiva, fragmentadora e insuficiente para o enfrentamento da pobreza em Goiás, contrária aos objetivos propostos por esses programas.

Para concluir esse item, é importante relacionar alguns dados de população, PIB, Índice de Gini e o Índice de Desenvolvimento Humano (Tabela 7), em Goiás, no período de 1995 a 2002. Observa-se que a população goiana cresce, assim como o PIB, que revela um crescimento econômico considerável em Goiás. Contrapondo a esses resultados, o Índice de Gini registra cifras acima de 0,5, tidas como de um grau de extrema perversidade, em relação à distribuição da riqueza. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) revela desempenhos considerados médios. Observando o IDH dos municípios há uma variação de 0,60 a 0,83. Se se compara, porém, ao ano de 1991, houve melhoria na maioria dos municípios.¹¹⁹ Todavia, ainda há municípios e regiões onde os problemas sociais são complexos.

¹¹⁹ Ver Anuário Estatístico do Estado de Goiás, 2003.

De acordo com os resultados apresentados no documento “Indicadores de Desenvolvimento Econômico (IDE) e Indicadores de Desenvolvimento Social (IDS) dos Municípios Goianos em 2000”, dos 242 municípios, 101 (42%) apresentaram IDE acima da média, segundo os critérios definidos pela SEPLAN, e 102 (42%) estavam com IDS acima da média. Esse documento, em sua análise, aponta uma correlação fraca entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, isto é, nem sempre a ocorrência de desenvolvimento econômico é uma condição suficiente para o surgimento do desenvolvimento social. “Dessa forma, conceitualmente o desenvolvimento econômico está desprovido de sua essência principal: promover melhorias nas condições de vida da população e alterações fundamentais e sustentáveis na estrutura econômica local” (SEPLAN, 2003, p. 14).

Com base na lista de todos os 242 municípios no ano de 2000, e relacionando dados de população do município, famílias atendidas pelo programa Renda Cidadã, IDH-M, pessoas com renda até 1SM, observa-se que nem sempre os municípios detentores dos mais baixos IDH-M são os locais onde o percentual de famílias atendidas pelo programa é maior. Há municípios onde o IDH-M é melhor e também onde o Programa Renda Cidadã é mais abrangente em relação à população. Ou seja, há casos que leva a inferir que o programa é mais atuante onde o IDH-M é bom, e menos presente onde se necessita dele um maior alcance.¹²⁰ Um processo contínuo de monitoramento e avaliação desses programas, muito provavelmente, contribuiria para reverter ou amenizar estas distorções.

Na perspectiva deste estudo, é possível deduzir que os programas em razão de dotações orçamentárias restritas, de critérios de elegibilidade e prioridade problemáticos e complexos, demanda crescente, e sem uma articulação com políticas e programas complementares que passem pela estrutura dos problemas sociais, não modificaram a renda da maioria das famílias. Melhor dizendo, é provável, como já se discutiu aqui, que as famílias continuem na mesma situação de pobreza. O atendimento com mínimos sociais (no caso de uma cesta ou renda mínima), de certa forma, encontrou limites e desafios, para atingir os objetivos e

¹²⁰ Para a elaboração desta lista, utilizou-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), segundo os municípios (2000), e pessoas com renda até 1 salário mínimo, constante no Anuário Estatístico do Estado de Goiás (2003); famílias atendidas pelo Programa Renda Cidadã, segundo o município, em 2000, constante do Relatório Quantitativo de Ações (2000) do referido programa, fornecido pela Secretaria de Cidadania.

finalidades do programa: num curto prazo emergencial, superar o estado de pobreza que vive as famílias carentes. É importante mencionar o seguinte fato: este estudo chega a conclusões semelhantes às dos autores que analisaram os programas sociais numa perspectiva nacional (DRAIBE, 1989; SILVA, 2001, 2004; LAVINAS, 2004).

Capítulo 4

OS PROGRAMAS SOCIAIS EM GOIÁS E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é retomar alguns aspectos importantes acerca do desenho do Programa de Apoio às Famílias Carentes e do Renda Cidadã, para poder articular a análise com o contexto geral da literatura sobre as políticas sociais de assistência social no país.

Nos anos 90, mais precisamente a partir 1995, a estratégia das políticas sociais de enfrentamento da pobreza no Brasil estava inserida num discurso que privilegiava os termos “solidariedade” e “parceria”. Em Goiás, o Programa de Apoio às Famílias Carentes refletiu esse ideário nacional. Cinco anos depois, o cenário será favorável a uma renda mínima e à implementação do Programa Renda Cidadã.

Os termos “solidariedade” e “parceria” aparecem nos programas efetivados durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), como é caso do Programa Comunidade Solidária (PCS), instituído em seu primeiro governo. Em Goiás, o Programa de Apoio às Famílias Carentes refletiu essa política nacional sustentada pelo princípio da solidariedade. Foi criada a Secretaria de Solidariedade Humana, o slogan de governo era “solidariedade e progresso” e as peças de propaganda governamental continham esses termos. Surge, então, como um novo desenho de participação, como uma soma de esforços do governo e da sociedade, que, em parceria, estimulados pelo princípio da “solidariedade”, se propunham a combater a pobreza no país. No entanto, a afirmação de que “todos” são responsáveis pelos problemas sociais dificulta o acompanhamento e a avaliação, bem com a tarefa de identificar de fato quem é o responsável pelos problemas sociais e pelos seus resultados.

