

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

NILDETE VIRGÍNIA TURRA FERREIRA

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: O VELHO COM NOVAS
ROUPAGENS**

VITÓRIA
2010

NILDETE VIRGINIA TURRA FERREIRA

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: O VELHO COM NOVAS
ROUPAGENS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social, na área de concentração Política Social, Estado e Sociedade.

Orientador: Prof^o Dr Reinaldo Antonio Carcanholo.

VITÓRIA
2010

Ferreira, Nildete Virgínia Turra.

Programa Bolsa Família: o velho com novas roupagens / Nildete Virginia Turra Ferreira. – 2010.

145 f.

Orientador. Reinaldo Antonio Carcanholo.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

NILDETE VIRGINIA TURRA FERREIRA

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: O VELHO COM NOVAS
ROUPAGENS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social na área de concentração Política Social, Estado e Sociedade.

Aprovada em.....2010.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Reinaldo Antonio Carcanholo
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador

Prof^a Dr^a Berenice Rojas Couto
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Prof^a Dr^a Márcia Smarzaró Siqueira
Universidade Federal do Espírito Santo

As minhas queridas filhas Naiara e Potira, pela presença amorosa.

A minha mãe Gerlinda, pelo carinho e apoio.

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente ao Professor Doutor Reinaldo Antonio Carcanholo pelo estímulo intelectual e pela confiança depositada na minha capacidade de levar adiante este trabalho. Quero deixar registrada a minha admiração tanto pelo seu acúmulo teórico e rigor intelectual, como pela sua postura humana, firmeza e intransigência frente aos seus ideais e convicções ideológicas.

À Professora Doutora Berenice Rojas Couto pelas suas leituras e relevantes contribuições teóricas, desde a banca de qualificação até a defesa da dissertação. Sua sabedoria e seu jeito de ser firme, carinhoso e solidário foram fundamentais para o meu fortalecimento nesse processo.

Agradeço as valiosas contribuições e questionamentos da Professora Doutora Márcia Smarzaró Siqueira como membro da banca de qualificação e defesa.

A todos os professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFES pelo acolhimento, apoio e aprendizado, em especial à Professora Doutora Maria Beatriz Lima Herkenhof, por compartilhar comigo de mais este momento, apoiando-me como profissional e amiga.

A todos os colegas de turma do mestrado, pelo convívio alegre, agradável, solidário, pela troca de saberes e pelos vínculos de amizade que ficaram.

Ao apoio, compreensão e afeto da minha família frente às exigências desse momento pessoal particular. Agradeço aos meus irmãos Adelson e Adilson, às minhas cunhadas Giovana e Elana, aos meus sobrinhos e à Nilda, minha querida irmã e grande amiga, presença especial e solidária neste e noutros momentos.

Agradeço ao carinho e estímulo de todas as minhas amigas e amigos e dos companheiros e companheiras com quem venho convivendo nos espaços profissional e da militância política.

“Desconfiai do mais trivial,
na aparência singelo.

E examinai, sobretudo, o que parece habitual.

Suplicamos expressamente:
não aceiteis o que é de hábito como coisa natural,
pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada,
de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural,

nada deve parecer impossível de mudar”.

Bertolt Brecht

RESUMO

Analisa o Programa Bolsa Família, procurando verificar se o seu acelerado e progressivo crescimento – traduzido em aumento expressivo da quantidade de metas de atendimento e de recursos investidos – redundou em alteração qualitativa substancial na sua natureza de programa focalizado, seletivo e compensatório, de viés neoliberal. Busca também caracterizar o tipo de relação do programa com o atual Sistema de Seguridade Social Brasileiro, em especial com o processo de consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e com o projeto de construção de um Sistema de Proteção Social mais amplo e universal no país, fundado na noção do direito. O PBF é identificado como um programa do campo da assistência social, tendo em vista a sua característica de programa não-contributivo. Os resultados obtidos confirmam a idéia central que norteou a investigação de que o PBF, apesar da sua massificação, continua se caracterizando como focalizado e compensatório, com pretensão de substituir as políticas de proteção social universais constituídas como direito de cidadania, sendo conduzido de forma autônoma e paralelamente ao SUAS. Para a aproximação com o objeto de pesquisa e a obtenção das informações necessárias à análise foi utilizada a *pesquisa bibliográfica* e a *leitura* como principais recursos metodológicos.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família, transferência de renda, proteção social, neoliberalismo.

ABSTRACT

Analyzes the Family Grant Program (FGP), trying to check if its fast and steady growth - expressed in a significant increase in the amount of goals of care and resources invested - have resulted in substantial qualitative change in the nature of a focused, selective and compensatory program, of neoliberal bias. It also seeks to characterize the type of connection of the program with the current Brazilian Social Security System, especially with the consolidation of the Unified Social Services (USS) and the project of building a broader and universal Social Protection System in the country, founded on the notion of law. The FGP is identified as a program of social assistance in view of its characteristic of non-contributory program. The results confirm the idea that guided the investigation, that FGP, despite its massification, continues to be characterized as focused and rewarding, with intention to replace the universal social protection policies constituted as citizenship rights, being conducted autonomously and parallel to the USS. For the approach to the research object and obtaining the necessary information, the *literature analyzing* and the *reading* were used as the main methodological resources.

Keywords: Family Grant Program, income transfers, social protection, neoliberalism.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Produções sobre o PBF por tipo de fontes – 2004-2009	86
Gráfico 2 – Evolução da produção sobre o PBF - 2004-2009	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução dos valores referenciais da linha de pobreza do PBF e do Salário Mínimo Nacional	77
Tabela 2 - Ajustes nos valores de referência – 2003 – 2009.....	79
Tabela 3 - Ajustes dos benefícios mensais – 2003-2009*	80
Tabela 4 - Evolução do atendimento e dos recursos transferidos - 2003-2009	81
Tabela 5 - Comparação entre as produções sobre o PBF e outros estudos	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Programas de transferência de renda unificados	71
Quadro 2 - Famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa	80
Quadro 3 - Famílias com renda familiar mensal de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 por pessoa.....	81
Quadro 4 – Retrato da educação fundamental.....	132

LISTA DE SIGLAS

ASCOM - Assessoria de Comunicação
AGENDE - Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento
AL - América Latina
BH - Belo Horizonte
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH - Banco Nacional de Habitação
BPC - Benefício de Prestação Continuada
BVJ - Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
BR - Brasil
CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais
CE - Ceará
CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CF - Constituição Federal
CFB - Constituição Federal Brasileira
CGPBF - Conselho Gestor do Programa Bolsa Família
CRAS - Centro de Referência da Assistência Social
DATAUFF - Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense.
DELP - Documento de Estratégia de Luta contra a Pobreza
DF – Distrito Federal
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU - Desvinculação de Receitas da União
EAP - Estratégia de Assistência ao País
EUA - Estados Unidos da América
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
FNS - Fundo Nacional de Saúde
FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBICT - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD - Índice de Gestão Descentralizada
INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MA - Maranhão
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
MEC - Ministério da Educação
MG - Minas Gerais
MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MS - Ministério da Saúde
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
MST - Movimento de Trabalhadores Sem Terra
MME - Ministério das Minas e Energia
NEPEM - Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher
ONU - Organização das Nações Unidas
ONGs - Organizações Não-Governamentais
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PBF - Programa Bolsa Família
PEA - População Economicamente Ativa
PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima
PLASEQ - Plano Setorial de Qualificação Profissional
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PNAA - Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNQ - Plano Nacional de Qualificação
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PTR - Programa de Transferência de Renda
PE - Pernambuco
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PIB - Produto Interno Bruto

RBC – Renda Básica de Cidadania
RGPS - Regime Geral da Previdência Social
RMV – Renda Mínima Vitalícia
RS – Rio Grande do Sul
SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SP – São Paulo
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde
SE – Sergipe
SENARC - Secretaria Nacional de Renda da Cidadania
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social.
SMV - Salário Mínimo Vigente
SMN - Salário Mínimo Necessário
SP – São Paulo
UFBA – Universidade Federal da Bahia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. PROTEÇÃO SOCIAL	24
1.1 Referências teóricas e conceituais	24
1.2 Proteção Social no Brasil: de 1930 a 2008	30
1.2.1 Formação social brasileira e política de proteção social.....	31
1.2.2 Surgimento, desenvolvimento e traços mais marcantes: 1930 a 1964	35
1.2.3. As políticas de proteção no período autoritário: 1964 a 1985	39
1.2.4 As mudanças a partir da Constituição Federal de 1988.....	43
1.2.5 Retrocessos nos anos de 1990 e 2000	49
2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	59
2.1 As experiências de renda mínima no contexto europeu	59
2.2 Os Programas de Transferência de Renda no Brasil	62
2.3 O Programa Bolsa Família: origem, estrutura e funcionamento	69
2.3.1 Unificação e programas remanescentes	69
2.3.2 A integração do PETI com o PBF.....	73
2.3.3 Benefícios e beneficiários.....	74
2.3.4 Metas de atendimento e investimentos	81
2.3.5 As contrapartidas exigidas das famílias.....	83
2.3.6 O modelo de gestão	84
3 A PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DE 2004 A 2009	86
3.1 Panorama geral sobre o volume da produção	86
3.2 Dimensionamento e caracterização da produção	89
3.2.1 Teses e dissertações.....	89
3.2.2 Artigos de periódicos científicos	92
3.2.3 Livros, artigos e capítulos de livros	98
3.2.4 Pesquisas realizadas pelo MDS e outras instituições.....	100
3.2.5 As produções do Ipea sobre o PBF.....	101
4 O PBF NO CONTEXTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA	111
4.1 O quadro atual da Seguridade Social brasileira	111
4.2 Breve caracterização sócio-política do Governo Lula	113
4.3 A situação atual de cada área da seguridade: saúde, previdência e assistência	116
4.4 PBF: O velho com novas roupagens	120
4.5 O PBF e o SUAS	125
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	128
REFERÊNCIAS	138

INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) vem se constituindo em objeto de uma grande quantidade de estudos, pesquisas e análises no meio acadêmico e técnico, como revelam os levantamentos sobre esta produção sistematizados no capítulo 1 da presente dissertação. Desperta também atenção política fora do ambiente acadêmico, provocando discussões e controvérsia.

Além da quantidade da produção sobre o PBF identificada na revisão bibliográfica, verificou-se uma ampla variedade de temas, dimensões e aspectos abordados, envolvendo diferentes enfoques e interpretações. Nesta dissertação o objetivo é desenvolver uma análise do PBF mais focada na compreensão do perfil de política social que o programa incorpora, identificando suas implicações para o processo de consolidação da seguridade social brasileira. Esta, entendida a partir de uma perspectiva ampla e universal dos direitos e baseada no exercício da participação e do controle social.

As indagações sobre o objeto de estudo se concentraram inicialmente em duas questões de pesquisa: 1) Em que medida a crescente expansão e aprimoramento do PBF altera a sua natureza (essência) original de política social focalizada e compensatória, de viés neoliberal? 2) Qual o significado do seu progressivo crescimento para a construção de um sistema de proteção social no país que se pretende público, universal e de qualidade? Contribui ou atrapalha o avanço e fortalecimento desse processo?

A idéia-chave que norteou a investigação está baseada no pressuposto de que o acelerado e progressivo crescimento do PBF – expresso em aumento significativo da quantidade de metas de atendimento e de recursos investidos – não se converteram em alteração qualitativa substancial na sua natureza de programa focalizado, seletivo e compensatório.

Ao manter a sua essência original, ampliando-se e estruturando-se de forma autônoma, isolada e paralela às demais políticas que compõe o sistema de seguridade social, têm contribuído para fortalecer a visão de um sistema de proteção social de caráter restrito e minimalista. Tal proposta entra em choque com o conceito de seguridade desenhado na Constituição Federal de 1988. Consolida-se na contramão da construção de um projeto de seguridade mais ousado, voltado para garantir os direitos conquistados, ampliando-o inclusive para além do

horizonte das três áreas estabelecidas na Constituição (previdência, saúde e assistência).

Os procedimentos metodológicos

Frente ao resultado da revisão bibliográfica que constatou não haver um grande acúmulo de produções sobre a dimensão específica do objeto em foco – sobretudo no aspecto relacionado à posição do PBF no sistema de seguridade brasileiro – entendeu-se que a proposta mais adequada seria a realização de um estudo de tipo *exploratório-descritivo*. Este último se aplica aos casos em que o pouco acúmulo de conhecimento sobre o objeto dificulta a formulação de hipóteses mais precisas.

Nesse caso a literatura especializada sobre metodologia de pesquisa recomenda como uma das melhores alternativas a *pesquisa bibliográfica* que tem como principal característica a aproximação com o objeto a partir de fontes bibliográficas. As vantagens da pesquisa bibliográfica apontadas por Gil (apud Lima; Mito, 2007, p. 40) são:

[...] a pesquisa bibliográfica possibilita um amplo alcance de informações, além de permitir a utilização de dados dispersos em inúmeras publicações, auxiliando também na construção, ou na melhor definição do quadro conceitual que envolve o objeto de estudo proposto (GIL, apud LIMA; MIOTO, 2007, p. 40).

Embora essa modalidade de pesquisa seja muitas vezes confundida com “revisão bibliográfica” ou “revisão de literatura” utilizada para a verificação do “estado das artes” sobre determinado assunto, ela se distingue por exigir um maior rigor científico. A revisão bibliográfica é entendida apenas como um pré-requisito para a realização de uma pesquisa. Já a pesquisa bibliográfica requer compromisso com a organização racional e eficiente frente à tarefa, pois implica que o pesquisador tenha atenção constante aos objetivos propostos e aos pressupostos que envolvem o estudo para que a vigilância epistemológica aconteça (MIOTO; LIMA, 2007, p. 37).

A pesquisa bibliográfica é entendida por Salvador (apud LIMA; MIOTO, 2007, p. 40) como aquela que possui a seguinte característica: “Esta, enquanto estudo teórico elaborado a partir da reflexão pessoal e de análise de documentos escritos, originais primários denominados fontes, segue uma seqüência ordenada

de procedimentos”. Neste trabalho buscou-se observar os procedimentos recomendados pelo autor, que consistem em pelo menos quatro fases:

1ª fase: Elaboração do projeto de pesquisa: escolha do assunto, formulação do problema, elaboração do plano para buscar as respostas às questões formuladas.

2ª fase: Investigação das soluções: Coleta de documentação, compreendendo o levantamento da bibliografia e levantamento das informações contidas na bibliografia.

3ª fase: Análise explicativa das soluções: análise da documentação, exame do conteúdo das afirmações. O pesquisador explica ou justifica os dados e/ou informações contidas no material selecionado.

4ª fase: Síntese Integradora: produto final do processo de investigação resultante da análise, interpretação e reflexão dos documentos. Trata-se da reflexão crítica a partir do conhecimento acumulado sobre o objeto (dados obtidos) e do referencial teórico.

A principal técnica adotada foi a da *leitura*, pois através dela foi possível identificar as informações e os dados contidos no material bibliográfico e selecionar as obras e conteúdos que foram utilizados na análise do objeto.

O caminho percorrido na busca de alcançar o objetivo proposto e encontrar as possíveis respostas às questões da pesquisa obedeceu à seguinte seqüência:

O capítulo 1 – A proteção social – foi subdividido em duas partes: 1.1 Referências teóricas e conceituais e 1.2 Proteção social no Brasil: de 1930 a 2008.

Na *primeira* parte foi feito um resumo sobre a trajetória histórica da proteção social no mundo capitalista, mostrando em linhas gerais sua origem e as transformações mais relevantes ocorridas ao longo do seu percurso. Buscou-se resgatar na literatura alguns conceitos e discussões acerca do tema, que pudessem servir de referência teórica e parâmetro para a análise do PBF.

Na *segunda* parte o esforço está voltado para identificar e descrever as particularidades do desenvolvimento da proteção social no Brasil, buscando captar os traços que marcam o seu diferencial em relação ao processo ocorrido nos países centrais do capitalismo. No cerne dessas questões encontram-se as particularidades da formação social e política brasileira periférica que imprimiram à política social um caráter reducionista e autoritário, operada tradicionalmente a partir da lógica da troca de favores e do clientelismo político e não do direito.

Mostrou-se que a incorporação dos direitos sociais pelo Estado, mesmo que limitados e restritos, só foi possível a partir da pressão exercida através da mobilização e organização política da classe trabalhadora em determinadas conjunturas.

O Capítulo 2 – Os programas de transferência de renda –, foi subdividido em três partes: 2.1 As experiências de renda mínima no contexto europeu; 2.2 Os Programas de Transferência de Renda no Brasil e 2.3 O Programa Bolsa Família: origem, estrutura e funcionamento.

Na *primeira e segunda* parte foi feita uma síntese, com base na literatura, da trajetória histórica mais recente dos Programas de Transferência de Renda, identificando questões relevantes que estão envolvidas nas análises destas experiências e no debate teórico sobre elas, tanto na realidade europeia como na brasileira.

Na *terceira* parte se fez uma descrição dos principais componentes estruturantes do PBF compreendendo sua origem, estrutura e funcionamento, a partir de consultas à documentos oficiais e obras acadêmicas a respeito do tema.

No Capítulo 3 – A produção científica sobre o PBF, de 2004 a 2009 –, foi desenvolvida uma revisão bibliográfica sobre o Programa Bolsa Família (PBF) com o objetivo de verificar na literatura o atual estágio do conhecimento acumulado sobre o programa. A partir da sistematização das informações obteve-se como resultado o dimensionamento do volume da produção e uma caracterização do seu conteúdo.

As fontes de coleta escolhidas foram: 1. Teses e dissertações; 2. Artigos de periódicos científicos; 3. Livros/capítulos e artigos de livros; 4. Pesquisas de avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e outras; 5. Textos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A identificação das fontes foi viabilizada a partir de consultas às páginas eletrônicas de instituições reconhecidas por sua competência na área de organização de banco de dados e difusão de trabalhos técnico-científicos. Foram consultados: o site do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e

Econômicas (IBASE). Para localização das fontes utilizou-se como palavras-chave: Programa Bolsa Família (PBF), Bolsa Família, Programa de transferência de renda.

Outras fontes impressas foram identificadas em bibliotecas, editoras e através de contatos com professores/pesquisadores do tema.

Após leitura dos resumos das produções sobre o PBF, foram registrados em formulário próprio os seguintes elementos: a) dados completos da referência bibliográfica; b) localização da obra; c) objetivo; d) data de publicação; e) período de realização (no caso de pesquisas empíricas); f) palavras-chave; g) temas e outras observações relevantes ao tema de pesquisa.

No decorrer do processo de levantamento e leitura do material foram identificadas e selecionadas as obras focadas especificamente no tema da dissertação, que serviu como referência para a realização da análise sobre o PBF no capítulo 4.

No capítulo 4 – O PBF no contexto da Seguridade Social Brasileira – foi analisada a posição do PBF no quadro da Seguridade Social Brasileira, a partir da situação em que se encontra cada área que a compõe (saúde, previdência e assistência). O objetivo foi o de estabelecer as articulações entre os conhecimentos específicos acumulados sobre o PBF e os conhecimentos gerais sobre a proteção social em seu *devoir histórico* e em seu contexto atual no mundo e no Brasil.

Nas “Considerações Finais”, foi feita uma síntese das principais conclusões, destacando-se os aspectos considerados mais relevantes, revelados durante o processo da pesquisa e tendo em vista o objetivo inicialmente pretendido.

O Método

Embora consciente dos limites para se pensar a realidade numa perspectiva dialética em contexto de hegemonia do modo de pensar positivista, nosso esforço nesta dissertação esteve direcionado no sentido de perseguir a compreensão do objeto de estudo em foco a partir dos pressupostos fundamentais que se encerram no método dialético. Essa escolha se fundamenta na visão de que a realidade social apresenta-se como uma totalidade complexa, contraditória e em constante movimento. Entendemos ser essa a abordagem mais adequada para a busca do conhecimento sobre as políticas e programas sociais, por tratar-se de fenômenos

sociais (re)produzidos a partir das transformações histórico-estruturais originadas dos conflitos e relações entre as classes sociais.

Nesse sentido, afirma-se que as políticas sociais fazem parte desse campo de luta entre forças sociais e políticas em permanente disputa por seus interesses históricos de classe. No contexto brasileiro atual, cenário desta pesquisa, traduz-se principalmente na disputa polarizada entre aqueles que defendem a prioridade e centralidade de investimentos estatais em políticas sociais de caráter público, universal e de qualidade e os que querem impor políticas restritivas, seletivas e focalizadas. Esta última modalidade de política reflete e se submete à lógica da política econômica e fiscal de natureza neoliberal conduzida no país pelo atual bloco de poder dominante. A estratégia é reduzir o gasto com as políticas sociais universais, desviando os recursos para compor o superávit primário destinado ao pagamento de encargos e juros da dívida pública. Daí a ênfase nos programas focalizados e compensatórios apresentados como alternativa às políticas universais.

Assim, considera-se que a perspectiva mais apropriada para a análise das políticas sociais é aquela que busca compreendê-las como um fenômeno social que contém, contraditoriamente, duas dimensões: expressam tanto as conquistas históricas coletivas das classes populares na busca por respostas à satisfação de suas necessidades concretas, como também os interesses e as condições necessárias à (re)produção e acumulação ampliada do capital.

Cabe lembrar, entretanto, que mesmo sendo as políticas sociais também reconhecidas como produto histórico de direitos sociais conquistados pelas classes populares, a sua incorporação pelo Estado no âmbito da sociedade capitalista, sobretudo nos países periféricos dependentes como o Brasil, tende a ser sempre restrita e limitada. Ou seja, apesar do seu potencial para ajudar a reduzir a pobreza e as desigualdades, podendo atuar na esfera da distribuição da riqueza, a completa eliminação da desigualdade só será possível com a superação da sociedade organizada em classes. Na estrutura de classe encontra-se o cerne da (re)produção da desigualdade, fundada na apropriação privada dos meios de produção e da riqueza socialmente produzida.

Mesmo naquelas conjunturas da sociedade burguesa, em que a correlação de forças apresenta-se mais favorável aos interesses da maioria – como foi o caso do período pós-guerra que marcou o ápice da conquista de direitos nos países

centrais – prevalecem os interesses estratégicos fundamentais da classe que detém o poder econômico e político na sociedade, na medida em que não é alterada a estrutura de classes. Entende-se ser impossível conquistar no âmbito desta sociedade uma cidadania que contemple plena e igualmente o conjunto da sociedade e abarque a totalidade dos direitos em suas dimensões sociais, econômicas, culturais e políticas.

Hoje, na particularidade da sociedade brasileira hegemônica pelos interesses do capital financeiro, tais condições apresentam-se bastante desfavoráveis à classe trabalhadora. O atual bloco de poder sob a direção do capital financeiro conseguiu, no essencial, soldar, não só os interesses particulares das frações do capital dando-lhes relativa unidade, como absorver e conquistar a adesão de parcela expressiva das forças populares e da esquerda organizada para o seu projeto (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 178). Isso reforça a idéia de que a conquista de políticas sociais públicas, universais e democráticas devem estar vinculada desde já a uma agenda de transformação social mais ampla e à perspectiva de construção de um projeto alternativo contra-hegemônico de sociedade, calcado na organização e mobilização das classes populares.

1. PROTEÇÃO SOCIAL

1.1 Referências teóricas e conceituais

Do ponto de vista conceitual, a proteção social pode ser entendida a partir de diferentes perspectivas, sendo então necessário explicitar, com base na discussão feita por alguns autores, as referências conceituais que irão nortear nossa análise.

Castel (2005), ao discutir a proteção social nas sociedades contemporâneas, o faz a partir de uma visão do seu surgimento e desenvolvimento histórico. Afirma que os sistemas de proteção social assumem diferentes características e configurações em cada período histórico. Suas distintas conformações vão depender dos tipos de riscos sociais identificados como mais ameaçadores à manutenção da ordem social, bem como dos arranjos político-sociais que cada sociedade adota para tentar preservar seus vínculos sociais e evitar possíveis rupturas.

Assim, nas sociedades medievais, onde predomina a sociabilidade primária baseada na conjugação de interdependência comunitária e sujeição senhorial, a proteção se dava fundamentalmente a partir da solidariedade rural e da caridade cristã. O maior risco social estava localizado na situação de pobreza extrema (miséria) e generalizada (indigência) e naquilo que os grupos dominantes entendiam como “vagabundagem”. O fator religioso, ao naturalizar a pobreza concebendo-a como vontade divina, contribuía para amortecer as tensões sociais.

Na modernidade pré-industrial, quando o feudalismo entra em decadência e se inicia a transição ao capitalismo moderno industrial, surge o fenômeno da “indigência móvel” provocada pelo “desenraizamento social” e espacial no campo (Castel, 2005, p. 14). Nesse caso, a maior fonte de perigo e risco à coesão social passa a ser identificada na figura daqueles considerados como os “vagabundos” ou “vadios”. A proteção social continua sendo sustentada basicamente na solidariedade familiar-comunitária. São sistemas de proteção que Castel denomina de “proteção próxima” ou de “dependência-proteção comunitária”. “[...] a segurança é garantida no essencial com base na pertença direta a uma comunidade e depende da força desses vínculos comunitários (CASTEL, 2005, p. 13)”.

Alguns consideram que é nesse período que aparecem os primeiros ensaios de políticas sociais que consistiam na assistência aos “necessitados”, combinada com a repressão aos “vagabundos”.

Com a afirmação do capitalismo moderno industrial, o Estado passa a ser o principal responsável pela proteção social. A expansão das relações mercantis fundadas na superexploração da classe trabalhadora e na ampliação da força de trabalho excedente irá produzir uma nova modalidade de pobreza – o pauperismo – agora como fenômeno de massa e mais concentrada geograficamente.

O pauperismo, o aprofundamento das desigualdades sociais e as primeiras revoltas operárias para fazer frente às condições degradantes de trabalho e de vida a que foram submetidos, irão tornar mais evidentes as contradições e antagonismos da nova ordem social burguesa. Essa situação de tensão social coloca para as classes dominantes a necessidade de criar mecanismos de controle e de regulação das forças de mercado para evitar possíveis fraturas sociais que coloquem em risco a sua existência.

É nesse período da história que, segundo Castel (1998, p.663), ocorre a “invenção do social”. O “social” seria o hiato entre a organização política, fundada no Estado de Direito que afirma formalmente a liberdade e a igualdade de todos, e a ordem econômica (o mercado), que concretamente produz a desigualdade, a pobreza e a vulnerabilidade social.

Outros autores, Pastorini (2007, p.104); Iamamoto e Carvalho (1991) também entendem a questão social associada necessariamente à ordem burguesa e ao desenvolvimento da sociedade capitalista na Europa durante o século XIX. Pastorini afirma: “[...] a ‘questão social’ deve ser entendida como conjunto de problemáticas sociais, políticas e econômicas que se geram com o surgimento da classe operária dentro da sociedade capitalista”. Nas palavras de Iamamoto:

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão (IAMAMOTO; CARVALHO, 1991, p. 77).

As políticas sociais serão introduzidas nesse contexto, como parte dos mecanismos de regulação estatal das relações sociais e de reprodução da força de trabalho. Irão contribuir, junto com outros mecanismos, para impor limites à ação

destruidora do capital. Ao viabilizarem, pela via da ação estatal, um conjunto de serviços públicos em resposta às necessidades sociais, estarão contribuindo tanto para promover a preservação da sociabilidade e da ordem social capitalista impedindo seu esfacelamento, como para materializar direitos da classe trabalhadora por ela reivindicados ao longo das suas lutas históricas. Nesse sentido, as políticas sociais expressam interesses contraditórios e conflitantes, podendo constituir-se como um importante campo de luta entre forças sociais e políticas em torno de objetivos e projetos de classe distintos.

No período compreendido entre meados do século XIX e primeiras décadas do século XX, de afirmação do capitalismo sob hegemonia do pensamento liberal, a intervenção do Estado na proteção será extremamente reduzida.

Os direitos civis (liberdade de ir e vir, de propriedade etc), de natureza individual e com fundamento no princípio da liberdade, irão restringir-se aos que detinham a propriedade privada (COUTO, 2006, p. 43). O Estado atuará para garantir a proteção e segurança aos indivíduos e aos seus bens, centrada na liberdade individual de adquirir e comercializar propriedade, ao mesmo tempo em que irá empregar a força bruta contra as insurreições operárias.

Para Castel (2005, p. 22), a pretensão dos liberais se resumiria em: “[...] assegurar ao mesmo tempo a proteção civil dos indivíduos, fundada no Estado de direito, e sua proteção social, fundada na propriedade privada”. O resultado, segundo ele, foi que esta lógica gerou a insegurança social permanente das maiorias e com ela a “desassociação social”.

A formação histórica dos direitos individuais – que compreendem tanto os civis como os políticos – guiados pelo princípio da liberdade, assim como os sociais, guiados pelo princípio da igualdade (Pereira, 2008, p. 102), obedecem a certa ordem cronológica.

Os direitos civis têm sua formação identificada com o século XVIII, os políticos com o século XIX e os sociais com o século XX (Marshall, 1967, p. 63, 64,66). O autor toma como referência o conceito de cidadania dividindo-o em três elementos, de acordo com os tipos de direitos: 1) O elemento civil, que é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, liberdade de pensamento e fé, direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça; 2) O elemento político, entendido como o direito de participar do poder político (direito de votar e ser votado); 3) O elemento

social, compreendido como o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança e ao direito de participar na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade¹.

Assim, nos primeiros tempos da industrialização, a atuação do Estado na proteção social estava voltada para o que se convencionou chamar de “riscos sociais” ligados à doença, velhice, desemprego ou morte, decorrentes da impossibilidade de se obter um salário no mercado (JACCOUD, 2009, p. 58 e 59).

Com o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social nos países centrais após a Segunda Guerra Mundial, as proteções sociais expandiram-se para além dos direitos vinculados ao contrato de trabalho, abarcando um leque maior de garantias associadas à noção mais universalizada dos direitos sociais.

Inicialmente, os sistemas de proteção social nos países europeus, assim como no Brasil, se estruturaram a partir do seguro social. Este último modelo teve origem na Alemanha, entre 1883 e 1889, sendo instituído pelo governo conservador do chanceler Otto Von Bismarck. Seu objetivo estava mais voltado para conter as mobilizações dos trabalhadores, de inspiração socialista. Contemplava o seguro saúde, o seguro contra acidentes de trabalho e a aposentadoria. Atendia exclusivamente aos trabalhadores empregados, mediante contrato e prévia contribuição.

O sistema de seguro expandindo-se depois para vários países. Tem como principais características: a) os benefícios são destinados basicamente a trabalhadores e seus familiares; b) a concessão do benefício é condicionada a contribuição prévia direta; c) seu valor é proporcional ao da contribuição; d) a base de seu financiamento é a contribuição de empregados e empregadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 66 e 93). “A esse surgimento do seguro social se associa a origem do Estado de Bem-Estar Social (SOARES, 2003, p. 35)”.

Embora de natureza restrita, o seguro representou um avanço em relação ao tipo de proteção que predominou nos períodos históricos anteriores, baseadas na filantropia e/ou na idéia de que cabe a cada indivíduo responder pelas situações de

1 Esse padrão de formação histórica dos direitos tem como referência as sociedades da Europa ocidental, não se aplicando à realidade de países periféricos como o Brasil, cujas particularidades serão tratadas em item à parte.

insegurança causadas pela perda da sua capacidade de trabalho (CASTEL, 1998, p. 382).

Já o Plano Beveridge, conhecido como sistema beveridgiano, foi instituído na Grã-Bretanha em 1942. Caracterizou-se por ser um sistema unificado, universal e público, sustentando-se no princípio da proteção mais ampla, como direito de todos – e não só dos trabalhadores empregados. Estava voltado para atender às necessidades básicas dos cidadãos, independente de condicionalidades, tendo, portanto como referência o princípio da cidadania e da igualdade de acesso a bens e serviços sociais (PEREIRA, 2007, p. 18).

A concepção beveridgiana tornou-se uma importante referência conceitual para a organização dos sistemas de proteção nos países da Europa, influenciando também outras partes do mundo, inclusive o Brasil. O projeto de seguridade delineado neste país ao final dos anos de 1980 irá incorporar importantes princípios daquele modelo, embora mantenha também orientações baseadas no modelo de seguro.

O conceito de “seguridade social” está assim associado ao modelo beveridgiano, sendo seus elementos fundantes: 1) o acesso aos bens e serviços sociais prioritários não devem depender de contribuições individuais para a manutenção do sistema; e 2) não é a categoria “trabalhador” a referência para o acesso, e sim a categoria “cidadão” (SOARES, 2003, p. 36).

Com o passar do tempo, na maioria dos países capitalistas, o Estado de Bem-Estar Social estruturou-se com base em sistemas de proteção social que combinaram princípios do modelo de seguro social com princípios do modelo beveridgiano.

A conjuntura de pleno emprego nos países capitalistas centrais favorecia a ampliação dos direitos sociais, consolidando uma modalidade de proteção baseada num “sistema universal de seguro social”, que possibilitava uma “fusão de serviços sociais e trabalho”. Ou seja, as contribuições da maioria empregada garantia a sua própria proteção e ao mesmo tempo a assistência às minorias fora do mercado de trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 111).

Esse modelo de proteção irá enfrentar dificuldades a partir dos anos de 1970, fragilizando-se face ao desemprego estrutural e de massa, à instabilidade e precarização das relações de trabalho provocadas pela crise do sistema capitalista mundial, e pela adesão dos governos à via neoliberal de reestruturação produtiva.

Com isso inicia-se um amplo debate sobre as alternativas a serem adotadas para enfrentar a nova realidade social. Nesse processo surgem várias propostas, em especial aquelas voltadas ao enfrentamento do desemprego e à exclusão. As medidas giravam em torno da instituição de mínimos sociais condicionados à comprovação de recursos, políticas sociais de inserção, políticas da cidade, dispositivos de ajuda ao emprego, assistência aos mais desprovidos e de luta contra a exclusão (CASTEL, 2005, p. 71).

Outras autoras também buscam compreender a proteção social a partir desse contexto histórico mais geral, conceituando-a como uma política pública, estatal, associada à noção de segurança e risco social.

Na concepção de Jaccoud (2009, p. 58) a proteção social é entendida como: “... um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais”. Os riscos sociais seriam aqueles causados basicamente por doenças, velhice, desemprego, morte. Porém, considera que a proteção social pode se estender para além da cobertura aos riscos sociais mencionados, abrangendo o enfrentamento à pobreza, às desigualdades sociais, a equalização de oportunidades e melhoria das condições sociais da população (JACCOUD, 2009, p. 60).

