

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
Mestrado



Dissertação

Do Fome Zero ao Bolsa Família: da emancipação ao assistencialismo?

Barby de Bittencourt Martins

Pelotas, 2011.

BARBY DE BITTENCOURT MARTINS

Do Fome Zero ao Bolsa Família: da emancipação ao assistencialismo?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Professor William Héctor Gómez Soto

PELOTAS, 2011.

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação:
Bibliotecária Daiane Schramm – CRB-10/1881**

M379d Martins, Barby de Bittencourt

Do Fome Zero ao Bolsa Família: da emancipação ao assistencialismo? / Barby de Bittencourt Martins; Orientador : William Héctor Gómez Soto. – Pelotas, 2011.

109f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Sociologia e Política. Universidade Federal de Pelotas.

1. Programa Bolsa Família. 2. Programa Fome Zero. 3. Pobreza. 4. Políticas Sociais. 5. Governo Lula (2003-2010). I. Soto, William Héctor Gómez, orient. II. Título.

CDD 320

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Anne Marie Theresse Georgette Emilia Wautier

Prof.^a Dr.^a Beatriz Loner

Prof.^a Dr.^a Rosangela Marione Schulz

Prof. Dr. William Héctor Gómez Soto

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que marcaram presença ao longo do caminho que percorri para chegar a este momento. Não aponto nomes, pois poderia incorrer no esquecimento e assim cometer uma gafe juntos às pessoas que me são queridas. Porém, há três pessoas que foram fundamentais na minha trajetória e merecem destaque.

Agradeço ao meu orientador, querido William, toda a compreensão e apoio que me fora dado nesse período. Ele acompanha-me desde a graduação e não mediu esforços para ajudar-me.

E, por fim, agradeço aos meus amados pais. Maria Rosa de Bittencourt Martins e Paulo Renato Ferreira Martins são exemplos de mãe e pai, bem como representam o alicerce para a construção deste caminho que percorri e continuarei percorrendo. Obrigado por tudo!

RESUMO

MARTINS, Barby de Bittencourt. **Do Fome Zero ao Bolsa Família: da emancipação ao assistencialismo?** 2011. 109f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

Com a ascensão de Luis Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil, o país presenciou uma mudança no que se refere às políticas sociais. Seu governo inicia apostando em um programa de dimensões elevadas onde continha políticas localizadas, assim como políticas estruturantes para combater a fome no Brasil. De modo geral, o programa Fome Zero – assim denominado – trazia a idéia de promover mudanças em vários aspectos na sociedade a fim de interromper o ciclo da pobreza e, dessa forma, eliminar a fome no Brasil. O programa representava a bandeira social do governo na luta contra a pobreza. Contudo, com o tempo, o programa foi sendo deixado de lado pelos governantes e, em seu lugar, o programa Bolsa Família – um programa de transferência de renda condicionada – começa a ser o centro das atenções governamentais. Críticos apontam nisso uma falha do governo, pois se deixa de investir em um programa de perfil emancipatório para investir-se em um programa de perfil assistencialista. Dessa maneira, surge a necessidade de discutir sobre essa questão para apreender o perfil dessas políticas. Será que se transitou de uma política emancipatória ao assistencialismo?

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Programa Fome Zero. Pobreza. Políticas Sociais. Governo Lula (2003-2010).

ABSTRACT

MARTINS, Barby de Bittencourt. **Do Fome Zero ao Bolsa Família: da emancipação ao assistencialismo?** 2011. 109f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

As the moment Luis Inácio da Silva has rise to power in Brasil, the country witnessed to a change in social policies. President Lula's government soon began to implement the Zero Hunger Programme (Programa Fome Zero), a series of initiatives aimed at eliminating hunger in Brasil. This programme contained huge proportions and represented the social flag against the poverty. By the way, with time the programme lost attention and the Family Grant Programme (Programa Bolsa Família) became the centre of attention for the government. Besides, critics started to indicate that Family Grant is not such emancipative programme as Zero Hunger seems to be. Therefore the need to comprehend those programmes and discover their forms arises as a question point. That will be transitioned from a emancipative programme to a welfare one?

Keywords: Family Grant Programme. Zero Hunger Programme. Poverty. Social Policies. Lula's Government (2003-2010).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Esquema de políticas de combate à insegurança alimentar.....	22
Figura 2	Eixos articuladores do Programa Fome Zero.....	23
Figura 3	Esquema das propostas do Projeto Fome Zero.....	29

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Esquema de políticas de combate à insegurança alimentar	34
Tabela 2	Eixos articuladores do Programa Fome Zero	35

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

IC – Instituto Cidadania

IDESE – Índice de Desenvolvimento Sócio-Econômico

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

ODM – Objetivos de Desenvolvimento Do Milênio

PAIF – Programa de Atenção Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PFZ – Programa Fome Zero

PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PTCR – Programas de Transferência Condicionada de Renda

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	11
II. FOME ZERO: UM PROJETO DE NAÇÃO	19
III. BOLSA FAMÍLIA: A “MARCA” DE UM GOVERNO	31
Focalização e condicionalidades	36
O Programa Bolsa Família como um Programa de Transferência Condicionada de Renda	39
O Bolsa Família e as desigualdades	41
IV. POLÍTICAS SOCIAIS: ESTADO x CIDADANIA	46
Política Social	46
O Estado de bem-estar social	52
V. QUESTÃO SOCIAL E AS DESIGUALDADES	60
A pobreza, a exclusão e as desigualdades sociais	63
VI. DO FOME ZERO AO BOLSA FAMÍLIA	75
Programa Fome Zero: algumas considerações	78
Programa Bolsa Família: algumas considerações	83
VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
VIII. REFERÊNCIAS	104

INTRODUÇÃO

Os avanços das ações do Estado frente aos problemas sociais que há muito inquietam a sociedade brasileira têm sido destaque na mídia ultimamente. Ressalta-se, de maneira geral, a capacidade do governo brasileiro em lidar com a grande questão social brasileira – a pobreza, ou melhor, a miséria.

A eleição, em 2003, de Luis Inácio Lula da Silva – um ex-operário, promove uma mudança significativa no cenário político do país. A partir desse momento, em que um partido de esquerda assume o poder, a sociedade espera que sejam implantadas políticas que respondam efetivamente às demandas sociais e, principalmente, a maior delas – uma melhoria nas condições sócio-econômicas da população mais vulnerável. Isto é, esperava-se uma mudança do quadro brasileiro em relação a um dos maiores problemas sociais enfrentados pelo país, qual seja, a miséria.

Em consonância, no cenário mundial a batalha contra essa questão já estava sendo travada. Organismos internacionais elaboravam acordos entre vários países para que, em conjunto, a sociedade enfrentasse grandes problemas que se apresentavam. Com referência a isso, basta voltar os olhos para as ações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD que adotou diversas estratégias para que alguns problemas sociais começassem a ser enfrentados pelos países que fazem parte do programa.

No ano 2000, a Organização das Nações Unidas reuniu representantes de diversos países e nesse momento foi assumido o compromisso desses países participantes de cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), o que visava combater uma série de problemas que afligem a sociedade. Nesse sentido, foram estabelecidas metas a serem atingidas pelos países, as quais constituem os oito Objetivos de Desenvolvimento que deveriam ser atingidas até 2015.

Dessa forma, tanto o cenário mundial quanto interno estavam exigindo uma resposta dos governantes a certos dilemas sociais como a pobreza, a marginalidade, a “exclusão social” e as desigualdades sociais existentes.

Logo, é razoável supor que o programa Fome Zero – marca do governo Lula (2003 – 2010) representava uma resposta a essas questões. Visto que Luis Inácio Lula da Silva apresenta a luta contra a fome enquanto bandeira de seu governo e intitula o Fome Zero enquanto a marca do mesmo.

O Programa Fome Zero fora elaborado pelo Instituto Cidadania, entidade a qual Lula integrava e que se constituía em um grupo de pessoas empenhadas em promover a discussão sobre assuntos pertinentes ao tema cidadania. Lançado em 2001 pelo Instituto Cidadania¹, no Dia Internacional da Segurança Alimentar, o Fome Zero foi posteriormente incorporado como política de governo logo no início da gestão de Lula.

O problema da fome e a insegurança alimentar precisavam ser engrentados e isso necessitava ações que modificassem profundamente as estruturas sociais, tanto no aspecto econômico e político. A fome não existia devido à falta de alimentos às pessoas, mas porque as pessoas não tinham acesso a esses alimentos, lhes falta poder aquisitivo para tal e isso ocorre por causa do crescente desemprego e da precarização das condições das famílias mais pobres (PROJETO FOME ZERO, 2001).

A cidadania perpassaria pela promoção da garantia de segurança alimentar a todos e isso ocorreria através da mobilização do Estado juntamente à sociedade civil no sentido de promover ações que possibilitassem a construção de um novo Brasil, onde a democracia estaria presente em todo território nacional, a justiça seria a meta de todos e a solidariedade uma regra geral de convivência (PROJETO FOME ZERO, 2001).