Silva (2001), ao abordar o princípio da parceria norteados pela filosofia da solidariedade que permeia os programas governamentais naquele período, afirma:

Esse princípio tem servido para diluir o sujeito responsável pela situação social no país. O foco é transferido do Estado para o anonimato da sociedade, corporificada por uma totalidade homogênea inexistente, movida

pela virtude da solidariedade. Assim, todos são responsáveis e ninguém sabe quem é o responsável. Com essa tentativa de despolitização das políticas sociais, o que se tem conseguido é fortalecer o movimento de privatização dos programas e serviços sociais, reeditando a filantropia e a caridade, agora assumidas não só por indivíduos e entidades vocacionais, mas por grandes grupos da economia privada, servindo para imprimir uma face da solidariedade aos agentes de mercado. (SILVA, 2001, p. 154)

De um modo geral, o que se percebe é que a ênfase da solidariedade, numa sociedade de grande exclusão, permite transmitir a noção segundo a qual por meio de ações solidárias e parcerias se resolve o problema social. Isso encobre, de fato, os efeitos da pobreza e das exclusões e, sobretudo, a responsabilidade do Estado. Enfim, o que acaba prevalecendo e implementando, sob a justificativa de “solidariedade”, são ações de caráter seletivo, focalizado, sem uma articulação com possíveis mudanças estruturais necessárias para o enfrentamento da pobreza.

Subjacente, então, a essa aparência de “enfrentamento de pobreza” o que havia de fato eram programas precários e insuficientes. Essa compreensão está explícita em Silva (2001, 2004). Ao analisar a focalização, essa autora conclui que os programas sociais implementados no país, para famílias com até 1SM, servem mais para fragmentar e dividir os pobres do que para focalizar a pobreza, na medida em que alguns mais pobres, dentre os pobres, são temporariamente e, de certa forma, descontinuamente atendidos, não alterando o quadro social de pobreza. Reitera-se nessas colocações que a política social de assistência tem priorizado medidas e programas essencialmente compensatórios.

É claro que, numa estrutura de sociedade com altos índices de desemprego e desigualdade social, o aporte de benefícios dados como Programas de Apoio às Famílias Carentes e Renda Cidadã é significativo. O que se discute é o alcance restrito do público-alvo, ou seja, as famílias carentes com até um salário mínimo e o limite do impacto na redução da pobreza.

Os estudos feitos por Lavinhas e Garcia (2004), entre outros autores,¹²¹ têm enfatizado que os programas compensatórios têm longa tradição no país e integram a estrutura institucional das políticas sociais no país. Esses programas têm sido

¹²¹ Sobre a discussão de programas compensatórios e universais, ver, entre outros, Santos (1987b), Draibe (1989), Silva (2001) Silva e Yasbek (2004).

reconhecidos como pouco eficazes e ineficientes. Além disso, o aporte compensatório pouco acrescenta à melhoria do bem-estar das pessoas em razão de não contemplar em valores e elementos de equidade.¹²² São programas focalizados e

distinguem-se no interior das políticas sociais comprometidos com a busca de maior equidade, por atenderem a uma clientela específica, a dos pobres. [...] com durações limitadas, tendo caráter complementar e residual. Ainda assim, são absolutamente essenciais para seu público-alvo. (LAVINAS e GARCIA, 2004, p. 81)

Esses autores enfatizam que programas compensatórios são indispensáveis, dadas as condições de indigência no país e o contingente de pobres com insuficiência aguda de renda, o que os impede de ter acesso até mesmo a alimentação. Os programas permitem, uma vez que não há outros meios, aliviar a pobreza e, desse modo, assegurar um patamar básico de cidadania (LAVINAS e GARCIA, 2004).

4.1 Educação como estratégia para enfrentamento da pobreza

Com essa visão acima esboçada, o governo de Goiás procurava erradicar o trabalho infantil, reduzir os índices de evasão escolar no estado e, sobretudo, investir nas gerações futuras para amenizar as condições de pobreza no presente e reduzi-las no futuro.¹²³

De acordo com Silva (2004, p. 202), nessa concepção a “educação guarda estreita relação com oportunidade de trabalho e de rendimentos auferidos no trabalho pelos adultos”. Isso significa que o afastamento da criança da sala de aula, para ingressar de forma precoce no mercado de trabalho, impede a saída da pobreza das gerações futuras. Todavia, segundo essa autora, a discussão sobre o tema tem enfatizado que a educação por si só não é o suficiente para alterar o quadro educacional das gerações futuras e, conseqüentemente, sair da situação de

¹²² O conceito de equidade, para Sposati (1997b, p. 32), é “concebido como o reconhecimento e a efetivação, com igualdade, dos direitos da população, sem restringir o acesso a eles nem estigmatizar as diferenças que conformam os diversos segmentos que a compõem.” É entendido, então, como possibilidade de as diferenças serem manifestadas e respeitadas, sem discriminação – condição esta que favorece o combate às práticas de subordinação ou de preconceito em relação às diferenças de gênero, políticas, étnicas, religiosas, culturais, de minorias, entre outras. É nessa opção que o termo é aqui abordado.

¹²³ Ver relatórios das Principais Ações Desenvolvidas no triênio 1995-1997 e de Avaliação Setorial do Plano Plurianual 2000-2003.

pobreza. Há outros elementos que devem ser considerados, tais como: facilitar o acesso do aluno à escola, melhorar a qualidade do ensino oficial, bem como articular com outras políticas e programas socioculturais, de saúde, de emprego e distribuição de renda.

Para Lavinias,¹²⁴ os programas de renda mínima pretendem combater a pobreza, evitar o trabalho precoce infantil e elevar o nível educacional dessas crianças, permitindo, assim, ampliar sua capacidade futura de geração autônoma de renda, com a perspectiva de romper com o círculo vicioso de reprodução da pobreza. Para essa pesquisadora, os efeitos dessas ações se farão sentir muito mais no médio e longo prazo, além de excluir, aqui e agora, "uma parcela relevante da população pobre em idade adulta [...] ou famílias com crianças em idade pré-escolar, ou ainda aquelas com jovens cuja idade varia entre 15 e 18 anos, que não concluíram o primeiro grau".