Sposati (2009, p. 21) busca desvendar o sentido mais amplo e profundo da palavra “proteção” a partir da sua origem no latim: “*protectione*”. “*Protectione* supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração”. Enfatiza o caráter preservacionista da vida contido na idéia de proteção, o que supõe apoio, guarda, socorro e amparo, exigindo sua vinculação à noção de segurança social e de direito social.

Outro aspecto importante considerado pela autora refere-se à dimensão preventiva e não só emergencial, que deve estar contida no conceito de proteção, quando se pensa em seu objetivo de enfrentar os riscos sociais, a partir da redução das fragilidades e vulnerabilidades a estes riscos.

A idéia de proteção social exige forte mudança na organização das atenções, pois implica superar a concepção de que se atua nas situações só depois de instaladas, isto é, depois que ocorre uma desproteção. [...] A proteção exige que se desenvolvam ações preventivas (SPOSATI, 2009, p 21).

Ao tratar a proteção não-contributiva no Brasil, especialmente a assistência social, a mesma autora questiona aquelas posições que a associa diretamente à pobreza, vinculando-a a uma necessidade dos pobres, devido a sua situação de desproteção causada pela pobreza. Argumenta que nem todas as vulnerabilidades, riscos e fragilidades existem por causa da pobreza ainda que esta possa agravá-las. Assinala então o sentido universal, e não focalizado na pobreza, que as políticas de proteção não-contributivas devem incorporar.

O conceito de proteção social desenvolvido por Pereira (2007, p. 16) tem um sentido amplo, abarcando: a seguridade social (ou segurança social), o assecuramento (ou garantias à seguridade) e as políticas sociais.

Na perspectiva defendida pela autora, a seguridade é compreendida como “um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos”. Já o assecuramento está afeto às regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito.

As políticas sociais por sua vez são conceituadas nos seguintes termos: “[...] constituem uma espécie de política pública que visa concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros”.

Nessa concepção, a proteção social, assim como a política social que a integra, não podem ser concebidas como tutela e nem estar sujeitas a arbitrariedades.

1.2 Proteção Social no Brasil: de 1930 a 2008

Nosso objetivo neste tópico é apresentar uma visão das principais mudanças ocorridas na proteção social brasileira ao longo da sua trajetória histórica, identificando as características e traços mais marcantes que acompanharam a sua evolução.

A ênfase maior será dada ao período mais recente, inaugurado a partir da conjuntura de redemocratização e ascensão das lutas sociais no país, que culminou com a promulgação da Constituição Federal em 1988, desdobrando-se na década de 1990 e na atual.

Os anos de 1980 representaram um marco fundamental para o desenvolvimento dos direitos e das políticas sociais. As condições políticas criadas naquele momento foram altamente favoráveis para se dar início à construção de um sistema de proteção social público, mais amplo e democrático no país, com características bastante distintas das existentes até então.

Já a década de 1990 caracterizou-se como um período de rupturas e retrocessos em relação às conquistas reconhecidas formalmente no final da década anterior, em razão do início da implementação das políticas de orientação neoliberal no país, com seus impactos nocivos às políticas sociais e aos movimentos sociais.

No final da década de 1990 começou o processo de implantação e desenvolvimento dos programas sociais de Transferência de Renda ou Programas de Renda Mínima, de natureza compensatória e focalizada na pobreza, que dariam em 2003, origem ao Programa Bolsa Família. Esse assunto será tratado no item 2.2 desta dissertação, com o objetivo de reunir elementos que permitam melhor situar o nosso objeto de estudo em relação a essa modalidade de política social, e esta, em relação ao conjunto do Sistema de Seguridade Social do país.

Porém, antes de traçar esse quadro mais recente, vamos buscar considerar alguns elementos histórico-estruturais mais gerais da formação social brasileira, bem como de algumas características particulares que marcaram a constituição das políticas sociais em sua origem e em seu desenvolvimento ao longo da história.

Na atualidade, e frente ao quadro social complexo que a realidade brasileira apresenta, são inúmeros os dilemas e desafios para todos aqueles que se empenham na construção de um sistema de proteção social público e universal. Entende-se que o avanço nessa perspectiva só será possível a partir de um esforço político coletivo, articulado a um programa de transformações estruturais mais profundas da sociedade brasileira e a um projeto global alternativo de sociedade.

1.2.1 Formação social brasileira e política de proteção social

O Brasil, como os demais países periféricos do capitalismo, teve sua economia desenvolvida de forma dependente e subordinada à lógica dominante do

padrão de acumulação do capitalismo mundial. Junto com os demais países latino-americanos, cumpre, e cumpriu historicamente, no conjunto do sistema capitalista globalizado, a importante função de criar as condições favoráveis à acumulação de riqueza nos países centrais com base na mais valia-relativa, que se torna possível graças à superexploração da classe trabalhadora dos países periféricos. Marini (2000) explica esse mecanismo nos seguintes termos:

[...] a participação da América Latina no mercado mundial contribuirá para que o eixo da acumulação na economia industrial se desloque da produção de mais-valia absoluta à da mais-valia relativa, isto é, que a acumulação passe a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que simplesmente da exploração do trabalhador (MARINI, 2000).

Reforçando essa visão, Ribeiro (1978, p. 145-147) afirma que na América Latina, assim como no Brasil, não se constituiu uma classe tipicamente burguesa capaz de conduzir um processo revolucionário de desenvolvimento industrial de caráter liberal-democrático, autônomo e nacional. A elite industrial moderna que se formou manteve-se sempre atrelada aos interesses das tradicionais oligarquias agrárias e subordinada às forças dominantes externas. Com as primeiras sempre preserva vínculos de solidariedade, acordos e alianças político-eleitorais.

Essa tradição política conservadora também influenciou de maneira decisiva o tipo de relação política das classes dominantes brasileiras com o aparelho de Estado e com a sociedade. Segundo Fernandes (1973, p. 95), essa cultura deu origem a um tipo de estrutura de poder que incorporou as seguintes características: “[...] uma organização autocrática, oligárquica ou plutocrática da sociedade sempre concentrou extremamente a riqueza, o prestígio social e o poder em alguns estratos privilegiados”.

A relação das elites políticas brasileiras com o Estado foi caracterizada em vários estudos como patrimonialista, motivada por interesses privados e particularistas de determinados grupos. O poder sustentava-se em relações de compadrio, de dependência pessoal e na ideologia do mando e do favor, mantendo-se sempre excluída da política as classes populares. Nessa tradição também se incluem a predominância de práticas políticas clientelistas, populistas e paternalistas que marcaram as intervenções do Estado e de seus vários governos ao longo da história. Esses valores e práticas sempre dificultaram a constituição de uma esfera pública no país, apoiada na cultura de direitos e de cidadania.

Sabe-se que, mesmo nos períodos de maior crescimento econômico, esse tipo de modelo produz níveis extremos de concentração interna de renda, provocando enorme distância entre uma pequena minoria detentora de poder e riqueza e uma ampla maioria em situação de pobreza e miséria. Mesmo compreendendo que a desigualdade e a pobreza são fenômenos de natureza estrutural, inerente ao modo de produção capitalista, no Brasil e demais países da periferia, estes fenômenos se manifestam de forma ainda mais acentuada, desumana e perversa. Isto faz com que as expressões da questão social, como a pobreza absoluta, a violência urbana e rural, as desigualdades sociais nas relações de classe, raça e gênero, assim como as territoriais, ganhem imensas proporções, mesmo naquelas conjunturas de crescimento econômico. Tais fenômenos em nossa realidade têm raízes histórico-estruturais, como se pode confirmar no texto abaixo.

A grande desigualdade patrimonial e de renda e o elevado grau de pobreza remetem, em sua origem mais longínqua, à formação econômica-social do Brasil, baseada na escravidão e no latifúndio. Permanentemente atualizada após a implantação do trabalho assalariado, essa realidade sobreviveu a vários períodos da nossa história econômica e política. Chegou aos nossos dias sendo determinada, cada vez mais, pelo binômio propriedade fundiária-capital financeiro (FILGUEIRAS, GONÇALVES, 2007, p. 157)

Casanova (1986, p.235 e 236) criou a categoria “colonialismo interno” para explicar a persistência dessas relações de desigualdades profundas que se reproduzem no interior das sociedades latinas, conformando “sociedades plurais” ou “duais”. Isso se manifesta, por exemplo, na coexistência de antigas relações de tipo escravista e feudal com relações de assalariamento ligadas a empresas capitalistas modernas. Tal fenômeno também se expressa nas várias manifestações de discriminação e nos estereótipos entre grupos étnicos e comunidades, que acabam por introjetar aqueles valores tradicionais impostos pelos colonizadores.

Portanto, é preciso considerar que esses traços conservadores marcantes que caracterizam a formação da sociedade brasileira, aqui apresentados em linhas bem gerais, são parâmetros importantes para se entender o perfil de política social que será gestada e desenvolvida pelo Estado brasileiro ao longo do tempo.

Por outro lado, mesmo considerando todas essas características das relações de poder na sociedade brasileira e o tipo de tratamento excludente dado

por suas elites às classes populares, elas não conseguiram impedir a presença política dos trabalhadores e suas lutas pela conquista de direitos em vários momentos da história. Entretanto isso não foi suficiente para impedir que essas elites imprimissem a sua marca autoritária, conservadora e restritiva também às políticas sociais brasileiras, conformando historicamente um padrão típico de proteção social, com alguns traços bastante peculiares.

Nesse sentido afirma-se que o modelo de proteção social que se configurou no Brasil, além de apresentar traços próprios, distintos daqueles dos modelos que se desenvolveram em outros países, principalmente nos países centrais, teve seu processo de constituição a partir de uma dinâmica histórica também muito própria. Sua construção obedeceu a processos e tempos completamente diferentes, mas nem por isso deixou de ser influenciado e de absorver elementos daquelas experiências.

Uma das características da experiência brasileira apontada em inúmeros estudos diz respeito à lentidão do processo histórico de constituição dos direitos sociais no país – além do seu caráter restrito – e da sua viabilização através da institucionalização das políticas sociais pelo Estado. Somente na década de 1980 começou a se esboçar no Brasil um sistema de proteção social baseado em alguns critérios mais amplos e universais, semelhantes aos que haviam sido iniciados nos países da Europa ocidental desde a década de 1940. Lá, nesse mesmo momento, entre 1960/1970, aquele modelo traduzido no Estado de Bem-Estar Social já estava se esgotando.

Alguns autores consideram que o processo de constituição de um sistema de seguridade social público mais amplo no Brasil, além de ter sido “tardio”, ficou “inconcluso”, já que essa construção foi interrompida pelas reformas estruturais neoliberais que começaram a ser efetivadas na década de 1990. Assim, não chegou a se configurar no Brasil um Estado de Bem-Estar Social semelhante aos modelos desenvolvidos nos países mais desenvolvidos.

De acordo com Iamamoto (2008, p. 35), os valores privatizantes vinculados ao ideário neoliberal vieram ao encontro da tradição político-cultural conservadora das elites políticas brasileiras, principalmente no que concerne à sua característica patrimonialista na relação com o Estado. Esse traço marcante da prevalência do interesse privado em detrimento dos interesses públicos favoreceu o processo de privatização dos serviços e bens públicos. Mais uma vez foi abortada qualquer

possibilidade de se constituir uma esfera mais pública, baseada na cultura dos direitos e da cidadania.

A autora chama a atenção para um aspecto importante. A persistência desses traços conservadores na política e nas relações de patrimônio e de trabalho baseadas na escravidão e no latifúndio não impedem o avanço do capitalismo. Muito pelo contrário, eles são recriados e atualizados, servindo para dar sustentação ao desenvolvimento do modelo de capitalismo dependente periférico, consolidando-o no atual contexto da globalização financeira.

Pereira (2007, p. 127), ao caracterizar as peculiaridades da experiência histórica brasileira no campo das políticas sociais² relacionando-a com aquela tradição conservadora, toma como referência os três modelos de Estado de Bem-Estar adotadas por Esping-Andersen³ para classificar as experiências que foram desenvolvidos nos países centrais do capitalismo. Defende a idéia de que nenhum deles pode ser aplicado rigorosamente à realidade brasileira. O que aconteceu no Brasil foi uma espécie de combinação de alguns elementos que estão presentes nos três modelos, porém, mesclados com as tradicionais práticas populistas, clientelistas e paternalistas. O resultado foi um tipo de política social com as seguintes características:

[...] intervenções públicas típicas e seletivas – próprias dos modelos liberais -; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais típicas dos modelos conservadores – e, ainda, estabelecimento de esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços – característicos dos regimes social-democratas. E tudo isto foi mesclado às práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política, de larga tradição no país (PEREIRA, 2007, p. 127).

1.2.2 Surgimento, desenvolvimento e traços mais marcantes: 1930 a 1964

Os acontecimentos políticos dos anos de 1930 tiveram um significado muito especial no processo de transição da sociedade brasileira para o capitalismo, ou, da passagem de uma economia de base agrário-exportadora para uma economia

2 A autora trabalha com cinco períodos em seus estudos históricos sobre o desenvolvimento das políticas sociais brasileiras: 1. Laissez-fariano (até 1930); 2. Populista-desenvolvimentista (1930-1964); 3. Tecnocrático-militar (1964-1985); 4. Transição para a democracia liberal; 5. Liberal (1985...).

3 Os modelos de Estado de Bem-Estar sugeridos por Esping-Andersen citados pela autora, seguem uma classificação segundo o tipo de orientação político-ideológica adotada em cada país: liberal, corporativo-conservador e social-democrata. Para uma descrição das principais características de cada tipologia ver: Esping-Andersen. As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.

urbano-industrial. A ampla coalizão política constituída nesse período, liderada por Getúlio Vargas, põe fim ao poder hegemônico exercido até então exclusivamente pelas oligarquias agroexportadoras cafeeiras, passando a contemplar os interesses da burguesia industrial e de outros segmentos agrários e urbanos emergentes.

A constituição do novo bloco de poder – que enfraqueceu, mas não excluiu totalmente do pacto de poder os setores mais conservadores, incluindo a própria oligarquia cafeeira – provocou um conjunto de mudanças no Estado e na sociedade brasileira, criando as condições para impulsionar nas décadas seguintes o processo de industrialização do país (FAUSTO, 1972).

Coutinho (2000) qualifica esse processo de transição – assim como todos os outros episódios históricos que foram decisivos para alavancar a industrialização do capitalismo brasileiro – de “modernização conservadora prussiana”. São movimentos desencadeados pelas classes dominantes brasileiras marcadamente autoritários, antidemocráticos e antipopulares. As transformações ocorrem a partir da conciliação ‘pelo alto’ entre os grupos dominantes e não a partir de movimentos de baixo para cima, envolvendo o conjunto da população. “[...] a conciliação ‘pelo alto’ não escondeu jamais a intenção explícita de manter marginalizadas ou reprimidas – de qualquer modo, fora do âmbito das decisões – as classes e camadas sociais ‘de baixo’ (COUTINHO, 2000, p. 50-51).

Essa posição do autor reforça o que já foi mencionado no item anterior (1.2.1), destacando, naquela conjuntura específica dos anos de 1930, os elementos político-culturais que marcam as relações de poder na tradição das classes dominantes brasileiras e a conformação de um Estado de caráter extremamente autoritário e antipopular.

Cabe registrar que o elemento violento e repressivo é uma marca sempre presente na intervenção do Estado brasileiro, mesmo nos períodos em que prevalece a democracia burguesa formal. As classes dominantes brasileiras não hesitam em recorrer ao recurso da violência estatal para fazer valer seus interesses de classe ou quando pressentem que seu poder possa estar sob ameaça. São exemplos paradigmáticos o golpe civil de 1937 e o militar em 1964.

Mesmo em períodos “democráticos” como o atual, de prevalência do “Estado de Direito”, onde o bloco de poder dominante privilegia o uso dos mecanismos de consenso para alcançar o apoio e consentimento da maioria ao seu projeto, a classe dominante brasileira não consegue ocultar a sua face violenta. Recorre ao

uso da força, lançando mão do aparato repressivo estatal para reprimir e criminalizar os movimentos sociais, agredir e violar os direitos humanos dos pobres das periferias e favelas, principalmente dos jovens e negros. Investe em mais armamentos para as polícias e em presídios, estes últimos ocupados por uma população predominantemente pobre e negra em condições subumanas. Tais elementos demonstram o vínculo estreito entre classe social, gênero e raça, revelando o caráter classista e violento do Estado frente às classes consideradas “perigosas” pela ameaça que representam à manutenção da ordem social do capital.

No período que antecede os anos de 1930 a questão social era tratada quase que exclusivamente como “questão de polícia”.⁴ A atuação do Estado no campo da proteção social era reduzida a iniciativas tópicas e emergenciais, destacando-se algumas medidas esparsas na área do trabalho e previdência (Pereira, 2007, p. 128).

Assim, as políticas sociais no Brasil surgem nesse contexto dos anos de 1930 e 1940 para responder à necessidade de regulamentação das novas relações entre capital e trabalho. A realidade exigia das classes dominantes um esforço para encontrarem respostas mais adequadas – para além da repressão policial predominante até então – às novas configurações da questão social, expressas principalmente no crescimento da pobreza absoluta mais concentrada nas áreas urbanas, na acentuação das desigualdades sociais e na emergência das primeiras lutas operárias. Os conflitos e tensões advindos de tal situação poderiam implicar em ameaças à estabilidade que o momento requeria.

Por outro lado, do ponto de vista dos trabalhadores, os novos mecanismos de intervenção do Estado na área social, representava também a possibilidade de garantir a conquista de direitos sociais e trabalhistas pelos quais lutavam no período.

A política mais geral adotada por Getúlio Vargas tinha como pressuposto a colaboração e harmonização dos interesses entre as classes, através principalmente do uso de mecanismos de cooptação política dos dirigentes

4 Expressão usada por Washington Luís, então presidente da República, que indica a visão predominante sobre o tratamento dado pelo Estado à questão social naquele período.

sindicais para conter o poder de resistência e contestação da classe trabalhadora, e amenizar os conflitos emergentes (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 106).

A estratégia utilizada era a da negociação dos direitos sociais e trabalhistas separadamente com cada categoria de trabalhadores. Com essa política reforçava-se uma visão corporativista dos interesses coletivos na qual os benefícios sociais não eram tratados como direitos de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo, ou por cooptação sucessiva de categorias (CARVALHO, 2008, p. 222 e 223).

Assim, os direitos de proteção social nascem a partir do contrato de trabalho, restrito a apenas algumas categorias de trabalhadores vinculados a atividades economicamente estratégicas. Irão se expandindo lentamente, a partir dessa lógica corporativa, fragmentada e seletiva, e com esse formato, serão incorporados à Constituição de 1937 e reafirmados na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Outros elementos importantes que conformam o perfil conservador das políticas sociais desde a sua origem são destacados por Draibe, 1993 (apud COUTO, 2006, p. 96), como pode ser visto na próxima citação. Fica evidente, como os governos brasileiros nesse período imprimem às políticas de proteção um conteúdo e uma orientação coerentes com aquelas marcas do Estado autoritário, patrimonialista e assistencialista ao qual já se fez referência anteriormente.

[...] o governo Vargas investiu na formulação de legislações que foram delineando uma política baseada na proposta de um Estado social autoritário que buscava sua legitimação em medidas de cunho regulatório e assistencialista. Essas características apontam a conformação inicial de um sistema de proteção social de tipo conservador ou meritocrático-particularista, com fortes marcas corporativas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios.

Além do conservadorismo na concepção e no conteúdo, também a gestão das políticas pelos governos, via de regra, foram operadas de forma autoritária, burocrática e centralizada, excluindo a participação e controle social.

No campo da assistência social predominou o assistencialismo e a seletividade, conjugado com práticas de natureza punitiva. É ilustrativo desse último tipo de abordagem o tratamento de viés repressivo dado à infância e adolescência pobre que prevaleceu durante décadas. A assistência, concebida como ajuda provisória assistemática e individualizada, comparece junto com os direitos vinculados ao trabalho, sempre com grandes dificuldades para encontrar seu lugar e sua identidade como política pública, direito social e dever estatal.

Na mesma perspectiva de análise, Couto (2007, p. 117) sintetiza os principais traços do sistema de proteção social que foi modelado naquele período: seu principal foco foi o trabalho urbano-industrial, a partir de políticas seletivas e fragmentadas dirigidas a grupos específicos de trabalhadores e limitadas do ponto de vista de respostas às demandas sociais.

Para qualificar esse tipo de tratamento aos direitos e políticas sociais, a mesma autora lança mão do conceito de “cidadania regulada”, cunhado por Santos (1979), que caracteriza uma determinada ótica de cidadania que é “concedida pelo aparato legal e vinculada à ocupação funcional”, ou seja, baseada no contrato de trabalho e financiada com base nas contribuições dos trabalhadores (Couto, 2006, p. 166).

Mesmo levando em conta que em cada governo e em cada contexto histórico as políticas de proteção social foram sofrendo mudanças e apresentando algumas características distintas, os analistas entendem que os principais elementos estruturantes da política social brasileira que marcaram a sua origem, permanecerão os mesmos até 1964.

Entre esses analistas, Pereira (2007, p. 130), afirma que de 1954 a 1964, no que pese as crescentes medidas regulamentadas formalmente pelos governos⁵ no campo social, não houve efetivamente alteração substancial no padrão de proteção social herdado dos primeiros anos de criação das políticas sociais.

1.2.3. As políticas de proteção no período autoritário: 1964 a 1985

Com o golpe militar de 1964 encerra-se o período conhecido como “populista-desenvolvimentista” que havia prevalecido nas décadas anteriores, inaugurando-se um novo momento da história brasileira que durará até por volta dos anos de 1985.

Os militares impuseram seu domínio durante vinte anos através de um regime ditatorial, baseado na força e na repressão. Os direitos civis e políticos foram suprimidos por medidas de repressão, principalmente através de atos institucionais e da criação de todo um aparato de órgãos especiais de repressão

⁵ O período de 1930-1940, denominado de período populista-desenvolvimentista por Pereira (2007, p. 129), foi dividido em sete sub-períodos ou governos, alguns com perfis políticos diferenciados: democráticos, ditatoriais, populistas, desenvolvimentistas.

voltados para reprimir qualquer forma de expressão política que não fossem compatíveis com a doutrina oficial militar de “segurança nacional”.

Há certa concordância entre autores de que nesse período, assim como havia ocorrido durante a ditadura civil de Vargas (1937-1945), houve uma expansão de medidas no campo da proteção social.

Resguardadas as diferenças entre os dois momentos, uma das explicações para esse fenômeno está centrada na necessidade dos regimes repressivos e autoritários buscarem alguma forma de legitimação junto a determinados setores da sociedade. Isso se reforça principalmente naqueles momentos de crise econômica e política que podem gerar uma maior desestabilização e ameaças à manutenção dos grupos dominantes no poder. É o caso do apoio inicial de setores das classes médias brasileiras ao golpe militar, enfraquecido posteriormente com as perdas materiais que tiveram em virtude da crise econômica. Outro fator determinante no caso brasileiro foi a emergência e radicalização das lutas sociais antiditatoriais em defesa das liberdades civis e políticas que forçaram os militares a fazerem concessões, ainda que restritas e pontuais, no campo dos direitos sociais.

Alguns elementos de semelhança entre as políticas sociais dos dois períodos ditatoriais, baseados na estratégia de reprimir direitos civis e políticos e ampliar os sociais, podem ser identificados através dos traços que predominaram nas iniciativas do governo de Getúlio Vargas, semelhantes aos que prevaleceram na ditadura de 64-85.

O perfil de políticas sociais do período 1937 a 1945 foi marcado por traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrático, pois emanava do poder central e sustentava-se em medidas autoritárias. Também era composto por traços paternalistas, baseava-se na legislação trabalhista ofertada como concessão e numa estrutura burocrática e corporativa, criando um aparato institucional e estimulando o corporativismo na classe trabalhadora.

Entre as iniciativas tomadas pelos governos militares no âmbito da proteção social, destacam-se as que seguem.

Na área da previdência social foi criado em 1966 o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) extinguindo os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), uniformizando e unificando o sistema. Em 1971 criou-se o Fundo de Assistência Rural (Funrural), estendendo o direito de aposentadoria e pensão aos trabalhadores rurais, porém com valores de benefícios inferiores ao salário mínimo, sendo que os sindicatos rurais foram esvaziados das suas funções políticas,

concentrando suas ações em atividades assistencialistas. Em 1972 e 1973 foram incorporadas à previdência as empregadas domésticas, jogadores de futebol e autônomos, respectivamente. Foi instituída em 1974 a Renda Mínima Vitalícia (RMV) no valor de meio salário mínimo para idosos pobres que tivessem contribuído pelo menos por um ano para a previdência.

Em 1966 foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Banco Nacional de Habitação (BNH) voltado para atender a demanda de habitação de baixa renda – mas que na prática atendeu à classe média, incrementando a construção civil e o crescimento das empreiteiras. Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS (CARVALHO, 2008); (COUTO, 2006, p. 128).

Pereira (2007, p. 137), acrescenta outro aspecto importante sobre as políticas sociais durante o regime militar, que foi o da sua instrumentalização como meio importante de acumulação de riqueza, pois, embora fossem geridos pelo Estado, sua execução era privatizada. “Os programas sociais que passaram a ser desenvolvidos desde então tinham como objetivo prioritário atender aos interesses específicos da economia de empresa, embora integrassem a ação estatal”.

Segundo Behring; Boschetti (2007, p.137) no período “configurou-se um sistema dual de acesso às políticas sociais, entre os que podem e os que não podem pagar”, já que junto com a expansão e modernização de políticas públicas restritas quanto ao acesso, abriram-se espaços para o processo de privatização da saúde, previdência e educação. Afirmam que um enorme contingente da população permaneceu fora do sistema de proteção.

Em resumo, as políticas sociais nesse período foram desenhadas a partir de uma concepção restrita, limitada e autoritária dos direitos sociais, utilizados para conferir legitimidade social e política ao regime. As medidas tomadas só reforçaram o critério do mérito e a visão burocrática, centralizadora e autoritária que excluía a participação social do âmbito do sistema de proteção (COUTO, 2006, p. 135).

A partir de 1974, no Governo Geisel, inicia-se o lento processo de redemocratização conhecido como período de “transição democrática”, com a retomada controlada e restrita de algumas garantias civis e políticas.

De fato, a ampliação dos direitos políticos e sociais só virá paulatinamente e por força da pressão popular. A conjuntura do final dos anos de 1970 e dos anos 80 foi marcada por intensa mobilização em oposição à ditadura militar, envolvendo

o movimento popular, sindical e partidário, setores organizados da esquerda, segmentos da igreja, entre outros. Na esfera das liberdades políticas conquistadas pelo movimento destacaram-se a anistia para os que tiveram seus direitos políticos cassados, a eleição para governadores em 1982 e a campanha popular pela eleição direta e imediata para presidente (Diretas Já!).

A manutenção do caráter restritivo dos direitos, apesar de toda a mobilização popular, pode ser ilustrada na forma como foi feita a escolha do primeiro candidato civil para presidente, por meio de um Colégio Eleitoral e não do voto direto. Da mesma forma, a condução e votação da Constituição Federal delegada ao Congresso constituinte e não a uma Assembléia Nacional constituinte livre e soberana, convocada especificamente para este fim, como era a vontade da população.

É nesse ambiente de efervescência política que se instalará o processo constituinte em 1986, durante o Governo Sarney, primeiro presidente civil pós-64.

A expressão maior da política social do Governo Sarney foi o “Programa do Leite”, que tinha como estratégia a distribuição dos tickets às famílias pobres, mediada pelas associações de moradores, caracterizando-se como uma medida de caráter assistencialista e clientelista.

Nesse Governo foram criados grupos de trabalho para discutir propostas de políticas sociais, que apesar de não terem sido executadas, contribuíram para acumular o debate sobre o novo conceito de seguridade social que viria a ser absorvido na Constituição. Prevalece, no entanto, uma modalidade de política social de caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorializado (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.145).

O processo constituinte transformou-se em importante espaço de disputa política, envolvendo interesses diversos de segmentos organizados da sociedade. Foram abertos espaços para a participação de representantes das organizações sociais nos grupos de trabalho e canais para apresentação de propostas e emendas populares. A maior polarização no âmbito do Congresso Nacional concentrava-se nas disputas entre os representantes dos partidos conservadores, cuja articulação ficou conhecida como “Centrão”, e os representantes dos partidos de esquerda, que defendiam as reformas sociais comprometidas com os interesses populares (COUTO, 2006, p. 155). Na agenda dos debates, os direitos sociais e as políticas de proteção ocuparam lugar de destaque, resultando na incorporação de

importantes conquistas sociais no texto da Constituição promulgada em 1988, que serão tratados no próximo tópico.

1.2.4 As mudanças a partir da Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 introduziu garantias formais fundamentais no campo dos direitos civis e políticos. No que se refere aos primeiros, foram incorporados: o direito de habeas data, habeas corpus, mandado de injunção, reconhecimento do racismo como crime inafiançável e imprescritível, a tortura como crime inafiançável e não-anistiável, juizados Especiais de Pequenas Causas Cíveis e Criminais. Quanto aos direitos políticos destaca-se: o direito de voto aos analfabetos, alteração da idade para se ter direito ao voto, de 18 anos para 16, flexibilização da organização partidária e liberdade de imprensa. Em razão dessas características, popularizou-se a qualificação de “Constituinte Cidadã” que lhe foi atribuída por Ulisses Guimarães.

Vale lembrar que no campo econômico, militar e político, e mesmo no social, foram mantidas orientações e medidas com traços conservadores e autoritários. Pode-se citar como exemplos, a prerrogativa do executivo de utilizar medidas provisórias, a derrota das emendas populares sobre a reforma agrária e a estrutura e função das polícias segundo as diretrizes da doutrina de segurança nacional.

Considera-se que no campo dos direitos, os sociais, foram os que mais se ampliaram na Constituição, abarcando um conjunto de garantias legais nas áreas do trabalho, previdência, educação, saúde, e assistência.

Os direitos trabalhistas e de proteção social vinculados ao trabalho acrescentados ao texto foram:

- ✓ Redução da jornada semanal de trabalho de 48 para 44 horas;
- ✓ Redução de 06 horas para os turnos de revezamento;
- ✓ Fixação de 50% como mínimo de remuneração de horas extraordinárias de trabalho;
- ✓ Férias anuais remuneradas com mais 1/3 de salário;
- ✓ Extensão do FGTS a todos os trabalhadores;
- ✓ Estabilidade dos funcionários públicos, após dois anos de contrato;

- ✓ Elevação da idade mínima para se começar a trabalhar de 12 para 14 anos;
- ✓ Reconhecimento do direito de greve e da autonomia e liberdade sindical;
- ✓ Abono anual de 01 salário mínimo para trabalhadores com remuneração de até 02 salários mínimos mensais;
- ✓ Ampliação de 90 para 120 dias da licença à gestante;
- ✓ Licença paternidade;
- ✓ Direitos iguais para trabalhadores urbanos, rurais e domésticos;
- ✓ Inclusão do seguro-desemprego como direito dos trabalhadores urbanos e rurais;
- ✓ Vinculação da aposentadoria ao salário mínimo;
- ✓ Extensão aos aposentados dos benefícios concedidos aos trabalhadores ativos; (PEREIRA, 2007, p. 154)

Dentre esses direitos, destacam-se aqueles que são considerados como os mais significativos no campo da previdência: a extensão dos benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais e domésticos, com flexibilização da contribuição dos trabalhadores rurais de economia familiar como critério de acesso ao benefício da aposentadoria, bastando a comprovação da atividade de acordo com o tempo de trabalho exigido, além da redução do limite de idade; a inclusão do direito à mulher trabalhadora rural; o reconhecimento do seguro desemprego; o estabelecimento do piso previdenciário correspondente ao salário mínimo com base no princípio da irredutibilidade (JACCOUD, 2009, p. 63).

Na educação foi assegurada a universalização do Ensino Fundamental e a manutenção da gratuidade do ensino público em todos os níveis, assim como a destinação de recursos para o ensino fundamental e para erradicação do analfabetismo. Outra medida importante foi a transformação das creches em serviço de natureza educacional (COUTO, 2006, p. 157).

A saúde foi reconhecida como um serviço universal, portanto direito de todos, público e gratuito, de responsabilidade do Estado, a ser garantido através de um sistema unificado – Sistema Único de Saúde (SUS) (SPOSATI, 2009, p. 13).

O avanço mais significativo, considerado como a maior inovação em relação às constituições passadas se deu no campo da assistência social. Para Pereira (2007, p. 156), o que aconteceu foi revolucionário, pois foi transformado em direito

o que historicamente era tratado como favor e se reconheceu os beneficiários da assistência como sujeito de direitos.

Boschetti (2006, p. 291) também aponta a relevância da inclusão da assistência como direito na CF/88 tendo em vista o longo e difícil caminho percorrido para que se fizesse a passagem do dever moral de ajuda ao dever legal de assistência social. Segundo a autora, a sua institucionalização enquanto política de direito no âmbito da seguridade representou o fim da ‘travessia do deserto’ já que até então caracterizava-se como: “[...] um amontoado de ações incoerentes, pulverizadas e fragmentadas, as quais não tinham financiamento previsto e assegurado em lei e, portanto, dependiam das disponibilidades orçamentárias (BOSCHETTI, 2006, p.291)”.

Com o reconhecimento legal da assistência como direito social e parte integrante do Sistema Seguridade Social, junto com a saúde e a previdência, alicerçada numa concepção de direito público e estatal, abre-se a perspectiva de superação da visão da assistência como objeto de clientelismo e barganha populista.

Outra novidade se refere à introdução do princípio da não-contributividade, baseado na noção de solidariedade. Até então a proteção social brasileira estava orientada fundamentalmente pela lógica do seguro social, que tem como princípios básicos a contributividade e a proporcionalidade dos benefícios (BOSCHETTI, 2006, p. 295). Segundo Pereira (2007), essa nova abordagem

[...] rompeu com a prática assistencialista largamente utilizada como instrumento de barganha populista ou de patronagem política, herdada da época de Vargas, bem como com o padrão eminentemente contributivo de proteção social (PEREIRA, 2007, p. 156).

Sposati (2009, p. 14), afirma ter sido a definição da assistência como política de seguridade social o que lhe imprimiu um significado inédito e inovador. Essa decisão fez com que ela passasse a receber um tratamento público e de responsabilidade estatal. Contribuiu para desnaturalizar o princípio da subsidiaridade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado, além de ter introduzido um novo campo em que se efetivam direitos.