Assim, após sua posse como Presidente da República, Lula institucionalizou o projeto que se tornou um programa de governo. O Fome Zero passou a ser visto como a bandeira social do governo e a “carro-chefe” das políticas sociais implementadas pelo seu governo. Possuindo quatro eixos articuladores: acesso à

¹ (GRAZIANO DA SILVA; BELIK; TAKAGI, 2010)

alimentação; geração de renda; fortalecimento da agricultura familiar; e articulação, mobilização e controle social; o programa se colocou como uma estratégia nacional de combate à vulnerabilidade de famílias em risco social.

A promoção dos objetivos do programa estaria diretamente ligada à implantação de diversas políticas sociais que estão vinculadas a ele, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, os Centros de Referência de Assistência Social, o incentivo à Economia Solidária e à inclusão produtiva, a abertura de restaurantes populares, o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, entre outras políticas, como o Programa Bolsa Família – principal fio condutor do programa. Em síntese, o Fome Zero fora pensado como uma política mãe na qual compreenderia todas as outras políticas, tanto as específicas quanto às ações estruturantes com o objetivo de combater a pobreza e as desigualdades brasileiras.

Entretanto, o que se evidenciou ao longo do governo Lula (2003- 2010) foi uma perda de foco em relação a essa política. É possível sugerir que o governo optou por um investimento de esforços cada vez maior em uma política específica em detrimento de um investimento maior no conjunto das políticas do Fome Zero. Resultando disso, uma perda de espaço do programa dentro do escopo governamental para outro programa: o Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família (PBF) representa uma das diversas políticas que integram o Programa Fome Zero, porém, adquiriu proporções extraordinárias no cenário político brasileiro. Tornou-se em pouco tempo a “menina dos olhos” das políticas sociais da gestão do Presidente Lula. Trata-se de uma política de transferência de renda condicionada, resultante da unificação das políticas de transferência de renda já existentes.

A implementação do PBF foi uma estratégia do governo em unificar as políticas esparsas em uma política que pudesse ser disseminada com maior facilidade para todas as localidades do país. Com a sua implementação, o CadÚnico – cadastro único de potenciais beneficiários de programas sociais do governo – foi aperfeiçoado e possibilitou que fosse feita uma descentralização das políticas sociais.

A partir desse momento, os municípios começaram a compartilhar responsabilidade com o Estado – passaram a fiscalizar e acompanhar o cumprimento das condicionalidades do programa. Esse aspecto é interessante tendo em vista a proximidade maior dos municípios à realidade dos beneficiários da política. Há uma articulação entre os entes federativos para que, em conjunto, haja maior eficácia no funcionamento da política.

O Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda e isso significa que o benefício, ou seja, a renda está condicionada a certos critérios que devem ser observados. O primeiro critério a ser observado é o da elegibilidade das famílias que podem vir a ser beneficiadas pelo programa. Para participarem do mesmo, é necessário que as famílias se encontrem dentro do referencial de pobreza e extrema pobreza adotado pelo programa.

Estando dentro dos critérios estabelecidos pelo programa, a família deve procurar o setor responsável pelo programa no seu município e de posse de documentação necessária, efetuar o cadastro no CadÚnico para que posteriormente possa ser verificada a possibilidade de que a família venha a receber o benefício do programa.

Ao final do governo Lula (2003-2010) foi divulgado o balanço dos avanços que o governo havia imprimido sobre as políticas sociais e, basicamente, se comemorava o fato de que o programa (PBF) havia atingido um número sem igual de famílias: mais de 11 milhões.

Contudo, deve-se problematizar o fato de que a quantidade de famílias aumenta no momento em que deveriam diminuir. Ou seja, um programa de transferência de renda que se apresenta como uma medida emergencial, e se supõe transitória, em sete anos não deveria, em tese, não ansiar por aumentar o número de beneficiários e sim, estabilizar essa quantidade como produto de sua eficácia?

Frei Betto, escritor e apoiador do projeto Fome Zero, assinala com olhar crítico ao caminho seguido pelas políticas sociais do governo Lula (2003-2010). De acordo com ele, o governo deixou de lado a idéia inicial de um programa de perfil emancipatório para apostar em um programa de perfil assistencialista, de caráter

compensatório e que ainda não encontrou as portas de saída necessárias para a promoção do objetivo que é interromper o ciclo de pobreza².

Assim, percebendo que a trajetória das políticas sociais adotadas pelo governo Lula (2003-2010) foram alvo de críticas até por pessoas que participaram ativamente da elaboração das primeiras políticas implementadas pelo governo, é razoável supor que uma discussão mais ampla acerca dessa mudança de foco das políticas sociais da gestão do presidente Lula seja necessária.

Sendo assim, nesse trabalho se propõe como objetivo geral analisar as mudanças de orientação dessas políticas públicas através de um exame comparativo entre o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família.

Acredita-se que a investida nessa jornada se justifica pelo fato de tornar-se fundamental apreender o caráter que as políticas sociais existentes possuem e o que elas constituem para sociedade brasileira. Afinal, a construção do conhecimento sobre as políticas implementadas pode contribuir para a elaboração de novas políticas.

Dessa forma, em que medida é possível afirmar que houve uma mudança no perfil das políticas sociais do governo Lula. No caso da pobreza enquanto um problema é possível afirmar que a mesma representa uma das conseqüências do modelo capitalista de desenvolvimento. Logo, para enfrentar a pobreza através de uma política emancipatória acredita-se ser necessário combater as suas causas, isto é, o modelo que a gera. Por outro lado, se considera que as políticas assistencialistas podem ser compreendidas enquanto políticas que não combatem as causas do problema, mas suas conseqüências. Então, a questão que se coloca enquanto problema de pesquisa é: seria possível afirmar que o Bolsa Família é uma política assistencialista enquanto o Fome Zero representa uma política emancipatória. A hipótese é de que a transição para o Bolsa Família constituiu-se em uma mudança que imprimiu um caráter assistencialista ao perfil das políticas sociais da gestão Lula, que inicia com uma proposta de política de perfil emancipatório.

² Entrevista concedida à Folha.com (VICTOR, 2010).

A partir desse problema de pesquisa, esse estudo visa analisar essas duas políticas para apreender o perfil que possuem. Para atingir esse objetivo geral, foi necessário identificar as especificidades de cada programa. Assim como elaborar uma revisão teórica sobre políticas sócias e acerca dos principais conceitos que permeiam o objeto dessa pesquisa.

Foram analisados os desenhos dos dois programas, seus objetivos e a metodologia que cada um construiu para atingir suas metas. Para fazer essa análise foram utilizadas as informações disponíveis dos sítios dos programas, bem como publicações referentes aos mesmos e que também estão disponíveis nesses locais, assim como no sítio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Quanto ao programa Fome Zero, se utilizou a versão final do Projeto Fome Zero³ que fora elaborado pelo Instituto Cidadania e posteriormente incorporado pela gestão Lula (2003-2010).

Além dessas publicações, serviram como fonte de dados sobre a configuração dos programas algumas análises sobre os mesmos. Diversos estudos sobre essas políticas estão sendo produzidos pela academia e seus resultados constituíram fonte de dados e considerações sobre os mesmos.

A metodologia empreendida foi uma busca detalhada de como essas políticas são apresentadas e a perspectiva subjacente aos objetivos e aos métodos propostos para atingi-los. Visto que essas políticas visam o combate à pobreza e às desigualdades sociais que são causas de outros problemas que afligem o país como a fome, é pertinente que se busque apreender qual a perspectiva do governo frente a essas questões.

No intuito de fazer esse trabalho, foi preciso fazer uma discussão sobre a questão social, compreendendo a mesma enquanto questões relacionadas à pobreza, a chamada “exclusão social”, as desigualdades sociais e a marginalidade. De fundamental importância se torna a excursão sobre esses conceitos e captar algumas importantes perspectivas sobre esses conceitos que são essenciais para adentrar nesse tema inerente a essas políticas sociais.

³ No sítio do programa o projeto aparece como documento referência para o programa. Ver (PROJETO FOME ZERO, 2010)

Assim, esse trabalho está estruturado de forma a primeiramente apresentar os programas que servem como objeto de estudo para essa análise. É feita a apresentação do programa Fome Zero, caracterizado pelo próprio Frei Betto como “Um projeto de Nação”. Nesse espaço se apresenta os seus objetivos e o que o constitui.

No primeiro capítulo retrata-se o programa Fome Zero. Considerado como um Projeto de Nação por seus proponentes, o Fome Zero foi lançado enquanto projeto antes de Lula tornar-se presidente e, depois de sua posse ficou conhecido como o programa que representava a bandeira social do governo Lula (2003-2010). Ao longo desse primeiro capítulo são apresentadas algumas características do programa, bem como a maneira como está estruturado, seus objetivos e a metodologia que descreve para atingir suas metas.

No segundo capítulo, se faz a apresentação do programa Bolsa Família. Programa que unificou políticas de transferência de renda já existentes e que integra o conjunto de ações previstas no programa Fome Zero, o PBF foi lançado em 2004 e em pouco tempo se mostrou como a principal política social do governo Lula (2003-2010). Nesta seção são apresentadas suas características, como o programa funciona e seus objetivos. Por se tratar de um programa de transferência de renda condicionada, se fez necessário empreender um detalhamento sobre o que se trata esse tipo de política social. Além disso, se procurou compreender a sua relação com a questão das desigualdades sociais e sobre duas especificidades que possui: as condicionalidades e a focalização.