Nessa discussão identifica-se que boa parte da literatura aponta a educação como a principal determinante para auferir melhor rendimento dos trabalhadores. Medeiros (2003, p. 12) afirma que "mesmo que todos os trabalhadores brasileiros possuíssem educação de nível superior, o movimento de pessoas do estrato não-rico ao estrato rico seria extremamente reduzido". Desse modo, segundo o autor, ter um elevado nível educacional pode ser uma condição necessária, mas não suficiente, para que uma família seja rica, porque há outros elementos com maior peso, como a distribuição de renda.¹²⁵

4.2 A ausência dos mecanismos de acompanhamento e avaliação

Mesmo após esses anos da efetivação do Programa de Apoio às Famílias Carentes e Renda Cidadã ainda não foi instituído em Goiás um sistema efetivo de acompanhamento, monitoração e, principalmente, de avaliação do impacto dos programas aqui analisados. Tal situação também é verificada no país como se

¹²⁴ Disponível no site <http://www.unijui.tche.Br/~dcre/rendaminima.html>.> Acessado em 4 maio 2004.

¹²⁵ Medeiros (2004), em entrevista à revista *Época*, afirma: "Educação é crucial para a sociedade brasileira, mas o impacto da educação sobre a desigualdade vai demorar décadas para ser sentido porque é investimento de longo prazo. [...] Mesmo que a gente eduque as crianças num sistema educacional perfeito, leva décadas até que essas crianças bem educadas sejam maioria no mercado de trabalho. [...] E a gente tem um problema de curto prazo para resolver. Política de assistência é crucial para o combate da pobreza no curto e médio prazo".

constata na discussão da literatura pertinente ao tema. Vários desafios ainda deverão ser enfrentados para se romper com essa deficiência. Arretche (2002) é contundente ao discutir o assunto:

A avaliação é a forma pela qual o governo pode prestar contas à sociedade pelo uso de recursos que são públicos. Do ponto de vista do cidadão, a avaliação permite o controle social sobre o uso de recursos que são, em última instância, da sociedade. Em segundo lugar, o emprego mais eficiente de recursos públicos implica, na prática, a maximização de recursos, na medida em que tem como consequência que um maior número de beneficiários pode ser atingido com um mesmo volume de recursos. Somente avaliações tecnicamente bem feitas podem responder com segurança a questões desta natureza.¹²⁶

A pesquisa de campo identificou a necessidade de acompanhamento, monitoração e avaliação sistematizados dessas ações. Ao analisar essa questão num âmbito mais geral, identificam-se dificuldades na efetivação de tal modelo de gestão em tais programas. Costa (2002, p. 50) afirma:

A avaliação sistemática de programas tem sido uma persistente lacuna da América Latina e o Brasil não sido uma exceção. A maioria dos programas [...] não é avaliada. Dentre os poucos que o são, quase sempre a avaliação só acontece ao final do programa e significa geralmente apenas a comparação entre metas previstas e alcançadas e a busca de algumas explicações improvisadas para as discrepâncias, contribuindo muito pouco para a correção dos rumos – ou seja, para o êxito do projeto.

Lavinas e Garcia (2004), ao discutir a implementação e efetivação de políticas sociais para o enfrentamento da pobreza e da fome, evidenciam que houve pouca alteração desse quadro no País, nos últimos trinta anos. E, apesar do muito do que se fez até agora, não foi o suficiente para reverter o quadro passivo de pobreza e miséria grave e evidente. Para os autores, o “impacto real destes programas de combate à pobreza – cuja característica comum é serem focalizados – é, em grande medida, uma incógnita” (LAVINAS e GARCIA, 2004, p. 33).

A pouca frequência, no Brasil, de um sistema de acompanhamento, monitoramento e avaliação sistemática dos programas sociais é um fator sério que resulta no desconhecimento de seus limites e de suas vantagens. Para Lavinas e García, as informações adquiridas nesse processo de avaliação dos programas de combate à pobreza tendem a apoiar-se na descrição de objetivos, metas e até

¹²⁶ Ver entrevista de Arretche no site <http://www.comciencia.br>. Acessado em 5 maio 2003.

mesmo na menção ao público atendido, sem se conhecer a parcela de beneficiários atendida. Esses programas têm uma previsão de custos, “mas geralmente se desconhece se o subsídio público – qualquer que seja seu montante – alcança verdadeiramente aqueles a quem se destina”. Enfim, há tentativas e esforços nesse sentido. Todavia, pouco se sabe sobre a sua eficácia, tornando muitas vezes “inócuas iniciativas promissoras e inovadoras, não apenas no plano social, mas também do ponto vista institucional” (LAVINAS e GARCIA, 2004, p. 33).

Uma questão séria verificada durante este estudo é a necessidade indispensável de equipes multiprofissionais, não só para formular políticas e implementar programas sociais, mas também para acompanhar, monitorar e avaliar sua execução, em todo o Estado de Goiás. Torna-se ainda fundamental a criação e atualização dos instrumentos de gestão desses programas que contemplem os macroindicadores (indicadores de desenvolvimento econômico, sociais, IDH, Índice Gini, entre outros) e também os instrumentos específicos para medir e avaliar os impactos e efeitos desses programas, principalmente junto ao público-alvo.

Reitera-se, nessa discussão, que, na década de 1990, algumas mudanças importantes ocorreram no campo das políticas sociais no país. Goiás, refletindo a situação nacional, viveu o cenário da descentralização e focalização de políticas e programas sociais em famílias pobres com crianças e adolescentes e não mais em indivíduos, como antes. As famílias passam a ser o público-alvo dos programas sociais, seja primeiramente com benefícios de cesta básica de alimentos e, posteriormente, com uma renda mínima, articulada com outras ações, num contexto de enfrentamento da pobreza no país. Esses programas assumem o objetivo de reduzir as desigualdades de oportunidades e a pobreza, articulados principalmente pela via da educação e saúde. Com essa proposta os formuladores visavam as gerações futuras, através das ações no presente.