Com base na análise dos princípios contidos na Lei 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – que regulamentou a assistência, Couto (2006, p. 174) também reconhece o aspecto inovador mencionado pelas demais autoras.

Desvincular da contribuição a prestação de serviços e ainda fazê-lo na ótica da supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica é bastante ousado e não encontra precedente nem na legislação social nem nos projetos políticos explicitados no Brasil (COUTO, 2006, p. 174)".

O benefício não-contributivo instituído na área da assistência foi o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Este prevê uma renda de solidariedade no valor de um salário mínimo, destinada aos idosos e às pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza (com renda per capita familiar mensal de até ¼ do salário mínimo).

Uma das críticas a respeito desse benefício recai sobre o rigor do critério de seleção dos beneficiários, com um corte de renda muito baixo, excluindo do acesso ao direito um número expressivo de pessoas.

Ainda a respeito do BPC, outra crítica está associada ao caráter restrito do benefício dirigido apenas a dois segmentos bem específicos (idosos e pessoas com deficiência). Segundo Boschetti (2006, p. 294), não se cogitou a inclusão na Constituição de uma política nacional de renda mínima ou de renda de cidadania mais abrangente, que contemplasse os trabalhadores desempregados. "Àqueles em condições de trabalhar, a Lei Magna garantiu os direitos trabalhistas e os direitos previdenciários contributivos, a serem repassados em momentos de perda da capacidade laborativa".

Para além dos acréscimos de direitos verificados em cada política separadamente, em especial nas três que compõe a seguridade, considera-se que a proposta de seguridade social como um todo, desenhada na Constituição, representou um salto qualitativo importante no campo conceitual em relação ao que havia se esboçado institucionalmente até então.

Essa nova concepção de seguridade social se expressou: a) na idéia de ampliação dos direitos sociais, ao se incluir no sistema três políticas sociais fundamentais; b) na perspectiva unificadora e integradora do conjunto das ações que estas três políticas compreendem; c) na noção ampla da política de proteção como direito social, de natureza pública e dever do Estado.

As novas diretrizes na área social, previstas na CF/88 que mais expressam as alterações e avanços no âmbito da concepção de proteção, são sintetizadas por Pereira (2007, p. 153):

[...] maior responsabilidade do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais; universalização do acesso a benefícios e serviços; ampliação do caráter distributivo da seguridade social, como um contraponto do seguro social, de caráter contributivo; controle democrático exercido pela sociedade sobre os atos e decisões estatais; redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; adoção de uma concepção de “mínimos sociais” como direito de todos (PEREIRA, 2007, p. 153).

Na visão de Couto (2006), a noção de seguridade num sentido mais amplo e integral, abarcando mecanismos diferenciados de cobertura possibilitou atender necessidades e diversidades de situações que envolvem a vida de diferentes segmentos da população:

“Assim, é possível afirmar que a política de seguridade social proposta tem como concepção um sistema de proteção integral do cidadão, protegendo-o quando no exercício da sua vida laboral, na falta dela, na velhice e nos diferentes imprevistos que a vida lhe apresentar, tendo para a cobertura ações contributivas para com a política previdenciária e ações não-contributivas para com a política de saúde e de assistência social (COUTO, 2006, p. 159)”.

Boschetti (2006, p. 294) considera que o sistema de seguridade social aprovado na Constituição se configurou como um sistema híbrido, expressando uma conciliação de princípios, na medida em que articulou: o princípio da universalidade na política de saúde; o da contributividade e proporcionalidade do benefício vinculado ao trabalho, na previdência; e, o direito seletivo, voltado para segmentos incapazes para o trabalho (idosos e deficientes) na assistência. Assim, a seguridade ficou organizada contemplando as lógicas do seguro e da assistência social.

“No caso brasileiro os princípios do modelo de seguro social predominaram na previdência social e os do modelo assistencial não-contributivo orientaram o sistema público de saúde (com exceção do auxílio doença tido como seguro saúde e regido pelas regras da previdência) e a política de assistência social. [...] quanto mais diluídas e mescladas forem as características indicadas anteriormente, maior será a possibilidade de universalização da seguridade social (BOSCHETTI, 2008, p. 178)”.

Apesar das inovações e avanços que esse modelo de proteção representou, a autora afirma que ele também expressou um dilema que acompanha a proteção social brasileira desde a sua origem. Trata-se da tensão entre o estabelecimento de um sistema securitário seletivo e restrito aos trabalhadores e contribuintes e a instituição de um sistema amplo e universal. Em outras palavras: “Como universalizar direitos condicionados ao trabalho em uma sociedade que não estabeleceu uma condição salarial para todos os trabalhadores?” (BOSCHETTI, 2008, p. 293)

No Brasil, como nos demais países da América Latina, o acesso dos trabalhadores aos benefícios previdenciários é reduzido. Apenas 47% dos trabalhadores brasileiros contribuem com a previdência. O quadro de desproteção previdenciária de expressivas parcelas da população reflete de certa forma essa situação em que a proteção contributiva vinculada ao trabalho é o núcleo central do sistema de proteção, numa realidade onde predominam as relações informais e precarizadas de trabalho e de desemprego (BOSCHETTI, 2008, p. 180).

Conclui-se que nesse período as condições políticas favoreceram a formatação, no plano legal-institucional, de um modelo de seguridade social mais amplo, público e universal, tendo como referência os princípios do modelo Beveridgiano. Respondeu até certo ponto a uma expectativa dos movimentos sociais que tinham como um dos eixos centrais da sua plataforma de lutas a universalização dos direitos sociais, compreendida como de responsabilidade do Estado e direito de cidadania. Entretanto, permaneceram velhos dilemas e contradições que acompanham a história das políticas sociais, como afirmou Boschetti, e que tenderão a ser reforçados na conjuntura dos anos de 1990, com a introdução das políticas neoliberais no país.

As tensões entre posições que defendiam a redução e supressão de direitos e aquelas que sustentavam sua ampliação com base nos novos parâmetros de política social acompanharam todo o processo de debates constitucionais, estendendo-se à sua regulamentação posterior através das leis complementares. (BOSCHETTI, 2006, p. 293).

Nas áreas da saúde e previdência a regulamentação ocorreu em 1990 e 1991, respectivamente através da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90) e das Leis nº 8.212 e nº 8.213/91 (Plano de Custeio e Benefícios da Previdência Social). A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) só foi aprovada em 1993.

Os desdobramentos das conquistas constitucionais, incluindo a regulamentação e aplicação das políticas, se darão num contexto de adesão do Governo brasileiro às políticas de viés neoliberal que já estavam em curso nos países centrais do capitalismo desde os anos de 1970. Como se verá no próximo item, as medidas neoliberais implementadas terão impactos regressivos e destrutivos sobre as conquistas históricas dos direitos sociais que foram reconhecidos na Constituição.

1.2.5 Retrocessos nos anos de 1990 e 2000

O processo de regulamentação e consolidação das medidas constitucionais no campo da proteção social foi atropelado pela avalanche das políticas neoliberais, reorientando as políticas sociais no sentido inverso ao que havia sido consagrado como conquista histórica na Constituição.

O Governo Brasileiro firmava, logo após a promulgação da Constituição, acordo com organismos financeiros internacionais, entre eles o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Fundo Monetário Internacional (FMI). Comprometia-se com o encaminhamento das políticas resultantes do Consenso de Washington⁶, considerado um marco decisivo para a ampliação e afirmação da ideologia neoliberal nos países latino-americanos e no mundo.

Tais orientações ganharam força de doutrina nas medidas recomendadas pelo Banco Mundial tendo como diretrizes centrais: a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial e financeira, a privatização do setor público e a redução do Estado (SOARES, 2003, p. 19).

Tratava-se de ajustes e adaptações nas economias dos países da periferia com vistas à sua integração subordinada ao processo de mundialização financeira da economia capitalista, sob a hegemonia do capital financeiro ou, do “capital especulativo parasitário” (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999)⁷.

O processo de reestruturação, sustentado na ideologia neoliberal, teve início nos anos de 1970, a partir dos países mais desenvolvidos. Seu propósito era fazer não só os ajustes econômicos, mas também os político-institucionais e sociais considerados por seus idealizadores como necessários para salvar o capitalismo da profunda crise estrutural que enfrentava, consolidando o novo modelo de acumulação sob a hegemonia do capital financeiro.

6 Em 1989 foi realizada reunião entre representantes de organismos internacionais, do Governo norte-americano e economistas da América Latina que deliberou sobre as orientações políticas de viés neoliberal que seriam seguidas pelos governos, batizada pelo economista norte-americano John Williamson de “Consenso de Washington”.

7 O conceito de “capital especulativo parasitário” é utilizado pelos autores para caracterizar o tipo de capital financeiro hegemônico na etapa atual do capitalismo. Possui a particularidade de não produzir e nem favorecer a produção de mais-valia, e, contraditoriamente, se apropriar de excedente e o exigir em magnitude crescente. Esta lógica entre a produção e apropriação seria para os autores a principal contradição da atual fase do capitalismo, gerando crises profundas e o aumento crescente da miséria, entre outras mazelas sociais. (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999).

Esse modelo, diferentemente daquele inspirado na doutrina keynesiana⁸ que predominou entre os anos 1950-1960 nos países europeus, sustenta-se na geração de desemprego, subemprego, informalidade no trabalho, desproteção trabalhista, dismantelamento das organizações da classe trabalhadora e na produção de uma “nova pobreza”⁹.

A partir da lógica neoliberal da não-intervenção do Estado na economia e no social, o Estado de Bem-Estar Social conquistado naqueles países passou a ser alvo de ataque. Um dos argumentos usados para se promover o seu desmonte foi o de que seus altos investimentos sociais estariam causando elevados déficits fiscais, alimentando a preguiça, estimulando o desemprego entre outros (SOARES, 2003, p. 12 e 20).

A mesma autora, Soares (2003, p. 97) afirma que, ao agravamento da situação social se superpôs o desmonte das políticas sociais, ao mesmo tempo em que cresceu a demanda por bens e serviços sociais. Configurou assim um quadro dramático que expressa um “retrocesso social” em relação às conquistas sociais históricas. Considera que as políticas sociais sofreram um processo de “pauperização”, que, juntando-se à explosão de problemas sociais, levou ao “desastre social” e a um “Estado de mal-estar” (SOARES, 2003, p. 97).

No Brasil, a implantação das reformas teve início nos primeiros anos da década de 1990 durante o Governo Collor, embora ainda no governo Sarney já se esboçasse embrionariamente algumas iniciativas naquela direção. Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 95-96) utilizam o conceito de Modelo liberal periférico (MPL) para qualificar o novo modelo econômico que se configurou a partir da crise do modelo de substituição de importações e das mudanças estruturais ocorridas na economia do país. Seus principais traços são: “[...] liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro”.

A definição do que os autores entendem por “liberal” e por “periférico” é sintetizada nos seguintes termos: “O modelo é liberal em virtude da natureza das

8 Baseada no pensamento de J.M. Keynes, que propõe a intervenção ativa do Estado na economia, através de um conjunto de políticas que possibilitem a regulação das relações de mercado.

9 Diz respeito ao empobrecimento de setores da população que antes do processo de reestruturação produtiva neoliberal encontrava-se em melhor situação social. O novo quadro de desemprego, precarização do trabalho e redução das proteções sociais configurou novas situações de pobreza. Isto se traduz no empobrecimento e proletarianização da classe média, redução do número de trabalhadores maiores de 45 anos no mercado de trabalho formal e aumento de famílias com um cônjuge só e/ou chefiadas por mulheres (PASTORINI, 2007, p. 33).

reformas que o estruturaram e o constituíram: abertura e liberação da economia, privatização de empresas estatais e desregulação do mercado de trabalho. É periférico por ser uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país dependente (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 95).

O referido modelo continuou a se desenvolver no Governo Collor (1990-1992), ganhando impulso durante os dois mandatos do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), consolidando-se a partir do primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006). “O governo Lula tem implementado uma série de medidas para consolidar o modelo liberal periférico, caracterizado por enorme desigualdade, reduzidas taxas de crescimento e investimento, inserção internacional passiva e grande vulnerabilidade externa estrutural” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p 117).

Na opinião dos autores a política econômica praticada no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, no essencial, foi mantida no Governo Lula tendo como principais pilares: “metas de inflação reduzidas, ajuste fiscal permanente e câmbio flutuante” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p 101).

Ainda de acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 98), as transformações estruturais mais profundas que deram a base para a conformação do novo modelo ocorreram: a) nas relações capital/trabalho, desestruturando o mercado de trabalho, aumentando o desemprego, precarizando o trabalho, aumentando a informalidade e enfraquecendo os sindicatos; b) nas relações entre frações do capital, com o financeiro e uma fração do industrial que se financeirizou ocupando o lugar hegemônico, antes ocupado pelo capital industrial; c) na inserção internacional mais dependente, passiva e vulnerável; d) na estrutura e funcionamento do Estado, que com as privatizações e reformas liberais perdeu sua capacidade de investimentos; e) no processo de concentração do sistema financeiro e acentuação do seu caráter parasitário, operando no financiamento da dívida pública.

Desde o Governo de Fernando Henrique Cardoso os recursos orçamentários das políticas sociais, incluindo os da seguridade social, vêm sendo reduzidos progressivamente em razão da política fiscal de orientação neoliberal. Esses governos (Fernando Henrique e Lula) lançam mão do mecanismo de Desvinculação das Receitas da União (DRU) com o objetivo de gerar superávit

primário, destinando parcelas expressivas dos recursos das políticas sociais para o pagamento de juros da dívida pública. “O volume de recursos retidos para a formação do superávit primário tem sido muito maior que os gastos nas políticas de seguridade social, exceto a previdência social” (Behring; Boschetti, 2007, 166-168). Só no período entre 2002 a 2004, foram desviados do Orçamento da Seguridade Social R\$ 45,2 bilhões que deveriam ser utilizados para as políticas de previdência, saúde e assistência social (BEHRING, 2006, p. 166).

Coerente com essas diretrizes da política econômica e em sintonia com os fundamentos da política social de natureza neoliberal recomendada pelo FMI iniciou-se no Brasil a partir dos anos de 1990, um processo que, segundo alguns analistas, provocou o “desmantelamento” ou “desmonte” do sistema de proteção social brasileiro. De acordo com Soares (2003, p. 35) a tentativa tardia de se construir um Estado de Bem-Estar Social no Brasil a partir dos anos de 1980 foi interrompida no meio do caminho pelo ajuste neoliberal (Soares, 2000, p. 35).

Ainda segundo Soares (2003, p. 34), a estratégia adotada no Brasil combinou o desmonte de políticas sociais dirigidas aos mais pobres, como a assistência social, com “reformas” ou “contra-reformas” constitucionais que reduziram direitos constituídos ao longo de décadas. O principal alvo de ataque foi o sistema de seguridade social, em especial o regime de seguro social, através das reformas da previdência iniciadas no Governo de Fernando Henrique e aprofundadas no Governo Lula.

A reforma do sistema previdenciário brasileiro é caracterizada como uma reforma “não-estrutural” ou “paramétrica” diferenciando-se da reforma de tipo “estrutural” ocorrida em outros países da América Latina. Na reforma “estrutural” o regime de repartição baseado no princípio da solidariedade entre gerações, é substituído pelo regime de capitalização individual¹⁰. No Brasil, o sistema público não chegou a ser eliminado e nem foi introduzido um sistema geral privado. As reformas reduziram os direitos, modificando a abrangência e estrutura dos benefícios, mantendo o regime de repartição (BOSCHETTI, 2008, p. 184, 185).

O desmonte das políticas de proteção, acompanhado do aumento da pobreza absoluta e de novas situações de pobreza decorrentes do ajuste estrutural

10 “No sistema de capitalização, cada indivíduo capitaliza um montante ao longo de sua vida, por meio de contribuições a uma conta individual e específica, repassadas mensalmente à instituição administradora do sistema, em geral bancos ou fundos de pensão privados (BOSCHETTI, 2008, p.184)”.

provocou no Brasil e demais países da periferia um quadro de “barbárie social” (Iamamoto, 2007, p. 29) ou, de “desastre social” (Soares, 2003).

Os impactos sociais nos países periféricos foram ainda mais perversos que nos países centrais. Nos primeiros, novas situações de pobreza juntaram-se às situações históricas de profundas desigualdades sociais e de pobreza absoluta, inerentes ao padrão de acumulação capitalista dependente desses países, agravando-as. Isto se manifesta no empobrecimento de setores antes “incluídos” como as classes médias, no aumento de famílias chefiadas por mulheres, entre outros (PASTORINI, 2007, p. 33).

Na lógica de reduzir os gastos sociais do Estado, sob o argumento de sua ineficiência, de gerar superávit primário para pagamento da dívida, e, frente aos riscos provocados pelo agravamento da questão social a proposta foi: a substituição das políticas universais baseadas na idéia do risco coletivo e da solidariedade por políticas e programas paliativos e focalizados.

Trata-se daqueles programas sociais recomendados pelo FMI na tentativa de compensar o “desastre social” (Soares, 2003) gerado pelo ajuste, mais conhecidos como “Programas de combate à pobreza”. Foram incorporados pelos governos dos países latino-americanos e pelo governo brasileiro a partir dos anos de 1990 como a principal modalidade de intervenção no social.

Nesse tipo de estratégia de intervenção, os recursos e serviços públicos devem estar focalizados nas camadas sociais em situação de pobreza absoluta ou relativa. Assim, a superpopulação relativa, vítima dos efeitos do ajuste e sem nenhuma possibilidade de acesso à proteção privada no mercado, passa a ser qualificada de: os “mais necessitados”, “excluídos”, “vulneráveis”, “em situação de risco social”. Daí a ênfase nas ações baseadas na noção de “inclusão social” e “integração social” (BEHRING, 2008, p.157); (PASTORINI, 2006, p. 273).

A categoria exclusão (e excluído) é questionada em sua raiz por Martins (2003). Problematiza o uso dessa categoria para explicar situações da realidade social brasileira principalmente quando ela é abstraída da sua vinculação com as transformações nas relações de classe. De acordo com o autor, no caso brasileiro a “metamorfose de parte da classe trabalhadora em excluídos” implicou a diluição da identidade de trabalhador na figura de trabalhador familiar ciclicamente excluído (Martins, 2003, p. 34). Tal mudança social abre espaço para uma orientação interpretativa conservadora da exclusão. Nesta visão, a análise da exclusão é

descolada da sua origem nos conflitos de classe gerados a partir da contradição entre o caráter social da produção e a apropriação privada dos resultados da produção como processo inerente ao sistema capitalista. Acaba por orientar-se pela valorização da inclusão no existente, no que permanece, e não no que muda, e, sobretudo, no que pode mudar (p. 37). “O discurso sobre a exclusão é o discurso dos integrados, dos que aderiram ao sistema, tanto à economia quanto aos valores que lhe correspondem (p. 30,31)”.

Sabe-se que a ampliação ilimitada e descontrolada da superpopulação relativa, junto com a sua extrema pauperização, pode provocar riscos de rebeliões, convulsões sociais e outros tipos de tensões, indesejáveis à estabilidade e manutenção da ordem social do capital. Nesse sentido, tal modalidade de política social também cumpre o importante papel de tentar aliviar possíveis tensões sociais, modelar comportamentos políticos e manter sob controle a situação de pobreza.

Outro aspecto presente na lógica desse tipo de política, intimamente ligado ao anterior, está associado à idéia da “integração social” dos pobres e suas famílias, a partir de uma visão do seu acesso ao consumo no mercado, em detrimento da visão dos cidadãos como sujeitos de direitos. Nas palavras de Pastoringe (2006, p. 279) trata-se da busca por:

[...] compensar o não-acesso (ou acesso muito precário) aos bens mínimos necessários para que os pobres possam viver estatisticamente acima da linha de indigência (definida de forma absoluta e, exclusivamente baseada em valores monetários).

Para que os pobres possam acessar tais bens no mercado, já que estes últimos são pensados a partir da lógica do consumo privado e não das necessidades coletivas, o Estado oferece subsídios para possibilitar sua viabilização. Isso é efetivado através da transferência de valores monetários à famílias e segmentos sociais, mediante a comprovação da sua pobreza e o cumprimento de contrapartidas (condicionalidades). Os valores dos benefícios transferidos, via de regra, são muito baixos. A inclusão nos programas é feita com base em critérios de seletividade rigorosos e restritivos, definidos exclusivamente a partir do corte de renda estabelecido através das chamadas “linhas de pobreza”.

Soares, (2003, p. 27) também acrescenta outras características que fazem parte da lógica dos programas sociais assim concebidos: o caráter transitório que acaba por produzir baixo impacto, efetividade e cobertura; os resultados pífios,

inclusive na mitigação da pobreza; a dependência de recursos externos, especialmente dos organismos internacionais de financiamento.

Vários autores costumam recorrer ao trinômio “**focalização – privatização – descentralização**” para sintetizar os princípios que passaram a nortear as “novas” políticas e programas sociais (DRAIBE, 2003); (PASTORINE, 2006, p. 272); (COUTO, 2006); (BEHRING, 2008, p. 157).

A **focalização**, como já comentado, é um dos principais fundamentos desse modelo de política. Na visão neoliberal, ela é entendida como a viabilização de medidas compensatórias, emergenciais, assistencialistas, insuficientes, descontínuas voltadas para aliviar os efeitos causados pelo ajuste estrutural.

Silva (2008, p. 49) identifica duas concepções de focalização. A primeira, “neoliberal-conservadora”, “[...] se limita a políticas e programas que visam somente aliviar, mitigar ou atenuar a pobreza”. Nessa perspectiva, as políticas focalizadas buscam substituir as políticas universais, contrapondo-se a elas. A segunda, “progressista/redistributiva” entende a focalização de ações na população mais pobre como medidas complementares às políticas sociais básicas e destas com a política econômica. Cabe ao Estado a responsabilidade de criar todas as condições para que tais medidas sejam públicas, de qualidade e com ampla cobertura, atingindo de forma universal o seu público-alvo. Seu objetivo é possibilitar efetivo acesso à riqueza e aos serviços socialmente produzidos. Está referenciada na noção de “discriminação positiva”¹¹ das populações pobres que demandam atenção especial do Estado.

O segundo fundamento, *o da privatização*, está em plena sintonia com a visão de mercantilização dos bens e serviços sociais voltados ao atendimento das necessidades humanas, submetidos à lógica privada e da lucratividade. Esse processo ocorreu de diferentes formas em cada país da América Latina, apesar do fundamento ser comum a todos.

Soares (2003, p. 33) identifica três modalidades de privatização da proteção social na América Latina.

11 A focalização enquanto discriminação positiva é entendida pela autora como aquela que se propõe a incluir toda a população que atende aos critérios definidos para inclusão do público-alvo de um programa determinado (SILVA, 2008, p. 49).

A primeira, aplicada no Chile durante o governo de Pinochet, substituiu totalmente todo o aparato estatal de proteção pela privatização, através de seguros privados subsidiados pelo Estado.

A segunda ocorreu em países como o Peru em que os mecanismos de proteção eram muito frágeis, facilitando a eliminação dos poucos direitos sociais existentes e a introdução da privatização, transferindo para as Organizações Não-Governamentais (ONGs) a assistência à pobreza.

A terceira tem como exemplo o formato de privatização ocorrido no Brasil. Nesse caso combinou-se o desmonte de políticas dirigidas aos mais pobres, como a da assistência social, com “reformas” constitucionais para reduzir direitos. A reforma do sistema previdenciário foi o caso mais emblemático. Também foi interrompido o processo de construção do sistema de seguridade conforme estabelecido na Constituição de 1988, envolvendo a saúde, previdência e assistência.

As medidas de redução dos direitos na política de saúde e previdenciária, combinada com a predominância de programas de assistência aos comprovadamente pobres, impulsiona o processo de mercantilização e privatização de bens e serviços. Crescem os fundos privados de aposentadoria e os planos privados de saúde (BEHRING, 2008, p. 158).

Soares (2002, p. 78) diz que a privatização total ou parcial de serviços configurou uma “dualidade discriminatória”: “serviços melhores para quem pode pagar (privados), e de pior qualidade ou nulos, para quem demanda o acesso gratuito”.

Outra consequência produzida por esse tipo de modelo de proteção apontada por Pastorini (2006, p. 271), que completa e detalha mais a anterior, é a fragmentação social produzida através da classificação da população em diferentes “categorias de cidadãos”, segundo as condições sociais para o acesso, às quais correspondem políticas específicas e focalizadas. Os que podem comprar os serviços no mercado para satisfazer suas necessidades fazem parte da primeira categoria: a dos “cidadãos consumidores”. Os trabalhadores com contrato de trabalho no mercado formal e que recebem proteção previdenciária, através do acesso de benefícios e auxílios de baixo valor, constituem a segunda categoria chamada de “cidadãos trabalhadores”. A terceira categoria, dos “cidadãos pobres”,

é composta pelas camadas mais pauperizadas e também por trabalhadores informais.

A essa última categoria, ainda de acordo com a autora, estão destinados os programas e ações assistencialistas, voluntárias, emergenciais, descontínuas, compensatórias e focalizadas em grupos específicos. Essa modalidade de política ganha um lugar central na ação do Estado, em detrimento das políticas mais universais, de caráter preventivo e redistributivo, tais como a previdência, saúde e educação, que passam a ser tratadas a partir da lógica da mercantilização. Assiste-se, portanto, ao fenômeno que vem sendo denominado por Pastorini (2006) de “processo de assistencialização da proteção social”.

O terceiro princípio da política neoliberal, a **descentralização**, traduz a lógica da desresponsabilização do Estado pela proteção social. Implica a transferência de responsabilidades à família, às comunidades locais, ao voluntariado, às empresas com sua “responsabilidade social”, ao “terceiro setor”. Conforme argumenta Soares (2002, p. 82), essa estratégia acaba por transformar as políticas sociais universais, mais abrangentes e orgânicas em ações específicas, focalizadas, fragmentadas às quais são denominadas por ela de “pequenas soluções ad hoc” ou de “reinado do minimalismo”, que também podem facilitar e reforçar as tradicionais práticas clientelistas e de favor.

Esse movimento de transferência das ações na área da assistência social, do Estado para a iniciativa privada, concomitante à redução e desestruturação das políticas públicas universais, tem levado a um processo que foi chamado por Yazbek (2000) de “refilantropização” das políticas sociais. Ou seja, há uma tendência de retorno a antigas práticas da assistência social, concebida como objeto de caridade e filantropia privada. Isso representa um retrocesso em relação à concepção de assistência social baseada na noção de cidadania e de direito, institucionalizada a duras penas como parte da seguridade social brasileira, a partir dos anos de 1980.

Nesse contexto, os programas assistenciais de transferência condicionada de renda, focalizados na população em situação de extrema pobreza, ganham centralidade na agenda do debate e nas intervenções dos governos de inúmeros países nos anos de 1980. Nos países da América Latina irão se expandir a partir da década de 1990 e nos anos 2000, apontados pelo Banco Mundial, FMI e BID como a principal estratégia para combater a pobreza. Recebem financiamento e

apoio técnico desses organismos e estão pautados em suas diretrizes de política social. No Brasil, serão instituídos ao final da década de 1990 e nos primeiros anos de 2000 pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, culminando na criação do PBF em 2003 pelo Governo Lula.

Algumas considerações sobre a origem e consolidação desses programas, suas principais características e sua pretensão de sobreposição às políticas universais no século XXI serão tratadas a seguir.

2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Essa modalidade de programa social consiste essencialmente na transferência direta de recurso monetário a indivíduos ou a famílias pobres.

Embora programas dessa natureza tenham surgido no Brasil somente no período mais recente, consta da literatura, Silva (1997, p. 26), que as discussões sobre propostas para garantir um mínimo de subsistência remontam a épocas históricas mais remotas. Várias sociedades ocupavam-se dessa temática desde o século VII, com o intuito de prestar assistência a determinadas categorias sociais: viúvas, órfãos, indigentes, idosos. Legalmente, a proposta de renda mínima aparece a partir de 1579, na Escócia e em 1601 é instituída na Inglaterra com a Lei dos Pobres.

No período industrial europeu foram introduzidas medidas como a de Speenhamland (1795) e a da Lei dos Pobres de 1834. Outras formulações emergiram ao longo do século XIX vinculadas à idéia do direito ao trabalho e ao bem-estar. Essas experiências não chegaram a se consolidar como políticas mais consistentes, amplas e duradouras. Somente no século XX, em especial no final da Segunda Guerra e nos anos de 1960, o tema irá ganhar lugar de maior destaque nos debates e iniciativas dos Governos (SILVA, 1997, p. 27).

Assim, antes de passar ao item sobre os PTR no Brasil, serão introduzidas a seguir algumas considerações sobre o tema no contexto internacional, em especial no europeu.

2.1 As experiências de renda mínima no contexto europeu

Ayala (apud STEIN, 2008, p. 198), identifica três ondas ou etapas que acompanham o desenvolvimento temporal das experiências de renda mínima nos países europeus no século XX. A primeira refere-se ao período de expansão econômica e do Estado de Bem-Estar Social, quando floresceram as experiências de renda mínima em países como Dinamarca, Áustria, Reino Unido, Suécia, Alemanha, Finlândia e Holanda. A segunda onda ocorreu no contexto da crise econômica e de emergência de novas necessidades sociais, com a intensificação de medidas assistenciais emergenciais. A terceira, que se inicia em meados da década de 1980, é associada à fase em que vários países introduzem as

chamadas Rendas Mínimas de Inserção, sendo a experiência francesa um dos exemplos mais destacados na literatura.

A Renda Mínima de Inserção é uma modalidade de política que tem como pressuposto a articulação entre o direito a uma renda mínima e o direito à inserção social e profissional. O acesso ao benefício está condicionado à obrigação por parte do beneficiário de assinar um contrato no qual se compromete com o desenvolvimento de um projeto profissional, pressupondo apoio público para a sua realização. O acesso depende também de testes de meios e de rígido acompanhamento do beneficiário. A lógica é de complementação em relação a outros programas e serviços que compõe o sistema de proteção daqueles países (SILVA, 1997, p. 56).

No contexto da crise do capitalismo nos anos de 1980, o debate teórico sobre o tema da renda mínima se intensifica principalmente nos países europeus. Surgem propostas oriundas do meio acadêmico e do meio político (governos e partidos), vinculadas tanto à tradição do pensamento da esquerda como ao da direita.

O foco principal da maioria das propostas estava centrado na busca de alternativas para fazer frente à inadequação dos sistemas de proteção social para responder a nova realidade de desemprego e de pobreza causados pela crise e reestruturação produtiva de orientação neoliberal. Tratava-se, portanto, de formulações que tinham como pretensão encontrar soluções para a crise do desemprego e enfrentamento da pobreza que atingiam os países do centro do capitalismo e o Estado de Bem-Estar Social (SILVA, 1997, p. 28).

Os fundamentos teóricos e as concepções que dão sustentação a tais proposições são diversificados. Essa situação é identificada no estudo realizado por Silva (1997), sintetizado na seguinte afirmação:

O estudo da literatura evidencia propostas que vão de um extremo liberal conservador, como a proposta de Imposto Negativo de Friedman (1962) e do Dividendo Nacional de Roberts (1983), que são nitidamente funcionais ao sistema de produção capitalista, ao extremo progressista, de fundamento distributivo da riqueza, como as propostas de Renda Social de Gorz (1991; 1992), do Segundo Cheque de Aznar (1988) e Renda de Existência de Bresson (1988; 1991; 1993) (SILVA, 1997, p. 39).

Assim, com base na análise das inúmeras propostas de renda mínima derivadas de matrizes teóricas diversificadas, presentes na agenda do debate

internacional nas décadas de 1980 e 1990, a autora destaca três grandes correntes, ou perspectivas de análise:

a) de natureza **liberal/neoliberal** que considera os Programas de Transferência de Renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego e enquanto uma política substitutiva dos programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social; b) uma perspectiva de natureza **progressista/distributivista** que considera os Programas de Transferência de Renda enquanto mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltada para a inclusão social; c) uma perspectiva que percebe os Programas de Transferência de Renda como mecanismo provisório para permitir a **inserção social e profissional** dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e de desemprego (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 42).

Num esforço de conceituar o que seriam os Programas de Transferência de Renda no contexto mais recente dos países europeus, Stein (2008), identifica a partir de Noguera e Ubasart (2003, p.186), traços comuns a tais programas:

[...] as rendas mínimas seriam a “última” rede de segurança econômica ou de assistência social e consistiriam em transferências monetárias do Estado às famílias. Possuem natureza diferencial e estão sujeitas à comprovação de recursos, sendo garantidas quando cumpridas certas condições, tais como o não-recebimento de outras prestações sociais como pensões ou subsídios ao desemprego (STEIN, 2008, p 197).

Naquelas experiências, apresentam ainda outras características como: é uma renda garantida para todos; b) são complementares e diferenciais, ou seja, a renda de cada pessoa ou família é complementada até cobrir o patamar definido pelo programa; c) o tempo de duração pode ser indefinido; d) são sistemas considerados ineficazes para combater a pobreza (STEIN, 2008, p. 198).

A efetividade dos Programas de Renda Mínima de Inserção desenvolvidos na França, no que diz respeito ao combate à pobreza e à inserção de seus beneficiários no mercado de trabalho através da criação de novos postos de trabalho, é problematizada por Castel (2005, p. 74). O autor coloca em questão não só a possibilidade de que estes possam se constituir em alternativas reais à crise do desemprego e à pobreza, mas também de representarem uma alternativa global aos sistemas de proteção contra os riscos sociais. Para ele, esta última idéia significaria uma regressão fantástica nas proteções, reduzindo-as a uma ajuda, muitas vezes de qualidade medíocre, reservada aos mais necessitados.

2.2 Os Programas de Transferência de Renda no Brasil

O debate sobre a instituição de Programas de Renda Mínima no Brasil ganha destaque na agenda pública nacional a partir dos primeiros anos da década de 1990. Porém, autores como Silva; Yazbek; Giovanni (2008, p.32), consideram que a história de instituição de mínimos sociais no contexto da proteção social brasileira possui antecedentes. Estes são identificados em benefícios que implicam transferência de renda direta a determinados segmentos sociais tais como: o salário mínimo implantado em 1940 que garante uma renda mínima aos trabalhadores formais; o seguro-desemprego (1986) e o abono-salarial, também vinculados ao trabalho; a Renda Mínima Vitalícia (1974) que foi substituída pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) em 1988; a Previdência Social Rural que, reformulada na Constituição de 1988, transfere uma renda para pessoas idosas, viúvas e em estado de recuperação por doenças ou acidentes de trabalho.

O desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda a partir dos anos de 1990 é tratado pelos mesmos autores a partir de **cinco momentos** distintos, resumidos a seguir (p.94 a 101).

Primeiro momento: se inicia em 1991, com a apresentação e aprovação no Senado Federal do Projeto de Lei nº 80/91 propondo a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), de autoria do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP)¹². O programa tinha como objetivo garantir uma renda mínima a todo brasileiro a partir de 25 anos de idade, com renda abaixo de 45 mil cruzeiros na época. O Projeto foi obstruído na Câmara dos Deputados. Vários outros projetos de renda mínima tramitaram no Congresso no período.

Segundo momento: Compreende o período entre 1991 a 1993 quando Camargo defendeu uma proposta de transferência de renda no valor de um salário mínimo a todas as famílias, independente da renda familiar, que tivessem filhos entre 05 e 16 anos matriculados e freqüentando regularmente escolas públicas. Essa proposta introduz a idéia de articular uma renda monetária, de caráter assistencial e compensatório, com a educação, de caráter estrutural, como

12 A proposta do PGRM do Senador inspirava-se na idéia de Imposto Negativo preconizada pelo liberal Milton Friedman segundo a qual as pessoas com renda acima de um determinado piso previamente fixado (linha de pobreza) deveriam pagar imposto de renda, ao passo que aquelas com renda abaixo do referido piso deveriam receber uma renda mínima, em dinheiro. Portanto, seus beneficiários são trabalhadores que estejam auferindo alguma renda do trabalho e segundo o pensamento liberal a renda deve ser mínima para não desestimular o indivíduo a buscar trabalho no mercado (Silva, Yazbek, Giovanni (2008, p. 47 e 93).

estratégia de enfrentamento à pobreza. Outra inovação foi a substituição do indivíduo pela unidade familiar como beneficiária.

Terceiro momento: Período que se inicia em 1995, com a implantação das primeiras experiências municipais de políticas de transferência de renda nos municípios de Campinas, Ribeirão Preto e Santos (SP) e em Brasília (DF), expandindo-se depois para outros municípios e Estados.

No plano nacional começava o primeiro mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso. Foi aprovado Projeto de Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, do Deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS), sancionada pelo Presidente Fernando Henrique em 02 de junho de 1998 através do Decreto nº 2.609. Recebeu a denominação de Programa de Garantia de Renda Mínima “para toda criança na escola” – PGRM, cuja implementação foi iniciada em 1999. Tinha como objetivo complementar a renda de segmentos extremamente pobres, cabendo ao município a sua execução. Sua viabilidade dependia de autorização do Executivo, ou seja, era de caráter apenas “autorizativo”.

Nesse período foi implantado o Programa Comunidade Solidária que se caracterizou como uma estratégia de combate à pobreza, focalizado em municípios mais miseráveis, baseado numa gestão que excluía a participação dos movimentos sociais.

Quarto momento: Tem início em 2001, no segundo mandato de Fernando Henrique (1999-2003) caracterizado como momento de grande expansão de programas de renda mínima, com gestão descentralizada, através da iniciativa do Governo Federal. O Programa de Garantia de Renda Mínima “para toda criança na escola” (PGRM), aprovado em dezembro de 1997 foi substituído pelo Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa Escola” que passou a ser implementado em julho de 2001. Foi criado também o Programa Bolsa-Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, entre outros, além de expandidas as ações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996 e do Benefício de Prestação Continuada. Tais programas passam a ser considerados pelo Governo como o eixo central de uma “Rede de Proteção Social”¹³. Entra na

13 A denominada Rede de Proteção Social compreendia até 2003 um conjunto de programas direcionados à população pobre: BPC, PETI, Agente Jovem, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio- Gás, Cartão-Alimentação. Até dezembro de 2004, o Governo considerava também outros programas como de transferência de renda e integrantes da Rede: Abono Salarial (PIS/PASEP),

agenda do debate nacional uma nova discussão em torno da Renda de Cidadania, a partir do Projeto de Lei nº 266, de 2001, do Senador Suplicy propondo uma renda básica incondicional a todos os brasileiros.

Quinto Momento: Inicia-se em 2003, com o Governo Lula que lançou o Fome Zero, definido como a principal estratégia para o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e o Programa Bolsa Família considerado como o principal componente desta estratégia.

Em 2004 o Governo Lula sancionou projeto de lei do senador Suplicy que dispõe sobre o Programa de Renda Básica de Cidadania (Lei 10.835/04). Prevê uma renda mínima para todos os brasileiros residentes e para estrangeiros que vivem no país há pelo menos cinco anos, independente de sua condição socioeconômica. A lei estabelece que o benefício deve ser de igual valor para todos, devendo ser suficiente para atender as despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde. Caberá ao Executivo definir o valor do benefício, levando em consideração a Lei de Responsabilidade Fiscal. A implantação da lei deverá ser alcançada em etapas, a critério do Executivo, com prioridade para os segmentos mais necessitados da população (DINIZ, 2007, p. 111 e 112). A mesma autora chama a atenção para o fato de essa lei ter sido sancionada no mesmo ano de criação do Programa Bolsa Família e ter passado ao largo da grande mídia e dos discursos governamentais, diferentemente da repercussão dada ao Programa Bolsa Família.

Tais programas de renda mínima no Brasil, possuem algumas características comuns, podendo ser conceituados nos termos propostos por Silva, Yazbek e Giovanni (2008), com a ressalva de que, no caso do Programa Bolsa Família, houve alteração no corte de renda, que deixou de ter como referência o salário mínimo, estabelecendo-se outros critérios para sua definição, como se verá no item 2.3.3 deste trabalho.

São considerados Programas de Transferência de Renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda *per capita* familiar, predominantemente, no caso dos programas federais, de meio salário mínimo (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2008, p. 130).

São também caracterizados como programas assistenciais, situados no campo da proteção social brasileira, uma vez que o acesso aos benefícios independe de prévia contribuição à seguridade social e destinam-se ao público-alvo da assistência social, diferenciando-os assim dos seguros sociais.

Apresentam outras características tais como: são fragmentados, pois focalizados em segmentos (idosos, pessoas com deficiências, jovens) e/ou em situações bem específicas, ligadas à miséria absoluta e vulnerabilidade extrema. São *ex post* e não *ex antes*, pois buscam minimizar a situação já instalada, não possuindo caráter de prevenção. São concedidos mediante condicionalidades. Os benefícios são reduzidos, abaixo do valor do salário mínimo, não garantindo a satisfação das necessidades básicas das famílias e indivíduos (Boschetti, 2008, p. 192). “Contam com eficiente tecnologia informática e financeira; são financiados e apoiados por Bancos multilaterais que exercem apoio na elaboração, operacionalização e avaliação dos mesmos; alguns possuem sistemas sofisticados de avaliação de impacto (STEIN, 2005, p. 269)”.

Foram implantados na América Latina e Caribe no final da década de 1980, expandindo-se nas décadas seguintes¹⁴, principalmente durante os anos de 2000, quando também foram incorporados pelo Governo brasileiro a partir de 2001 (STEIN, 2008, p. 201, 202).

Os programas na América Latina, ainda de acordo com Stein (2005), se expandiram tendo como referência a experiência do México e seguem orientações dos organismos internacionais como Banco Mundial, FMI e BID. Orientam-se também pelos objetivos resultantes da Conferência Mundial de Copenhague de 1995¹⁵ e da Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2000¹⁶.

14 Os programas implementados na América Latina foram: Beca Alimentaria, Venezuela, 1989; Programa de Auxílio a Família – PRAF, Honduras, 1990; Programa de Educação, Saúde e Alimentação – Progres, México, 1997; Bono Solidario, Equador, 1998; Red de Protección Social, Nicarágua, 2000; Superémonos, Costa Rica, 2000; Família em Acción, Colômbia, 2001; Bolsa Escola em 2001 e Bolsa Família em 2003, Brasil; Jefes de Hogar, Argentina, 2002; Chile Solidario, Chile, 2002; Programa para El progreso por medio de Salud y Educación, Jamaica, 2002; Juntos, Peru, 2005; Rede Solidária, El Salvador, 2005; Tekoporã, Paraguai, 2005; Ingreso Ciudadano, Uruguai, 2005; Programa Solidaridad, República Dominicana, 2005; Red de Oportunidades, Panamá, 2005; Bono Escolar “Juacinto Pinto”, Bolívia, 2006 STEIN, 2008, p. 202

15 A Conferência Mundial de Copenhague foi realizada em 2000 e resultou na Declaração de 117 chefes de Estado e de Governo em torno de dez compromissos, entre os quais se destacam: 1) criar um ambiente econômico, político, social, cultural e jurídico que permita o desenvolvimento social das pessoas; 2) erradicar a pobreza no mundo através de ação nacional enérgica e cooperação internacional; 3) promover o pleno emprego e capacitar os homens e as mulheres a conseguirem meios de vida seguros e sustentáveis (STEIN, 2005, p. 137 e 138, apud Alves 2001).

A partir do final dos anos de 1990 e nos anos 2000, verificou-se uma mudança de concepção e de estratégias dos organismos internacionais em relação aos financiamentos. Entre as mudanças incluíram-se as estratégias voltadas para o alívio da dívida externa dos países endividados, mediante compromisso destes em reduzir a pobreza. O Banco Mundial e o FMI propõem a elaboração de Documento de Estratégia de Luta contra a Pobreza (DELP) e o BID o Documento País, instrumentos que servirão de parâmetro para os empréstimos destes organismos (STEIN, 2008, p. 200).

Tais mudanças são motivadas pela ampliação das manifestações de massa em todo o mundo contra o neoliberalismo e suas conseqüências sociais desastrosas, entre elas o crescimento da pobreza extrema. Esse quadro impõe a formulação de novas estratégias para amenizar a pobreza e reduzir as tensões sociais. Nessa lógica do Banco Mundial, a preocupação central é com a deterioração do “capital social” que pode resultar no aumento da violência e dos distúrbios sociais (STEIN, 2005, p. 151, apud Wolfensohn, 1999).

Nas décadas anteriores prevalecia o discurso de que a superação da pobreza dependia do crescimento econômico. Ao analisarem os documentos do Banco Mundial, em especial um estudo de 2006, Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 147), demonstram como as políticas focalizadas na pobreza propostas pelo Banco são atualizadas, mantendo, no entanto, sua natureza e conteúdo neoliberal. A pobreza passa a ser encarada também como causa do baixo crescimento econômico. A sua redução é eleita como condição para se obter taxas de crescimento mais elevadas. Ou seja, o combate à pobreza pelos governos se constituiria numa das estratégias para se obter mais crescimento.

[...] o estudo do Banco Mundial afirma a tese de que existiria também uma segunda causalidade (inversa) entre crescimento e pobreza, tão ou mais importante que a primeira: a pobreza seria um elemento determinante do baixo crescimento das economias latino-americanas. Haveria, pois, um círculo vicioso: o baixo crescimento impediria a redução da pobreza e esta, por sua vez, seria um obstáculo a um crescimento sustentado e mais elevado (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 150).

Nessa lógica a (re)produção da pobreza é pensada como um processo que ocorre fora da estrutura e dinâmica da acumulação capitalista dos países

16 A Declaração dos Objetivos do Milênio se traduz no compromisso entre 189 países, assumido em 2000, com o cumprimento até 2015 de metas de desenvolvimento. Estas estariam voltadas para reduzir a pobreza, melhorar a saúde, promover a paz, os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental (STEIN, 2005, p. 138, apud PNUD, 2003).

periféricos e desvinculada das reformas e políticas neoliberais. Os verdadeiros determinantes da pobreza, ligados à estrutura da propriedade e ao modelo econômico liberal periférico são escamoteados. A origem e perpetuação da pobreza e das desigualdades são explicadas pelo reduzido acúmulo de “capital humano” entre os pobres, expresso, em especial, nos baixos níveis de escolaridade (p. 152).

Tal concepção apóia-se no conceito de “capacidades”, que associa a pobreza à ausência de um conjunto de bens que uma pessoa pode dominar através de suas capacidades individuais, ou, ao que ela pode fazer para conquistar uma vida melhor. Nesse sentido, a pobreza é entendida como “inadequação de capacidade”, ou, de privação de meios e condições que impedem os indivíduos de desenvolver sua capacidade e responsabilidade para superar sua condição de pobreza e viver uma vida digna.

O conceito de “capacidades”, segundo Stein (2005, p. 140 e 378) é defendido por Amartya Sen (1983) e influenciou a estruturação dos programas de transferência de renda na América Latina. O entendimento da pobreza e da alternativa de política social para enfrentá-la apoiado no conceito de “capacidades” confirma alguns princípios que orientam as rendas mínimas: “[...] a centralidade mais no indivíduo do que no coletivo, mais na responsabilização da sociedade do que na do Estado, mais na liberdade do que na igualdade (STEIN, 2008, p. 216)”.

Assim, um dos principais pressupostos dos programas focalizados de transferência de renda, incluindo os que foram implantados no Brasil, é de que o enfrentamento da pobreza passa por promover a acumulação de capital humano na infância e na juventude pobre. A educação é considerada como um componente estratégico nesse processo, pois possibilita a prevenção da pobreza das futuras gerações, interrompendo os chamados ciclos intergeracionais de reprodução da pobreza (STEIN, 2005, p. 378). Assim, seria possível superar a pobreza e a vulnerabilidade quando se articula a transferência de um montante em dinheiro às famílias pobres (de caráter imediato e compensatório), com políticas de caráter estruturante (educação, saúde, trabalho e renda).

Silva (2008) entende que é possível identificar duas opções, ou orientações com matizes político-ideológicas distintas nos debates e experiências de transferência de renda no Brasil:

Opção liberal, que transfere renda só para manter a sobrevivência de uma dada população, tendo, por conseguinte, um caráter residual e compensatório, servindo, tão somente, para o alívio imediato da pobreza, sem sua superação, ou seja, a pobreza é mantida em certo patamar, representando um mecanismo inclusive de controle social; *opção redistributiva*, que consiste numa transferência de renda com vistas a diminuir as desigualdades, implicando em redistribuição de renda, com conseqüente diminuição da pobreza e das desigualdades econômicas e sociais (SILVA, 2008, p. 25).

Em seu estudo comparativo sobre rendas mínimas nos países europeus e na América Latina Stein (2005, p. 378) demonstra que nos primeiros, a assistência proporcionada pelos programas assumiu caráter complementar aos seguros sociais. Já nos países latino-americanos ela substituiu a ausência de rendimento provocado pelo desemprego ou emprego precário.

Para Boschetti (2008, p. 190), a expansão de benefícios não contributivos, de natureza assistencial, focalizados em situações de extrema pobreza e montantes reduzidos, viabilizada através dos programas de transferência de renda, veio junto com as reformas neoliberais (contra-reformas) dos sistemas previdenciários. Representaram a solução encontrada para minorar os efeitos que estas medidas provocaram com a redução de benefícios ligados ao trabalho e as restrições impostas às políticas universais. Buscam compensar a ausência de benefícios e de rendimentos vinculados ao trabalho nos países da América Latina. A estimativa era de que, em 2005, 38 milhões de trabalhadores (44% da PEA) no Brasil não estavam protegidos pela previdência (Jaccoud, 2009, p. 1, apud IPEA, 2008).

É importante estabelecer a distinção entre os programas de transferência de renda associados aos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 (política social de governo)¹⁷ e aqueles que foram instituídos por iniciativa de Governos (política social de governo). Os primeiros são reconhecidos e efetivados como de responsabilidade estatal e como direito de cidadania. A extinção, ou mesmo uma modificação nesse tipo de política se torna mais difícil, pois depende de mudanças na Constituição. Além disso, tem seus recursos mais preservados por alguns mecanismos jurídicos.

17 Destacam-se entre as políticas sociais de estado no Brasil: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), Sistema Único de Saúde (SUS), seguro-desemprego, ensino fundamental, Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), entre outras etc. (IPEA, 2007, p. 32)

[...] gozam da proteção e da segurança jurídica/institucional contra cortes orçamentários. Essas políticas contam com recursos vinculados de impostos e das contribuições sociais e tem no princípio do salário mínimo como piso dos benefícios uma barreira protetora contra a tesoura dos cortes de gastos, para gerar o superávit fiscal acertado com o FMI (IPEA, 2007, p. 32).

A política de governo, por sua vez, é dependente das decisões do governo, está mais sujeita a manipulações, cortes de recursos, modificações e até extinção. Por não se constituir um direito, pode ser retirado a qualquer momento, não cabendo por parte dos beneficiários recursos judiciais para revê-los.

2.3 O Programa Bolsa Família: origem, estrutura e funcionamento

Neste item será feita uma descrição do processo de criação e desenvolvimento do PBF, incluindo as modificações que este vem sofrendo ao longo dos seis anos de sua existência. Serão também identificadas suas principais características e elementos que compõe sua estrutura e funcionamento.

2.3.1 Unificação e programas remanescentes

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pelo Governo Federal em 20 de outubro de 2003 através da Medida Provisória n. 132, convertida na Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentada pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Sua finalidade foi unificar os programas de transferência de renda do Governo Federal no que diz respeito aos procedimentos de gestão e de execução das ações, envolvendo os seguintes programas federais: 1) Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação (Bolsa Escola); 2) Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à saúde (Bolsa Alimentação); 3) Programa Auxílio Gás, vinculado ao Ministério das Minas e Energia; 4) Programa Nacional de Acesso à Alimentação PNAA, (Cartão Alimentação), vinculado ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)¹⁸.

Também foi previsto na Medida Provisória de criação do PBF a unificação do Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, formulário único instituído por Fernando Henrique Cardoso através do Decreto n. 3.877, de 24

18 O Bolsa Escola foi criado pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001; O Bolsa Alimentação pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro 2001; O Auxílio Gás pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002; O Cartão Alimentação pela Lei 10.689, de 13 de junho de 2003.

de julho de 2000. A proposta era de que ele fosse utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de benefícios dos programas focalizados. O decreto previa ainda que os dados e as informações fossem processados pela Caixa Econômica Federal a fim de identificar os beneficiários e atribuir-lhes o número de identificação social. O propósito seria garantir a unicidade e a integração do cadastro de todos os programas de transferência de renda e a racionalização do processo de cadastramento.

Através do Decreto N. 6.135 de 26 de junho de 2007, o Governo Lula mantém o cadastro único, renomeando-o como Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, atribuindo-lhe a função de fazer a identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, e com base nestas informações, ser o instrumento utilizado obrigatoriamente para a seleção de beneficiários e a integração dos programas sociais que atendem à população de baixa renda. A utilização do CadÚnico é facultada somente ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹⁹. Apresenta também como objetivos a unicidade de informações, a integração de programas e políticas sociais, a racionalização de cadastramento pelos vários órgãos. Adota o número de identificação social. A família é definida como uma unidade nuclear composta por pessoas que vivem no mesmo domicílio, podendo ser ampliada eventualmente por outras pessoas que contribuam e/ou dependam do rendimento familiar. Para fins de cadastramento é também definida como família de baixa renda aquela com renda mensal per capita de até meio salário mínimo ou com renda mensal de até três salários mínimos.

Como é possível verificar através da síntese apresentada no quadro a seguir, os programas remanescentes apresentam algumas características básicas comuns: implicam na transferência de um benefício financeiro a famílias pobres; a situação de pobreza é definida a partir de um determinado corte de renda per capita familiar de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo; o acesso e permanência é condicionado ao cumprimento de contrapartidas por parte das famílias e independe de contribuição

19 O BPC está garantido na Constituição Federal Brasileira, na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei N. 8.742, de 07 de dezembro de 1993) e no Estatuto do Idoso (Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003). Assegura um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais, que comprovem renda familiar mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

prévia dos beneficiários. São programas de iniciativa do Governo, não estando previstos na Constituição Federal Brasileira.

Quadro 1 - Programas de transferência de renda unificados

Programas	Crerios de acesso	Condicionalidades	Valor do Benefcio	Legislaço	Gestão
Bolsa Escola (2001)	Crianças de 7 a 14 anos em famílias com renda de até ½ SM per capita	Freqüência mínima de 85% da carga horária escolar	R\$ 15,00 por criança até o limite de três	Medida Provisória nº 140 – 2001 Lei 10.219 – 2001 Decretos 3.823 – 2001 e 4. 313 – 2002	MEC
Bolsa Alimentação (2001)	Crianças de até 6 anos, gestantes e mães no período de amamentação até seis meses em famílias com renda de até ½ SM per capita	Compromisso com pré-natal, vacinação, acompanhamento médico regular e participação em atividades educativas em saúde	R\$ 15,00 por criança, até o limite de três	MP 2.206-1 – 2001 Decreto 3.934 – 2001	MS
Auxílio Gás (2002)	Famílias com renda de até ½ SM per capita	Inscrito no Cadastro Único Ser beneficiário ou ser potencial beneficiário do Bolsa Escola ou Bolsa alimentação	R\$ 7,50 mensal, pago bimestralmente em parcelas de R\$ 15,00	Medida Provisória 16 - 2001 Lei 10. 453 – 2002 Decreto 4.102 – 2002	MME
Cartão Alimentação	Famílias com renda de até ½ SM per capita	Participação da Família em atividades comunitárias	R\$ 50,00	Medida Provisória 108 (2003) Lei 10.689 - 2003	MESA

Fonte: Legislação pertinente.

A unificação foi proposta a partir de um diagnóstico sobre os programas sociais do Governo de Fernando Henrique, elaborado por uma equipe no período

de transição daquele Governo para o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva no segundo semestre de 2002, onde foram identificados avanços e problemas relativos aos programas de transferência de renda e apontadas sugestões a serem implementadas pelo novo Governo.

Entre os problemas identificados foi destacado o da pulverização, fragmentação e sobreposição das ações, dos recursos e do público-beneficiário. A este respeito, Stein (2005, p. 326) lembra a preocupação que a equipe de transição manifestou, quanto à necessidade de superar a fragmentação das políticas sociais pelo que ela favorece em termos de práticas de cunho clientelista, assistencialista e paternalista, marcantes na história da cultura política brasileira. Ainda segundo a autora, o discurso da equipe de transição enfatizou a importância de se acabar com “certa compulsão pela paternidade dos pobres” verificada no governo anterior, concluindo a autora que apesar da intenção declarada, essa marca acabou persistindo no atual governo.

Outros problemas relativos à forma de gestão como a ausência de coordenação geral, comando único e de planejamento gerencial também foram apontados, além dos resultados limitados em termos do alcance do público-alvo dos programas.

A desarticulação entre os programas de transferência de renda federal e os programas existentes em estados e municípios brasileiros foi outro aspecto enfatizado, evidenciando-se inclusive no discurso de lançamento do PBF feito pelo Presidente Lula, (STEIN, 2005, p. 327), que falou sobre a importância da integração federativa, da participação dos estados e municípios no programa, da possibilidade de complementação do benefício monetário por parte dos municípios e do cartão do Bolsa Família²⁰ contendo a logomarca das três esferas governamentais.

Esses foram os principais argumentos para justificar a unificação dos programas federais de transferência de renda num único programa – o Bolsa Família. A proposta de unificação também contemplava a integração com programas municipais e estaduais através da assinatura de Termo de Cooperação, tendo em vista tanto a integração de programas, como a complementação do valor do benefício.

20 O Brasil foi o primeiro entre os países da América Latina a utilizar o cartão eletrônico como meio para repassar o benefício (Stein, 2005, p. 367).

Os municípios que fizeram a integração de seus programas com o PBF foram os de Aracaju (Se), Goiânia (Go), Nova Lima (MG), Palmas (Tocantins), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Santo André (SP), São Luís (MA), São Paulo (SP). A integração de programas estaduais ocorreu no Acre, Mato Grosso do Sul e São Paulo, além do Distrito Federal (SILVA, p. 35, 2008).

2.3.2 A integração do PETI com o PBF

Dois anos e dois meses após a criação do PBF, a Portaria GM/MDS Nº 666, de 28 de dezembro de 2005 estabeleceu a integração entre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o PBF. Consta da Portaria que a medida foi tomada com o objetivo de racionalizar e aprimorar a gestão dos dois programas, ampliar a cobertura do atendimento do PETI, estender as ações sócio-educativas e de convivência do PETI para as crianças e adolescentes do PBF em situação de trabalho infantil, universalizar o PBF para famílias que atendem aos seus critérios de elegibilidade (Portaria 666, Art. 2º, 28/12/2005). A pretensão seria manter a especificidade e o foco de cada programa, na busca de potencializar as ações, universalizar o acesso e unificar as condicionalidades.

O PETI foi criado em 1996, restrito a áreas rurais, ampliando-se a partir de 1999 às regiões metropolitanas, capitais e municípios com mais de 250 mil habitantes. Seu objetivo era atender a crianças e adolescentes na faixa etária de 07 a 15 anos, envolvidas em atividades de trabalho consideradas insalubres, penosas, perigosas ou degradantes, em famílias com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo.

Contemplava três medidas: a) repasse às famílias de R\$ 25,00 por criança/adolescente residentes na área rural e R\$ 40,00 na área urbana (Bolsa Criança Cidadã); b) oferta de atividades sócio-educativas às crianças, tais como lazer, esporte, cultura, reforço escolar, em horário complementar ao da escola (Jornada Ampliada); c) oferta de atividades de qualificação profissional e geração de trabalho e renda para os adultos da família. A permanência das famílias no programa estava condicionada ao cumprimento pela família das seguintes obrigações: retirada das crianças e adolescentes das atividades de trabalho; manutenção das crianças/adolescentes na escola e na Jornada Ampliada, com frequência mínima de 75% da jornada mensal escolar; participação dos adultos em

atividades sócio-educativas, programas de qualificação profissional e geração de trabalho e renda.

Com a integração, permanece a modalidade de transferência de benefício financeiro às famílias em situação de trabalho infantil e a oferta de atividades sócio-educativas e de convivência para as crianças e adolescentes afastadas das diversas situações de trabalho, com idade inferior a 16 anos. Segundo o MDS, o PETI tem como objetivo a erradicação de todas as formas de trabalho infantil no país, o resgate da cidadania e dos direitos dos usuários e a inclusão social das famílias.

O acesso ao benefício está condicionado ao cumprimento pelas famílias das obrigações de manter seus filhos afastados do trabalho, freqüentando regularmente a escola e as atividades sócio-educativas da Jornada Ampliada, sendo exigida a freqüência mínima de 85% da carga horária mensal escolar. Além da manutenção de cuidados com vacinação, vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos.

Para fazer jus ao benefício, as famílias em situação de trabalho infantil deverão estar inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo (CadÚnico). Aquelas ainda não inscritas no PETI e no PBF serão incluídas no PBF se possuírem renda per capita mensal igual ou inferior a R\$ 140,00, ou no PETI, caso a renda seja superior a R\$ 140,00. Foram mantidos os valores de R\$ 40,00 e R\$ 25,00 por criança/adolescente que habitam a área urbana e rural, respectivamente, no caso daquelas famílias que migraram do PETI para o PBF. É repassado do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Municipal de Assistência Social o valor de R\$ 20,00 mensais por criança/adolescente para ser aplicado no desenvolvimento das atividades sócio-educativas (Jornada Ampliada).

2.3.3 Benefícios e beneficiários

O PBF é definido oficialmente como um programa de transferência de renda com condicionalidades, destinado ao atendimento de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Atualmente, na situação de extrema pobreza estão incluídas as famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 70,00, e na situação de pobreza aquelas com renda familiar mensal per capita de até R\$ 140,00.

De acordo com o Governo, o programa foi instituído como parte integrante da estratégia do Fome Zero²¹, sendo considerado como o “carro-chefe” do combate à fome. Segundo documentos oficiais, o objetivo do Fome Zero é promover a segurança alimentar e nutricional, assegurando o direito à alimentação por parte das pessoas com dificuldade de acessá-la, contribuindo assim para a erradicação da extrema pobreza e para a inclusão social e conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome (Site MDS).

O PBF também atende a famílias das comunidades quilombolas, das comunidades indígenas e moradores de rua. Em maio de 2009 o MDS anunciou o atendimento às famílias dos acampamentos de trabalhadores rurais sem terra. O Movimento de Trabalhadores Sem Terra (MST) se posicionou sobre esta última medida através de nota pública²².

Os principais objetivos do PBF, de acordo com os documentos oficiais do MDS são: 1. Promover acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; 2. Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; 3. Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. 4. Combater a pobreza; 5. Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público²³.

Atualmente, os benefícios destinados às famílias estão classificados em três tipos:

1. *Benefício Básico*, no valor de R\$ 68,00, destinado às famílias consideradas extremamente pobres (com renda per capita de até R\$ 70,00),

21 Faz parte do Fome Zero o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Construção de Cisternas, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e os Restaurantes Populares.

22 A Nota intitulada “Posição do MST sobre a inclusão de acampados no Bolsa Família” foi publicada em 16.05.2009 na Imprensa MST, imprensa@mst.org.br. Na nota o MST diz que embora defenda as políticas públicas emergenciais para atender as famílias de trabalhadores pobres do campo e da cidade, considera estas “políticas assistencialistas”, insuficientes, limitadas e não resolvem os problemas estruturais da sociedade brasileira, como a terra, educação, saúde e habitação. Propõem como medidas emergenciais alternativas o assentamento imediato de todos os acampados e a atualização dos índices de produtividade na avaliação das terras para a reforma agrária. Defende ainda uma Reforma Agrária Popular e a implantação de um programa de agroindústrias em todas as cooperativas de assentamentos para garantir alimentos e geração de renda para todas as famílias.

23 Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, Art. 4º.

mesmo não existindo crianças, adolescentes e jovens na família. Nesse caso, a família pode ter acesso ao benefício, independentemente da sua composição.

2. *Benefício Variável*, no valor de R\$ 22,00, destinado às famílias consideradas pobres (com renda per capita de até R\$ 140,00), com crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes e nutrizes. Cada família pode receber até o limite de três benefícios (R\$ 66,00).

3. *Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)* de R\$ 33,00, destinado a todas as famílias beneficiárias do PBF que tenham filhos de 16 e 17 anos freqüentando a escola. Cada família pode receber até o limite de dois benefícios (R\$ 66,00).

O Benefício Variável Jovem foi criado em 28 de dezembro de 2007 pela Medida Provisória 411, mas entrou em vigor a partir de março de 2008. Com isso ampliou-se a faixa etária de atendimento de 15 para 17 anos.

Assim, o valor mínimo pago às famílias é de R\$ 22,00 e o máximo de R\$ 200,00, variando de acordo com os critérios de elegibilidade, ou seja, a renda mensal per capita familiar e o número de crianças e adolescentes até 17 anos.

Como é possível observar há uma diferença entre o critério utilizado pelo PBF e os programas remanescentes para definir os valores referenciais para caracterizar a situação de pobreza das famílias. Nos programas anteriores o valor de referência era de $\frac{1}{2}$ salário mínimo nacional. O PBF desvinculou o valor de referência do salário mínimo, mantendo esta referência apenas para efeito de registro de famílias pobres no CadÚnico. Stein (2005, p. 337), ao analisar esta situação, observa que a mudança de parâmetro reduziu o corte de renda per capita exigido como critério de elegibilidade pelo PBF em relação aos programas anteriores, o que levou à redução do número de famílias com direito de acessar o benefício. O valor da renda familiar per capita fixado quando da implantação do PBF em R\$ 50,00 e R\$ 100,00 para acesso ao benefício básico e variável, respectivamente, equivaliam a menos que $\frac{1}{2}$ salário mínimo da época (R\$ 120,00).

Seguindo o raciocínio da autora, a Tabela 2 apresenta o que aconteceu ao longo do tempo, tendo em vista os ajustes nos valores de referência do programa e no Salário Mínimo Vigente (SMV). Verifica-se que esse valor utilizado para caracterizar a situação de pobreza das famílias manteve-se sempre abaixo de meio salário mínimo. Em média, o valor da renda exigida ao longo do período ficou em

torno de 16.3% do salário mínimo no caso da linha de “extrema pobreza” e em torno de 32.2% na linha de “pobreza”.

Tabela 1 - Evolução dos valores referenciais da linha de pobreza do PBF e do Salário Mínimo Nacional

Ano	SMV*	Linha Pobreza PBF			
		Extrema Pobreza	% SMV	Pobreza	% SMV
2003	240	50	20,8	100	41,6
2004	260	50	19,2	100	38,5
2005	300	50	16,6	100	33,3
2006	350	60	17,1	120	34,3
2007	380	60	15,8	120	31,6
2008	415	60	14,4	120	28,9
2009	465	60	12,9	120	25,8
2010	510	70	13,7	120	23,6

Fonte: MDS.

Nota: Tabela elaborada pela autora.

*Salário Mínimo Vigente.

Contudo cabe lembrar que mesmo com os últimos ajustes no salário mínimo nacional, considerado em alguns estudos como um dos fatores que vêm determinando a redução da pobreza no país (Pochmann, 2009 p. 9), este está muito aquém de atender às necessidades básicas das famílias brasileiras. Basta observar os valores definidos pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), calculados com base nas necessidades vitais de uma família composta de dois adultos e duas crianças. Tal cálculo tem como referência o conceito de Salário Mínimo prescrito na Constituição Federal Brasileira, a saber:

Salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo, vedada sua vinculação para qualquer fim" (CFB, capítulo II, Dos Direitos Sociais, artigo 7º, inciso IV).

Pelos cálculos do DIEESE, o Salário Mínimo Necessário (SMN), de acordo com os critérios legais seria de: R\$ 1.510,00 (2006); R\$ 1.797,56 (2007); R\$ 2.014,73 (2008) e R\$ 2.075,55 (2009).

Como já mencionado, no CadÚnico são cadastradas as famílias pobres com renda per capita de até meio salário mínimo, valor que atualmente corresponde à R\$ 232,50 (perfil CadÚnico)²⁴, e as famílias pobres com renda familiar de até R\$ 140,00 (perfil Bolsa Família).

Os valores de referência para a seleção das famílias beneficiárias que definem a linha de pobreza e de extrema pobreza, assim como os valores dos benefícios, sofreram ajustes ao longo do tempo, conforme consta das Tabelas 3 e 4. Tais ajustes, segundo o MDS, foram feitos com base em estudos e pesquisas oficiais.

O valor de R\$ 100,00 como limite de renda, estipulado a partir da criação do PBF para caracterizar a situação de pobreza, foi estabelecido com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 e o Censo de 2000, realizados pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE). Estas apontavam a existência de cerca de 11,2 milhões de famílias no país com renda per capita de até R\$ 100,00.