O terceiro capítulo versa sobre as políticas sociais. Esse capítulo justifica-se pelo fato de que o objeto deste trabalho se configura enquanto uma política social. Então, torna-se imprescindível pesquisar a respeito das políticas sociais e o que se tem produzido nesse sentido. Assim, é apresentada uma discussão sobre o tema e a relação, inerente ao mesmo, entre Estado e cidadania.

Considerando as políticas sociais⁴ enquanto ações do Estado que buscam fazer justiça social e que visam a redistribuição dos benefícios sociais de forma a

⁴ (HÖFLING, 2001)

diminuir as desigualdades resultantes do desenvolvimento sócio-econômico, é fundamental que se transite pelo tema da questão social brasileira.

Sendo assim, no quarto capítulo se faz uma análise sobre a questão social brasileira, direcionando o enfoque para certas questões que engendram conceitos fundamentais: a pobreza, a “exclusão social” e as desigualdades sociais. Nesse espaço, se discute sobre o que se tem produzido acerca desses conceitos e o que se acredita configurar-se a questão social no Brasil. É importante salientar que no interior desse debate sobre a pobreza, a exclusão social e as desigualdades, está exposta a perspectiva adotada neste trabalho acerca do tema.

Adota-se a pobreza enquanto um fenômeno de múltiplas dimensões e que requer cuidadoso tratamento. A pobreza não pode mais ser considerada enquanto privação econômica, ela envolve outras privações que vão além da privação material. A privação das liberdades substantivas que podem contribuir para que os indivíduos possam participar ativamente da vida em sociedade, ou seja, que podem contribuir para que se constituam agentes de sua vida, também configura pobreza⁵.

Assim, com base nessa discussão, o quinto e último capítulo é uma tentativa de traçar uma linha comparativa acerca das características das duas políticas sociais em questão. Com a finalidade de tecer algumas considerações sobre o PFZ e sobre o PBF, o último capítulo traz uma análise sobre as características desses programas para tentar verificar se é possível considerar o primeiro enquanto uma política emancipatória e o segundo enquanto uma política assistencialista. Quais os aspectos positivos e negativos dos programas em relação a sua metodologia para atingir os objetivos perseguidos pelos programas também são questões presentes nesse capítulo.

Por fim, as considerações finais apresentam uma síntese do que fora elaborado ao longo do trabalho e o que se pôde ponderar sobre o que foi analisado. Sem a pretensão de finalizar o debate, mas fomentar a discussão acerca do tema, ao fim são tecidas algumas considerações que podem contribuir para o aprimoramento da discussão.

⁵ Ver Martins (2002, 2008) e Sen (2000).

CAPÍTULO I

FOME ZERO: UM PROJETO DE NAÇÃO

O objetivo deste capítulo é apresentar o que Patrus Ananias e Frei Betto denominaram de Projeto de Nação. Em um artigo cujo título serviu de fonte para o título desta seção, Ananias e Betto (2004) apresentam a essência do projeto que viria a ser a bandeira social do governo Lula – o Programa Fome Zero (PFZ).

Promover o acesso à alimentação, a inclusão social e garantir a cidadania da população mais vulnerável no Brasil constituíam o objetivo central do programa Fome Zero. Estratégia inicial da primeira gestão do governo Lula (2003-2006), o programa colocava no centro da agenda social nacional a questão da fome, além disso, através de uma articulação entre as três esferas governamentais pretendia superar as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça.¹

Patrus Ananias foi Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e, junto com Frei Betto, assessor especial do Presidente Lula, entre 2003 e 2004, e primeiro coordenador do Fome Zero, escreveu sobre a necessidade de erradicar a pobreza e a exclusão social através de uma política que promovesse a possibilidade da emancipação das pessoas em risco social. Essa necessidade fora pensada pelo ex-presidente à época de sua eleição para o primeiro mandato e, empossado em primeiro de janeiro do 2003, o então presidente criou o Programa Fome Zero com a finalidade de combater a extrema pobreza e a exclusão social. Para os autores, essa política representa a decisão do governo em colocar a fome como uma questão nacional.

Nesse sentido, a decisão do presidente em colocar o desafio da erradicação da fome através de uma mobilização política unindo o Estado à sociedade civil foi um ousado Projeto de Nação (ANANIAS; BETTO, 2004).

Antes de constituir uma política de governo, o Fome Zero era um projeto elaborado pelo Instituto da Cidadania, órgão que reúne diversos estudiosos e que, em conjunto, através de variadas pesquisas apontaram a necessidade de uma política forte na direção de acabar com a insegurança alimentar e a extrema pobreza – maior responsável pela ocorrência da primeira.

¹ (MDS, 2010)

O eixo principal da proposta do Projeto Fome Zero é associar o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente eqüidade e inclusão social (PROJETO FOME ZERO, 2001, p.9).

Lançado em 16 de Dezembro de 2001 no Dia Internacional da Segurança Alimentar pelo Instituto da Cidadania, então presidido por Luis Inácio Lula da Silva, o projeto partia desses estudos que apontavam que as desigualdades no país e a miséria vinham em um crescente desde 1995 e se fazia urgente políticas mais eficazes no combate à pobreza. Ainda segundo o projeto, a segurança alimentar dependia de programas mais estruturais que atacassem a pobreza de maneira não apenas pontual, mas de forma ampla a médio e longo prazo².

É razoável supor que as críticas aos programas de governo existentes à época do lançamento do projeto, apesar de fundamentadas, possam ter um cunho de oposição política ao governo de então - gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Tal suposição repousa no fato de que alguns propositores do projeto mais tarde viriam a fazer parte do governo Lula, assim como o Instituto Cidadania estar vinculado à pessoa de Lula antes de ser eleito ao cargo de presidente e as críticas serem bastante enfáticas quanto à data para o início de um aumento da miséria – como se a mesma não tivesse suas raízes em um passado mais distante do que 1995.

Enfim, quanto ao projeto, é interessante compreender o seu funcionamento e de que maneira ele está articulado, afinal, ele tornou-se um programa estruturante do governo Lula na área social. Quais as respostas do projeto para as questões sociais eminentes do país e como elas devem ser colocadas em prática são alguns pontos abordados.

É possível conhecer o PFZ através das publicações que estão disponíveis do sítio do programa de maneira explicativa ou através da última versão do Projeto Fome Zero – assim como fora apresentado pelo Instituto Cidadania em 2001, também disponível no sítio. Vale ressaltar que o projeto é referenciado no sítio do programa como o documento que o apresenta em todas as suas características.

² (MDS, 2010)

A apresentação da proposta contém a justificativa para a realização das ações contidas no projeto e a mesma repousa do quadro que a realidade brasileira apresentava à época.

Em síntese, a questão da fome no Brasil tem, nesse início do século XXI, três dimensões fundamentais: a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego existentes e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora; a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população; e a terceira e não menos importante, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, velhos, crianças e outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial. (PROJETO FOME ZERO, 2001, p. 81)

De acordo com o Projeto Fome Zero (2001, p. 81), é importante salientar que esse quadro de fome e pobreza que aflige o país é produto do modelo de crescimento econômico e está inerente ao padrão de crescimento que estava sendo adotado. Para que o ciclo da fome fosse interrompido, era necessário que o Estado interviesse de modo a incorporar ao mercado de consumo de alimentos aqueles que estão excluídos do mercado de trabalho e/ou não tivesse renda suficiente para garantir uma alimentação digna a sua família.

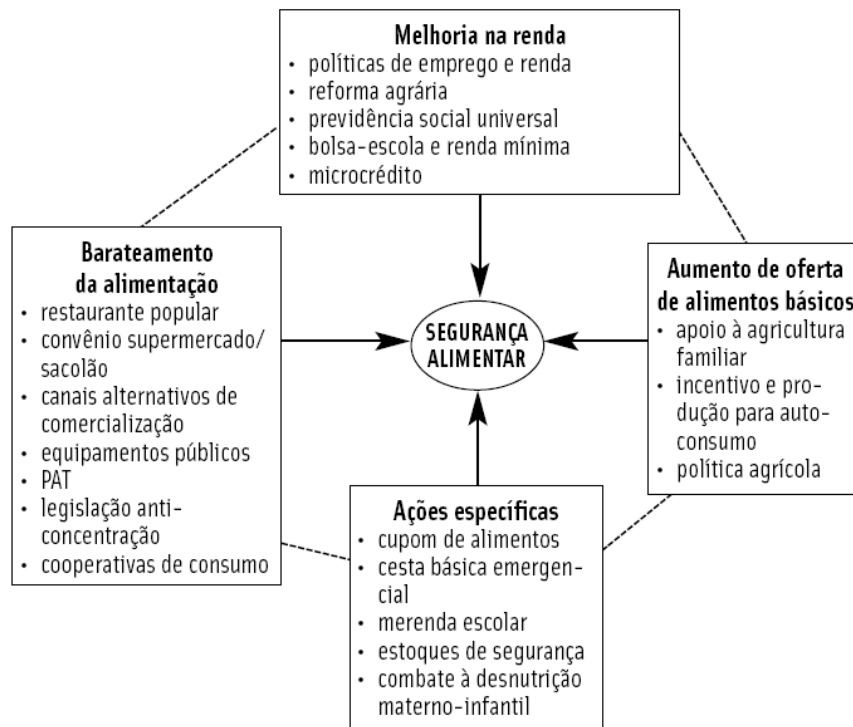
Para atingir o objetivo principal do projeto seria necessário mudar o modelo de desenvolvimento econômico que estava vigente no país. Esse modelo tem conseqüências visíveis, como a exclusão social, a miséria, a concentração de terras e de renda e o desemprego (PROJETO FOME ZERO, 2001)