Ainda que as famílias não sejam o objeto deste estudo, é importante evidenciar que houve mudanças na composição e na organização dos arranjos familiares, público-alvo dessas políticas e programas sociais. É preciso, portanto, conhecer essas mudanças e saber mais sobre o grupo familiar, para a formulação, implementação e efetivação dessas políticas e programas. De acordo com Medeiros

(2000), simultaneamente às ocorrências de mudanças no sistema de proteção estatal, ocorrem mudanças no perfil das famílias brasileiras: “o arranjo de familiares em um mesmo espaço domiciliar responde pela maior parte da vida familiar das pessoas [...] a principal instituição redistributiva e instrumento considerado pelas políticas sociais” (MEDEIROS, 2000, p. 4).

Por que é importante que esses programas conheçam as famílias, público-alvo das políticas sociais? Para Medeiros, o tamanho dos arranjos familiares vem diminuindo, não só pela redução do número de filhos, mas também pela dissolução das uniões conjugais, o que implica arranjos baseados em famílias monoparentais chefiadas por mulheres, novas combinações de dependentes e provedores, entre vários elementos significativos. É importante, como instrumento de acompanhamento, monitoração e avaliação, também conhecer o perfil das famílias cadastradas, suas características socioeconômicas e demográficas, quando da entrada nos programas e durante o atendimento, para se identificar um posterior impacto. Quem são estas famílias? Quantas são? Onde estão? Como estão? – são perguntas que não podem deixar de interessar àqueles que formulam, implementam e efetivam as políticas sociais.

Não é intenção desta análise acreditar, de forma ingênua, que o Programa de Apoio às Famílias Carentes e o Renda Cidadã tivessem de ser implementados e efetivados tal qual seus desenhos, e nem tampouco concluir pelo seu fracasso. Embora o desenho de uma política possa ser bem realizado, sabe-se que durante o processo, principalmente na fase de implementação, ocorrem alterações substanciais. Arretche (2001), ao analisar o tema, afirma que essas ocorrências acontecem, em função do próprio ambiente, caracterizado por mudanças contínuas. Entretanto, sem indicadores sociais específicos do programa, articulados com outros indicadores sociais, que também incluem equipe treinada e capacitada, torna-se difícil repensar a direção das ações envolvidas no processo de eficiência, eficácia e efetividade.

Barros et al. (2000, p. 16-28), ao comentar a evolução da pobreza e desigualdade no Brasil, mostra-se contundente ao afirmar que a primeira não estaria associada à escassez de recursos já que eles seriam mais do que suficientes para

sua erradicação. A principal causa da pobreza seria a perversa estrutura de desigualdade da distribuição de renda e das oportunidades. Para erradicar a pobreza no país, seria necessário combinar políticas redistributivas estruturais, tais como aceleração da educação, reforma agrária e acesso a crédito – que tem impacto de médio e longo prazo – com políticas redistributivas compensatórias, como programas de renda mínima – que corrigem temporariamente as desigualdades, com impacto de curto prazo.

Uma distribuição de renda mais eqüitativa tem de ser feita, obviamente, dos ricos para os pobres, o que sugere um problema complexo e com várias implicações. Assim, qualquer medida de distribuição de renda requer uma política econômica articulada com geração de trabalho e distribuição de renda. Fonseca (2001, p. 223), ao discutir essa questão, explica que, “mais do que um programa de distribuição de renda, as pessoas desejam uma política de emprego. O trabalho, mais que uma maneira de ter acesso à renda, é uma forma de reconhecimento”.

4.3 A importância de um cadastro único

Os problemas de registro no cadastro familiar dos programas analisados neste trabalho não são recentes em Goiás. Em 1997 e 1999, foram realizados dois recadastramentos das famílias atendidas, buscando adequação dos mesmos. Apesar da restrição no critério de elegibilidade de que a família estivesse cadastrada em apenas um programa social básico, isso não impediu que as famílias se inscrevessem em outras redes de serviço social. Como já se discutiu aqui, houve casos de benefícios serem prestados por uma instituição que a outra instituição desconhecia, embora prestasse serviço semelhante. De certa forma, isso denota falta de unidade de ação e de instrumentos de acompanhamento desses benefícios entre as instituições prestadoras de serviços sociais.

Coelho e et al. (2002) identificaram, em pesquisa realizada junto a uma amostra de 52 famílias atendidas pelo Programa de Renda Mínima Municipal, que 17,3% delas encontravam-se vinculadas ao Programa de Apoio às Famílias Carentes – Cesta Básica, aqui analisado; 3,8% das famílias, além de inscritas no Programa Cesta Básica, no Programa do Pão e do Leite, estavam também

cadastradas no Programa de Apoio às Famílias Carentes. Vê-se, assim, que as famílias buscavam outros programas sociais para satisfazer suas necessidades básicas.