A revisão feita em 2006 teve como base estudos realizados pelo MDS e por consultores e técnicos do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e do IBGE, utilizando-se os dados da PNAD de 2004 e o Censo de 2000. O MDS informa que para o cálculo da renda, são somados os rendimentos brutos recebidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluídos os valores recebidos de outros programas de transferência de renda. O número de famílias pobres passa a ser estimado em 11,1 milhões em 2006, sendo que essa mesma estimativa foi mantida para o ano de 2007 e 2008 (BRASIL/MDS/Ascom).

Com o ajuste feito em abril de 2009, a estimativa de famílias consideradas pobres com base nos novos referenciais para caracterização da situação de pobreza passou a ser de 12,9 milhões. A correção foi baseada na variação do INPC entre abril de 2006 e dezembro de 2008. Foi introduzida a metodologia do IBGE de Mapas da Pobreza como parâmetro para definir as estimativas da população pobre, além de um coeficiente de vulnerabilidade que leva em consideração a instabilidade de renda da população pobre, calculado pelo IPEA com base na pesquisa mensal de emprego do IBGE (BRASIL/MDS/Ascom, 19/05/2009).

²⁴ O valor do salário mínimo (meio salário) registrado no CadÚnico em abril de 2009 continua sendo o de 2008 (R\$ 415,00).

Ainda de acordo com o anúncio do MDS em maio de 2009²⁵, as novas famílias seriam incluídas no programa, por etapas. Em maio de 2009, a meta era de inserir 382 mil famílias, em agosto 500 mil e em outubro mais 500 mil, com prioridade para os “bolsões de pobreza” das regiões metropolitanas (grandes centros urbanos), acrescentando-se assim mais 1,3 milhões de família ao PBF até outubro de 2009. A meta seria alcançar 12,9 milhões de famílias em 2.010. Com isso, a estimativa de gasto para o ano de 2009 com o pagamento de benefícios passou de R\$ 11,8 bilhões para R\$ 12,1 bilhões. Segundo a mesma matéria, 600 mil benefícios seriam destinados a famílias de bolsões de pobreza nas áreas urbanas, população de rua, quilombolas, indígenas e famílias de acampamentos da reforma agrária. O registro do número de famílias beneficiárias que consta no CadÚnico em dez de 2009 é de 12.3 milhões.

Tabela 2 - Ajustes nos valores de referência – 2003 – 2009

Linha de pobreza	Linha de pobreza extrema	Estimativa de famílias pobres	Legislação
R\$ 100,00	R\$ 50,00	11,2 milhões	Decr. 5.209 17/9/2004
R\$ 120,00	R\$ 60,00	11,1 milhões	Decr. 5.749 11/4/2006
R\$ 137,00	R\$ 69,00	12,9 milhões	Decr. 6.824 16/4/2009
R\$ 140,00	R\$ 70,00	12,9 milhões	Decr. 6.917 30/7/2009

Fonte: MDS, 2009.

Nota: Tabela elaborada pela autora.

Quanto aos benefícios, a primeira correção de aproximadamente 18%, foi feita em julho de 2007 com base na variação do INPC de outubro de 2003 a maio de 2007. O segundo reajuste médio foi de 8%, calculado de acordo com a variação do INPC entre junho de 2007 e maio de 2008. Segundo informes do MDS (Site, 2008), este último reajuste implicou um acréscimo nos investimentos de junho para julho de R\$ 67.1 milhões, ou seja, de R\$ 865.8 milhões para R\$ 932.9 milhões de reais.

No mês de março de 2008, quando se iniciou o pagamento do Benefício Variável Jovem (BVJ), que ampliou a faixa etária de 15 para 17 anos, o valor total do benefício podia chegar a R\$ 172,00. Em junho de 2008, com o reajuste dos

25 As informações mais recentes foram obtidas através de matéria veiculada pela assessoria de comunicação no site do MDS em 19 de maio de 2009. [Http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/noticias](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/noticias).

benefícios básico e variável o teto máximo passou para R\$ 182,00 (IPEA, nov. 2008, p. 65-66). Em julho de 2009 o Benefício Variável foi para R\$ 68,00 e o Benefício Básico para R\$ 22,00, ficando o teto máximo em R\$ 200,00.

Tabela 3 - Ajustes dos benefícios mensais – 2003-2009*

Benefício Básico	Benefício Variável	Legislação	Data de atualização
R\$ 50,00	R\$ 15,00 (limite até R\$ 45,00)	MP 132	20/10/2003
R\$ 58,00	R\$ 18,00 (limite até R\$ 54,00)	Decr. 6.157	16/7/2007
R\$ 62,00	R\$ 20,00 (limite até 60,00)	Decr. 6.491	26/6/2008
R\$ 68,00	R\$ 22,00 (limite até 66,00)	Decr. 6.917	30/7/2009

Fonte: Site MDS, 2009.

Nota: Tabela elaborada pela autora.

O mesmo estudo feito pelo IPEA informa que em dezembro de 2007 o programa atendia 11 milhões de famílias, com recursos em torno de R\$ 9,2 bilhões para pagamento dos benefícios, atingindo cerca de 14,9% do total de domicílios brasileiros. Atualmente, como demonstrado nos Quadros 2 e 3 elaborados pelo MDS, os benefícios podem variar de R\$ 22,00 a R\$ 200,00 de acordo com a renda mensal e o número de filhos.

Quadro 2 - Famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 68,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 90,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 112,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 134,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 101,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 123,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 145,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 167,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 134,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 156,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 178,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 200,00

Fonte e elaboração: MDS.

Quadro 3 - Famílias com renda familiar mensal de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 por pessoa

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 22,00
2	0	2 variáveis	R\$ 44,00
3	0	3 variáveis	R\$ 66,00
0	1	1 BVJ	R\$ 33,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 55,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 77,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 99,00
0	2	2 BVJ	R\$ 66,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 88,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 110,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 132,00

Fonte e elaboração: MDS/Abril 2010.

2.3.4 Metas de atendimento e investimentos

O crescimento do número de famílias beneficiárias e dos recursos envolvidos desde a criação do programa em 2003 até dezembro de 2009 foi de aproximadamente 242% e 278%, respectivamente, como pode ser observado pelos dados da Tabela 4. O CadÚnico registrou em dezembro de 2009 um total de 12.3 milhões de famílias beneficiárias.

Tabela 4 - Evolução do atendimento e dos recursos transferidos - 2003-2009

Ano	Famílias beneficiárias (Milhão)	Recursos (Bilhão)
2003	3.6	3.2
2004	6.5	3.7
2005	8.7	5.6
2006	10.9	7.5
2007	11.0	8.9
2008	10.5	10.6
2009	12.3	12.1 (previsão)

Fonte: MDS/SAGI/Matriz de Informação Social. Acesso em: 28 de maio de 2009.

Esse expressivo crescimento de metas e de recursos revela a prioridade que vem sendo atribuída pelo Governo ao PBF. Em avaliação feita pelo IPEA (2008, p. 66-67) sobre a distribuição dos recursos na execução orçamentária do MDS em 2007, o PBF teve o segundo maior recurso entre os programas do MDS: 9,2 bilhões, 37,4% do total do orçamento executado que foi de 24,5 bilhões. O programa com maior recurso foi o BPC, 13,3 bilhões, 54,3% do orçamento total, cuja cobertura ultrapassou 2.6 milhões de pessoas.

De acordo com Stein (2007, p.332-333), o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial tem sido fundamental para o crescimento e ampliação das metas do programa. Informa que em junho de 2004, o Banco Mundial aprovou um empréstimo no valor de US\$ 572,2 milhões para o período de 2004-2006 e outro de US\$ 520,2 milhões para o período 2007-2008. O Banco Mundial orienta-se por uma Estratégia de Assistência ao País (EAP) que, além de empréstimos, envolve o apoio e aconselhamento técnico aos programas sociais, abrangendo estudos, pesquisas, elaboração de mapas da pobreza, CadÚnico, sistemas de avaliação e monitoramento, entre outros. Os recursos financiados pelo BID foram de US\$ 983,4 milhões para as transferências condicionadas e de US\$ 15,7 milhões para suporte institucional do PBF.

Os últimos dados disponíveis no CadÚnico registravam um total de 19.288.559 famílias cadastradas; 15.640.339 com renda mensal per capita de até R\$ 140,00 (Perfil Bolsa Família); 18.212.372 com renda mensal *per capita* de até R\$ 232,50 (meio salário mínimo de 2008), Perfil Cadastro Único. Nesse último dado estão incluídas as famílias cadastradas no Perfil Bolsa Família. Estas informações têm como referência a data de 31/12/2009. O número de famílias beneficiárias do Programa registrado nesta última data foi de 12.370.915.

As estimativas feitas pelo IBGE para 2008, com base nos dados da PNAD de 2006, são de 12.995.195 famílias com renda *per capita* familiar de até R\$ 140,00 e de 22.231.788 famílias com renda familiar per capita de até meio salário mínimo.

Assim, considerando o número de famílias cadastradas com renda de até R\$ 140,00 em 31/01/2009 em relação ao número de famílias beneficiárias em dezembro de 2009, verifica-se que ficaram de fora da cobertura mais de 3 milhões de famílias. Se considerada a estimativa do IBGE de famílias pobres com renda de até R\$ 232,50, foram excluídas do benefício 5.8 milhões de famílias. Isso significa

que, além da linha de pobreza adotada como critério de acesso ao programa ser baixa, deixando de fora da cobertura parcela significativa da população pobre (com renda de até meio salário mínimo per capita), o programa não tem conseguido sequer atingir todo o público ao qual pretende atender, segundo o critério de renda estabelecido para o acesso.

Inicialmente a implantação do programa foi priorizada nos municípios de até 30 mil habitantes, nos estados da região nordeste e entre as famílias que não recebiam benefícios de outros programas de distribuição de renda do governo. Ao final de 2005 o programa já estava presente em todos os municípios brasileiros.

2.3.5 As contrapartidas exigidas das famílias

A transferência do benefício está condicionada ao cumprimento por parte das famílias das seguintes exigências: a) manutenção dos filhos de 6 a 17 anos de idade matriculados na escola, com frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal; b) manutenção dos cuidados com a saúde básica de gestantes, nutrízes e crianças de 0 até 7 anos, implicando o cumprimento do calendário da vacinação das crianças, exames pré e pós-natal das gestantes e das mães em período de amamentação, vigilância alimentar e nutricional de crianças de até 7 anos.

De acordo com o Decreto de regulamentação do PBF (Decreto 5.209, 17/09/2004), as condicionalidades são vistas como estratégias de participação das famílias no processo educacional e nos programas de saúde, com o objetivo de promover a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social. Cumpre papel como estratégia de gestão compartilhada entre as políticas setoriais possibilitando a intersetorialidade de ações.

O texto a seguir expressa a visão do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) a respeito do papel atribuído às condicionalidades do programa. Estas são entendidas como ações complementares ao benefício monetário, na perspectiva de que as famílias, ao cumprirem tais exigências, contribuam com o processo de ruptura do “ciclo da pobreza entre gerações” e com a superação da vulnerabilidade e pobreza que afetam suas vidas no presente. Em especial a educação é vista como um componente estratégico para o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza entre gerações.

[...] O Programa Bolsa Família pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza [...] (BRASIL, MDS, 2008).

Tal pressuposto reflete a lógica e o conteúdo do PBF no que se refere à sua estratégia de enfrentamento à pobreza. Silva (2008, p. 201-202) destacou essa característica como uma questão central, pois ela expressa a estratégia através da qual se pretende superar a pobreza. Acredita-se, que com a transferência de um recurso monetário à família que se encontra abaixo da linha da pobreza, condicionado principalmente à manutenção das crianças na escola, é possível amenizar a pobreza no curto prazo e superá-la no longo prazo. Está subjacente a esta proposta a idéia de que a elevação do nível de educação das crianças criaria condições e oportunidades para as novas gerações se inserirem futuramente no mercado de trabalho, interrompendo assim o ciclo de reprodução da pobreza. O repasse monetário corresponderia a uma política de caráter compensatório, que articulada a políticas de caráter estruturante (educação, saúde, trabalho e renda), levaria à superação da pobreza e da vulnerabilidade.

2.3.6 O modelo de gestão

A implementação do PBF prevê a gestão descentralizada e compartilhada entre as três esferas de governo. Ao município compete: coordenar o PBF em sua circunscrição, designando inclusive um gestor para este fim; garantir apoio técnico-institucional; fazer o cadastramento das famílias; identificar as famílias que se enquadram nos critérios do programa; garantir a oferta dos serviços complementares de saúde, educação e assistência social. Além disso, assume o compromisso, através de Termo de Adesão, de constituir comitê ou conselho municipal para exercício do controle social²⁶. Ao Estado cabe o papel de coordenar o desenvolvimento do PBF nos municípios inseridos no âmbito de seu território, garantindo o suporte técnico-institucional necessário ao seu desenvolvimento. No

²⁶ Embora esteja previsto a formação de um comitê específico para esse fim, a função de controle, fiscalização e avaliação também pode ser exercida através de outros conselhos municipais já existentes como: Conselho da criança e do adolescente, Conselho da assistência social, Comitê gestor do Fome Zero, Conselho da cidade.

nível do Governo Federal, a coordenação do programa é de competência do Ministério de Desenvolvimento Social, através da sua Secretaria de Renda da Cidadania. Quando o PBF foi instituído, sua gestão era feita por um órgão colegiado de assessoramento vinculado diretamente ao Gabinete do Presidente da República.

No âmbito do MDS foi constituído o Conselho Gestor do Programa Bolsa Família – CGPBF, de caráter deliberativo, composto por representantes dos Ministérios de Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, Casa Civil e pela Caixa Econômica Federal. A Caixa Econômica Federal é o Agente Operador do programa, responsável por viabilizar a entrega do benefício, emitir o Cartão Magnético, divulgar o calendário de pagamento. De acordo com o regulamento, o pagamento do benefício é feito preferencialmente à mulher.

Para o acompanhamento do desempenho dos estados e municípios na implementação do PBF foi instituído o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) através da Portaria GM/MDS, N. 148/06. O IGD é composto pelas seguintes taxas: Taxa de cadastros válidos; Taxa de cadastros atualizados; Taxa de acompanhamento da agenda de saúde; Taxa de acompanhamento da frequência escolar. É com base no IGD que os recursos federais para apoiar a gestão descentralizada são calculados e transferidos aos Estados e municípios. O valor do IGD varia entre 0 e 1. Para receber os recursos, o município deve atingir um valor mínimo de 0,55 no IGD e de 0,2 em cada uma das taxas, além de ter oficializado adesão ao programa.

No próximo capítulo será feita uma revisão da bibliografia sobre o Programa Bolsa Família (PBF) com o objetivo de verificar na literatura brasileira o atual estágio do conhecimento acumulado sobre o programa. A partir da sistematização das informações pretende-se obter como resultado o dimensionamento do volume da produção e uma caracterização do seu conteúdo.

3 A PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DE 2004 A 2009

Neste capítulo é feita uma síntese sobre a produção de estudos, pesquisas e análises sobre o Programa Bolsa Família (PBF) no campo acadêmico, incluindo-se algumas obras técnicas e pesquisas empíricas produzidas por especialistas e institutos de pesquisa como o IPEA, IBASE, Instituto Polis. A sistematização das informações obtidas contempla tanto o dimensionamento quantitativo da produção, como a caracterização do seu conteúdo, tendo como base os temas abordados, os objetivos e os focos principais das análises.

3.1 Panorama geral sobre o volume da produção

Uma idéia-síntese sobre a dimensão quantitativa dos trabalhos produzidos sobre o Programa Bolsa Família no período pesquisado (2004-2009) pode ser visualizada no Gráfico 1. A primeira observação que merece destaque diz respeito à imensa quantidade de trabalhos com foco no PBF. Foram identificadas 139 produções, sendo 77 relativas a teses e dissertações (59% do total), 31 artigos publicados em periódicos (25% do total), 09 textos do IPEA, 07 pesquisas de avaliação e 02 livros, 03 artigos de livro e 01 capítulo de livro.

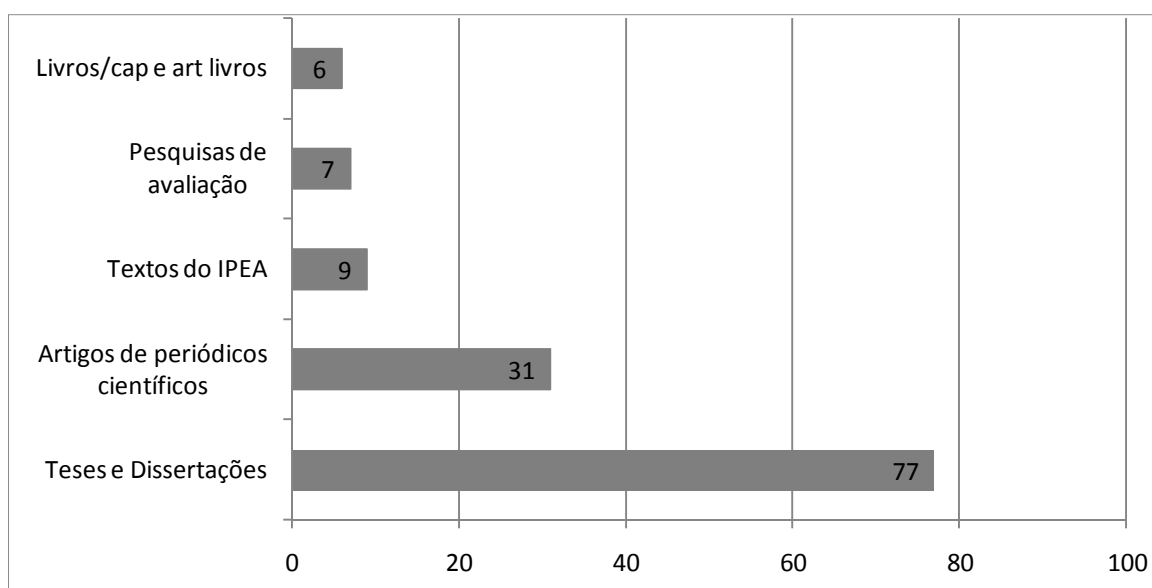


Gráfico 1 - Produções sobre o PBF por tipo de fontes – 2004-2009

Nota: Gráfico elaborado pela autora

Para se ter a dimensão do que esse volume de trabalhos representa basta fazer uma comparação com as produções verificadas em outros estudos recentes abrangendo mais de duas décadas (1985-2008) sobre temas extremamente relevantes como: 1) Controle Social da Política de Assistência Social (Ferraz et al): 114 trabalhos; 2) Financiamento da Política de Assistência Social (Silva): 64 trabalhos; 3) Controle Social na Saúde (Garcia): 176 trabalhos; 4) Gestão da Assistência Social (Gomes; Abreu): 321 trabalhos²⁷.

Tabela 5 - Comparação entre as produções sobre o PBF e outros estudos

Fontes	PBF	Controle Social/AS	Financiamento/A S*	Gestão/AS	Controle Social Saúde
1. Teses/dissert.	77	85	10	-	33
2. Artigos	31	16	15	115	86
3. Livros/cap./art.	6	7	6	35	15
4. Textos do Ipea	9	-	9	32	-
5. Pesquisas aval.	7	-	-	-	-
6. ONGs	-	6	-	11	-
7. Publ. MS	-	-	-	-	32
8. Leis/resoluções	-	-	-	-	10
9. Anais Congr.	-	-	24	128	-
Total	139	114	64	321	176

*No texto original aparecem apenas os percentuais de participação de cada fonte bibliográfica, a conversão em números absolutos foi feita pela autora.

Nota: Tabela elaborado pela autora.

A evolução temporal sobre a produção, de acordo com os tipos de fontes, retratada na organização dos dados no Gráfico 2, indicam que nos dois primeiros anos de implantação do PBF (2004/2005) esta foi inexpressiva: (02 artigos e 04 teses e dissertações), como era de se esperar. Em 2006 mais que duplicou (14 trabalhos), destes, 10 teses e dissertações. O ápice da produção ocorreu em 2007 com 46 publicações, mantendo patamar elevado em 2008 (41). Contribuiu para o aumento geral da produção no ano de 2007 tanto a quantidade de artigos publicados em periódicos científicos que aumentou de 02 para 14 de 2006 para 2007²⁸, quanto a publicação de 05 pesquisas de avaliação realizadas pelo

27 Esses trabalhos fazem parte da Pesquisa sobre o “Sistema de proteção social cubano e brasileiro”, apoiado pelo CNPQ.

28 A Revista Katálisis, em seu v. 10, n. 1 de jan.-jun. de 2007 publicou 07 artigos sobre a política social do Governo Lula discutindo principalmente o PBF e a transferência de renda. O periódico Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, n. 6 no mesmo ano publicou 06 artigos sobre o PBF.

MDS/SAGI através de instituições e especialistas contratados²⁹. Em 2009 reduziram-se à metade em relação a 2008 (23 trabalhos). Observa-se que o maior adensamento ocorreu nos dois primeiros anos do segundo mandato do Governo Lula (2007-2008), concentrando-se no período 67% do total da produção.

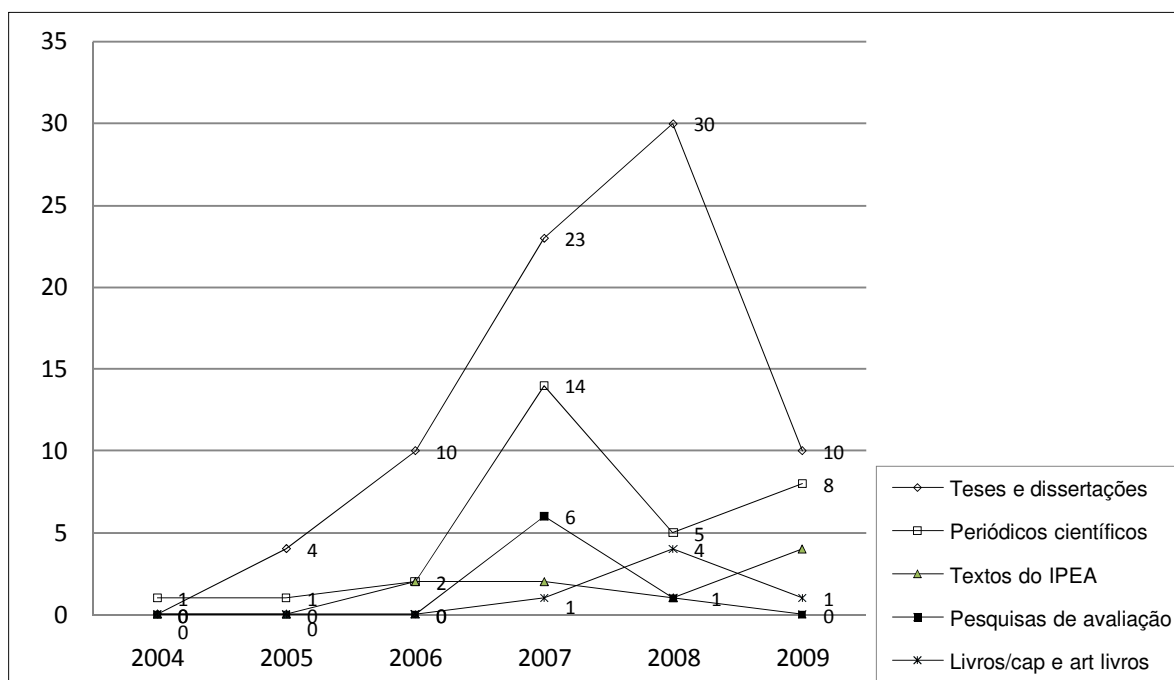


Gráfico 2 – Evolução da produção sobre o PBF - 2004-2009

Nota: gráfico elaborado pela autora.

29 Tais pesquisas, de abrangência nacional, concluídas até 2006, tiveram como objetivo avaliar os seguintes aspectos associados ao PBF: 1) Impactos sobre o consumo familiar; trabalho; antropometria. 2) Percepção dos beneficiários sobre a melhoria de suas condições de vida e mensuração do grau de conhecimento dos beneficiários sobre o programa. 3) Percepção dos beneficiários sobre o impacto do PBF na qualidade de vida das famílias, com foco na segurança alimentar e nutricional. 4) Avaliação da importância das transferências de recursos do PBF nos municípios brasileiros vis-à-vis os recursos de outras transferências governamentais. 5) Investigação sobre os efeitos do PBF sobre as condições sociais das mulheres beneficiárias, em particular, nas desigualdades de gênero nos espaços domésticos e públicos.

3.2 Dimensionamento e caracterização da produção

3.2.1 Teses e dissertações

Mais de 50% dos trabalhos de teses e dissertações (40) foram desenvolvidos a partir de estudos de casos, e destes, a maioria absoluta (37) refere-se à implementação do PBF nos municípios. Poucos investigaram o programa em âmbito de Estado (03) e de micro-região (01). Alguns pesquisaram grupos de usuários de um bairro ou vinculados ao Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

Destacam-se os estudos sobre “resultados e impactos” do programa nas condições de vida das famílias beneficiárias (45% das produções), enfocando várias dimensões: fome; pobreza; desigualdade; exclusão social; distribuição de renda; consumo de bens e serviços; educação; trabalho; trabalho infantil; saúde; segurança alimentar e nutricional; desigualdade de gênero; vulnerabilidade. Trazem informações importantes sobre a repercussão das ações do programa nas realidades locais, revelando particularidades da sua implementação face às diversidades de cada município. A maioria corrobora o que as pesquisas de abrangência nacional de avaliação vêm identificando a respeito das melhorias na vida das famílias: aumento do consumo, sobretudo de alimentos, remédios, material escolar, vestuário; redução da fome³⁰; aumento do índice de frequência de crianças na escola; melhoria nas condições de saúde de crianças e gestantes; melhoria nas condições de vida das mulheres.

Por outro lado, pesquisas como a do IBASE (2007) que avaliou a repercussão do PBF na segurança alimentar e nutricional³¹ informa que apesar do aumento declarado no consumo de alimentos, parcela significativa dos beneficiários, 21%, representando 2,3 milhões de famílias, encontra-se em situação de “insegurança alimentar grave” (fome entre adultos e/ou crianças da família); outros 34%, ou, 3,8 milhões de famílias, estão em situação de “insegurança

30 Pesquisa realizada pelo IBASE apurou os seguintes resultados no que se refere aos gastos com o benefício, declarados pelas famílias: Alimentação (87%), sendo que no Nordeste chega a 91% enquanto no Sul a 73%); 2. Material escolar – 46% (no Norte chega a 63,5% enquanto no Nordeste a 40%); 3. Vestuário – 37%; 4. Remédios – 22%; 5. Gás – 10%; 6. Luz – 6%; 7. Tratamento médico – 2%; 8. Água – 1%; 9. Outras opções – menos de 1% (IBASE, 2008, p. 5).

31 O IBASE adota o seguinte conceito de “segurança alimentar e nutricional”: “[...] em sua definição mínima, consiste na realização do direito de todas as pessoas ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente (IBASE, 2008, p.5)”.

alimentar moderada” (restrição na quantidade de alimentos na família). Apresentam “insegurança alimentar leve” (quando não há falta de alimentos, mas preocupação em relação ao consumo no futuro), 28%, ou, 3,1 milhões de famílias. Somente 17% (1,9 milhão de famílias) estão em situação de segurança alimentar e nutricional.

As repercussões positivas na condição de vida das mulheres, dimensão importante já que em torno de 94% dos benefícios são transferidos diretamente às mulheres, também é problematizada. O recebimento do recurso pela mulher pode lhe conferir mais visibilidade como consumidora, reforçando sua autoridade no espaço doméstico, mas isto é decorrente muito mais do aumento relativo do seu poder de compra do que de mudanças substantivas na qualidade das relações de gênero. Na percepção das próprias mulheres, receber o benefício significa a expansão da “maternagem”, ou seja, o reforço do seu papel de cuidar dos filhos (AGENDE; NEPEM, 2007, p. 19). Isso acaba por reforçar a predominância da cultura machista e patriarcalista, ao invés de contribuir para a sua desconstrução.

Assim, se as pesquisas empíricas de avaliação realizadas pelo MDS e alguns outros estudos trazem à tona dados da realidade que evidenciam efeitos positivos sobre as condições imediatas de vida das famílias em condições de pobreza extrema, revelando inclusive outras potencialidades do PBF, na medida em que as análises vão se aprofundando e ganhando complexidade teórica e conceitual, abarcando outras categorias de análise e situando-se no contexto mais amplo da realidade do país e de suas políticas sociais, as contradições, problemas e limitações que o programa traz vão ficando mais evidentes.

Isso se traduz na problematização que é feita principalmente em trabalhos que buscam refletir aspectos ligados ao conteúdo do PBF – objetivos, concepção, diretrizes, pressupostos, fundamentos – assim como a sua relação com o conjunto das políticas sociais do Governo Lula e o neoliberalismo, face aos problemas ligados ao processo de sua implementação. Nesse caso, as categorias teóricas de análise mais encontradas são: necessidades humanas, pobreza, desigualdade, cidadania, direito social, justiça social, assistência social, proteção social, seguridade social, inclusão/exclusão, controle social, emancipação, autonomização, família, focalização, desenvolvimento local, questão social, condicionalidades, renda básica, transferência de renda.

Cabe registrar a quantidade expressiva de trabalhos sobre “gestão” do PBF, com ênfase na análise sobre o processo de sua implementação nos municípios,

enfocando aspectos como: descentralização, condições estruturais e institucionais para a sua operacionalização, inter-setorialidade, integração e articulação com outras ações complementares, controle social, condicionalidades, unificação, focalização.

São constatadas inúmeras dificuldades relacionadas à execução/operacionalização do PBF em âmbito municipal, sendo as mais comuns: insuficiência de infra-estrutura, sobretudo de pessoal e equipamentos, gestão centrada no Cadastro Único (equipes voltadas exclusivamente para cadastramento, atualização de dados) e no acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Algumas abordagens a respeito da gestão parecem refletir, no âmbito da literatura, uma influência da centralidade dada pelo programa em nível federal à dimensão administrativa-gerencial que se traduz: na valorização de investimentos em tecnologias de banco de dados para identificar, localizar e classificar os pobres; na produção de indicadores de acompanhamento e avaliação de desempenho dos municípios com a instituição do Índice de Gestão Descentralizada (IGD); na realização de pesquisas para avaliar os impactos sobre as famílias beneficiárias; nos estudos técnicos para medir o grau de focalização do programa nos pobres. “Há uma verdadeira febre estatística e tecnocrática para a otimização dos recursos financeiros, humanos e materiais que compõe o fluxo da política social, em busca da combinação entre eficiência, eficácia e efetividade” (Bhering, 2008, p. 164).

Assim, essa diretriz verticalizada e burocratizada da descentralização esbarra na realidade concreta verificada pelas pesquisas na maioria dos municípios, que é de imensa fragilidade institucional, sobretudo em se tratando de estruturas e recursos humanos.

Os estudos chamam também atenção para as debilidades dos mecanismos de participação e controle social sobre o programa e demais políticas sociais. Tais limitações são atribuídas tanto às dificuldades organizativas e políticas atuais dos movimentos populares, como à ausência de tradição político-organizativa dos segmentos diretamente beneficiados pelo programa. Outra razão está associada à escassez de experiências de governos municipais que tenham como opção política estratégica um modelo de gestão de caráter democrático, sustentado efetivamente na participação popular. Essa situação faz com que os poucos gestores e técnicos disponíveis envolvam-se exclusivamente nas atividades-meio, ligadas ao controle

burocrático-administrativo, em detrimento de atividades finalísticas de natureza técnica mais qualificadas como as sócio-políticas-educativas, formativas e participativas.

A citação de alguns exemplos de teses e dissertações mais voltadas para essa perspectiva “técnico-gerencial”, bem como das áreas do conhecimento às quais estão ligadas, podem ilustrar melhor o que se quer afirmar: 1) Aplicação da estatística multivariada na análise de obrigações condicionais do PBF, dissertação de mestrado em métodos numéricos em engenharia; 2) Alocação dos recursos e eficiência na gestão do PBF, mestrado em administração; 3) Sistema de controle dos gastos públicos do governo federal: uma ênfase no PBF, mestrado em controladoria e contabilidade; 4) Sistemática de avaliação para aplicação em municípios que implantaram o PBF, doutorado em Serviço Social; 5) Análise de focalização e sua aplicação para o caso do PBF tendo em vista a melhora da eficiência do PBF e a redução de desperdícios de recursos, doutorado em economia. 6) Gestão e governança em redes, mestrado em ciência política.

Constatou-se a existência de uma imensa diversificação de áreas do conhecimento envolvidas na produção de teses e dissertações sobre o PBF: serviço social (13); economia (8); política social (6); administração (4); nutrição (4); educação (4); saúde pública (3); políticas públicas (3); sociologia e direito (3); geografia (2); direito (2); ciências sociais (2); ciências políticas (2); psicologia (2); comunicação social e jornalismo (2). Inúmeras outras áreas comparecem com apenas 01 trabalho: antropologia, economia doméstica, desenvolvimento urbano e regional etc.

Um aspecto curioso que chama a atenção é o empenho de estudiosos ligados a algumas áreas do conhecimento que em tese não teriam afinidades e nem interesse em pesquisar um programa como o Bolsa Família: engenharia da produção; métodos numéricos em engenharia; teoria literária e crítica da cultura; demografia; controladoria e contabilidade.

3.2.2 Artigos de periódicos científicos

Foram identificados 31 artigos publicados em revistas científicas. Até 2006 as publicações foram mínimas: 2004 (1); 2005 (1); 2006 (2). Em 2007 ocorreu a maior concentração com 14 artigos, destes, 7 foram publicados na Revista

Katálysis, v. 10, n. 1, jan./jun. e 6 na Revista Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, n. 6. Em 2008 houve redução (5). Em 2009 foram 8 artigos, destes, 3 na Revista Ciência & Saúde Coletiva, v. 10, n. 1 de jan./jun.

Além das duas revistas mencionados foram publicados artigos nos seguintes periódicos: Opinião Pública (2); Revista de Economia Política (2); Cadernos de Pesquisa (1); Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos (1); Novos Estudos Cebrap (1); Lua Nova (1); Dados (1); Revista de Economia Contemporânea (1); Estudos Econômicos (1); Revista de Administração Contemporânea (1); Saúde e Sociedade (1); IV e V Colóquios Latino Americanos de Economistas Políticos (2).

O PBF nos referidos artigos foi analisado em articulação com uma variedade grande de temas como: pobreza; desigualdade; segurança alimentar e nutricional; cidadania; condicionalidades; educação; saúde; gasto social; renda básica de cidadania; renda mínima; eleições presidenciais 2006 (3); populismo; marketing político; neoliberalismo; ajuste fiscal; trabalho; assistência social; universalismo/focalização; direitos/justiça distributiva/democracia; descentralização administrativa; participação/controle social; proteção social (3).