O nosso modelo de desenvolvimento, de um lado, exclui cada vez mais pessoas do consumo e da modernidade e, do outro, faz com que as pessoas incluídas adotem, cada vez mais, o padrão de vida das nações desenvolvidas, contribuindo para aumentar a distância entre ricos e pobres. (PROJETO FOME ZERO, 2001, p. 16)

Para enfrentar essas questões, o Projeto Fome Zero (2001, p. 82) aponta quais as principais políticas que precisam ser implementadas (Figura 1). Em consonância, torna-se importante, também, o reconhecimento de que as políticas devem ser diferenciadas para as populações da zonal rural e das regiões metropolitanas. Além disso, é fundamental promover a mobilização de diversos

setores da sociedade para que, em conjunto, seja possível articular essas ações de maneira estrutural e efetiva.

Figura 1 – Esquema de políticas de combate à insegurança alimentar.



Fonte: Projeto Fome Zero, 2001, p. 82.

O desenho do programa, institucionalizado enquanto programa de governo, está estruturado sob quatro eixos de ação e que devem ser implementados de maneira articulada. No sítio do programa Fome Zero é possível visualizar o organograma dessa estrutura que consiste no acesso à alimentação, geração de renda, fortalecimento da agricultura familiar e articulação, mobilização e controle social.

Figura 2 – Eixos articuladores do Programa Fome Zero.



Fonte: Disponível em: www.fomezero.gov.br/programas-e-acoas Acesso em: 12 jun. 2011.

Através desses eixos o programa se colocou como uma estratégia nacional de combate à vulnerabilidade de famílias em risco social.

O primeiro eixo corresponde a iniciativas que visam garantir o acesso à alimentação. Posto isso, as políticas que integram esse eixo são: o Programa Bolsa Família (PBF); o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Alimentos a grupos populacionais específicos (indígenas em situação de insegurança alimentar, por exemplo); Cisternas (acesso à água para o semi-árido); Restaurantes populares; Bancos de alimentos; Agricultura urbana / Hortas comunitárias ; Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan); Distribuição de vitamina A (voltado para crianças de 6 a 59 meses de idade e mulheres no pós-parto imediato, pertencentes às áreas endêmicas, como Região Nordeste, Vale do Jequitinhonha e Mucuri em Minas Gerais); Distribuição de Ferro (destinado a prevenir e/ou controlar a anemia de crianças de 6 a 18 meses, gestantes e mulheres no pós-parto); Alimentação e nutrição de povos indígenas (cadastramento dos povos indígenas em estado de insegurança alimentar); Educação alimentar, nutricional e para consumo (ações educativas); Alimentação Saudável/Promoção de Hábitos Saudáveis (subsidiava ações educativas na promoção de hábitos alimentares saudáveis); Alimentação do Trabalhador (PAT); e a desoneração da cesta básica de alimentos (isenção ou minimização do ônus do ICMS).

Notoriamente é possível perceber que o programa mais visível é o primeiro deles, entretanto, outros programas já faziam parte das políticas públicas existentes, como o Programa de Alimentação do Trabalhador. Este último, no entanto, é um

programa que atende o trabalhador do mercado formal e exclui do público alvo os trabalhadores informais.

Outra questão importante a salientar é que dentre esses programas se torna evidente o quanto a intersectorialidade está presente – vide o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, que deve contar com a ação de outros ministérios – assim como a participação da sociedade civil na execução dos programas, como nos Bancos de Alimentos onde são instituições da sociedade civil sem fins lucrativos que desempenham o papel da distribuição dos alimentos.

O segundo eixo compreende ações específicas para o fortalecimento da agricultura familiar e englobam os seguintes programas: Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar); Garantia-Safra (integra o Pronaf e garante o sustento, por seis meses, de famílias de agricultores da região semi-árida em períodos de seca); Seguro da Agricultura Familiar (garante a cobertura de 100% do financiamento mais 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado pelo agricultor familiar) e; o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA – alimentos produzidos pela agricultura familiar são distribuídos na merenda escolar, entidades beneficentes e hospitais).

Nesse sentido, o Fome Zero veio a fortalecer ações que já existiam através de programas que complementam a idéia de investimento na agricultura familiar de fato. Anteriormente, havia críticas³ especialmente ao Pronaf por estar longe de contemplar o pequeno agricultor, porém, o caráter de política de combate à pobreza do PFZ imprimiu ao programa a característica que lhe era devida.

O eixo da geração de renda visa o incentivo à economia solidária e à qualificação da população de baixa renda no sentido de contribuir para a sua inserção no mercado de trabalho. As políticas que integram este eixo visam a promoção de qualificação social e profissional, assim como o incentivo à economia solidária e à inclusão produtiva através de ações educativas. Um exemplo nesse sentido é o auxílio na organização de empreendimentos produtivos autogestionários, economicamente viáveis e sustentáveis, como cooperativas de catadores. Além disso, nesse eixo há o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) e o microcrédito produtivo orientado.

³ Ver (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999)

O último eixo contém a proposta de estimular a sociedade a firmar parcerias com o governo federal para a realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional. Dentro dessa iniciativa encontram-se os multirões, doações, as parcerias com empresas e entidades que possam atuar em ações estruturantes como a geração de trabalho e renda, por exemplo. A formação de conselhos sociais locais e comitês gestores também aparecem nesse sentido para atuarem no acompanhamento das ações do programa.

Por último, mas não menos importante, é imprescindível ressaltar o papel dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que desempenham o serviço de proteção social básica continuada.

Cabe ressaltar que a política que tem mais visibilidade dentre todas as políticas contidas nos eixos que compõem o programa é o PBF. Entretanto, como o objetivo do PFZ é dar conta do direito universal do cidadão em ter acesso à alimentação, a transferência direta de renda representa, logicamente, o caminho mais curto para atingir esse objetivo (BELIK, DEL GROSSI, 2003).

A constatação de que a fome resulta de uma má distribuição de renda e de um desigual acesso aos alimentos e não de uma indisponibilidade dos mesmos, colaborou para que se repensasse as políticas de combate à pobreza e às desigualdades. Cabe ressaltar que essa conjunção de esforços contra a pobreza começa a ganhar destaque a partir do momento em que o país se comprometeu a atingir os Oito Objetivos do Milênio.

Vale mencionar aqui do que se tratam esses objetivos. Em 2000, foi aprovada a Declaração do Milênio que expressa o engajamento de mais de 140 países para o alcance dos objetivos de desenvolvimento humano. Na ocasião, foram criados os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio a serem alcançados pelos países em desenvolvimento, entre esses, o de redução à pobreza, melhoria da educação e promoção da igualdade de gênero. (CAMPOS FILHO, 2007, p.14)

Os objetivos consistiam em erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher; reduzir a mortalidade na infância; melhorar a saúde materna; combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental e; estabelecer uma parceria mundial para o Desenvolvimento (MDS, 2010). Eram

metas a serem alcançadas pelos países em desenvolvimento para que atingissem mais do que o desenvolvimento econômico e sim, o desenvolvimento humano.

O primeiro, e mais manifesto, cuja causa serviu de bandeira social à gestão Lula é a erradicação da extrema pobreza através da redução, até 2015, da metade da população que vive com menos de um dólar por dia, além de reduzir na mesma proporção, e no mesmo período, a população que sofre de fome. E é nesse sentido que o Programa Fome Zero é apresentado como o meio pelo qual essa meta deveria ser atingida.

Entretanto, o programa não deveria atacar apenas a fome e a pobreza diretamente, ele deveria evitar que elas se reproduzissem. Assim sendo, o programa fora criado sob a égide do combate à pobreza com políticas estruturantes que possam interromper o ciclo intergeracional de pobreza (MDS, 2010). Mas como fazê-lo?

A estratégia constituiu em adotar diversas medidas que pudessem promover a mudança em conjunto. Anteriormente foram citados alguns dos programas que fazem parte do Fome Zero, mas é importante demonstrar como foi pensado cada eixo que compõe o programa.

Para romper com o ciclo intergeracional da fome e da pobreza, segundo os propositores do programa, a ação do Estado deveria vir articulada com a sociedade civil através de programas que atacassem o problema com políticas estruturais, específicas e locais. Porém, seria preciso uma descentralização maior dessas políticas para que pudessem agir mais eficientemente, assim, o programa tem como princípio o trabalho integrado das três esferas de governo, promovendo uma intersetorialidade e transversalidade das ações estatais (MDS, 2010).