No âmbito dessa discussão, Arretche (2000, p. 171) enfatiza que, “dado que estes programas nunca foram universais, ocorria que a mesma clientela poderia ser atingida simultaneamente por duas ou mais instituições e uma grande parte desse público-alvo não era atingida por nenhum deles”. Esse fato se deve à ausência de um cadastro único, de políticas universais e de um sistema de acompanhamento, monitoramento e avaliação sistemática. Em 2004, o governo federal designou um grupo para estudar as bases de dados sociais do país. Esse grupo de trabalho identificou registros de 541 milhões de pessoas – cerca de 370 milhões de pessoas a mais do que a população oficial do Brasil –, devido à duplicidade existente nos cadastros. Prevêem-se estudos com o objetivo de aprimorar, no futuro, o cadastro único.¹²⁷

No tocante aos programas aqui analisados, merece ser ressaltado que ambos inovaram o desenho da política social em Goiás, avançando em alguns procedimentos inerentes à efetivação de programas sociais, ainda que atendessem, por força das circunstâncias, a uma dinâmica da política social nacional. Constituíram-se como programas de enfrentamento da questão social, tendo como objetivo o combate à pobreza e à fome em Goiás, numa perspectiva de participação e descentralização de ações para os municípios. Todavia, restringiram-se a uma prática emergencial, mas que tenderam a durar mais que o previsto com cobertura insuficiente do público-alvo, deparando-se com problemas, tais como: a maioria dos municípios dependia de ajuda governamental, de infra-estrutura física, técnica e administrativa, para poder apoiar as atividades de forma mais ativa; a demanda era crescente; e os recursos eram limitados. A falta de ações articuladas com políticas mais amplas, capazes de alterar o quadro de pobreza de parcela significativa da população goiana, é visível. Alguns procedimentos de acompanhamento, monitoração e avaliação dos programas foram desenvolvidos, mas até agora não foi possível efetivar uma sistemática específica de acompanhamento, monitoração e

¹²⁷ Ver *Folha de S. Paulo*, edição de 24 de março de 2004.

avaliação do impacto e efeito desses programas junto à população, o que dificulta identificar o alcance eficiente, eficaz e efetivo junto ao público-alvo. Os poucos recursos aplicados, sem esses mecanismos, tendem a ser ineficientes.

Em Goiás, assim como no restante do país, o emprego informal, o desemprego, a pobreza e a exclusão são problemas sociais facilmente identificáveis. Há, porém, regiões do estado onde eles são mais graves e nas quais os programas têm atuação reduzida. Assim, com base nos dados obtidos, percebe-se que os programas formulados, implementados e efetivados, de forma emergencial, em Goiás e no Brasil, mostraram limitações para o enfrentamento e redução da pobreza. Diante disso, muito ainda há por fazer para que problemas sociais, como a pobreza e a fome, não acarretem situações graves e inaceitáveis.

Na perspectiva deste estudo, é possível deduzir que os programas analisados com dotações orçamentárias restritas, com critérios de elegibilidade e prioridade problemáticos e complexos, com demanda crescente, sem uma articulação com políticas e programas complementares que passem pela estrutura dos problemas sociais, não modificaram a renda da maioria das famílias. Melhor dizendo, é provável, como já se discutiu aqui, que as famílias se mantenham na mesma situação de pobreza. O atendimento com mínimos sociais – no caso de uma cesta ou de renda mínima –, de certa forma, encontrou limites e desafios para atingir os objetivos do programa de, num curto prazo emergencial, superar o estado de pobreza em que vivem as famílias carentes.

Essas reflexões, de caráter geral, buscaram apontar possíveis inovações, avanços, limites e tendências desses programas no cenário das políticas sociais de assistência em Goiás. Como o Renda Cidadã permanece em curso, a discussão aqui efetuada procura contribuir para aprimorar o debate sobre ele e sua ação, uma vez que, no momento, o programa é uma iniciativa indispensável, como política social de combate à pobreza em Goiás.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um constante recomeço e um enfrentamento dos mesmos problemas e dificuldades de antes, mas certamente com quadros cada vez mais graves de pobreza e exclusão social – esse é o resultado da análise empreendida neste trabalho.

Percebe-se que, em Goiás, assim como no Brasil, as políticas sociais têm sido implementadas e efetivadas, não só de forma seletiva e focalizada, mas também restritiva e desacompanhada de ações que enfrentem as causas estruturais dos problemas, especialmente os sociais. Em razão de atuar apenas nas suas conseqüências emergenciais, os programas não têm revertido o quadro de pobreza e exclusão social. Apesar da sua importância, eles não conseguiram reverter o quadro de pobreza e exclusão, por uma série de razões. Uma delas é a limitação orçamentária para ampliar os benefícios dos programas sociais e daí poder alcançar o universo do público-alvo em Goiás: as famílias carentes com até um salário mínimo. Uma outra razão identificada é a ausência de ações articuladas entre si e com políticas econômicas mais amplas, que passem pela estrutura da sociedade e sejam capazes de criar emprego e renda. Essas são características da política social de assistência efetivada tanto em Goiás como também no país.

Não se pode negar que a trajetória das políticas sociais, no país e em Goiás, tem sido, ao longo dos anos, uma tentativa de obter maior eficiência, eficácia e efetividade, tanto na implementação quanto sua gestão. Apesar da implementação e efetivação de programas sociais de governos, especialmente os de enfrentamento da pobreza e fome, por meio de cestas básicas e mais recentemente pela concessão de uma renda mínima, parece que eles não têm conseguido reduzir o quadro de pobreza e nem incluir mais pessoas no processo de desenvolvimento econômico-social, em razão de sua tendência seletiva, focalizadora e residual. A evidência de quanto os serviços e benefícios implementados e efetivados têm sido

insuficientes, no Brasil e em Goiás, é que, a cada dia, novos grupos de população vêm sendo incorporados às condições de pobreza e miséria.

Reitera-se, então, que políticas e programas sociais de assistência são importantes, não influenciam imediatamente na desigualdade social, mas contribuem para minimizar os efeitos da pobreza. Todavia, é necessário que a discussão não fique apenas no plano de intenções de efetivar políticas sociais universais ou focalizadas, mas de implementar e adotar ações e procedimentos eficientes e eficazes para atingir, de fato, o público-alvo dessas políticas sociais. Isso implica também a efetivação sistemática de mecanismos de acompanhamento, monitoração e avaliação dessas políticas e programas sociais, para que eles se tornem capazes, de forma sistemática, de repensar a direção de suas ações e, assim, obter resultados. É importante, sobretudo, que as políticas sociais sejam formuladas, implementadas e efetivadas com a participação da sociedade civil e complementadas sistematicamente com políticas sociais básicas como aquelas de saúde, educação, de geração de emprego e renda.