As iniciativas da Revista Katálysis e da Revista Ciência & Saúde Coletiva de reunir um volume expressivo de artigos concentrados em uma de suas publicações de 2007 forneceu um quadro representativo importante sobre o “estado das artes” do PBF.

As publicações veiculadas pela Revista Katálysis tiveram como eixo editorial o futuro das políticas sociais do governo Lula. Assim, a maioria das análises sobre o PBF estão balizadas por um balanço crítico mais geral das políticas sociais adotadas pelo atual governo durante o seu primeiro mandato (2003-2006), apontando suas principais tendências e perspectivas para o segundo mandato. Uma das questões centrais norteadoras do debate incidiu sobre a perspectiva das políticas sociais virem a se constituir ou não em estratégias que contribuam para o crescimento econômico e para a redução das desigualdades no país, face a permanência das atuais políticas macroeconômicas e sociais.

A abordagem da temática se desdobrou em análises sobre diversos aspectos e dimensões da política social vigente, sendo que alguns artigos trataram temas mais gerais e outros mais focalizados. O PBF é abordado em todos os trabalhos, sendo que em alguns é tratado como objeto central da análise e em

outros como um dos elementos-chave para se compreender a política social do atual governo.

Frente à importância dessas publicações da Revista *Katálysis* e à riqueza das questões abordadas, a seguir será feita uma breve resenha sobre o conteúdo de alguns destes artigos.

Artigo 1: analisa as potencialidades e limites do PBF para combater a pobreza, promover inclusão social e inovar o padrão de intervenção do Estado na política social. A análise é centrada na problematização de alguns eixos que fazem parte do desenho do programa: o foco na família e as condições de acesso; condicionalidades; descentralização; intersectorialidade e controle social (Senna et al).

Artigo 2: situa o PBF no contexto das políticas compensatórias de viés neoliberal que se tornaram hegemônicas nos últimos anos. Demonstra os efeitos perversos na subjetividade dos trabalhadores, provocados pelo desemprego prolongado e conseqüente dependência de programas sociais e de “ajuda”. Revela os constrangimentos e incorformidade provocados por essa condição. Considera que programas como o Bolsa Família, ao reforçarem a dependência e a submissão, contribuem para dificultar o auto-reconhecimento deste segmento como parte integrante da classe trabalhadora. Com isso ajuda a retardar o processo de construção da sua identidade de classe e a perspectiva de sua constituição enquanto sujeitos-coletivo da sua emancipação social e política (GRAZIA, 2007, p. 75).

Artigo 3: faz análise crítica do PBF a partir de uma perspectiva da comunicação utilizando-se de matérias veiculadas em jornal, posicionamentos oficiais e de especialistas, concluindo que há ausência de referencial conceitual e “uma aparente “esquizofrenia” nos referenciais “filosóficos” que norteiam as políticas sociais do governo Lula, sugerindo que a solução escolhida (PBF) foi uma resposta conjuntural a uma demanda de marketing governamental, estratégico para reconquistar o apoio de segmentos da classe média e adesão dos segmentos mais pobres. [...]” (Moura, 2007, p. 121).

Artigo 4: busca identificar continuidades e mudanças no sistema de proteção social durante o governo Lula. Identifica e caracteriza as mudanças ocorridas na saúde, previdência e assistência desde a Constituição Federal CF/88, chamando a atenção para a continuidade do processo de desfinanciamento da saúde pública e

expansão da saúde privada, da reforma previdenciária de 2003 que reduziu direitos ligados às aposentadorias dos servidores públicos favorecendo a expansão dos fundos de pensão privados. No campo da assistência social faz uma caracterização do Fome Zero e do PBF salientando as contradições e limitações deste último. Um aspecto importante lembrado no texto é o propósito de que a garantia de renda propiciada pelo PBF substitua o sistema de proteção social atualmente existente, ao invés de complementá-lo. Identifica como avanço as medidas para viabilizar a implantação do Sistema Único de assistência Social (SUAS). Considera enfim que o Governo Lula está marcado por uma tensa disputa entre continuismo e mudança, exigindo taticamente uma ação concentrada por dentro e por fora do governo em torno da redução da desigualdade, da autonomia e organização política do povo (FREITAS, 2007).

Artigo 5: apresenta as principais características dos três programas de renda mínima instituídos por lei no Brasil: o primeiro aprovado no Governo de FHC que previa apoio aos municípios para criar programas de renda mínima; o segundo criado pelo Governo Lula (PBF) e o terceiro, de Renda Básica de Cidadania (RBC), proposto pelo senador Eduardo Suplicy, aprovado durante o Governo Lula. A análise do conteúdo desses projetos é balizada pelo debate em torno da “renda básica universal incondicional” tendo como referência os argumentos de Philippe Van Parijs. “O argumento central é de que no governo Lula tem prevalecido políticas de cunho focalizado em detrimento das universalizantes” (DINIZ, 2007).

Artigo 6: analisa várias iniciativas que vêm sendo implementadas pelo governo Lula na área social, incluindo o PBF, demonstrando que estas medidas estão em sintonia com a política econômica que privilegia o capital financeiro. Elas evidenciam a tendência de transformação da “proteção social garantida pelo Estado em uma proteção de mínimos [...]”. Isso é demonstrado a partir da análise da reforma da previdência que restringiu direitos dos funcionários, favorecendo a expansão dos fundos de pensão; nas tentativas de redução do orçamento do SUS; na redução do rendimento médio real dos ocupados e na continuidade da concentração dos trabalhadores ocupados nas faixas de renda mais baixas. Essas medidas decorrem de uma política fiscal restritiva baseada na manutenção de mecanismos tais como a Desvinculação de Receitas da União (DRU) que garante a obtenção de elevados superávits primários. Quanto ao PBF os autores identificam avanços em relação aos programas anteriores tais como a ampliação da cobertura

e a introdução de um benefício fixo, independente da existência de filhos em idade escolar na família. Assinala sua importância para a melhoria das condições de vida das famílias e para a renda dos municípios, sobretudo dos mais pobres. Quanto aos problemas identificados no programa, ressalta o fato deste não se constituir em direito e os critérios restritivos de acesso – o baixo corte de renda que não considera sequer o parâmetro do salário mínimo. Chama atenção também para o fato do governo Lula não ter alterado os fatores determinantes da concentração de renda e de patrimônio, o que só pode resultar em uma eterna manutenção das políticas compensatórias (MARQUES; MENDES, 2007).

Artigo 7: busca apreender o conteúdo e significado político-econômico da política social do governo Lula a partir do PBF e outras iniciativas. Este é identificado como elemento central e definidor da política social deste governo em termos político e simbólico. Assim a análise está focada na natureza e nas principais características da política social. Traz elementos e argumentos que tornam evidentes a relação de continuidade e aprofundamento da política econômica liberal-ortodoxa praticada pelo governo de FHC. Demonstra que a política social adotada está em plena sintonia com os fundamentos desta política econômica. Ambas estão orientadas e unificadas em torno da mesma lógica que rege o capital financeiro: volatilidade e flexibilidade. Combina precarização e flexibilidade do trabalho no plano econômico com políticas sociais focalizadas e flexíveis de combate à pobreza. Dá ênfase ao caráter focalizado das políticas sociais, que, no contexto do ajuste fiscal, sustentado em superávits fiscais primários, passou a se constituir na modalidade mais funcional a essa modalidade de política macroeconômica. Essas duas questões combinadas transformam-se em estratégias eficientes para fragmentar e dividir a classe trabalhadora, enfraquecendo suas lutas e organização. Os gastos sociais com políticas que poderiam ter maior repercussão estrutural no combate à pobreza e às desigualdades (saúde, educação, habitação e saneamento) foram reduzidos, com exceção da assistência que teve participação aumentada no orçamento (2000-2005) (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007). Na visão dos autores, o PBF se constitui numa política assistencialista e clientelista, pois funcionaliza a pobreza, mantendo o seu público-alvo em estado de insegurança, indigência e dependência. O fato desse público não ter uma tradição de organização e de luta por seus direitos facilita a sua manipulação política (Druck; Filgueiras, 2007, 30 e 31). Ainda sobre

as características do PBF argumentam: “[...] o programa não se configura como renda mínima, pois além de não ser universal, também não é constitucional e nem seu valor guarda relação com as necessidades mínimas reais de sobrevivência da família e das pessoas [...]” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007. P. 31).

Os artigos (6) sobre o PBF reunidos no periódico *Ciência & Saúde Coletiva* de 2007, v. 12, n. 6 estão mais voltados para a análise dos processos de formulação de programas de transferência condicionada de renda. A intersectorialidade entre programas de saúde, educação, segurança alimentar, assistência e inserção ocupacional foi uma das principais questões problematizada tendo como referência a equidade e justiça social. As análises articularam a discussão sobre a transferência condicionada de renda à várias temáticas relevantes: concepção de contrapartidas, segurança alimentar e nutricional, gestão local, renda básica de cidadania, potencialidades e limites do PBF no combate à pobreza e inclusão social.

Destaca-se um artigo sobre “gasto social”, no qual a autora demonstra estar havendo um crescimento progressivo, sistemático e expressivo do gasto com benefícios monetários não-contributivos em contraposição aos gastos per capita com serviços públicos de caráter universal (educação, saneamento básico, habitação). Conclui que o modelo de combate à pobreza vigente concentrado em programas focalizados não equaciona o problema da desigualdade social (Lavinias, 2007).

Outro tema analisado em artigo foi a concepção de contrapartidas no desenho do PBF a partir do debate teórico que sustenta as várias propostas de renda mínima, explicitando os argumentos contrários e favoráveis à transferência condicionada de renda. Na base desses argumentos está a questão do direito social, associado ou não às condicionalidades e apresentados de acordo com os diferentes pontos de vista.

Cabe registrar que esse ponto tem suscitado intensas polêmicas. Os que rejeitam as contrapartidas argumentam que esta exigência fere princípios do direito de cidadania, que é incondicional. No entendimento de quem as defendem, estas constituem-se em estratégia para o acesso às políticas sociais básicas e caminho

para operar rupturas no ciclo geracional da pobreza³². Há ainda um agravante apontado em pesquisas: grande parte dos municípios não dispõe de uma rede de serviços sociais básicos de qualidade (saúde, educação e outros) e em quantidade suficiente para atender às necessidades de toda a população, incluindo, é óbvio, as famílias beneficiárias do PBF (SILVA, 2008, p. 120).

Os artigos publicados nos demais periódicos, embora tenham abordado temas bastante variados, tenderam a privilegiar alguns como: 1) a questão político-eleitoral (04 artigos), avaliando impactos eleitorais do PBF e a configuração de um “novo populismo”; 2) a focalização e universalização; 3) a problematização sobre a pobreza, abordando o conceito adotado nos programas, sua origem e suas causas estruturais; 4) as possibilidades e limites da transferência condicionada de renda no enfrentamento da pobreza e da desigualdade.

3.2.3 Livros, artigos e capítulos de livros

A produção encontrada foi relativamente pequena, totalizando 06 publicações. Foram identificados 03 artigos e 01 capítulo de livro sobre o PBF, com focos bastante distintos. 01 artigo versa sobre as experiências de Programas de Transferência de Renda (PTR) em países da América Latina (AL), analisando, no caso do Brasil (BR), o PBF (Stein, 2008); 01 artigo refletindo sobre os impactos da transferência de renda sobre a pobreza e equidade de gênero em Belo Horizonte (MG) e Aracajú (SE) (Rodrigues, 2008); 01 artigo identificando diferenças e objetivos do PBF e dos programas pré-existentes, no contexto dos Governos Collor, FHC e Lula (Boyadjian, 2009); 01 capítulo de livro que analisa o conteúdo e significado da política social do Governo Lula a partir do PBF por ser esse programa considerado pelos autores a centralidade da política desse governo (Figueiras; Gonçalves, 2007). Essas produções começaram a ser publicadas a partir de 2007, assim distribuídas: 2007 (01 capítulo de livro); 2008 (02 artigos de livro, 01 capítulo de livro, 01 livro); 2009 (01 artigo de livro).

Foi identificado somente um livro voltado especificamente para a análise do PBF. Nessa obra são publicados os resultados e análises de pesquisa realizada

32 Em artigo produzido por Monnerati et al (2007), as autoras mapearam a discussão teórica que sustenta os argumentos favoráveis e contrários aos programas de transferência monetária condicionada, analisando a concepção e desafios em torno da exigência de contrapartidas do PBF.

nos Estados do Maranhão e Piauí que teve como objetivo central identificar e sistematizar o processo de unificação dos Programas de Transferência de Renda, mediado pela implantação do Programa Bolsa Família naqueles Estados. Ao final do livro, a autora responsável pela coordenação do trabalho (Maria Ozanira da Silva e Silva) sistematiza reflexões e questionamentos sobre aspectos relacionados às características do PBF, com ênfase no significado do processo de unificação dos PTR no Brasil. Alguns desses questionamentos serão mencionados ao longo deste trabalho.

Outro livro identificado (Silva; Yazbek, Giovanni, 2008) analisa as experiências de transferência de renda no Brasil – municipais, estaduais e federais – com o objetivo de entender seus pressupostos e fundamentos, discutindo as possibilidades de implantação de uma “Política de Transferência de Renda no Brasil” a partir desse acúmulo e da unificação dos programas federais através do PBF. Os programas de transferência de renda são considerados como um eixo central da política de assistência social no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social. O PBF é destacado no contexto das experiências dos PTR, sendo classificado como o principal programa de enfrentamento à pobreza no Brasil, inserido na estratégia Fome Zero. Os autores também sistematizam um conjunto de aspectos relevantes e polêmicos ligados aos eixos centrais dos programas, apontando para a necessidade de serem aprofundados em estudos específicos.

Questiona-se a possibilidade de êxito de uma política que condiciona o acesso ao benefício à obrigatoriedade de frequência das crianças à escola e ao cumprimento de calendários na área da saúde, frente ao quadro de debilidades do sistema educacional e de saúde existentes. A efetiva garantia do acesso à saúde e à educação de qualidade como direito universal se transforma em obrigação, como afirmam alguns autores.

Também foram refletidas e problematizadas outras questões centrais que envolvem a discussão, como: a proposta de descentralização; a focalização; critérios de elegibilidade; tempo de permanência das famílias; objetivos e alcances; continuidade e auto-sustentação; monitoramento e avaliação (p. 200-211).

3.2.4 Pesquisas realizadas pelo MDS e outras instituições

Outras pesquisas, de âmbito nacional, buscaram avaliar os impactos imediatos do programa na melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias, algumas a partir da percepção e representações dos próprios usuários e agentes públicos envolvidos diretamente em sua gestão.

Foram identificadas 07 pesquisas de avaliação do PBF, a maioria foi realizada nos anos de 2005 e 2006 (3º e 4º anos do Governo Lula). Somente 01 abrangeu o início do segundo mandato do Governo Lula (IBASE). A maioria (05) abordou o impacto do PBF sobre as condições de vida das famílias beneficiárias: consumo domiciliar, trabalho, qualidade de vida, segurança alimentar e nutricional, igualdade de gênero. Uma delas focalizou a importância do PBF na renda dos municípios e outra a unificação dos PTR através do PBF. Das 7 pesquisas, 5 foram realizadas pelo MDS através da contratação de instituições e pesquisadores especializados.

Os principais resultados demonstram que:

Para 87,8% dos responsáveis legais beneficiários do PBF a vida familiar melhorou muito (25,9%) ou melhorou (62%) desde que a família ingressou no programa (Polis Pesquisa, 2007, p. 18).

O programa é bem avaliado para 88,7% dos beneficiários (categorias “bom” e “ótimo”) (DATAUFF; UFBA, 2007, p. 24). Noutra pesquisa (Polis Pesquisa, 2007, p. 18), o percentual apurado foi de 85,3%.

[...] o valor do benefício do programa representa um acréscimo percentual médio de 21,35% na renda (renda média de R\$ 367,04) das famílias beneficiadas (Polis Pesquisa, 2007, p. 18).

Em relação à expansão da sua cobertura, as pesquisas revelaram que em 2006, o programa estava implantado em praticamente todos os municípios brasileiros, beneficiando 11.118 milhões de famílias, atingindo, portanto, quase 47 milhões de brasileiros, em torno de 26% da população brasileira (Marques; Mendes, 2007, p.18). Em 2008 a cobertura foi de 11.6 milhões de família (IPEA, 2010, p. 10). Nos municípios da região Nordeste o percentual da população beneficiária do PBF variou de 13% a 45%”. Embora os percentuais se apresentem menos elevados nas regiões mais desenvolvidas, no município de Medina (MG),

localizado na região sudeste, por exemplo, o percentual registrado foi de 29% (MARQUES, MENDES, 2007, p. 18 e 27).

O impacto sobre a renda e a dinâmica econômica dos municípios, principalmente dos mais pobres também é expressivo. “Há casos como o de Pedra Branca (CE), onde os recursos do Bolsa Família correspondem a 43% da Receita Disponível do município (receitas próprias mais as transferências constitucionais)” (MARQUES, 2007, p.28).

A reflexão sobre a dimensão política e ideológica do programa também é contemplada em algumas dessas pesquisas. Sobre sua repercussão político-eleitoral, Marques et al, (2009, p. 131) conclui:

[...] o Bolsa Família explica, sozinho, 45% dos votos em Lula³³ [...]”. O presidente Lula, ao levar essa política para os municípios brasileiros e ao introduzir, no interior do PBF, um componente fixo, sem condicionalidade que não a pobreza, assegurou uma ampla base de apoio eleitoral.” (MARQUES et al, 2009, p. 131).

Sobre o mesmo assunto, Figueiras; Gonçalves (2007, p. 64) expressam a seguinte opinião acerca do papel do PBF:

[...] transformou-se numa arma político-eleitoral e ideológica importantíssima, dando um aparente viés progressista (social) ao governo Lula, que serve para “compensar” a política econômica liberal-ortodoxa adotada e reforça o discurso conservador do Banco Mundial sobre a pobreza, os pobres e as políticas sociais focalizadas.

3.2.5 As produções do Ipea sobre o PBF

O Ipea vêm dando publicidade a uma variedade de produções sobre as políticas sociais, destacando-se as de transferência de renda. Tem ganhado centralidade nessas produções a discussão sobre os impactos dos programas de transferência de renda – incluindo obviamente o PBF – na redução da pobreza e da desigualdade no país. Outro eixo temático que vem sendo priorizado é o da focalização do PBF.

Esse debate se encontra também presente nas produções acadêmicas, mas ganham maior expressão nos estudos do IPEA³⁴. Buscam, com base nas

33 Refere-se às eleições presidenciais de 2006.

34 Estudo recente do IPEA (Comunicado da Presidência, janeiro de 2010, p. 8) conclui: “Entre 1995 e 2008 a queda média anual na taxa nacional de pobreza absoluta (até meio salário mínimo per capita) foi de -0,9%, enquanto na taxa nacional de pobreza extrema (até ¼ de salário mínimo per

estatísticas produzidas, sobretudo a partir das pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstrar ter havido nos últimos anos uma redução da pobreza e das desigualdades no país. Avaliam que as transferências assistenciais (Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada - BPC) e previdenciárias (aposentadorias e pensões) têm contribuído de forma determinante para tais resultados.

Sabe-se que a temática da pobreza e da desigualdade social não é ponto pacífico no debate, muito pelo contrário, envolve muitas divergências conceituais, teóricas e metodológicas. Remetem a concepções e interpretações por vezes até opostas. Assim, não é pretensão neste trabalho entrar na complexidade desse debate, inclusive se estaria ou não havendo, de fato, redução da pobreza e da desigualdade no Brasil e dos fatores que estariam determinando esse fenômeno. Apenas serão tecidas algumas considerações sobre o conteúdo dessas produções.

Jaccoud (2009, p. 20), recorrendo a estudos de outros autores e aos realizados por ela própria, Jaccoud apud Delgado (2005); IPEA (2007); Lavinias e Cavalcanti (2007); Jaccoud (2006) lembra que as estimativas feitas é de que na ausência das transferências de renda o patamar de indigência no país dobraria, assim como cresceria de forma expressiva os percentuais de pobreza. “Sem os benefícios operados pela seguridade social, a pobreza ultrapassaria a metade da população em algumas regiões e a indigência dobraria em todas elas” (JACCLOUD, 2009, p. 20).

Em estudo mais recente do IPEA (2009), o argumento central defendido é o de que a existência de uma “rede de garantia de renda aos pobres” e a elevação do salário mínimo são variáveis responsáveis pelo declínio da pobreza no país. Considerou-se que tais fatores fizeram com que, mesmo na conjuntura da crise econômica internacional deflagrada a partir de outubro de 2008, a pobreza continuasse declinando. O argumento se baseia no fato de que em outros períodos recessivos anteriores a pobreza cresceu, face à inexistência de uma rede de proteção mais ampliada. Ainda de acordo com o texto, embora a análise se refira às regiões metropolitanas, se aplica também ao interior do país onde os efeitos do

capita) foi de -0,8%. Para o período mais recente (2003/08), a queda média anual na taxa nacional de pobreza absoluta (até meio salário mínimo per capita) foi de -3,1%, enquanto na taxa nacional de pobreza extrema (até ¼ de salário mínimo per capita) foi de -2,1% a.a”.

PBF e, sobretudo, da aposentadoria rural e do BPC atingem um número proporcionalmente maior da população (IPEA, 2009, p. 9).

Outros estudos, partindo do pressuposto de que a desigualdade de renda tem declinado nos últimos anos, buscam aferir os impactos diretos que o PBF estaria causando nessa redução³⁵. A partir da desagregação de dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), Soares et al (2006, p.) afirmam terem chegado à conclusão que o PBF e o BPC conjuntamente foram responsáveis por 28% da redução da queda do Gini no período 1995-2004 (7% para o BPC e 21% para o Bolsa Família). Consideram grande esta contribuição, uma vez que os dois programas juntos, segundo a PNAD, somam apenas 0,82% da renda total das famílias (2006, p. 7).

Por outro lado, Barros (2006, p. 11), analisando a redução na desigualdade entre 2001 e 2004 expressa na queda do coeficiente de Gini em 4% e do índice de Theil-T em 22%, ressalta que “esta não foi a maior e nem a mais prolongada redução ocorrida nos últimos 30 anos”. Houve declínio maior do coeficiente de Gini e do índice de Theil-T em 1976/1981 (quase 7% e 22%, respectivamente) e em 1989/1992 (8% e 22%). Destaca também que 50% da queda verificada entre 2001/2004 é resultante da renda não derivada do trabalho, embora esta represente menos de ¼ da renda total. Esses dados, além de indicar a contribuição das transferências de renda nas oscilações de índices de desigualdade, indicam que as reduções recentes podem ter apenas um caráter conjuntural e circunstancial, como as de outros períodos.

Apesar de tais indicadores apontarem a redução da desigualdade de renda, sabe-se que esta continua elevada no país. “[...] a fatia da renda total apropriada pelo 1% mais rico da população é da mesma magnitude daquela apropriada pelos 50% mais pobres. Além disso, os 10% mais ricos se apropriam de mais de 40% da renda, enquanto os 40% mais pobres se apropriam de menos de 10% da renda (BARROS, 2006, p. 12)”. Ainda de acordo com o autor, o país apresenta um dos mais elevados graus de desigualdade do mundo. Dentre os 124 países sobre os quais se dispõe de informações sobre a desigualdade de distribuição de renda,

35 É o caso dos textos de autoria de SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. Análise do impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros – 2004 a 2006, de 2009 e de SOARES, Fabio Veras. et al. Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade, de 2006.

quase 95% apresentam uma desigualdade menor que a do Brasil. Outras fontes informam que o país encontra-se na posição de oitavo pior índice de desigualdade do mundo (ONU, 2004 apud BOYADIJAN, 2010, p. 287).

Alguns analistas questionam inclusive a melhoria observada na distribuição de renda que é apurada a partir da PNAD. Alegam que esta pesquisa apura fundamentalmente os rendimentos do trabalho e dos benefícios da seguridade social, ficando de fora os rendimentos do capital, sobretudo os financeiros. Isso limita a apuração dos resultados à distribuição da renda entre os próprios trabalhadores, deixando de captar a distribuição funcional da renda, que se traduz nos rendimentos do trabalho *versus* rendimentos do capital. Com base neste parâmetro conceitual, a Contabilidade Nacional mostra que os rendimentos do trabalho caíram em proporção à renda interna no mesmo período que vem sendo analisado (DELGADO, 2006, apud GONÇALVES; FILGUEIRAS, 2007).

Pelos cálculos do IPEA (2009, p. 9), os mecanismos de transferência de renda previdenciários e assistenciais juntos oferecem hoje cobertura a 34,1% da população brasileira. Por outro lado continua de fora da cobertura um grande contingente da população. Em 2005, 38 milhões de trabalhadores (44% da População Economicamente Ativa - PEA) estavam excluídos dos benefícios previdenciários (IPEA, apud Jacooud, 2009, p. 11). De acordo com estudos baseados na PNAD/2004, apud Behring (2008, p.169), 57% dos domicílios com renda *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo (6,85 milhões de famílias) não tinham em 2006 cobertura de programas de transferência de renda.

Quanto à recuperação do poder de compra do salário mínimo³⁶ e seus efeitos positivos sobre a redução da pobreza, os referidos estudos assinalam que este impacto é tanto direto, sobre os trabalhadores que estão ativos no mercado de trabalho, quanto indiretos, sobre uma parcela dos inativos que recebem benefícios sociais, cujos valores encontram-se indexados ao valor do salário mínimo. Cabe lembrar, entretanto que apesar da recuperação apontada, o valor do salário mínimo está longe de atender às necessidades vitais básicas de uma família composta de quatro pessoas, conforme o conceito adotado na Constituição Federal. Pelos cálculos do DIEESE, tendo como base os parâmetros constitucionais este deveria

36 Segundo o mesmo estudo do IPEA (2010) no período atual (2008/2009) o salário mínimo conseguiu guardar seu valor real superior a 8%.

ser de R\$ 2.075,55 em fevereiro de 2009 (quatro vezes mais que o salário mínimo vigente). Trata-se, portanto de uma recuperação apenas parcial do seu valor.

O peso da participação específica do PBF na redução da pobreza parece não ficar suficientemente evidenciado. A tendência da maioria dos estudos é apontar o conjunto das transferências de renda (previdenciárias e assistenciais) como um dos fatores com maior potencial de incidência sobre a pobreza. Porém, ressalta-se que entre os programas, só os que transferem benefícios com valores correspondentes ao valor do salário mínimo e se constituem em direito social, a exemplo do BPC e o Seguro Rural, são indicados como aqueles que de fato possuem maior peso para alterar os índices de pobreza e desigualdade.

Deduz-se que o PBF, apesar de melhorar a renda das famílias e com isso possibilitar o aumento do acesso ao consumo de determinados bens e serviços, como demonstram as pesquisas, isoladamente, atua apenas para aliviar algumas das mazelas sociais causadas pela pobreza extrema na vida dessas famílias. O seu caráter de programa focalizado e seletivo, com baixos valores de benefícios e com critérios restritivos de acesso o torna incapaz, por si só, de causar impactos mais significativos e de natureza estruturante sobre a pobreza e a desigualdade.

Sobre o benefício transferido pelo PBF, um dos elementos centrais que caracterizam o programa, além de estar desvinculado do salário mínimo, seu piso é considerado extremamente baixo para responder até mesmo às necessidades mínimas de subsistência das famílias³⁷. Atualmente o benefício básico é de R\$ 68,00 e o variável de R\$ 22,00 (limite até R\$ 66,00). Quando o programa foi criado, os valores eram de respectivamente R\$ 50,00 e R\$ 15,00, sofrendo o primeiro ajuste somente em julho de 2007, passando para R\$ 58,00 e R\$ 18,00. Os parâmetros adotados não permitem sequer a garantia de uma renda mínima equiparada ao valor do salário mínimo nacional.

Outro aspecto bastante questionado em relação ao PBF é o baixo valor do corte de renda usado como referência para definir a pobreza – além de ser a única variável levada em conta. Os pobres são classificados, de acordo com os critérios de inclusão no programa, em “extremamente pobres” (famílias em situação de extrema pobreza, com renda *per capita* de até R\$ 70,00) e pobres (com renda *per*

37 No capítulo 3, p. 8 desta dissertação verificamos que o valor de referência para fixar a linha de pobreza adotada desde a criação do PBF mantém-se abaixo de 1/2 do salário mínimo (32,3% do salário mínimo no caso da “pobreza” e 15,8% no caso da “pobreza extrema”). Tais percentuais foram calculados com base nos valores reajustados em maio 2009.

capita de até R\$ 140,00). No raciocínio de Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 145) tais critérios subestimam as necessidades mínimas de sobrevivência de uma família, reduzindo assim o número de famílias pobres e em consequência também o montante total dos valores a serem transferidos a cada família e ao conjunto delas. Sem contar os efeitos estigmatizantes, constrangedores e fragmentadores que este tipo de critério provoca.

Ainda que o montante total de recursos destinados ao PBF tenha crescido progressivamente³⁸ ao longo do tempo, bem como as metas de atendimento (de 3.6 milhões de famílias em 2003 para 12.3 milhões em 2009), quando comparado ao que vem sendo gasto com o pagamento de encargos da dívida, esse valor mostra-se irrisório. Os gastos com juros e amortizações da dívida em 2008 (jan. a nov.) foi de 202 bilhões e em 2009 (jan. a nov.) de 289 bilhões³⁹.

Outro ponto central e problemático no desenho do programa é a proposta de autonomização das famílias a partir de atividades complementares de qualificação profissional, acesso a microcréditos para organização de pequenos empreendimentos, intermediação de empregos, escolaridade etc. Como mencionado anteriormente, na concepção do programa, seriam as chamadas “portas de saída”, que criariam as condições para que as famílias conquistassem melhoria na sua situação econômica, deixando assim de depender do benefício para sobreviver. Esse objetivo, segundo o que revelam grande parte das pesquisas, está longe de ser cumprido. Os motivos alegados são tanto a ausência ou insuficiência de investimentos em atividades programadas e sistemáticas voltadas para esta finalidade, como, e sobretudo, os limites estruturais do mercado para absorver a força de trabalho disponível tendo em vista a política macroeconômica adotada que gera desemprego e precarização do trabalho.

A propósito, o MDS lançou o Plano Setorial de Qualificação Profissional (Planseq Bolsa Família)⁴⁰, que segundo seus idealizadores pretende: “realizar a

38 A estimativa do crescimento dos recursos gastos com o PBF, da sua criação em 2003 até início de 2009, foi em torno de 282%. De 3,2 bi em 2003 para 10,6 bi em 2008 (cálculo feito no capítulo 3, p. 13 desta dissertação).

39 Dados extraídos do site da “Auditoria Cidadã da Dívida”. Disponível em: <http://www.divida-auditoriacidadada.org.br/config/artigo.2010-01-04.0114713733/document_view>. Acesso em: 26 jan. 2010.

40 O Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), junto com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Casa Civil da Presidência da República, lançou o Plano Setorial de Qualificação Profissional (Planseq Bolsa Família), que a partir de 2008 encaminha os adultos beneficiários do PBF para os cursos de qualificação profissional promovidos pelo SINE. O objetivo, segundo o MDS, é de “Aumentar as possibilidades de emprego nos setores da economia que mais apresentam

efetiva inclusão social das famílias pobres, com sua entrada no mercado de trabalho”. Cabe esclarecer que esta não é exatamente uma inovação, já que os planos territoriais e projetos especiais de qualificação são modalidades de intervenção que já integram o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) do Ministério do Trabalho. Os resultados dessas medidas voltadas especificamente às famílias que recebem o benefício do PBF não ficam muito esclarecidos. As atividades de capacitação profissional e intermediação para o trabalho estão vinculadas ao setor da construção civil e turismo, conjuntamente ligadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e conhecidas (principalmente as da construção civil) por suas características temporárias e de baixa remuneração.

Todas essas características do PBF, refletidas à luz de uma realidade em que prevalece um modelo de política econômica que produz elevados níveis de desigualdade e de pobreza, aliado a prevalência de políticas sociais focalizadas e restritas à população em situação de pobreza absoluta, só podem levar, no máximo, a uma “inclusão precária e marginal” (Silva (2008, p. 52). A autora utiliza a expressão para se referir à “inclusão” de pessoas e famílias em processos produtivos e de consumo que apenas servem para mantê-las em nível de subsistência e dependência. Ou, nas palavras de Martins (2003, p. 37): “[...] a inclusão no existente, no que permanece, e não no que muda, e, sobretudo, no que pode mudar”. Por desconsiderar a atuação sobre os mecanismos estruturais que originam a pobreza, essas políticas funcionam apenas para atenuá-la, mantendo sua (re)produção sob controle e em determinados patamares.

Outro tema também destacado nas produções do IPEA foi o da focalização. Tanto nos trabalhos deste organismo como em algumas produções acadêmicas observa-se que as análises sobre esta questão parecem encaminhar-se em duas direções, apesar das diferentes nuances em cada campo de posições.

Algumas se concentram mais no debate articulado às políticas focalizadas de combate à pobreza que tiveram sua origem articulada ao projeto neoliberal que se tornou hegemônico a partir da década de 1980/90. Busca-se, a partir da

crescimento. Inicialmente, haverá oferta de cursos no setor da construção civil e turismo que se encontra em expansão em função do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)”. <http://www.mds.gov.br/portalfederativo/iprodutiva/pag/plano-setorial-de-qualificacao-profissional-2013-planseq-bolsa-familia/> Acesso em 17 de junho de 2009.

caracterização e historicidade das políticas sociais focalizadas, estabelecer suas diferenças e contraposições às políticas universais. Estas, vistas como direitos sociais e uma importante conquista da classe trabalhadora ao longo das suas lutas históricas. Vários autores defendem a tese de que, coerente com a lógica de redução do Estado e a economia de recursos para pagamento da dívida pública, principalmente nos países da periferia, as políticas focalizadas vieram não para complementar as políticas universais e sim para substituí-las, contrapondo-se a elas.

Cabe lembrar que nas reflexões que vem sendo feitas por Silva (2001; 2007; 2008, p. 48 e 49), a autora defende a idéia de existir uma concepção de focalização de fundamento neoliberal (liberal/conservadora) e outra (progressista/redistributiva), também denominada por ela de “discriminação positiva”. Nessa perspectiva localiza como ponto central do debate a focalização e a universalização, mas entende que o problema real não é a oposição entre as duas, e sim: “[...] o desafio de desenvolver procedimentos eficazes para identificar e atingir segmentos mais pobres da população [...]” (SILVA, 2008, p. 51).