Recomenda-se [...] a elaboração e execução dessas políticas por meio de intensa articulação nos diferentes campos de intervenção do Estado, como o agrícola, a saúde, a educação, o trabalho, a tecnologia, o ambiental e no atual contexto de globalização, as relações internacionais, entre outros.
(PROJETO FOME ZERO, 2001, p. 83)

Assim, quando o projeto tornou-se um programa de governo, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome no intuito de melhor articular as ações que envolviam a política de combate à fome. De forma

descentralizada, o programa compõe ações que envolvem não apenas o MDS, mas também outros ministérios e órgãos governamentais⁴.

Outro aspecto que deve ser levado em consideração é o estabelecimento de parceria entre os entes federativos para a implementação do programa. No que tange às responsabilidades das três esferas federativas, o PFZ obrigou a participação de todas para uma realização efetiva das ações que envolvem a política, principalmente a esfera local.

Os municípios têm um papel estratégico no diagnóstico dos problemas da população e na elaboração de soluções criativas para esses problemas. As prefeituras, com sua estrutura e seu vínculo com a comunidade, são importantes pontos de apoio para a implantação das ações do Fome Zero. (MESA, 2003, p. 5)

Uma questão importante de se destaca no PFZ é a sua perspectiva quanto ao critério de pobreza. Cabe salientar que o programa traz uma inovação quanto ao modo de operacionalizar os critérios de pobreza, pois assume certos aspectos essenciais para reduzir os possíveis erros de cálculo devido às diferenças regionais (BELIK; GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2001).

Para o critério de pobreza, os estudiosos que elaboraram a metodologia para o programa buscaram estabelecer um parâmetro a ser adotado, pois ainda não havia, e ainda não há consenso sobre o critério de pobreza a ser utilizado em políticas públicas. À época da elaboração, o corte de um dólar por dia para definir a linha da pobreza – critério do Banco Mundial – foi uma ferramenta útil para construir a metodologia, todavia, Belik, Graziano da Silva e Tagaki (2001) salientam o fato de que o programa não se utiliza da mesma metodologia do Banco Mundial.

Em um estudo que serviu de base para a metodologia empregada pelo programa, os mesmos autores elaboram uma tentativa de mensurar a pobreza e a fome no Brasil. De acordo com os autores, não bastava adotar uma renda de US\$ 1

⁴ O Programa Fome Zero envolve os seguintes órgãos federais: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS; Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA; Ministério da Saúde – MS; Ministério da Educação – MEC; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA; Ministério do Trabalho e Emprego – TEM; Ministério da Integração Nacional – MI; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP; Ministério da Fazenda – MF; Casa Civil da Presidência da República – PR; Secretaria-Geral da Presidência da República/Secretaria de Comunicação – PR; Assessorias Especiais da Presidência da República – PR; e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea (MDS, 2010)

dólar por dia, mesmo sendo corrigida pelos índices de custo de vida regionais, era necessário adicionar a isso outros fatores para que o erro se tornasse menor.

Existem diversos métodos para avaliar a pobreza e a fome, desde métodos diretos como avaliações antropométricas aos métodos mais difundidos e que são chamados de métodos indiretos como, por exemplo, a renda⁵. Para os autores, apesar de pobreza, fome e desnutrição serem conceitos que estão relacionados, eles não são sinônimos. É preciso levar em consideração as diferenças regionais, diferenças entre famílias que residem na zona rural e zona urbana⁶ e os gastos em aluguéis e prestações com casa própria.

Partindo do ponto em que esses aspectos devem ser considerados, os autores concluem que, à época, a estimativa de que um público beneficiário em potencial corresponderia ao número de 44,043 milhões de pessoas (idem, 2001, p.35). Concluem, por fim, quais seriam as características desse público alvo: “[...] *uma política de combate à pobreza deve ter como públicos prioritários os pequenos produtores agrícolas e os trabalhadores sem carteira, trabalhadores domésticos e os desempregados*” (idem, 2001, p. 49).

A questão da fome motivou a construção de um projeto de grande porte e que se propôs a atingir metas abrangentes e em diversas áreas. Segundo os proponentes do projeto, é inconcebível uma nação, que tendo meios técnicos e materiais para alimentar sua população, não garanta esse direito a todos os seus habitantes (PROJETO FOME ZERO, 2001).

A estrutura do projeto (Figura 3) planejada pelos proponentes imprimiu no mesmo uma característica fundamental – o tornou uma proposta de uma política global. Dado o fato de que o projeto previa ações estruturais que visavam modificar o padrão de desenvolvimento econômico que se presenciava e que, essas ações deveriam vir acompanhadas por políticas específicas e locais, fez com que adquirisse essa especificidade.

⁵ Ver (BELIK; GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2001)

⁶ Aqui optou-se por fazer referência em zonal rural ou zona urbana, entretanto, a discussão é bem mais ampla e incorre em diferenciações entre agrícolas, não-agrícolas e outras que estão inseridas dentro do estudo desses autores. Maiores detalhes, ver (BELIK; GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2001).

Figura 3 – Esquema das propostas do Projeto Fome Zero.



Fonte: Projeto Fome Zero, 2001, p.84.

Entretanto, apesar do Programa Fome Zero ter sido representado no início da gestão Lula (2003-2006) como o carro-chefe dos programas sociais do governo, ao longo do tempo foi o Programa Bolsa Família que começou a ganhar destaque dentro do plano de ação da referida gestão.

Cabe mencionar o que assinala Draibe (p.150, 2006), quando afirma que a trajetória do programa se mostrou paradoxal, pois não logrou estabelecer uma coordenação sobre o conjunto de programas que pretendia articular e, na verdade, poucos programas foram aplicados, além de alguns localizados e o Programa Bolsa Família. Entretanto, ainda segundo a autora, ele constitui a “marca” mais exitosa do governo Lula, assim como se tornou a referência internacional de política de combate à pobreza. Mais que o Fome Zero, é o Programa Bolsa Família que representa essa referência de política social de combate à pobreza e que integra a estratégia ampla do programa, atualmente, programa líder da política social do governo Lula (DRAIBE, 2006).

É o fato de o programa não ter logrado seus objetivos na totalidade que serviu de ponto de crítica por parte de pessoas inclusive que formaram a equipe do programa, como Frei Betto. Em diversas entrevistas cedidas por ele, há uma crítica ao governo por não ter implementado de forma satisfatória o programa. Segundo ele, o programa mais abrangente que visava uma estratégia mais ampla foi colocado de lado para se voltar os esforços para um programa que isoladamente não é capaz de promover a emancipação dos indivíduos. Nesse caso, ele se refere ao Programa Bolsa Família que, na sua visão, representa um programa emergencial, assistencialista e carece de instrumentos capazes de atingir o objetivo inicial do projeto Fome Zero.

Na próxima seção far-se-á uma apresentação do programa Bolsa Família e de sua configuração a fim de uma posterior análise sobre a mesma.

CAPÍTULO II

BOLSA FAMÍLIA: A “MARCA” DE UM GOVERNO

Na tentativa de compreender a dinâmica e o desenho do programa que projetou a imagem do Brasil internacionalmente¹ e que tem sido apontado por muitos autores como fator contributivo para a diminuição das desigualdades sociais brasileiras², o presente capítulo está organizado no sentido de explicar o funcionamento do mesmo e a maneira como está configurado, bem como levantar algumas considerações com base em algumas análises sobre o programa.

Objeto de diversos estudos, o Bolsa Família é apresentado como um programa que logrou êxito em atingir seus objetivos³, mas, antes de qualquer consideração, é necessário entender a sua configuração. Dessa forma, torna-se fundamental analisar o desenho do programa, seus objetivos e a metodologia empregada pelo mesmo.

Integrante do programa Fome Zero, o Bolsa Família é considerado o maior programa de transferência condicionada de renda já implementado no país. Lançado em 2003 pela lei 10.836, o programa assegura uma renda para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Com o objetivo de reduzir a pobreza e interromper o ciclo intergeracional da mesma, essa política vem ao encontro das necessidades do país de superar certas mazelas resultantes das transformações econômicas vivenciadas ao longo do século XX.

O programa Bolsa Família, assim como os programas que o antecederam – Bolsa Escola, Auxílio Gás e Cartão Alimentação – são vistos como um avanço na metodologia das políticas sociais brasileiras. Antes desses programas, a experiência

¹ (OLIVEIRA,2010)

² Ver (CUNHA, 2010), (HOFFMAN, 2010), (SCHWARTZMAN, 2006), entre outros.

³ (DRAIBE, 2006)

brasileira se concentrava em políticas de transferência *in natura*⁴, o que gerava críticas contundentes.

As políticas de transferência *in natura* são criticadas por apresentarem, segundo os críticos, algumas desvantagens como constrangimento à liberdade de escolha dos beneficiários no uso do recurso que lhes é alocado, assim como, o incentivo à fraude com o intuito de evitar os constrangimentos impostos pela forma do benefício e etc. No caso das políticas existentes anteriormente, havia grande crítica quanto à questão dos custos com esse tipo de política, pois estudos verificaram que os gastos se tornam maiores do que se o valor do benefício *in natura* fosse transferido em forma de renda (LAVINAS et al, 2000).