Posto assim, acredita-se que entre os desafios destaca-se o de obter um maior comprometimento dos governos, do Estado, com a participação e o controle democrático por parte da sociedade. O problema da desigualdade social, da pobreza e da fome passa a ser não apenas uma ação de governos locais, mas uma prioridade da política pública neste país.

O estudo de caso dos dois programas sociais em Goiás mostrou que houve um desenvolvimento dos mecanismos e da forma de efetivar políticas e programas sociais, neste estado. Deixar de fornecer uma cesta básica de alimentos para inserir uma renda mínima é um avanço que precisa ser combinado, de fato, com políticas e investimentos que visem à promoção de atividades de geração de renda e abram possibilidades de essas famílias não mais prescindirem desses programas.

Esta pesquisa revelou que os programas foram concebidos e se efetivaram de maneira não só focalizada, mas também restritiva e insuficiente para atender toda população pobre aqui estudada. Pode-se inferir que, findo o tempo estabelecido pelos critérios para vínculo ao programa, é provável que a maioria retorne às condições de vida anterior, porque as políticas que provavelmente contribuiriam para a qualificação e inserções dessas famílias são suficientes e inexistem de forma sistemática. Em suma, a forma como os programas têm sido operacionalizados, sem articulação com políticas que passem pela estrutura dos problemas sociais, não tem favorecido a superação da pobreza das famílias carentes e nem a sua inserção social, mas provavelmente a fragmentação dessa pobreza, pela limitação do atendimento.

Acredita-se que estudos que contemplem as características do público-alvo desses programas sejam importantes não só porque permitem melhorar a qualidade das decisões dos seus gestores em relação à eficiência, à eficácia e à efetividade das ações, mas também porque apontam distorções, favorecendo revisões e adequações contínuas nas políticas e nos programas sociais. Assim conhecer essas famílias cadastradas nesses programas é importante para as políticas sociais em Goiás, pois pouco se sabe sobre elas. Evidencia-se ainda a necessidade de estudos de população para se saber quantos são, quem são, onde estão e, sobretudo, como são suas reais condições de vida.

Ao final deste trabalho, resta a clareza de que enfrentar a pobreza requer o estabelecimento de prioridades nacionais. É inócuo pensar em resolver localmente essa questão, pois superar a pobreza exige o compromisso de toda a sociedade, vontade política nacional e, sobretudo, alternativas mais contundentes, diretas e efetivas. Certamente os programas aqui analisados contribuíram e têm contribuído para a melhoria dos grupos mais carentes. Todavia, o quadro persistente de pobreza aponta que muito ainda há por fazer em Goiás, para minimizar as desigualdades sociais e a pobreza em níveis intoleráveis. Espera-se que o público-alvo desses programas – a maioria sempre excluída dos direitos das políticas sociais efetivadas neste país – possa ter acesso de fato, num futuro próximo, aos princípios de equidade.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Carlos (Org.). *Programa de renda mínima e bolsa-escola: concepção, gestão e financiamento*. Brasília: Núcleo de Assessoria Planejamento e Pesquisa IPEA, 1998.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Tradução de Jaime A. Classen e Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 2.ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação der políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

_____. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. Avaliação de políticas públicas é objeto de pesquisa. *ComCiência*. Disponível em: < <http://demo.rudah.com.br>>. Acesso em: 5 maio 2003.

BARROS, Ricardo Paes et al. Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil. *Pobreza e Política Social*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. (Cadernos Adenauer, n. 1.).

BATISTA, Alfredo. Reforma do Estado no Brasil: conteúdos e forma das políticas sociais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, Goiânia, julho 1998. *Anais...* Goiânia, 1998.

BERQUÓ, Elza S. Perfil demográfico das chefias femininas no Brasil. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra (Orgs.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: FCC: Ed. 34, 2002.

CAMARGO, José Márcio. Renda mínima discussões e experiências. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE RENDA MÍNIMA, 1998. Disponível em: < http://www1.senado.gov.br/eduardosuplicy/frm_rendaminima.htm >. Acesso em: 26 mar. 2005.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COELHO, Marilene A. et al. Renda mínima (in)satisfaz necessidades básicas? *Estudos*, Goiânia, v. 29, n. 6, p. 1611, nov./dez. 2002.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG: Proex, 2002. p. 28-57.

CUNHA, Edite da Penha. Políticas públicas sociais. In: *Políticas públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG: Proex, 2002.

DAHL, R. *A Moderna Análise Política*. Rio de Janeiro: Lidaador, 1970.

DRAIBE, Sonia M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas das políticas públicas*. Brasília: IPEA-IPLAN, 1989.

_____. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DEMO, Pedro. *Política social: discurso introdutório sobre o prisma do bem estar social*. Brasília: IPLAN/IPEA, 1988. Mimeografado.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo: CEDEC, n. 24, set. 1991.

FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1994.

GOODE, William J.; HATT, Paul K. *Métodos em pesquisa social*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____. (org.). *Estado e Políticas sociais no neoliberalismo*. Tradução de Rodrigo Leon Contrera. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LAVINAS, Lena; GARCIA, Eduardo. *Programas sociais de combate à fome: o legado dos anos de estabilização econômica*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ:IPEA, 2004.

LAVINAS, Lena. *Renda mínima*. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE RENDA MÍNIMA: discussões e experiências, 1998. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/eduardosuplicy/Rendaminima/conferencia/livrolenalavinas.htm>,> Acessado em: 20 jun. 2004.

LOPES, José Rogério. A instituição dos programas de garantia de renda familiar mínima – PGRFM: críticas e apontamentos. In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. (Org.). *Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997a.