Outros estudos estão mais direcionados para a avaliação do sucesso/insucesso da focalização do PBF. Analisam aspectos técnicos ligados aos procedimentos, mecanismos e critérios adotados para se obter a focalização no público-alvo. Alguns procuram localizar erros e distorções, apresentando recomendações e sugestões de alternativas técnicas que possam corrigir falhas e aprimorar procedimentos, tendo em vista o alcance de níveis mais elevados de focalização e maior eficiência de resultados.

São exemplos de estudos dessa natureza dois textos publicados pelo IPEA. O primeiro avaliou se o crescimento na cobertura do PBF provocou deterioração na sua focalização/progressividade e se a meta estabelecida levou de fato à cobertura completa do seu público-alvo (SOARES; RIBAS; SOARES, 2009). O outro buscou avaliar a importância do estabelecimento de cotas locais para o grau de focalização do PBF (Barros et al, 2008). Em sua tese de doutorado em economia, Melo (2008), analisa os critérios de elegibilidade para políticas de transferência de renda, focando mais especificamente o PBF. Aponta problemas de focalização no PBF e sugere critérios mais eficientes na identificação de seus beneficiários, de forma a reduzir desperdício de recursos (vazamentos), ampliando o atendimento aos mais pobres com o mesmo volume de recursos totais.

Outra posição identificada parece sugerir que o PBF não pode ser caracterizado como um programa focalizado. O principal argumento está baseado na inadequação de programas dessa natureza para intervir numa realidade de pobreza que possui a magnitude da existente no país.

[...] a pobreza absoluta no Brasil atinge parcela extremamente significativa de sua população. O tamanho dessa pobreza torna problemático, inclusive, a utilização do termo “focalizado” para as políticas dirigidas a essa população. É claro que no sentido restrito não se tratam de políticas universais, mas o tamanho da população-alvo é “desmesurado” (Marques; Mendes, 2005).

Essa posição deixa transparecer um conceito de focalização e universalização que está mais associado à quantidade do público-alvo da política, ou, à magnitude do problema que se quer atingir – no caso o da pobreza – do que a outros parâmetros como os citados em posições anteriores. Estas, mais direcionadas à discussão sobre a natureza, características, conteúdos e significados histórico-conjunturais das políticas focalizadas, frente às universais.

Ao concluir este capítulo, considera-se importante reconhecer que várias questões relevantes que envolvem o conteúdo das discussões podem ter ficado de fora desse mapeamento e esforço de sistematização do conhecimento acumulado sobre o PBF. Seria muita pretensão querer abarcar todas as temáticas, problematizações e resultados encontrados no vasto e rico universo da literatura sobre a matéria.

Cabe assinalar algumas descobertas que se revelaram a partir desta primeira exploração do tema.

A primeira delas diz respeito à grande quantidade de produções centradas no PBF, verificada tanto em termos absolutos, como relativos (quando comparada a outras produções sobre temas ligados à seguridade social). Caberia uma indagação sobre o porquê de tamanho apelo acadêmico ao estudo de um programa social tão específico como o PBF.

É certo que alguns elementos presentes na literatura tais como a visibilidade pública que é conferida ao programa, as melhorias nas condições imediatas de vida que ele propicia a um expressivo número de famílias, entre outros, ajudam responder a esta pergunta. Por outro lado, não estaria a produção do conhecimento, ao imprimir tamanho valor e centralidade ao estudo do PBF,

sofrendo a influência de uma visão político-ideológica hegemônica que o coloca como centro da política social, e porque não dizer, como “a política social”?

Um segundo aspecto refere-se ao ápice da produção no ano de 2007 e sua continuidade em 2008 (67% do total da produção). Tudo indica que esse adensamento da produção está associado ao clima político criado em torno do encerramento do primeiro mandato do Governo Lula e as disputas eleitorais de 2006.

Destacaram-se as pesquisas de avaliação conduzidas pelo MDS/SAGI, que embora publicadas no site do MDS em 2007, foram concluídas no ano eleitoral (2006), com resultados bastante favoráveis ao PBF. No geral, revelaram impactos positivos sobre as condições mais imediatas de vida das famílias, sendo o programa reconhecido e apoiado pela maioria dos beneficiários. Também apontaram a importância do PBF na renda e dinamização das economias locais, sobretudo dos municípios mais pobres. Ao mesmo tempo, outra pesquisa, desvinculada do MDS, demonstrava que o PBF foi responsável por 45% dos votos que reelegeu Lula para presidente em 2006.

Outras duas iniciativas importantes oriundas do meio acadêmico foram as das revistas *Katálisis* e *Saúde & Sociedade* com a publicação de inúmeros artigos fazendo uma análise crítica das políticas sociais do primeiro mandato do Governo Lula e do PBF em particular.

No capítulo subsequente será desenvolvida uma análise sobre o PBF enfocando a sua posição em relação ao Sistema de Seguridade Social brasileiro, num esforço de articular os conhecimentos acumulados sobre o programa (sistemizados no Capítulo 2 e 3 e os referenciais teóricos e históricos sobre a proteção social incorporados nos demais capítulos.

4 O PBF NO CONTEXTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

4.1 O quadro atual da Seguridade Social brasileira

A partir da rápida retrospectiva sobre a trajetória histórica mais geral da constituição de sistemas de proteção social no mundo capitalista feita no Capítulo 1, verifica-se o quanto foi importante para a classe trabalhadora a conquista de sistemas público-estatais de seguridade social mais ampliados e universais, constituídos em alguns países europeus na conjuntura entre os anos de 1940-1960. Tais mecanismos foram introduzidos como meio de regulação das relações capital-trabalho, estando assim voltados em última instância para a manutenção e (re)produção destas relações. Porém, do ponto de vista das majorias, permitiram também assegurar e ampliar um conjunto de direitos trabalhistas e sociais fundamentais, além de impor certos limites à selvageria e voracidade inerentes à dinâmica do capital. Essas experiências traduzidas no que se convencionou chamar de Estado de Bem-Estar Social transformaram-se em referências importantes para a classe operária e popular em todo o mundo. Contraditoriamente, tal processo também implicou um grande retrocesso histórico no que diz respeito ao objetivo mais geral da classe trabalhadora de tornar-se sujeito autônomo de sua emancipação política.

No Brasil – conforme o exposto no Capítulo 1 – assim como nos demais países dependentes da periferia do capitalismo, nunca chegou a se configurar um Estado Social nos moldes dos que se desenvolveram na Europa, de caráter mais universalista e solidarista. Desde a sua origem, o processo de reconhecimento dos direitos sociais e seu asseguramento através das políticas sociais pelo Estado brasileiro, caracterizaram-se por um viés autoritário, reducionista e restritivo. Daí a relevância atribuída às reformas sociais e políticas instituídas na Constituição Federal de 1988, graças à intensa mobilização de massas verificadas naquele período em torno das lutas por ampliação dos direitos sociais e políticos.

Entre os inúmeros avanços no campo da política social, a nova proposta de organização do Sistema de Seguridade Social revelou-se como uma das conquistas mais significativas. Representou a possibilidade de ruptura com um estilo de política social pulverizado e fragmentado que havia predominado na atuação do Estado brasileiro desde as primeiras iniciativas de políticas sociais.

Tinha como objetivo a articulação e integração das ações de três políticas (saúde, previdência e assistência social), consideradas fundamentais ao atendimento das necessidades da população. Incorporou uma concepção de política social fundada na noção do direito e da responsabilidade estatal. A inclusão da assistência social como parte integrante deste sistema representou em especial uma inovação, tendo em vista a tradição do Estado brasileiro em tratá-la não como uma política pública estatal que assegura direito, mas como um campo de intervenção de iniciativa privada subsidiado pelo Estado. Sempre marcada por um viés assistencialista, clientelista e operada na lógica da troca de favores (SPOSATI, 2009, p.14).

Como argumentou Boschetti (2008, p. 293) o modelo de seguridade resultante da Constituição caracterizou-se como de natureza híbrida, já que mesclou direitos de caráter universal (saúde) com direitos contributivos vinculados ao trabalho (previdência) e direitos seletivos não-contributivos (assistência), – situação que reflete antigos dilemas e contradições da política social brasileira. No centro dessas contradições está o predomínio de um modelo de proteção dependente do vínculo de trabalho e da contribuição, numa sociedade caracterizada pelo desemprego estrutural permanente, pela informalidade e precariedade das relações de trabalho em larga escala. Mesmo assim os elementos inovadores introduzidos na lei permitiam vislumbrar a possibilidade de se avançar na efetivação de uma proteção social mais universal e democrática.

As políticas e reformas neoliberais aplicadas no país a partir da década de 1990 abortaram essa possibilidade de se estruturar e consolidar um sistema de seguridade mais amplo e integrado, tendo como base o conceito incorporado pela Constituição Federal. As três políticas que compõem o sistema foram regulamentadas setorialmente e de forma a sedimentar a autonomia política, administrativa e financeira de cada uma isoladamente, contrariando os princípios da integralidade e unicidade que deveriam balizar a formulação e gestão da política de seguridade como um todo.

Embora a proposta da seguridade permaneça formalmente inscrita na Constituição em seu artigo 194, na prática, sua implementação não se materializou conforme os pressupostos ali estabelecidos, tendo em vista os movimentos operados no sentido de desmontá-la, interrompendo assim o incipiente processo de sua constituição.

A estratégia de desmantelamento da seguridade passou por um conjunto de medidas ou tentativas de reformas que atingiram o sistema como um todo e cada uma de suas políticas em particular. O objetivo principal foi o de minar seus recursos e esvaziar seus conteúdos com a redução e supressão dos direitos por elas assegurados, com vistas a sua substituição por programas de caráter compensatório, focalizado e seletivo. Tais iniciativas abrem possibilidades tanto para a transferência de recursos ao setor privado para pagamento de juros da dívida pública, quanto para a mercantilização dos serviços sociais básicos. Estes passam a ser amplamente explorados pelo setor privado, sobretudo no que se refere aos fundos de aposentadoria e planos de saúde. Hoje 30% dos brasileiros possuem seguro privado ou custeiam seu atendimento de saúde com recursos próprios (CAMPOS, apud FREITAS, 2007, p. 68). Os outros 70% dependem totalmente da assistência do SUS.

Esse processo segue em curso durante os dois mandatos do Governo Lula, o que se reflete na atual situação em que se encontram as três políticas que compõem o campo da seguridade.

Antes de entrar na situação atual de cada uma das políticas que compõem o tripé da seguridade, no próximo item se fará uma breve caracterização do perfil sócio-político do governo Lula, por um entendimento de que o tipo de política social em curso reflete uma opção política mais ampla desse governo.

4.2 Breve caracterização sócio-política do Governo Lula

Para entender a política do Governo Lula em relação à seguridade faz-se necessário uma breve caracterização geral sobre o caráter político deste Governo. A eleição de Luís Ignácio Lula da Silva para presidente em 2003 reacendeu a esperança na grande maioria do povo brasileiro de que finalmente se daria início à implantação de um programa de mudanças mais profundas na sociedade brasileira. Acreditava-se que, tais mudanças, de conteúdo democrático e popular, teriam potencial para transformar concretamente as condições de vida das maiorias, contrapondo-se às políticas e reformas neoliberais. Nas palavras de Oliveira (2009) a expectativa era de que o mandato do presidente Lula teria a seguinte característica:

[...] o mandato, sem dúvida, era intensamente reformista no sentido clássico que a sociologia política aplicou ao termo: avanços na socialização da política em termos gerais e, especificamente, alargamento dos espaços de participação nas decisões da grande massa popular, intensa redistribuição da renda num país obscenamente desigual e, por fim, uma reforma política e da política que desse fim à longa persistência do patrimonialismo(Oliveira,2009).

Para uma parcela daqueles que já vinham militando ativamente no Partido dos Trabalhadores e nos movimentos sindicais e populares, ou mesmo para os que estavam observando mais atentamente e criticamente a trajetória do partido, as expectativas de mudanças já não eram vistas assim como tão promissoras. Desde meados da década de 1990, perdia terreno no âmbito das disputas políticas internas do partido as posições em defesa da construção de um projeto alternativo e de caráter socialista para o Brasil. Embutido nessas posições estava a defesa de um governo transitório, de caráter democrático e popular, comprometido com a aplicação de um conjunto de políticas macro-econômicas, políticas e sociais, mais favoráveis aos interesses e necessidades das classes populares. A aplicação de tais medidas de caráter estrutural, iriam certamente tencionar e entrar em conflito com os interesses das forças econômicas e políticas dominantes, sobretudo com os das frações minoritárias do grande capital produtivo e financeiro.

Um governo com esse perfil poderia criar melhores condições para uma alteração na correlação de forças, tornando-a mais favorável ao avanço da consciência, organização e mobilização popular na perspectiva da construção de um projeto de sociedade emancipatório, alternativo ao capitalismo. Tratava-se de um programa de natureza estrutural que incluía propostas tais como: uma política econômica voltada para gerar emprego, redistribuir renda, desconcentrar riqueza e poder; a implantação de uma reforma agrária popular, ampla e democrática; uma reforma tributária reorientada para a distribuição de renda e com base em critérios de progressividade dos impostos sobre as grandes fortunas; a recuperação do valor real do salário mínimo e a prioridade de investimentos em políticas sociais de caráter universal, preventivo e redistributivo.

O Governo Lula evoluiu a passos largos na direção oposta ao que tradicionalmente, ou pelo menos até meados dos anos de 1990, era defendido como programa de governo pelo PT. Optou por uma governabilidade sustentada num bloco de poder hegemonizado pelos interesses do grande capital produtivo e financeiro, mantendo no fundamental, os compromissos assumidos pelos governos

anteriores junto ao FMI e Banco Mundial. Promoveu uma política de cooptação de lideranças partidárias e do movimento sindical e popular, absorvendo grande parte delas nas estruturas do Estado. Consolidou o apoio e conferiu legitimidade ao seu governo junto às parcelas mais pauperizadas da população, com a criação e expansão do PBF, em detrimento dos investimentos e da ampliação dos direitos formalmente assegurados pelas políticas sociais básicas (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 167).

Mais uma vez, lançando mão da interpretação de Oliveira (2007), o que aconteceu no mandato do Governo Lula foi uma “hegemonia às avessas”.

[...] Lula radicalizou no descumprimento de um mandato que lhe foi conferido para reverter o desastre FHC. [...] É nesse contexto que opera a "hegemonia às avessas. [...] Você derrota a poderosa discriminação social brasileira, o preconceito de classe absurdamente alto num país com tradição racista, para quê? Para governar para os ricos. E os ricos consentem, desde que os fundamentos da exploração não sejam postos em xeque [...] É o que o governo do Lula faz. É ao avesso, portanto. A característica da hegemonia às avessas é que a política não passa pelo conflito de classes. Desviou-se.

Para Almeida (2008, p. 3), o Governo Lula conseguiu viabilizar maior estabilização da hegemonia política burguesa no país, com implicações estratégicas de longo prazo e não só na atual conjuntura. Embora continue havendo resistência e luta contra-hegemônica, considera que:

“[...] será necessário um longo período para que um novo bloco de forças de caráter popular, com um projeto de esquerda e de base de massas, possa acumular forças para se colocar como desafiante com ampla representatividade e visibilidade social”

Já no primeiro ano de Governo, como exposto em parágrafos anteriores, deu-se encaminhamento ao projeto de reforma da previdência, assim como o da reforma tributária que mantiveram as mesmas orientações inspiradas na ideologia neoliberal das reformas de Fernando Henrique Cardoso (BRAMI-CELENTANO; CARVALHO, 2007, p. 51).

Esse quadro mais geral do que vêm acontecendo nas duas últimas décadas com as políticas sociais, e com a seguridade social em especial, é imprescindível ao entendimento do PBF. É óbvio que o conhecimento dos principais elementos estruturantes do PBF, seu funcionamento, seus impactos e resultados são questões fundamentais para desvendá-lo. Mas todos estes componentes só

ganham sentido e coerência quando pensados não só a partir das suas conexões internas, mas também das suas relações com o contexto mais amplo das mudanças provocadas a partir da implementação das políticas e reformas neoliberais no país.

4.3 A situação atual de cada área da seguridade: saúde, previdência e assistência

Na área da *saúde*, apesar das constantes investidas das políticas neoliberais, o Sistema Único de Saúde ainda se mantém formalmente enquanto estrutura pública referenciada nos princípios constitucionais da universalidade, integralidade, uniformidade e na gestão democrática e participativa. O maior problema apontado pelos analistas está na redução dos recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS), que caiu de 14,1% em 2000 para 12,7% em 2005. O crescimento de 10,3% verificado entre 2004-2005 se deveu à inclusão nas despesas da saúde das transferências do PBF. Este ocupou o quarto lugar nos gastos dos recursos do FNS (BOSCHETTI, 2008, p. 193). Tal medida caracterizou-se como uma manobra para maquiar os gastos, devido ao descumprimento dos percentuais exigidos pela Constituição para aplicação na saúde. O que se aplicou na saúde em 2005 foi quatro vezes menos do que o valor pago com juros da dívida pública (R\$ 157 bilhões).

O percentual de 3,2% do PIB destinado à saúde no Brasil é menor que o da Bolívia, Colômbia, África do Sul, Rússia, Venezuela, Uruguai, Argentina (cerca de 5,12%), Cuba (6,25%), EUA (6,2%), Japão, Inglaterra, Austrália, Portugal, Itália, Canadá, França e Alemanha (8,1%). (PAIVA, apud Freitas, 2007, p. 68).

Esse processo de redução do financiamento da saúde tem comprometido a oferta de serviços públicos em quantidade e qualidade para atender às necessidades básicas da população. É visível a deterioração de serviços básicos essenciais e a precarização/desumanização do atendimento aos 70% da população que dependem do SUS. Por outro lado verifica-se uma crescente expansão de oferta de serviços na área privada para o “consumo” da parcela da população que pode pagar, se estendendo dos mais básicos aos mais especializados e tecnologicamente sofisticados.

Na agenda de prioridades do Governo Lula não consta disputar os serviços de saúde com o setor privado, onde os interesses dos produtores de equipamentos, medicamentos e tecnologias, e dos prestadores de serviços, por vezes organizados em corporações poderosas, mantêm-se intactos (FREITAS, 2007, p. 68).

A proposta mais recente do Governo Lula de gestão da saúde através de Fundações Estatais é alvo de inúmeras críticas pelo seu caráter misto (público/privado) e por ser considerada uma via para a privatização, terceirização e mercantilização de serviços, contrariando o princípio da saúde como direito de todos e dever do Estado (BEHRING, 2008, p. 171).

A *previdência*, entre as três políticas da seguridade, foi a mais afetada pelas reformas de orientação neoliberal. Segundo a interpretação de Boschetti (2008, p. 185), a mudança que vem sendo operada na previdência brasileira caracteriza-se como uma “reforma não estrutural” ou “paramétrica”, entendida nos seguintes termos:

Por reformas “não estruturais” os autores designam mudanças que não eliminaram o sistema público e nem introduziram um sistema privado como sistema geral, mas modificaram a abrangência e estrutura dos benefícios, ainda que mantendo o regime de repartição e o modelo de contribuições não definidas com benefícios definidos (BOSCHETTI, 2008, p. 185).

Ainda de acordo com a autora, embora esse tipo de reforma não tenha como propósito substituir o “sistema de repartição” pelo de “capitalização”, ela reduz direitos dos trabalhadores e estimula a expansão do mercado de planos privados de previdência.

A primeira reforma da previdência ocorreu em 1998/1999 por iniciativa do Governo de Fernando Henrique Cardoso. Esta é denominada também de “contra-reforma”, pois seu objetivo principal foi a redução e supressão de direitos conquistados com a reforma social inscrita na Constituição de 1988. Foram introduzidas várias alterações nas regras da aposentadoria dos trabalhadores do setor privado e do setor público. Nessa reforma não se conseguiu acabar com a aposentadoria integral dos servidores públicos. Em 2003, o Governo Lula conseguiu completar as mudanças no regime dos servidores civis da União, iniciadas no Governo anterior. Em 2007 uma nova proposta de reforma entra em pauta, com temas que inclui a desvinculação dos benefícios constitucionais não-contributivos do salário mínimo e a proposta de estabelecimento de teto máximo para aposentadoria de servidores (BOSCHETTI, 2008, p. 187).

Na área da *assistência social*, desde a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 muito pouco se avançou em termos da sua concretização enquanto uma política pública, de responsabilidade do Estado e direito universal de cidadania conforme prescrito na Constituição de 1988. Essa visão da assistência articulada a uma perspectiva mais ampla de proteção social deu lugar, a partir dos anos de 1990, a programas e ações paralelas de caráter focalizado e seletivo, voltados para segmentos específicos e em situação de pobreza extrema.

Mais recentemente, após 2004, a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) vêm evoluindo com medidas que visam a consolidação da gestão e regulação da assistência social, destacando-se a proposta da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). São iniciativas importantes para a institucionalização da assistência como política pública de Estado. Questiona-se, porém, a possibilidade de se consolidar uma política de assistência social compreendida como parte integrante de um sistema de seguridade social mais amplo – que resgate pelo menos o conceito estabelecido nos marcos legais da Constituição – mediante os reduzidos recursos que vêm sendo direcionados para esta área e para as outras duas que compõe o sistema como um todo.

As análises da execução do orçamento social da União entre 2000-2006 feitas por Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 162-163) mostram que o investimento na área da assistência social foi o que mais cresceu, dobrando no período (de 9,9% para 20,5%). Ao passo que outras áreas como a educação e saúde perderam participação relativa no orçamento da área social: educação (23,7 – 18,7); saúde (45,2 – 38,6).

Entretanto, o crescimento verificado na assistência social, como mostra Boschetti e Salvador (2006, p. 48-50) em seus estudos sobre o orçamento da seguridade social de 1999-2005, foi provocado principalmente pela participação das transferências do BPC e do PBF. Os demais programas e ações tiveram crescimento reduzido ou ficaram estacionados. A discrepância entre os recursos federais destinados aos serviços ou à rede sócio-assistencial previstos no SUAS e os recursos dos programas de transferência direta de renda também é constatada por Sposati (2006, p.97). O montante de recursos do PBF no orçamento federal é seis vezes maior que o montante de recursos dos serviços socioassistenciais. Se

somados os recursos do PBF com os do BPC, essa diferença fica quatorze vezes maior.

O crescimento do recurso da assistência (e mesmo do PBF) também pode ser relativizado quando comparado ao gasto com o pagamento dos juros da dívida em 2005 (157 bilhões), valor dez vezes maior que o investido na assistência no mesmo ano. Só entre 2002-2004 foram desviados R\$ 45,2 bilhões do orçamento da Seguridade Social, que deveriam ser aplicados nas ações da previdência, assistência e saúde, para compor o *superávit primário* (BOSCHETTI E SALVADOR, 2006, p. 25).

Outro dado divulgado mais recentemente informa que o recurso retirado do orçamento federal para pagamento de encargos da dívida de janeiro até 7 de maio de 2009 foi de R\$ 81,5 bilhões: 5 vezes o que foi gasto com saúde, 10 vezes o que se gastou com educação, 8 vezes o que se gastou com assistência social, 35 vezes o que se gastou com agricultura ou 168 vezes o que se gastou com reforma agrária (Auditoria Cidadã da Dívida, 12/06/2009).

Na análise de Marques, et al (2009, p. 216) a proposta de substituir radicalmente o regime de “repartição” da previdência pelo de “capitalização” só não foi adiante no Brasil, nos moldes do que foi feito em outros países da América Latina, devido aos altos custos que esta operação acarretaria para o Estado. A prioridade do Estado durante este período se concentrou prioritariamente no pagamento da dívida pública.

Apesar de todas essas investidas dos últimos governos para desmoronar completamente a seguridade, conseguiu-se a duras penas, manter-se entre os escombros alguns dos pilares que dão sustentação a cada uma das áreas que compõe o tripé do sistema. Isso se deveu principalmente à resistência política e ideológica de parte do movimento sindical, do movimento popular e da esquerda brasileira que manteve a continuidade da luta pelos direitos, a partir da articulação de um campo de forças contra-hegemônico.

Outro fator que dificultou e vem impondo alguns limites ao desmonte total da seguridade, já discutido anteriormente neste trabalho, foi o fato dessas políticas se constituírem em direito social assegurado constitucionalmente, passível inclusive de ser reclamado judicialmente em caso de descumprimento. Trata-se de políticas de Estado e não de Governo. Por essas características encontram-se mais protegidas legalmente dos eventuais cortes orçamentários para gerar o *superávit*

fiscal acertado com o FMI. Contam com recursos vinculados de impostos e das contribuições sociais e o valor de seus benefícios estão indexados ao valor do salário mínimo. Essa condição cria algumas dificuldades para que os governos as alterem, suprimindo-as ou reduzindo-as de acordo com seus interesses e conveniências (IPEA, 2007, p. 32).

De qualquer forma, esses elementos indicam a continuidade de uma política que subestima e não prioriza a condução de uma agenda de política social ampliada, articulada e unificadora de programas e ações vinculadas às diversas áreas; indicam também a escassez dos recursos destinados a estas áreas, o que impede impactos mais significativos na melhoria das condições de vida da população; mostram o quanto a política social do atual governo está centralizada nos programas de transferência de renda, sobretudo no PBF. Esse último, como se viu foi o que mais cresceu em termos de meta de atendimento e de investimento.

A consolidação da assistência em si, isoladamente, e a prioridade aos programas de transferência focalizados (com o PBF como carro chefe e conduzido por fora do SUAS), concomitante às iniciativas de *contra-reformas* na previdência e na saúde, revelam o descompromisso político com essa construção programática mais ampla integrada e articulada de políticas de proteção social de qualidade, que atenda de fato às necessidades básicas da população e contribua efetivamente para diminuir a pobreza e as desigualdades sociais no país.

4.4 PBF: O velho com novas roupagens

Na revisão da literatura sobre o PBF foi possível identificar uma vertente de análise que busca caracterizar o programa como uma *inovação* em relação aos programas de transferência de renda antes existentes, criados por iniciativa do governo de Fernando Henrique Cardoso. Como se sabe, tais programas (Bolsa Escola, Auxílio Gás e o Bolsa Alimentação), junto com o Cartão Alimentação criado pelo Governo Lula, reunidos, deram origem em 2003 ao PBF.

A afirmação de que o PBF é uma *inovação* na política de transferência de renda tem como base de sustentação pelo menos três argumentos principais.

O *primeiro* está baseado no caráter massivo do atendimento. O rápido e progressivo crescimento do número de famílias atendidas pelo PBF é um fato. Em 2003 ele transferiu o benefício a 3.6 milhões de famílias, atingindo a meta de 12.3

milhões em dezembro de 2009. Isso quer dizer que o crescimento foi de aproximadamente 242% em apenas seis anos. Assim, o seu caráter inovador estaria no fato de nenhum outro programa anterior ter alcançado esse patamar massivo de cobertura.

O *segundo* está fundamentado na instituição de um benefício básico cujo acesso independe da existência de crianças e adolescentes na composição da família. O que caracterizaria a *inovação* é o fato de que nos programas anteriores, a garantia do benefício se restringia a famílias com filhos em sua composição. O PBF, ao tornar elegíveis famílias sem filhos, introduziu uma renda mínima nacional, sem exigências de contrapartidas na área da saúde e educação.

O *terceiro* afirma a inovação do PBF a partir da inclusão de uma parcela da População Economicamente Ativa (PEA), composta por trabalhadores pobres, no sistema de proteção social⁴¹. Ao oferecer o benefício a um segmento social com esse perfil, cujo critério de acesso independe de comprovação de incapacidade para o trabalho ou afirmação do mérito, o PBF estaria configurando a formação de um novo pilar no sistema de proteção social no país. Com isso cumpre um papel específico e complementar aos demais PTR. Embora em sua origem estes programas tenham surgido com o propósito de substituir as políticas universais, com a unificação e ampliação do PBF, eles estão se integrando ao sistema de seguridade, cumprindo papel na ampliação e universalização da cobertura (JACCOUD, 2009).

É razoável reconhecer que o PBF não é exatamente uma cópia fiel ou uma mera cópia dos programas anteriores e de que essas questões apontadas indicam diferenças. Inclusive é possível identificar até mesmo outras “novidades”, a começar pela própria iniciativa de unificação da gestão das ações dos quatro programas que antes do PBF encontravam-se dispersas e fragmentadas.

O que interessa saber é se de fato essas “inovações” estariam apontando para uma mudança substantiva e de qualidade (e não só quantitativa) nas políticas de transferência de renda e na seguridade social como um todo. Isso, compreendendo mudanças de qualidade tanto na natureza e conteúdo do próprio PBF – já que este se tornou o maior e mais visível PTR – como na contribuição ao

41 Trata-se de uma parcela de trabalhadores empobrecidos que compõe a População Economicamente Ativa (PEA) e que se encontram desempregados ou inseridos em ocupações precárias (de baixa remuneração, sem remuneração, sem carteira assinada) ou em atividades informais.

processo de constituição de uma política de transferência de renda e de seguridade social no país, de caráter público, universal e fundada na noção do direito social.

Ao invés de identificar o PBF como uma “inovação”, o mais sensato seria reconhecer que este apresenta alguns avanços pontuais e parciais em relação aos programas anteriores, e mesmo assim passíveis de muitas críticas devido às limitações e contradições que ele contém.

Quanto à ampliação quantitativa do atendimento, nunca é demais lembrar que essa dimensão é totalmente insuficiente para se avaliar o alcance, resultados e impactos de uma política social. Mesmo reconhecendo o que o benefício representa para o alívio imediato do sofrimento de milhões de famílias que estão vivendo na pobreza absoluta. Como afirma Sposati (2006, p. 113), a discussão de resultados e de seus indicadores em processos de avaliação de uma política social é “[...] muito mais do que constatar o número de atendimentos dia, mês ou ano sem avaliação do conteúdo desses atendimentos e da qualidade de respostas que contêm.”

O PBF não só herdou, mas aprofundou e aperfeiçoou um conjunto articulado e coerente de elementos que estruturavam os programas que estão em sua origem. Isso lhe confere uma identidade não só com aqueles programas, mas com toda a geração de programas focalizados e compensatórios de combate à pobreza, de inspiração neoliberal, implantados em vários países da América Latina a partir dos anos de 1980/90.

O perfil e características desses programas já foram bastante discutidos nos Capítulos 1 e 2, com base principalmente nas pesquisas realizadas por Stein (2005). Aqui caberia apenas lembrar os elementos que indicam essa identidade: a transferência é feita mediante a comprovação da pobreza (testes de meio) e o cumprimento de contrapartidas (condicionalidades); a inclusão no programa é baseada em critérios de seletividade rigorosos e restritivos; os critérios são definidos exclusivamente a partir do corte de renda (de baixo valor), estabelecido através das chamadas linhas de pobreza; os valores dos benefícios são pequenos, sempre abaixo do salário mínimo. Tudo isso se encaixa como uma luva no PBF.

Em relação ao segundo argumento utilizado na defesa do caráter inovador do PBF é importante observar que, apesar da elegibilidade de famílias sem filhos excluir até certo ponto a exigência do cumprimento das condicionalidades vinculadas à saúde e educação, ajudando com isto a ampliar um pouco mais o

atendimento, permanece o caráter restritivo e seletivo do critério de acesso, na medida em que só é permitido o acesso de famílias sem filhos que comprovem a sua situação de pobreza absoluta.

Quanto ao *terceiro* argumento, é inegável que com o investimento do governo na massificação do PBF, novos segmentos pobres, que não recebiam nem os benefícios da previdência e nem o BPC, passaram a receber o benefício do PBF. Tem razão Jaccoud (2009) quando afirma que o programa vem atingindo uma parcela do público que tradicionalmente não é o atendido pela assistência social. São famílias chefiadas por trabalhadores desempregados ou empregados em ocupações precárias e de baixa remuneração, que foram empurrados para a miséria. Os dados da PNAD 2006 revelam essa realidade ao mostrar que 27,25% dos chefes de família economicamente ativos, com idade entre 15 e 59 anos encontrava-se em famílias com renda média mensal inferior à metade do salário mínimo. A pobreza extrema está relacionada tanto ao desemprego, quanto ao emprego precário mal remunerado ou sem remuneração (JACCOUD, 2009, p. 19).

Esse quadro é indicativo tanto do grau elevado de precariedade do mercado de trabalho e da crescente pauperização da classe trabalhadora, quanto dos limites do sistema de proteção social vigente no país. Em 2005 somente 50,7% dos trabalhadores que compõe a PEA contribuíam e tinham acesso à cobertura da previdência. Entre estes se encontra aquela parte que também não tem acesso ao BPC porque sua *renda per capita* é igual ou maior que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Parece óbvio que o Estado tem a obrigação de se responsabilizar pela proteção dessa imensa parcela da população, independente da sua condição no mercado de trabalho e da sua condição de contribuinte ou não. O que não é natural e inevitável é o aumento crescente e prolongado do desemprego e da precarização do trabalho com o crescente e infundável transbordamento da proteção previdenciária para a assistencial, mais exatamente para os programas de transferência de renda focalizados. Estes funcionam como uma espécie de “tábua de salvação” para aliviar a situação do grande número daqueles que trabalham, mas encontram-se sem emprego formal e sem proteção previdenciária por não serem contribuintes do sistema.

A manutenção de uma política de transferência de renda pelo Estado é uma estratégia importante para viabilizar proteção social, mas não sustentada numa visão restrita e limitada da proteção como a que vem servindo de base para a

estruturação do PBF. Além do mais, este é propagado como eixo central de combate à pobreza, concebido e conduzido de forma isolada e desvinculada das demais políticas sociais e de uma política econômica voltada para gerar empregos estáveis. Seu benefício, além de ser de baixo valor, sequer é garantido como um direito.

Só para lembrar, o que se verificou pelos resultados de alguns estudos do IPEA resumidos no capítulo 1, é de que pode estar de fato havendo uma participação do conjunto das transferências de renda (previdenciárias e assistenciais) na diminuição conjuntural da pobreza absoluta. Porém, não fica suficientemente elucidado qual o peso da participação específica do PBF. Ressalta-se que entre os programas, só os que transferem benefícios com valores correspondentes ao valor do salário mínimo e se constituem em direito social, a exemplo do BPC e o Seguro Rural, podem estar provocando alterações nos índices de pobreza absoluta. O seu caráter de programa focalizado e seletivo, com baixos valores de benefícios e com critérios restritivos de acesso o torna incapaz, por si só, de causar impactos mais significativos sobre a pobreza e a desigualdade.