Entretanto, apesar da gestão Lula (2003-2010) receber elogios por ter avançado nas políticas sociais, cabe ressaltar que uma crítica freqüente ao governo Lula é o fato de apropriar-se de uma política já existente e tê-la como sua criação, isto é, o Bolsa Família seria um nome diferente dado a unificação de políticas que já estavam sendo implementadas no governo anterior. Isso porque o governo FHC (1995-2002) já havia começado um programa de transferência de renda, o Bolsa Escola cujo objetivo seria manter as crianças na escola através de um incentivo – o incremento da renda.

De fato, o que a gestão Lula fez ao lançar o PBF foi unir as políticas existentes sob um programa apenas, modificando as condicionalidades do recebimento da transferência da renda através da adição do fator saúde ao fator educação e, dessa forma, redirecionando o foco do programa de transferência de renda existente. Ou seja, o que antes era direcionado a manter as crianças em idade escolar na escola, com a unificação ganha uma dimensão maior – combater a miséria. Nesse caso, então, o fator educação é complementar, e não o principal como era anteriormente.

É interessante observar que a inovação nas políticas sociais do governo Lula também está ligada ao aspecto de controle e fiscalização dos programas governamentais. Através da elaboração do Cadastro Único, o governo conseguiu reunir dados sobre as famílias beneficiárias de diversos programas governamentais

⁴ Cestas Básicas, por exemplo.

e isso possibilita a contínua atualização dos dados cadastrais das famílias, assim como facilita o controle e a fiscalização da implementação dos programas. O CadÚnico, como é chamado, foi concebido em 2001, porém, foi reformulado para poder ser implantado de forma eficaz apenas em 2003.

Através desse cadastro é possível saber quais as famílias que podem ser enquadradas nos requisitos mínimos para ingressar no programa e a partir disso, estarem aptas para receber o benefício através da Caixa Econômica Federal. Cabe salientar que no cadastro há informações de famílias que participam de toda a gama de políticas do governo e não apenas do PBF.

O PBF é um programa de transferência condicionada de renda e isso significa que o benefício, ou seja, a renda está condicionada a certos critérios que devem ser observados. O primeiro critério a ser observado é o da elegibilidade das famílias que podem vir a ser beneficiadas pelo programa. Para participarem do mesmo, é necessário que as famílias estejam dentro do referencial de pobreza e extrema pobreza adotado pelo programa. O referencial adotado pelo programa suscita críticas, visto que ele não se apóia em critérios sugeridos internacionalmente por organismo como a ONU, que delimitam a linha da pobreza para os que vivem com até US\$ 2 por dia e, da extrema pobreza, os que vivem com até US\$ 1 por dia.

No caso do programa brasileiro, o critério de elegibilidade torna passíveis de receber o benefício as famílias cuja renda mensal *per capita* seja igual ou inferior a R\$ 70, independente de sua composição familiar – no caso, são consideradas famílias extremamente pobres. As famílias cuja renda mensal *per capita* é de R\$ 70,01 a R\$ 140, consideradas pobres, podem adentrar ao programa no caso de haver em sua composição familiar, crianças, adolescentes até 17 anos, gestantes ou nutrizes⁵.

Os benefícios são classificados da seguinte maneira: Benefício Básico (para famílias consideradas extremamente pobres, independente da sua composição familiar), Benefício Variável (famílias que possuem crianças até 15 anos, até 3 crianças); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente – BVJ (que possuam jovens de 16 a 17 anos freqüentando a escola, até 2 jovens) e o Benefício Variável de

⁵ (MDS, 2010)

Caráter Extraordinário – BVCE (para famílias que migraram para o PBF e isso os tenha causado perda financeira). Abaixo as tabelas com os valores pagos em função da composição familiar.

Tabela 1: Composição dos valores dos benefícios para famílias extremamente pobres (renda familiar mensal de até R\$ 70 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\$ 70,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 102,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 134,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 166,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 108,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 140,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 172,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 204,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 146,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 178,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 210,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 242,00

Fonte: MDS, 2010

Tabela 2: Composição dos valores dos benefícios para famílias pobres (renda familiar mensal de R\$ 70 a R\$ 140 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\$ 32,00
2	0	2 variáveis	R\$ 64,00
3	0	3 variáveis	R\$ 96,00
0	1	1 BVJ	R\$ 38,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 70,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 102,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 134,00
0	2	2 BVJ	R\$ 76,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 108,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 140,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 172,00

Fonte: MDS, 2010.

Estando dentro dos critérios estabelecidos pelo programa, a família deve procurar o setor responsável pelo programa no seu município e de posse de documentação necessária, efetuar o cadastro no CadÚnico para que posteriormente possa ser verificada a possibilidade de que a família venha a receber o benefício do programa.

Focalização e condicionalidades

A focalização pode ser entendida como um instrumento das políticas sociais para direcionar o público-alvo a ser atendido pelas mesmas. No caso brasileiro, as experiências dos programas de transferências de renda foram todas focalizadas. Haja vista nos programas PETI – voltado a famílias com crianças envolvidas em trabalho precoce; e o BPC – voltado a idosos carentes ou portadores de deficiência física incapacitados para o trabalho.

O PBF não é diferente, possui focalização e ela está voltada a famílias cuja renda *per capita* da família esteja dentro da linha de pobreza e indigência adotada pelo programa, entre outros⁶.

Segundo Lavinias et al (2000), a focalização não está vinculada com o compromisso da equidade. É possível sugerir que os autores se enquadram em uma perspectiva de que as políticas sociais deveriam ser universais, como assinalam Faria; Feijó e Silva (2007, p. 288):

É consenso entre cientistas sociais que mecanismos de transferência de renda representam um importante instrumento de política pública no combate à desigualdade e à pobreza. No entanto, o debate contemporâneo sobre como progredir no processo de redução da imensa desigualdade de renda e riqueza no Brasil tem, em grande medida, dividido opiniões entre aqueles que defendem políticas sociais universais e aqueles que defendem políticas focalizadas [...]

O que esses autores afirmam é que a focalização não é um problema em si e o que se faz necessário é a escolha adequada dos métodos de focalização e de uma correta avaliação dos custos envolvidos nessa escolha.

Kerstenetzky (2009) argumenta que os programas focalizados tendem a reforçar atitudes que enfraquecem o sentimento de solidariedade ao invés de fortalecê-la. Segundo a autora, para manter a sustentabilidade econômica de programas focalizados é necessária certa legitimidade, porém, esta pode ser enfraquecida perante o fato dos programas serem focalizados e não universais.

A mesma autora também ressalta uma questão interessante sobre a

⁶ É importante salientar que os beneficiários de programas já existentes foram automaticamente inseridos dentro do público alvo do programa.

focalização - os erros de inclusão e exclusão. Ou seja, no momento de escolha dos métodos de focalização é necessário verificar a possibilidade de se deparar com algumas inclusões e/ou exclusões indevidas, o que pode gerar um problema de eficiência.

Esse fato familiar a respeito de programas de transferência de renda faz com que se opere com uma definição secundária de eficiência. De modo previsível, não obstante, qualquer definição secundária envolve problemas de equidade.

Por exemplo, se os tomadores de decisão escolherem minimizar os erros de inclusão, eles provavelmente terão de aceitar operar um programa menos extenso e acabarão por incorrer no erro de exclusão, um resultado paradoxal se considerarmos que o objetivo de tais programas é a eliminação da pobreza. Se, inversamente, buscarem minimizar os erros de exclusão, perseguirão a expansão do programa e enfrentarão o risco de incluir pessoas não elegíveis. Se, finalmente, decidirem acertar o alvo, terão de despende recursos para manter um cadastro confiável e atualizado de todas as pessoas elegíveis e apenas elas, o que representaria uma diversão de recursos que, dado o orçamento, poderiam ser mais proveitosamente utilizados na expansão do programa. Portanto, do ponto de vista da equidade, a escolha de uma noção secundária, praticável, de eficiência é não neutra. (KERSTENETZKY, 2009)

Na mesma linha acerca da legitimidade dos programas focalizados, Calvo (2003) ressalta que a política social ótima não é necessariamente aquela que consegue atingir de maneira satisfatória o seu público-alvo, visto que há um balanceamento entre a focalização desejada e o apoio político à realização e, por isso, pode resultar em erros de focalização como os evidenciados por Kersnetetzky (2009).

A questão da legitimidade ainda perpassa outra característica dos programas de transferências de renda no país, as condicionalidades. As condicionalidades podem ser consideradas como contrapartidas ou co-responsabilidades a serem assumidas pelos beneficiários das transferências de renda.

No caso do PBF, as condicionalidades estão inseridas em três áreas, na saúde, na educação e na área da assistência social. A última corresponde ao comparecimento nas atividades desenvolvidas pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). No caso de crianças e adolescentes que estão em risco ou foram retiradas do trabalho infantil, se faz necessária frequência mínima de 85% da carga horária mensal dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos⁷.

⁷ (MDS, 2010)

Na área da saúde, as famílias devem manter o cartão de vacinação das crianças em dia através do compromisso que assumem em acompanhar o crescimento e o desenvolvimento das crianças até os 7 anos de idade. Além disso, as mulheres entre 14 e 44 anos devem fazer o acompanhamento de sua saúde e, no caso de gestante e nutrízes, essas devem também fazer o acompanhamento da saúde de seus bebês.