LUDKE, Menga; ANDRE, Marli E. D. E. *Pesquisa em educação: abordagem qualitativa*. 6.ed. São Paulo: EPU, 2003.

MARICATO, Ermínia; MORAES, Lúcia Maria. O mentirão, ou melhor, o mutirão de Goiás. *Lua Nova*, São Paulo, v. 3, n. 2, out./dez. 1986.

MARSHALL, Thomas H. Cidadania e classe social. In: _____. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadella. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MEDEIROS, Marcelo. Novas políticas, novas famílias: precisamos saber mais sobre ambas. *Como Vai a População Brasileira*, Brasília, ano 5, v. 2, 2000.

_____. *O que faz os ricos ricos: um estudo sobre fatores que determinam a riqueza*. 2003. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2003.

PEREIRA, Potyara A. P. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza. *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez; UERJ, 2001.

REIS, Eliza. Sobre a cidadania. In: _____. *Processos e escolhas: estudos de sociologia política*. Rio de Janeiro: Contracapa, 1998. p. 27-41.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça*. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987a.

_____. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique; COIMBRA, Marcos Antonio. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987b.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social? Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/Unicamp, 1996. (Caderno de Pesquisa n. 29).

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Introdução. In: _____. (Coord.) *O comunidade solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva et al. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima – PGRM. In: _____. (Org.). *Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997a.

SPOSATI, Aldaíza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 55, ano XVIII, nov. 1997b.

SOUZA, Celina de. “Estado da arte” da área de políticas públicas: conceitos e principais tipologias. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, Caxambu, out. 2003. *Anais...* Caxambu, 2003.

VAN PARIJS, Philippe. Capitalismo de renda básica. *Lua Nova*, São Paulo: CEDEC, n. 24, p. 70-91, 1994.

VAN PARIJS, Philippe. *Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI*, 2000. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS E INSTRUMENTOS PARA COMBATER A POBREZA NA UNIÃO EUROPÉIA: uma renda mínima garantida. Portugal 1 fev. 2000. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/eduardosuplicy/frmrendaminima.htm>>. Acesso em: 8. maio 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

Revistas e Jornais

DIÁRIO DA MANHÃ. Renda Cidadã é lançado hoje. Goiânia, 19 maio 2000, p. 7. Caderno Cidades.

ATHIAS, Gabriela. Registro de cadastros sociais ultrapassa população do país. *Folha de Paulo*, São Paulo, 24.mar.2004, p. A8.

MEDEIROS, Marcelo. De olho nos ricos. 2004. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT868921-1666-2,00.html>>. Acesso em: 30 nov. 2004.

MESQUITA, Ivam. Vitória de Maguito confirma força do PMDB. *O Popular*, Goiânia, 20 mar. 2004. Brasil, p. 8-S3.

O POPULAR. Censo 2000: renda cresce em Goiás. Goiânia, 21 dez. 2001, Caderno Especial, p. 1.

O POPULAR. Informe especial. Goiânia, 18 maio 2003.

O POPULAR. Vou ganhar esta eleição em mais de 200 cidades. Goiânia, 13 nov. 1994. Política, p. 7 A.

REVISTA ECONOMIA & DESENVOLVIMENTO: conjuntura socioeconômica de Goiás. Goiânia, ano v, n. 13, out./dez. 2003.

_____. ano V, n. 14, jan./mar. 2004a.

_____. ano V, n. 16, jul./set. 2004b. Encarte p. 30.

Documentos oficiais e outros

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). *Formação de multiplicadores do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, nov. 2002.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília: Secretaria da Assistência Social, 1997.

BRASIL. Presidência da República. Plano diretor da reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM. Acesso em: 3 ago. 2004.

GOIÂNIA. Instituto de Planejamento Urbano (IPLAN). *Goiânia: administração de uma cidade em crescimento acelerado*. Goiânia: IPLAN, 1981.

GOIÁS (Estado). Lei nº 12.729, de 21 de novembro de 1995. Institui o conselho de assistência social em Goiás. *Diário Oficial* [do Estado de Goiás], Goiânia, 23 nov. 1995.

GOIÁS (Estado). Lei nº 13.605, de 29 de março de 2000. Altera o nome do 4º Programa de Assistência às Famílias Carentes para Renda Cidadã. *Diário Oficial* [do Estado de Goiás], Goiânia, 13 dez. 1999.

GOIÁS (Estado). Decreto Lei nº 4.378, de 4 de janeiro de 1995. Aprova Regulamento da Secretaria Especial da Solidariedade Humana e dá outras providências. *Diário Oficial* [do Estado de Goiás], Goiânia, 5 jan. 1995.

GOIÁS (Estado). Decreto Lei nº 4.379, de 4 de janeiro de 1995. Institui o Programa de Apoio às Famílias Carentes. *Diário Oficial* [do Estado de Goiás], Goiânia, 5 jan. 1995.

GOIÁS (Estado). Decreto nº 4.393, de 24 de janeiro de 1995. Aprova o Regulamento do Conselho Estadual de Solidariedade Humana. *Diário Oficial* [do Estado de Goiás], Goiânia, 25 jan. 1995.

GOIÁS (Estado). Decreto nº 5.152, de 8 de dezembro de 1999. Institui Programa de Assistência às Famílias Carentes. *Diário Oficial* [do Estado de Goiás], Goiânia, 13 dez. 1999.

GOIÁS (Estado). Decreto nº 5.211, de 10 de abril de 2000. Dispõe sobre o Programa Renda Cidadã – Auxílio Financeiro Mensal às Famílias Carentes e dá outras providências. *Diário Oficial* [do Estado de Goiás], Goiânia, 12 abr. 2000.