Além de todos esses limites, a ausência de articulação dos programas de transferência de renda com uma política macro-econômica redistributiva e geradora de emprego e renda, faz com que esses programas funcionem apenas para compensar os impactos negativos das políticas e reformas neoliberais. Com isso, servem para manter a reprodução de um imenso contingente da população na pobreza.

Assim, no seu conjunto, as transferências de renda acabam por cumprir de fato um papel junto a uma parcela expressiva dos milhões de famílias que estão na pobreza absoluta, porém restrito ao nível de sua subsistência ou de sua “reprodução biológica” e não de suas necessidades básicas. E mesmo assim, não conseguem atingir todo o público que necessita da renda complementar. Além disso, não se constituem numa política nacional de transferência de renda, na medida em que não há uma unidade nem de concepção e nem de ação entre os programas. Cada um deles mantém sua lógica e dinâmica própria, sendo conduzidos de forma isolada e independente.

4.5 O PBF e o SUAS

Sobre a integração do PBF ao Sistema de Seguridade, em especial ao SUAS, constata-se que este continua operando paralelamente à sua estrutura e funcionamento, conforme a vocação original que lhe foi conferida. Desde a sua implantação segue seu curso próprio, consolidando-se em ritmo acelerado e em total descompasso com o processo de estruturação do SUAS. Uma das manifestações dessa situação pode ser localizada tanto na discrepância do montante de recursos entre o PBF e os demais benefícios e serviços da assistência social, como na forma de gestão dos recursos.

A respeito da prioridade dos investimentos no PBF é preciso notar que, entre todos os programas e serviços no campo da política da assistência social, este teve o maior incremento ao longo do tempo, da ordem de 278%, entre 2003 e 2009 (de 3.2 bilhões para 12.1 bilhões).

As análises do IPEA (2008, p. 66-67) também mostraram que na distribuição dos recursos na execução orçamentária do MDS em 2007, o PBF teve o segundo maior recurso entre os programas: 9,2 bilhões, 37,4% do total do orçamento executado que foi de 24,5 bilhões. O programa com maior participação foi o BPC, 13,3 bilhões, 54,3% do orçamento total, cuja cobertura ultrapassou 2.6 milhões de pessoas. Nunca é demais lembrar que o BPC é apontado nos estudos como um dos programas com maior impacto na melhoria das condições de vida das famílias, já que transfere valores correspondentes ao salário mínimo e que tem garantia constitucional. Mesmo assim, adota critérios seletivos de acesso, restrito à idosos e pessoas com deficiência, integrando famílias com renda per capita extremamente baixa, de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, conforme discutido no Capítulo 3 desta dissertação.

A respeito da gestão dos recursos, Sposati (2006, p. 97) chama a atenção para a dualidade das formas de financiamento federal no campo da assistência social, que ficaram mais evidentes com a implantação do SUAS e a expansão autônoma do PBF, revelando o paralelismo existente.

A implantação do SUAS e o caráter massivo do PBF deixaram explícitas duas formas de financiamento federal na assistência social: a) fundo a fundo direcionada para os serviços sócio assistenciais; b) valor de transferência em benefício direta ao cidadão (SPOSATI, 2006, p. 97).

Também é assinalada pela autora a desarticulação entre os benefícios (transferências) e serviços. Os três níveis de governo concebem e conduzem os programas de transferência de renda desvinculados das redes sócio-assistenciais, do trabalho social e sócio-educativo e das políticas sociais, em especial das políticas de educação, saúde e trabalho. Os benefícios não são incorporados pelas esferas municipais e estaduais em seus orçamentos como parte integrante da assistência social.

Do ponto de vista institucional, apesar do PBF estar vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), sua gestão é feita de forma independente, através de uma estrutura e dinâmica própria criada para este fim: a Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC). A gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) por sua vez, é operada por outra unidade: a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), cujo objetivo é a consolidação do direito à assistência social, de acordo com a LOAS e na perspectiva de construção do SUAS. Nela se localiza o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Desse fundo provém inclusive os recursos destinado ao custeio do BPC. Cabe registrar que embora a SENARC seja definida legalmente como a responsável pela implementação da *Política Nacional de Renda da Cidadania*, esta se reduz ao PBF, já que o BPC é gerido, acompanhado e avaliado pela SNAS, que é de fato o lugar onde este deve estar. Esta dualidade da gestão também expressa a visão que prevalece na condução do PBF, feita à revelia do processo de consolidação do SUAS, desvinculado do FNAS, caminhando e se fortalecendo em raia própria.

A prioridade conferida pelo governo à criação e fortalecimento de uma estrutura institucional com autonomia política, administrativa e financeira (independente da gestão da Política Nacional de Assistência Social) para gerir o PBF é sustentada em diretrizes dos organismos internacionais. Como demonstrou Stein (2005) o PBF tem contado com importante apoio financeiro do Banco Mundial. O apoio técnico deste organismo e dos demais também têm sido determinante, tanto na definição do desenho do programa, como na continuidade da sua execução (STEIN, 2005, p. 332-333).

O PBF vem sendo anunciado por esses organismos como um dos melhores exemplos de experiência bem-sucedida de transferência de renda focalizada na América Latina e Caribe. Os elogios se concentram na sua excelente capacidade de focalização na população extremamente pobre, na quantidade de famílias que

“estatisticamente” estaria conseguindo ultrapassar a linha de pobreza (a baixo custo) e na sua eficiente estrutura gerencial e operacional. Para melhor ilustrar essa última característica, comum aos programas focalizados, basta lembrar mais uma vez o que observou Stein (2005, p. 269) em citação já registrada nesta dissertação:

Contam com eficiente tecnologia informática e financeira; são financiados e apoiados por bancos multilaterais que exercem apoio na elaboração, operacionalização e avaliação dos mesmos; alguns possuem sistemas sofisticados de avaliação de impacto (STEIN, 2005, p. 269).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Caberia neste momento um esforço de síntese das possíveis “respostas” às indagações iniciais que deram origem ao processo de pesquisa desenvolvido. A análise das informações obtidas através do material bibliográfico selecionado aponta no sentido de confirmar a idéia inicial de que a massificação do PBF não significou alteração qualitativa substancial na sua natureza de programa focalizado, seletivo e compensatório, inspirado em pressupostos neoliberais. Indicam também que o PBF permanece correndo em raia própria, estruturando-se paralelamente ao esforço de consolidação do SUAS. Pela grandeza e magnitude que incorporou, e conduzido de forma independente, acaba contribuindo para desviar as atenções do processo de construção de um projeto de seguridade social mais universal no país.

Ao funcionar como um mecanismo com forte poder de influência político-ideológica não só sobre o seu público-alvo, mas também sobre expressiva parcela da população, reforça a idéia na sociedade de uma proposta de proteção social reducionista e minimalista. Além de contribuir para fomentar o conformismo e apatia em relação à possibilidade da luta política por mudanças mais amplas e profundas na sociedade brasileira.

A título de conclusão serão destacados a seguir alguns elementos identificados no material pesquisado que indicam tanto a concepção de política social que está subjacente ao PBF marcada pela influência da perspectiva neoliberal, quanto a sua relação de autonomia com o Sistema de Seguridade Social, em especial com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Ficou evidenciada a existência de uma estratégia de governo que confere prioridade à ação estatal no campo da transferência de renda focalizada na pobreza absoluta, através de programas compensatórios e residuais. O PBF constitui-se no eixo central dessa estratégia. Esse movimento é conjugado com um conjunto de ações voltadas para reduzir os direitos garantidos através das políticas sociais básicas. O objetivo é substituir o sistema de proteção social mais universal por programas de transferência de renda focalizados em segmentos específicos da população pobre visando compensar os efeitos perversos das políticas e reformas neoliberais.

No campo da seguridade social, isso se manifesta principalmente na insistência de imposição de uma contra-reforma na previdência, na redução dos

recursos do SUS e nos escassos recursos destinados aos serviços sócio-assistenciais vinculados à política nacional de assistência social e ao SUAS, conforme as informações que constam do item 4.3 desta dissertação).

Tal estratégia está em plena sintonia com as principais orientações de política social de natureza neoliberal provenientes dos organismos internacionais, voltadas em última instância para reduzir os investimentos públicos nas áreas sociais, na lógica do Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital. Os recursos da seguridade social são desviados, através do mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU), para compor o superávit primário e pagar os juros, encargos e amortizações da dívida pública.

Essa linha de intervenção no social favorece o processo de mercantilização dos bens e serviços sociais básicos, ampliando os espaços no mercado para a exploração lucrativa de planos de saúde, fundos de pensão, entre outros, voltados para o consumo daquela parcela da população que pode comprá-los (a categoria dos “cidadãos consumidores”). Para a maioria que não pode pagar (a categoria dos “cidadãos pobres”), resta o atendimento na rede pública, cujos serviços oferecidos são em geral de baixa qualidade e em quantidade insuficiente para responder às necessidades da população.

A criação e consolidação de um programa como o Bolsa Família, que oferece um benefício que não se constitui como um *direito social* está dentro dessa lógica de política social focalizada. Lavinás (2007) argumenta que o diferencial entre “garantir um direito” ou “dar renda” é um divisor de águas em matéria de política social, com sérias conseqüências no acesso a oportunidades, melhorias nas condições de vida, bem-estar e cidadania.

Quando o benefício constitui-se em direito como é o caso do BPC, “[...] todos aqueles que preenchem os requisitos de elegibilidade são contemplados e tornam-se beneficiários, independentemente da situação do caixa do governo. Os programas como o Bolsa Família, “[...] não garantem o direito à segurança econômica, senão uma renda, o que é radicalmente distinto. Sua evolução em termos de público-alvo potencial depende em primeiro lugar de quanto se quer gastar com determinado programa (LAVINAS, 2007, p. 1468)”.

Os critérios de acesso ao programa, além de baseados num baixo valor monetário, restringindo o benefício apenas àquelas famílias que estão na pobreza

absoluta, são diferenciados, fragmentando também o valor do benefício, de acordo com a condição da família: família indigente, família pobre, família sem filho, família com um filho, família com dois filhos, família com três filhos (SILVA, 2008, p. 148).

O baixo valor do benefício do PBF é outra dimensão que merece ser retomada, pois reflete uma concepção restrita em termos do que se pretende com uma política de transferência de renda que sequer consegue responder às necessidades mais elementares de subsistência das famílias. A distinção entre “mínimo” e “básico”, pensados a partir do conceito de “necessidades humanas básicas” desenvolvido por Pereira (2007, p. 26), é elucidativo e aponta o sentido que deveria ser atribuído a uma política social que pretenda assegurar direitos fundamentais de cidadania.

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O *básico* expressa algo fundamental, principal, primordial, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta (PEREIRA, 2007, p. 26).

Outro aspecto importante que indica a identidade do PBF com os ideais neoliberais de política social está na própria base teórica na qual se sustenta a sua visão da pobreza e a estratégia para o seu enfrentamento (assunto já tratado no item 2.2). Baseia-se na idéia de que é possível superar a pobreza através do desenvolvimento das capacidades dos indivíduos e famílias pobres, desde que sejam criadas as oportunidades para que estes potencializem o seu “capital humano”. Nesta visão, as verdadeiras causas e determinantes estruturais da pobreza são escamoteadas e desvinculadas das suas verdadeiras origens. Tal pressuposto se traduz na estratégia do PBF quando este propõe o benefício, conjugado com a educação e saúde (das crianças e adolescentes) e a qualificação e inserção profissional (dos jovens e adultos) como o caminho para a saída da pobreza, no curto e longo prazo. Trata-se da chamada “porta de saída” da pobreza, que possibilitaria a autonomização das famílias.

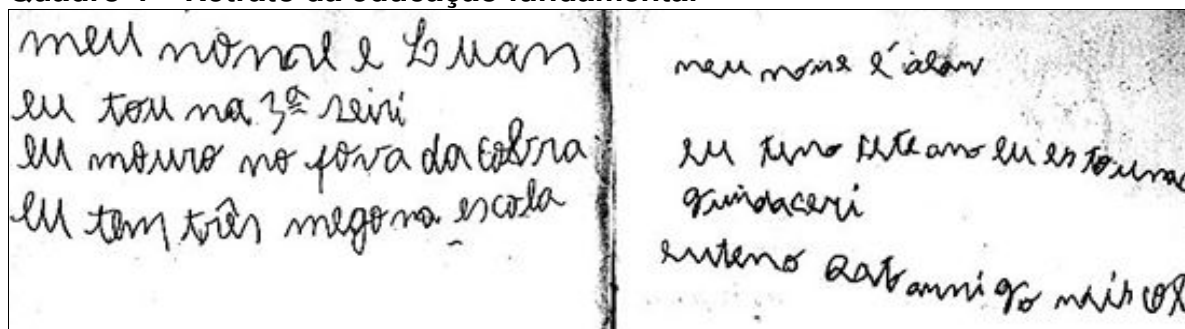
Seria repetitivo retomar aqui o que as pesquisas e estudos vêm apontando a respeito dos resultados dessa estratégia de saída da pobreza e autonomização das famílias, centrado na via da “inclusão produtiva” no curto prazo, já que esse assunto foi examinado no terceiro capítulo desta dissertação. Cabe apenas

sublinhar que na execução do programa tais objetivos estão longe de se realizarem. As iniciativas, quando existem, são pífias, como a do Plano Setorial de Qualificação Profissional (Planseq). E mesmo que fossem mais vigorosas, esbarrariam nos limites do mercado de trabalho, decorrentes da ausência de uma política econômica voltada para a geração e ampliação de empregos estáveis e com direitos garantidos, para o aumento da renda dos trabalhadores e para a socialização da riqueza socialmente produzida. Nesse quadro real, a única forma de “inclusão social” realmente possível é aquela já referida: precária, marginal, periférica, “no existente, no que permanece, e não no que muda, e, sobretudo, no que pode mudar (Martins, 2003, p. 31)”.

A educação, nessa perspectiva que fundamenta o PBF, é considerada como componente estratégico para a superação do ciclo de reprodução geracional da pobreza (mais de longo prazo). A título de ilustração de como está a condição da oferta deste serviço, segue a reprodução de um texto escrito por duas crianças de uma família beneficiária do PBF. Essa família vem cumprindo, rigorosamente, desde a criação do PBF, a condicionalidade de “frequência à escola”, principal exigência do programa. Na seqüência são descritas algumas das características que retratam as condições da escola onde estudam. Elas vivem numa região da periferia de Recife (PE) chamado Suvaco da Cobra⁴².

42 As informações foram extraídas de matérias produzidas pelo jornalista Fernando Canzian publicadas na coluna da Folha intituladas “No Suvaco da Cobra”, de 09/06/2008 e “Enxugando gelo?”, de 11/06/2007. Tais matérias foram produzidas a partir de visitas do repórter durante quase três anos às famílias beneficiárias do PBF que vivem no Suvaco da Cobra (Recife). Folha Online. Acesso em: 08.06.2009.

Quadro 4 – Retrato da educação fundamental



Fonte: Folha Online (09/06/2008).

Eles quiseram escrever

“Meu nome é Luan e estou na terceira série. Eu moro no Suvaco da Cobra e tenho três amigos na escola”.

“Meu nome é Alan. Eu tenho sete anos e estou na segunda série. Eu tenho quatro amigos na escola”.

As observações do jornalista sobre as condições da educação encontradas na localidade:

Em uma das visitas à escola local, no período de chuvas, as paredes davam choques por causa de fios desencapados em seu interior. A lousas estavam tão úmidas que o giz simplesmente não produzia riscos. Por todos os lados, goteiras. Total de futuros envolvidos: 2.500 crianças, em três turnos diferentes. [...] Há quem argumente que tudo isso é melhor do que nada. Que "nunca nesse país"... etc. Que ao menos crianças estão indo à escola incentivadas pelo Bolsa Família e comendo um pouco melhor. [...] Tudo isso é verdade. Nesse ritmo, porém, ainda vai demorar mais uns 500 anos para esse pessoal sair do mundo pré-histórico em que vivem (CANZIAN, 2008).

Como demonstrado no Capítulo 3, alguns estudos e pesquisas revelam que embora tenha havido aumento das matrículas nas escolas e das vacinações de crianças e jovens das famílias beneficiárias, a quantidade dos serviços ofertados são insuficientes para atender às necessidades da população, além de serem de qualidade precária. Da mesma forma outras dimensões materiais que refletem a realidade da pobreza (não só do ponto de vista da insuficiência de renda) como da falta/insuficiência de saneamento básico, de infra-estrutura, da precariedade da habitação entre outros, são retratadas nessas matérias, revelando que a pobreza permanece.

Num contexto em que se mantém uma política econômica que não tem a pretensão de alterar os determinantes estruturais da pobreza e nem reduzir as profundas desigualdades sociais existentes, a atuação de um programa como o Bolsa Família se torna imperativo para a manutenção do controle sobre a pobreza absoluta. Ajuda a garantir um clima de maior estabilidade, evitando possíveis riscos

de tensões e rebeliões sociais. Confere legitimidade ao mandato do governo, imprimindo-lhe um aparente caráter popular e de governo “comprometido com o social”.

Nas palavras de Oliveira (2007), o PBF é um importante instrumento para dar sustentação à “hegemonia às avessas”, fenômeno ao qual já se fez referência no Ítem 4.3 desta dissertação. “[...] este programa do Bolsa Família é extremamente perigoso, deste ponto de vista. Cria o que chamei de hegemonia às avessas. [...] O Bolsa Família é a base dessa hegemonia torta”.

Ao alimentar o conformismo político, mantendo o público beneficiário dependente do programa, contribui para dificultar o auto-reconhecimento desse segmento como parte da “classe que vive do trabalho”, excluindo-o de qualquer possibilidade de constituir-se enquanto sujeitos políticos autônomos, protagonistas da sua emancipação política (GRAZIA, 2007, p.75).

O tipo de vínculo que o governo Lula vem estabelecendo com o segmento mais pobre através do PBF vem sendo associado a uma nova modalidade de populismo (Marques; Mendes, 2006), Filgueiras; Gonçalves, 2007). O “novo” está no fato desse governo fazer dos segmentos mais pobres e politicamente mais dispersos e desorganizados a sua principal base de sustentação política. Por se tratar de um segmento mais despolitizado e com menor capacidade de contestação está mais sujeito às distintas formas de manipulação e clientelismo político⁴³. A relação política entre governante e eleitor ocorre de forma direta, sem a mediação de partidos e outros organismos de representação política. O apoio político-eleitoral que o presidente Lula vem obtendo no meio da população pobre devido ao PBF – responsável por 45% dos votos obtidos pelo presidente nas eleições de 2006 – é a manifestação dessa espécie de devoção e gratidão popular ao presidente que “olha para os pobres”. Para alguns, trata-se de um fenômeno com características messiânicas.

A ausência ou insuficiência de um trabalho sócio-educativo na implementação do programa, e a fragilidade ou inexistência de controle social da sua gestão, é uma situação que prevalece na imensa maioria dos municípios. Isso se expressou na voz de técnicos e gestores (principalmente assistentes sociais)

⁴³ A diferença com o populismo que se iniciou no país com Getúlio Vargas, é que aquele se sustentava principalmente no apoio dos segmentos mais organizados da classe trabalhadora, mediante cooptação política destas organizações e dos seus principais dirigentes.

que declararam nas pesquisas de campo estarem suas ações reduzidas ao monitoramento e atualização de cadastro, controle do cumprimento de metas e dos índices de frequência à escola e aos postos de saúde (condicionalidades e Índice de Gestão Descentralizada – IGD). Na prática, esse modelo de intervenção, aparentemente reduzido ao “tecnicismo”, serve para reforçar a vigilância e o controle ideológico sobre os pobres, ajudando a mantê-los apáticos, desmobilizados e desorganizados politicamente.

Do ponto de vista da inserção do PBF no contexto do Sistema de Proteção Social legalmente constituído no Brasil, foi possível constatar que este mantém seu curso próprio, consolidando-se com base numa estrutura administrativa, gerencial e financeira independente e desvinculada do SUAS. O SUAS é a expressão mais avançada da conquista de garantia da assistência social como direito social e de sua materialização como política nacional pública e estatal. O paralelismo do PBF, somado à concepção de política social restritiva que ele incorpora, enfraquece as possibilidades de potencialização de uma política nacional de assistência social e de seguridade inspirada nos pressupostos da universalidade, unicidade e integralidade.

Em síntese, o PBF: não se constitui em direito social; está desvinculado e é implementado paralelamente ao sistema de seguridade social e ao SUAS; tem a pretensão de substituir o sistema de proteção existente, reduzindo-o à programas focalizados e residuais; se apresenta como o eixo central da política social do governo; é proclamado como a principal alternativa para a redução da pobreza e desigualdade. A insistência na manutenção, ampliação e aperfeiçoamento de um programa baseado nesses parâmetros só poderia servir para dar sustentação à hegemonia às avessas, a qual se referia Oliveira (2007), abrindo brechas para o florescimento das tradicionais práticas clientelistas e assistencialistas.

Frente ao grave quadro persistente de pobreza e desigualdades na sociedade brasileira e a precariedade do sistema de proteção existente, a proposta de um programa de transferência de renda se torna imperativo para atender às necessidades básicas mais imediatas da população, porém este não pode ser visto, por si só, como a saída para a superação desse quadro, cujo caminho passa necessariamente por um projeto alternativo mais amplo de mudanças profundas nas estruturas de distribuição de renda e poder. Nem muito menos pode pretender ser “a alternativa” ao sistema de proteção existente.

Assim, um programa de distribuição de renda que pretenda cumprir de fato o objetivo de promover melhorias significativas nas condições de vida das famílias, contribuindo para garantir-lhes segurança frente às situações de risco, vulnerabilidade ou danos, deve estar pautada, pelo menos, nos seguintes parâmetros:

- Garantir o benefício como um direito de cidadania ao acesso à uma renda básica, incorporado como uma política pública e estatal.
- Basear-se em critérios mais amplos e universais de acesso ao benefício.
- Garantir o acesso a um benefício com um valor fixo, pelo menos igual ao valor de um salário mínimo, que atenda às necessidades básicas das famílias.
- Constituir-se como uma proposta complementar e integrada ao conjunto do Sistema de Seguridade Social.
- Estar organicamente vinculado ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), submetido aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).
- Ser conduzido de forma unificada e integrada com os demais programas de transferência de renda, com os serviços socioassistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e articulado com as demais políticas sociais básicas (educação, saúde, trabalho).
- Incorporar a visão do acesso à educação, saúde, trabalho e renda como direito incondicional, fazendo prevalecer a dimensão educativa sobre a punitiva na condução da política de acesso à renda.
- Implementar a ação de transferência de renda, em sintonia com as demais ações da política de assistência social, privilegiando os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) como espaços para a potencialização de processos e experiências sócio-educativas, de mobilização popular e de exercício do controle social sobre as políticas públicas.

A proposta de uma política de distribuição de renda com base nesses parâmetros deverá estar inserida numa estratégia mais ampliada de luta pela superação da fragmentação setorial da seguridade social e da perspectiva de construção de um padrão mais amplo de proteção que incorpore outras políticas sociais, além da saúde, previdência e assistência. Tais propostas vem sendo

defendidas pela categoria de assistentes sociais a partir dos seus vários fóruns de organização e representação política. No caso específico do tema da seguridade a “Carta de Maceió”, aprovada durante o XIX Encontro Nacional CFESS/CRESS de 2000, tornou-se uma referência.

O compromisso ético-político das assistentes sociais e de outros profissionais com a luta pela ampliação dos direitos sociais e por sua materialização em políticas sociais mais universais, preventivas e distributivas tem sido fundamental para os avanços verificados nessa área, principalmente no campo da assistência social. Mas caberia lembrar que a conquista deste objetivo está associada à um projeto de transformações estruturais mais amplas e profundas da sociedade brasileira, requerendo portanto uma estreita articulação política com todos os movimentos sociais e populares comprometidos com essa agenda de mudança.

Finalmente, cabe registrar que embora tenha se encontrado na literatura um grande volume de estudos e pesquisas abordando temáticas e dimensões variadas sobre o PBF e demais programas de distribuição de renda, foi possível identificar algumas questões ainda pouco desenvolvidas, e que devido a sua relevância, merecem ser retomadas e aprofundadas em novos projetos de estudos e pesquisas, destacando-se, entre elas:

a) Alguns acreditam que o PBF representou um passo qualitativo importante no processo de unificação dos PTR, significativo para a afirmação de uma Política Nacional de Transferência de Renda. A perspectiva de construção de uma Política Nacional de Transferência de Renda com base em diretrizes e investimentos comuns que unifique os programas e ações de transferência é possível, a partir do PBF?

b) A discussão sobre a participação do PBF e dos demais PTR na redução da pobreza e da desigualdade no Brasil como se viu, é um assunto complexo, envolvendo muitas controvérsias. Vem sendo objetivo de estudos técnicos ligados principalmente ao IPEA. É uma dimensão que precisa ser mais problematizada e aprofundada teoricamente, a partir de estudos de natureza acadêmica. Esse assunto envolve visão diferenciadas sobre as causas e a origem da pobreza, sobre o conceito de pobreza e sobre as possibilidades de sua superação no limite do capitalismo, sobretudo do capitalismo dependente periférico brasileiro.

c) Também se explorou pouco, inclusive neste trabalho, a análise sobre as tendências e perspectivas para as políticas de transferência de renda e as políticas sociais de um modo geral, frente à conjuntura eleitoral em 2010, com seus arrajos políticos e composições de força, e conquentes implicações no campo da política social.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (orgs.). São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UFRJ, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. A seguridade social na América Latina. In: BOSCHETTI et al. (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 174-195.

_____. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: UNB, 2006.

BOYADJIAN, Ana Carolina Paes de Barros. **Os programas de transferência de renda em países específicos da América Latina e no Brasil. 2009**. 95 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://bdt2.ibict.br/>>. Acesso em: 06 jan. 2010.

_____. Os programas de transferência de renda no Brasil no período 1992 a 2007. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Orgs.). **O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva, 2009. P. 287-305.

BRAMI-CELENTANO, Alexandrine; CARVALHO, Carlos Eduardo. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. **Rev. Katálisys**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 44-53, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br.>>. Acesso em: 04 nov.2008.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família. O que é. Brasília; 2008. Disponível em: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e/. Acesso em: 15 de maio 2009.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família. Relatórios e Estatísticas. Brasília. Relatórios e Estatísticas. Brasília; 2008.

Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/relatorios_e_estaticas/relatorios-e-estatisticas/>. Acesso em: 09 de set. 2008.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília; 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias>. Acesso em: 12 de abril de 2010.

CANZIAN, Fernando. Enxugando gelo? Folha Online, São Paulo: 11 de junho de 2007.

_____ No suvaco da cobra. Folha Online, São Paulo: 09 de junho de 2008.

CARCANHOLO, Reinaldo A; NAKATANI, Paulo. **O capital especulativo parasitário**: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. Ensaio FEE, v. 20, nº 1, PP. 264-304. Porto Alegre, junho de 1999. Disponível em: <http://carcanholo.sites.uol.com.br>; Acesso em: 03 de agosto de 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASANOVA, Pablo Gonzalez. El colonialismo interno. In: **La sociologia de la explotacion**. México: Siglo XXI, 1986.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **A insegurança Social**: o que é ser protegido? Petrópolis: Vozes, 2005.

CFESS. (org.). Carta de Maceió. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/CARTADEMACEIO.pdf>> . Acesso em: 03 de abril de 2010.

Coordenação da Auditoria Cidadã da Dívida. Brasília: 12 de junho de 2009. Disponível em: <www.divida-auditoriacidada.org.br>. Acesso em: 15 de agosto 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cultura e sociedade no Brasil. In: **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre idéias e formas. Rio de Janeiro; DP & A., 2000.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Disponível em: WWW.DIEESE.org.br. Acesso em 23/05/2009.

DINIZ, Simone. Critérios de justiça e programas de renda mínima. Florianópolis: Rev. **Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 105-114, jan./jun. 2007, Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 04 nov.2008.

DRAIBE, S. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Série Reformas de Política Pública, n. 14. Santiago do Chile: Cepal/Naciones Unidas, 1993.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. Florianópolis: Rev. **Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007, Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 04 nov.2008.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare-state**. Lua Nova. nº 24, setembro de 1991. São Paulo: Marco Zero e CEDEC, 1991.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930**: historiografia e história. São Paulo: Brasiliense, 1972.

FERNANDES, Florestan. Padrões de dominação externa na América Latina. In: **América Latina, história, idéias e revolução**. São Paulo: Xamã, 1999.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política no governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. Florianópolis: Rev. **Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 65-74, jan./jun. 2007, Disponível em:<<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 04 nov.2008.

GRAZIA, Giuseppina Rosaria de. De trabalhador a pedinte. **Rev. Katálysis**. Florianópolis v. 10, n. 1, p. 75-85, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br>/ Acesso em: 26 de dezembro de 2009.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. (Org.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_Assistencia_Social_eSeguranca.pdf. Acesso em: 08 de maio de 2009.

_____. Pobreza e Riqueza no Brasil Metropolitano. Comunicado da Presidência. IPEA, Brasília, n. 7, agosto de 2008. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/ReducaoPobreza_CPResi7.pdf. Acesso em: 08 set. 2008.

_____. Renda. Radar social 2006 IPEA, Brasília. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/radar2006/02_renda.pdf>, Acesso em 08 set. 2008.

_____. Políticas sociais - acompanhamento e análise, nº 13, edição especial, nº 13, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 12/05/2009.

JACCOUD, Luciana. **Pobres, pobreza e cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Texto para discussão nº 1372, Rio de Janeiro, janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1372.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2009.

_____. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não-contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 57-86, 424 p. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/sagi/estudos-e-pesquisas/publicacoes/livros/>. Acesso em: julho de 2009.

LAVINAS, Lena. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1463-1476, 2007. Disponível em: <<http://scielo.br>>. Acesso em: 26 dez 2009.

LIMA, Telma Cristina Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. Florianópolis: Rev. **Katálisis**, v. 10, n. esp. p. 37-45, jan./jun. 2007, Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 20 set. 2008.

MALAGUTI, Manoel Luiz; CARCANHOLO, Reinaldo A.; CARCANHOLO, Marcelo D. (Org.). **Neoliberalismo**: A tragédia do nosso tempo. São Paulo: Cortez, 1998.

MARINI, R. M. Dialética da Dependência. In: SADER, Emir (Org.). **Dialética da dependência**: uma antologia da obra de Rui Mauro Marini. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. Florianópolis: Rev. **Katálisis**, v. 10, n. 1, p. 2-10, jan./jun. 2007, Disponível em: < <http://www.scielo.br>>. Acesso em: 04 nov.2008.

_____. **Notas sobre o social no governo Lula**: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. In: IV Colóquio Latino Americano de Economistas Políticos, 2004, São Paulo. IV Colóquio Latino Americano de Economistas Políticos. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, SP, 2004.

_____. **As limitações da política de combate à pobreza no governo Lula**. In: V Colóquio Latinoamericano de Economistas Políticos, 2005, Cidade do México. CDrom. Cidade do México: V Coloquio Latinoamericano de Economistas Políticos, 2005.

_____. A previdência social no governo Lula: os desafios de um governo democrático e popular. **Revista Ser Social**. Programa de pós-graduação em política social. UNB, Brasília, n. 11, p. 9-28, 1998.

MARQUES, Rosa Maria. et al. **Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006**. Revista de Economia Política. São Paulo, vol. 29, n. 1, p. 114-132, jan./mar. 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br>>. Acesso em: 04 jan 2010.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais**: Pesquisa Quantitativa e Qualitativa. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8.ed. São Paulo: Hucitec, 2004. 269 p.

MISHRA, Ramesh. **O Estado-providência na sociedade capitalista**: políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália. Portugal: Celta Editora, Oeiras, 1995.

MONNERAT, Lavinias Giselle. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, 2007. Disponível em: <<http://scielo.br>>. Acesso em: 26 dez 2009.

MOURA, Paulo Gabriel Martins de. Bolsa família: projeto social ou marketing político? **Rev. Katálysis**. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 115-122, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/> Acesso em: 26 de dezembro de 2009.

NETTO, J.P. Capitalismo monopolista e Serviço Social. São Paulo: Cortez. 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. **Hegemonia às avessas**. Entrevista, Rio de Janeiro: O Globo, 4 de fevereiro de 2007.

_____ O avesso do avesso. **Revista Piauí**. outubro 2009.

PASTORINI, Alejandra. Assistencialização da proteção social e os programas de combate da pobreza no Brasil. **Ser Social**, Brasília, n.1, v.1, 18, p. 253-283, jan./jun.2006.

_____.A categoria “questão social em debate. São Paulo, Cortez, 2007.
PEREIRA, Potyara A. P. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

POCHMANN, Márcio. **Pobreza e crise econômica**: o que há de novo no Brasil Metropolitano. Rio de Janeiro, maio de 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 15/05/2009.

RIBEIRO, Darcy. **El dilema de América Latina**. Estructuras de poder y fuerzas insurgentes del siglo XXI, México, 1978.

ROSAVALLON, Pierre. **A nova questão social**. Ed. Teotonio Vilela, 1999.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí.** São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

_____. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007. Disponível em: <<http://scielo.br/scielo>> Acesso em: 10 Ago 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez. 2008.

SOARES, Fabio Veras. et al. **Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade.** Texto para discussão nº 1228. IPEA, Brasília, outubro de 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1228.pdf>. Acesso em: 15 dez 2009.

SOARES, Laura Tavares. O desastre social. In: SADER, Emir (Org.). **Os porquês da desordem mundial: mestres explicam a globalização.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** 2. Ed. Questões da nossa época. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, Sergei. Et al. **Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade.** Texto para discussão nº 1293, IPEA, Brasília, julho de 2007. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1293.pdf. Acesso em: 15 dez 2009.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da proteção social não-contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 13-56, 424 p. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/sagi/estudos-e-pesquisas/publicacoes/livros/>. Acesso em: julho de 2009.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXVI, n. 87, p. 96-131, 2006.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 196-219.

_____. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?** Tese de doutorado, UNB, 2005.

TELLES, Vera da Silva. **Questão social: afinal, do que se trata?** In: Pobreza e Cidadania. São Paulo: Editora 3 X., p. 115-137, 2001.

VALLADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, Renato R. (Org.), **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro/São Paulo: IUPERJ/Vértice, 1991.

_____. O papel do governo Lula e do PT na estabilização das instituições e da hegemonia. 6^o Encontro da ABCP, São Paulo, jul./ago. 2008.