Por fim, há condicionalidades na área da educação e cujo compromisso das famílias consiste em manter suas crianças e adolescentes de 6 a 17 anos devidamente matriculados e com uma frequência mínima na carga horária. Na faixa etária de 6 a 15 anos essa frequência é de 85% e, na faixa de 16 a 17 anos, a frequência mínima é de 75% da carga horária total.

Segundo Medeiros; Britto e Soares (2007), o estabelecimento de contrapartidas por parte dos beneficiários faz parte de um cenário que envolve questões políticas e de juízo de valor.

As condicionalidades em parte atendem às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do Estado — especialmente os pobres — sem prestar alguma contrapartida direta. As condicionalidades seriam algo equivalente ao “suor do trabalho”; sem essa simbologia, o programa correria o risco de perder apoio na sociedade. [...] A existência de programas de transferência condicionada de renda tem que ser negociada a partir da imposição de condicionalidades de educação e saúde e, em alguns casos, de contrapartidas de trabalho, independentemente de avaliações objetivas da relação entre custo e benefício dessas ações. (MEDEIROS; BRITTO e SOARES, 2007, p. 14)

O que esses autores argumentam é que o fato de impor condicionalidades está muito mais ligado a questões de cunho político do que qualquer outra, enfim, está relacionado com o objetivo de obter mais legitimidade através de um maior apoio político. Pois, através de uma análise acerca do Programa Bolsa Família, afirmam que o resultado da frequência escolar, por exemplo, não necessariamente está ligada à exigência desta como condicionalidade do programa. Ou seja, não há provas de que se não houvesse esse controle a frequência também não seria a mesma.

Segundo Oliveira et al (2007), as condicionalidades são estabelecidas a fim de servir como instrumento de interrupção do ciclo intergeracional da pobreza, reforçando o exercício dos direitos sociais como a saúde e a educação. Acreditando

estar investindo no chamado capital humano, os idealizadores do Programa Bolsa Família afirmam que a transferência de renda é destinada a aliviar a pobreza de modo imediato enquanto as condicionalidades existem para obter um resultado em longo prazo.

É interessante observar o que Schwartzman (2006) afirma sobre as condicionalidades:

Um dos argumentos a favor da prioridade que tem sido dada recentemente às políticas de transferência de renda é que elas seriam associadas a condicionalidades, ou seja, à frequência das crianças à escola, ao atendimento das famílias aos centros de saúde pública, e assim por diante. Isto seria importante, porque, a médio prazo, as transferências de dinheiro deveriam fazer com que as pessoas deixassem de depender destes recursos. Não há evidência, no entanto, que estas condicionalidades estejam de fato sendo implementadas, e nem há razões para crer que políticas que busquem alterar o comportamento quotidiano das pessoas possam ser dirigidas e comandadas a partir do governo federal, em uma relação direta com as famílias. (p. 18)

Enfim, o que é possível perceber é que não há como prever se programas com condicionalidades fossem realizados sem as condicionalidades teriam os mesmos resultados porque os resultados esperados são em longo prazo, seriam necessários estudos feitos após um determinado tempo de funcionamento dos programas.

O Programa Bolsa Família como um Programa de Transferência Condicionada de Renda

A idéia de redistribuição de renda através de programas com condicionalidades está relacionada a de responsabilidade cívica. De acordo com Lavinhas et al (2001, p. 1), dentre diversos modelos de políticas para proteção social, há o modelo em que se transfere incondicionalmente a cada indivíduo — independentemente da sua condição social ou do fato de ser ou não contribuinte de um sistema de proteção social — uma renda básica. E, para os autores, a idéia de equidade contida nesse referencial ganhou espaço dentro da construção de políticas sociais no final do século passado.

Entretanto, esse modelo começou a ser criticado e surge uma perspectiva

diferente de justiça em que benefícios sociais devem estar relacionados com responsabilidades cívicas. A partir de então, o direito passa a ser condicionado e surgem as condicionalidades. Ainda segundo esses autores, o que surgiu mais recentemente foi uma aposta na redistribuição ligada ao princípio da eficiência no mercado, isto é, as transferências condicionadas estão relacionadas a uma redistribuição de vantagens econômicas visando um melhor desempenho do sistema econômico como um todo. Tais modelos, usualmente focalizados, utilizam-se de critérios de seletividade do público-alvo, o que, segundo os autores, prejudica o compromisso com a equidade.

Redistribuir renda, em valores condignos com a situação de extrema precariedade de grande parte da população deste país, é a maneira mais certa e mais rápida de se dar início a uma verdadeira reforma social assentada na redução dos elevados níveis de desigualdade. Isso implica reconhecer a centralidade que ganham as políticas de transferência direta de renda monetária às famílias carentes na realização desta meta. Assim, agrega-se ao efeito solidariedade algo mais do que apenas uma colaboração pontual. Amplia-se a condição de cidadão, condição essa que impede que se vincule a este tipo de benefício qualquer contrapartida pelo lado dos beneficiários, senão aquelas obrigações que são responsabilidades constitucionais. [...] A solidariedade é incondicional. E a população pobre brasileira que sempre foi excluída de direito das políticas sociais — destinadas na sua grande maioria aos trabalhadores, em particular àqueles do setor formal — aguarda que a renovação do sistema de proteção social brasileiro possa, enfim, se fazer com base em princípios de equidade, até hoje ausentes tanto do ponto de vista do desenho das políticas quanto da sua institucionalidade. Sem essa prerrogativa, o compromisso com a erradicação da pobreza manter-se-á letra morta. (LAVINAS et al, 2000, p.28 e 29)

Para os autores, as políticas sociais de transferência de renda podem representar uma alternativa à pobreza, porém, devem atuar de forma universalizada e sem condicionalidades.

No que tange à realidade brasileira, as políticas de transferência de renda, segundo Silva (2007), adquirem espaço na agenda pública após a Constituição de 1988 e apenas ganham corpo no ano de 1991, quando se inicia um debate sobre Renda Mínima. A autora ainda acrescenta que um segundo momento deste debate, ainda em 1991, é quando se insere ao contexto a idéia de articular a transferência de renda com a educação. Nesse caso, seria transferida uma renda a toda família que mantivesse nas escolas públicas seus filhos em idade escolar.

Um terceiro momento, em 1995, se constitui das primeiras experiências municipais em Ribeirão Preto, Campinas e Santos (São Paulo) e em Brasília (Distrito

Federal). Um ano depois, surgem as primeiras experiências do governo federal com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

Antes de atingir seu último e quinto momento com a criação do Programa Bolsa Família – objeto deste trabalho -, a autora identifica o quarto momento das políticas de transferências de renda quando da ampliação dos programas federais e a criação de novos como o Bolsa Escola e Bolsa Alimentação que foram base para a elaboração do Programa Bolsa Família.

Cabe ressaltar que as experiências brasileiras são focalizadas e não universalizantes, ou seja, visam atender a um público-alvo específico como famílias com crianças em idade escolar e/ou famílias em situação de pobreza. Vide as atuais experiências consistem em programas que transferem benefícios diante do cumprimento de determinadas condicionalidades, à exceção do Benefício de Prestação Continuada.

O Bolsa Família e as desigualdades

Muitos são os trabalhos disponíveis na *rede internet* em que há uma explícita defesa em favor do Programa Bolsa Família, por se acreditar que a sua implementação tem contribuído de maneira eficaz no combate à pobreza, à fome e à redução das desigualdades. Em sua maioria, esses trabalhos são de autoria de estudiosos de agências governamentais, ministérios e outros. Entretanto, o que tem se produzido é bastante rico e contribui sobremaneira para apreender melhor o desenho do programa e seus resultados.

De forma geral, os autores afirmam que o programa é eficiente quanto ao alcance dos seus objetivos. Através de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), por exemplo, esses trabalhos tentam evidenciar a contribuição da transferência da renda do programa para a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários.

Segundo Cunha (2010, p. 20), ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e autora de diversos

trabalhos sobre o Programa Bolsa Família, esse programa, junto com o aumento do salário mínimo, é responsável por 21% da queda da desigualdade no país. De acordo com ela, a situação alimentar e nutricional dos beneficiários também melhoraram principalmente das crianças. Outro aspecto que a autora relaciona à existência do PBF é a mobilização local da economia dos municípios com a transferência de renda feita pelo programa.

Schwartzman (2006), que analisa qual o papel dos programas de transferências de renda na redução das desigualdades, conclui que é fato de que as desigualdades têm diminuído recentemente no Brasil, entretanto, o papel dos atuais programas de transferência de renda é limitado. Segundo o autor, problemas de focalização e de controle de condicionalidades em programas como o Bolsa Família tendem a ser pouco efetivos. Acrescenta que se os recursos destinados a tais programas fossem destinados a melhoria de serviços básicos, como a educação, poderiam ter um impacto melhor.