GOIÁS (Estado). Portaria nº 428, de 13 de abril de 2000. Define critérios e procedimentos sobre o Programa Renda Cidadã e Conselhos Estaduais e Municipais e dá outras providências. *Diário Oficial* [do Estado de Goiás], Goiânia, 25 abr. 2000.

GOIÁS (Estado). Instrução nº 001, de 15 de fevereiro de 1995. Institui o Regulamento do Conselho Municipal de Solidariedade Humana.

GOIÁS (Estado). Lei nº 12.504, de 22 de abril de 1994. Introduz alteração na Lei nº 11.655, de 26 de dezembro de 1991, criando a Secretaria de Estado Especial da Solidariedade Humana. *Diário Oficial* [do Estado de Goiás], Goiânia, 24 abr. 1994.

GOIÁS (Estado). Lei nº 13.456, de 16 de abril de 1999. Extingue a Secretaria Especial de Solidariedade Humana. *Diário Oficial* [do Estado de Goiás], Goiânia, 18 abr. 1994.

GOIÁS (Estado). Lei nº 13.752, de 7 de novembro de 2000. Altera a ação do Programa Renda Cidadã e estabelece até 15% do benefício na aquisição de produtos de higiene pessoal. *Diário Oficial* [do Estado de Goiás], Goiânia, 9 nov. 2000.

GOIÁS (Estado). Secretaria de Cidadania e Trabalho. Contrato que entre si celebram o Estado de Goiás e através da Secretaria de Cidadania e Trabalho e o Banco do Estado de Goiás S/A – BEG para prestação de serviços. Anteprojeto Renda Cidadã. Goiânia: Superintendência de Programas Especiais, abr. 2000.

GOIÁS (Estado). Secretaria de Cidadania e Trabalho. Contrato que entre si celebram o Estado de Goiás e através da Secretaria de Cidadania e Trabalho e a

Empresa de Correios e Telégrafos – ECT para prestação de serviços. Goiânia: Superintendência de Programas Especiais, abr. 2000.

GOIÁS (Estado). Secretaria de Cidadania e Trabalho. *Anteprojeto Renda Cidadã*. Goiânia: Superintendência de Programas Especiais, jan. 2000.

GOIÁS (Estado). Secretaria de Cidadania e Trabalho. *Perfil do Programa Renda Cidadã*: questionário respondido pela SCT, sobre o Programa Renda Cidadã, para atender o plano “Levantamento da Situação de Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola no Brasil”, realizado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social), Universidade Federal do Maranhão (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas) e Universidade Estadual de Campinas (Núcleo de Estudos em Políticas Públicas). Goiânia: Superintendência de Programas Especiais, [s.d.].

GOIÁS (Estado). Secretaria de Cidadania e Trabalho. *Manual de procedimentos cadastrais do Programa Renda Cidadã*: Cartão cidadania. Goiânia: Superintendência de Programas Especiais, Goiânia: Departamento de Informática, [s.d.].

GOIÁS (Estado). Secretaria de Cidadania e Trabalho. *Manual de procedimentos cadastrais do Programa de Apoio às Famílias Carentes*. Goiânia, [s.d.].

GOIÁS (Estado). Secretaria de Cidadania e Trabalho. Relatório de avaliação setorial do Plano Plurianual. Goiânia: Departamento de Planejamento, 2004.

GOIÁS (Estado). Agência Goiana de Administração de Negócios Públicos (AGANP). *Estatística do Cadastro de Beneficiários*: Perfil socioeconômico das Famílias Cadastradas no Programa Renda Cidadã. Goiânia: Departamento de Informática, 2004.

GOIÁS (Estado). Secretaria de Cidadania e Trabalho. Regulamento dos Conselhos Municipais de Cidadania. Goiânia: Superintendência de Programas Especiais, jan. 2000.

GOIÁS (Estado). Secretaria Especial de Solidariedade Humana. Relatório das principais ações desenvolvidas pela Secretaria Especial de Solidariedade Humana no triênio 1995-1997. Goiânia: Departamento de Acompanhamento e Fiscalização, mar. 1998.

GOIÁS (Estado). Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento. *Relatório das realizações governamentais*: 1995, 1996, 1997. Goiânia: Superintendência Central de Planejamento, [s.d.].

GOIÁS (Estado). Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento. *Goiás em dados*: 2003. Goiânia: Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação, SEPLAN, 2003.

GOIÁS (Estado). Secretaria de Cidadania e Trabalho. *Anuário Estatístico do Estado de Goiás 2003*. Goiânia: Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação, SEPLAN, 2003.

GOIÁS (Estado). Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento. *Relatório das realizações governamentais*: 1999-2002. Goiânia: SEPLAN, 2003.

GOIÁS (Estado). Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento. *Índice de Desenvolvimento Econômico(IDE) e Índice de Desenvolvimento Social(IDS) dos municípios goianos*: 2000. Goiânia: SEPLAN, 2003.

GOIÁS (Estado). Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento. *Plano Plurianual 2000-2003*: Goiás século 21. Goiânia: SEPLAN, versão 2001.

GOVERNO [Goiás]. Programas Sociais. Goiânia, *O Popular*, p. 3, de 3 jul. 2002. Encarte especial.

PERILLO, Marconi. *Plano de Governo do Estado de Goiás*: a construção do tempo novo(1999 – 2002). Goiânia, 1998.

RESENDE, Íris. *Plano global de trabalho*: 1984-1987. Versão 2. Goiânia: SEPLAN, 1984. 252p.

RESENDE, Íris. *Ações e metas de governo*. Goiânia: SEPLAN, 1993. p. 15.

SANTILLO, Henrique. *Programa de ação governamental (1987-1991)*. Goiânia: Secretaria do Planejamento e Coordenação, maio 1987.

VILELA, Maguito. *Plano Progresso em Dobro*: você participa. Goiânia: [s.n.], 1994.