Por outro lado, em um trabalho em que Duarte; Sampaio e Sampaio (2010) analisam o impacto do Programa Bolsa Família sobre os gastos com alimentos de famílias rurais, esses autores ressaltam a importância de políticas sociais de perfil redistributivo como os programas de transferência condicionada de renda para interromper o ciclo intergeracional da pobreza. Na mesma linha de Cunha (2010), esses autores atribuem ao programa um impacto positivo sobre as famílias beneficiárias e, mais especificamente, concluem que grande percentual do valor recebido pelo programa é destinado para a compra de alimentos. Ou seja, o programa consegue atingir um dos objetivos pelos quais é proposto.

Nesse sentido, Ferraz (2008) também defende a contribuição do programa para a redução das desigualdades no país.

Com base neste estudo, pode-se fazer algumas importantes inferências no que diz respeito ao desenvolvimento e à implantação de políticas para a redução da desigualdade. A primeira é que, obteve-se excelentes resultados na focalização do Bolsa Família, fato esse que pode ser creditado à parceria do governo federal com municípios, que foram os responsáveis pela identificação dos beneficiários do programa. Outra inferência possível de ser feita é que, devido à sua ótima focalização, o Bolsa Família é responsável por um forte impacto sobre a desigualdade com custo fiscal muito baixo, ou seja, o Programa é uma maneira altamente efetiva para a redução da desigualdade de renda, embora seu peso na renda total seja bastante reduzido. (p. 43)

Cabe assinalar que Ferraz (2008) afirma que o programa possui uma excelente focalização, contrariando afirmações de outros autores que, mesmo evidenciando uma contribuição positiva do programa, ressaltam a necessidade de atentar para os possíveis erros de focalização. Kerstenetzky (2009) o faz, como citado anteriormente, assim como Silva (2007) que aponta algumas reflexões acerca da focalização do programa. De acordo com a autora, a centralidade no aspecto renda é problemática, além disso, o critério utilizado apenas atinge famílias de extrema pobreza e a renda transferida não consegue retirá-las da pobreza, apenas atenua sua situação.

Lavinas et al (2000) sugere que as políticas sociais costumam trabalhar com uma focalização ideal, pois raramente conseguem satisfazer os objetivos adequadamente.

Contudo, de uma maneira geral, as críticas mais freqüentes ao programa referem-se a possíveis erros de focalização ou efetividade em poder controlar as condicionalidades. Condicionalidades essas que são alvo de questionamento – são, ou não, necessárias para os programas de transferência de renda?

É possível encontrar trabalhos em que se recorre à análise qualitativa dos efeitos do programa na vida dos beneficiários. Esse é o caso de Campos Filho (2007), autor de uma tese em que faz um estudo de caso no município de Nova Lima, no estado de Minas Gerais. Ele procurou analisar quais foram os resultados qualitativos na vida dos beneficiários do Programa Bolsa Família que, no município, é implementado conjuntamente com outro programa de transferência condicionada de renda, Programa Vida Nova.

Campos Filho (2007) sugere que a integração dos programas de transferência condicionada de renda no município propiciou em uma melhora da qualidade de vida dos beneficiários.

Quando indagados sobre o aumento de sua “margem de manobra” ou de sua possibilidade de escolher entre as coisas que mais valorizam na vida, percebe-se que a elevação da renda propicia a consideração, por essas famílias, de outras dimensões que não aquelas diretamente relacionadas à subsistência, como aquisição de móveis e eletrodomésticos, atividades de

lazer e manutenção dos filhos na escola. Um fator relevante para a ampliação dessa “margem de manobra” refere-se à segurança proporcionada pelo recebimento regular do benefício, principalmente entre famílias desprovidas de uma fonte de renda fixa e regular, as quais, a partir de então, são capazes de atender a suas necessidades imediatas e desfrutar de condições mais dignas de vida [...] (CAMPOS FILHO, 2007, p. 139)

O autor aponta como o benefício, diferentemente do que muitos acreditam, pode incentivar a busca por melhores condições de trabalho e aperfeiçoamento e, acima de tudo, contribui para que as famílias tenham uma alimentação adequada, o que antes era mais difícil sem o benefício. Como também assinala uma ampliação satisfatória no conjunto capacitário⁸ dos beneficiários, inclusive identificando melhorias nos funcionamentos relacionados com o lazer, a satisfação pessoal e auto-estima.

Alguns pequenos gastos, não relacionados com a subsistência, têm efeitos diretos sobre a satisfação pessoal e são valorizados pelas famílias, que se vêem em condições de atender a certos ‘mimos’ dos filhos, importantes para a satisfação pessoal e a auto-estima, não só das crianças como de seus pais [...] (CAMPOS FILHO, 2007, p. 148)

Em outro trecho de seu trabalho é possível compreender melhor suas conclusões a respeito dos efeitos dos programas sobre os beneficiários de Nova Lima:

Além de uma melhoria imediata na renda e nas condições de vida presentes dessas famílias – que poderia não se sustentar, caso cessasse o benefício –, os recursos adicionais recebidos podem ter efeitos mais duradouros, seja no acesso a oportunidades de geração de renda, como a assistência a cursos profissionalizantes, seja nas condições de disputa por uma colocação no mercado de trabalho. A menor restrição orçamentária da família contribui para que suas crianças, ao estarem bem alimentadas, decentemente vestidas e munidas de material escolar adequado, reúnam melhores condições para freqüentar as aulas e obter um bom desempenho escolar. No processo de aprendizado, a redução do risco de desnutrição infantil é determinante para a ampliação das oportunidades das crianças, ao longo de todo seu ciclo de vida. Outros ganhos, menos tangíveis – não por isso menos relevantes –, referem-se à melhoria da auto-estima e à motivação dos integrantes da família para buscarem a realização de suas vidas de forma mais completa e autônoma. (CAMPOS FILHO, 2007, p. 157 e 158)

⁸ Refere-se a um conjunto de capacidades das pessoas, por exemplo, capacidade de ser livre, de ter qualidade de vida, entre outras capacidades que podem contribuir para o indivíduo levar a vida que almeja. Ver SEN, 2000.

Todavia, é importante salientar que seu trabalho faz um estudo de caso em que há uma integração de dois programas de transferência condicionada de renda e que, além do benefício, o programa local desenvolve um acompanhamento sistemático das famílias – configurando uma estratégia de intervenção mais abrangente.

Enfim, todas essas análises são importantes para apreender sobre o programa, seu funcionamento, as críticas e seus efeitos sobre o que pretende combater.

Pode-se evidenciar através das ponderações apresentadas ao longo deste capítulo que o PBF se apresenta como uma política que imprimiu novos aspectos na configuração das políticas sociais existentes no país. Com o funcionamento do programa, o CadÚnico foi implementado definitivamente e isso colabora para o funcionamento não só do PBF, mas como de outras políticas sociais do governo.

Por constituir-se enquanto uma política de transferência de renda condicionada, o PBF é alvo de críticas. Se a transferência monetária é vista como um aprimoramento da política, as condicionalidades geram controvérsias. As condicionalidades fazem parte do compromisso em interromper o ciclo de pobreza ou existem para poder legitimar politicamente o programa?

Da mesma forma, a focalização do programa e os possíveis erros de focalização são questões que merecem destaque. Surge o debate acerca da focalização ou universalização das políticas sociais. Qual o tipo de política que melhor responderia à demanda por justiça social, uma política focalizada ou universal?

Embora havendo críticas em relação à configuração do programa, é inegável que o número de estudos que o apontam enquanto uma política eficiente no sentido de diminuir as desigualdades é significativo. Por outro lado, o programa também é visto como uma política que apenas alivia a pobreza de modo imediato e não constitui uma ação que promova a interrupção da pobreza intergeracional.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS SOCIAIS: ESTADO x CIDADANIA

O objetivo deste capítulo consiste em compreender sobre as políticas sociais e elaborar aproximações entre os conceitos de política social, cidadania e Estado. Isso torna-se necessário a partir do momento em que o objeto de análise deste trabalho consiste em políticas públicas sociais. Assim, ao longo deste capítulo são tecidas algumas considerações acerca das políticas sociais e a relação entre Estado e sociedade.

Partindo de uma discussão sobre as políticas sociais e das diversas perspectivas acerca do tema são resgatadas algumas contribuições importantes para se apreender a construção do conceito de política social.

Política Social

No sentido de compreender a construção do que venha ser a política social, é possível perceber uma gama enorme de autores que elencam uma diversidade de concepções acerca do conceito de política social. No entanto, cabe destacar que para o momento, almeja-se tentar elaborar algumas aproximações sobre a relação do Estado, do conceito de cidadania e as políticas sociais.

É freqüente encontrar trechos nos textos sobre políticas sociais em que os autores chamam atenção para a relação Estado/sociedade, a passagem por esse tema parece obrigatória quando se trata das políticas sociais. Isso deve-se ao fato de que a noção de política social não está dissociada do papel do Estado frente aos cidadãos. O conceito de cidadania é aqui mencionado propositalmente para que também não se esqueça que esse debate perpassa tal questão.

Segundo Cohn (1995), é importante destacar que nessa temática há ainda visível as relações entre Estado/mercado e Estado/sociedade. Para a autora, essas relações são representadas pelas políticas econômicas estruturais, as quais estão lado a lado com a complexa manutenção entre democracia política e social.

Para Höfling (2001, p. 31), as políticas sociais se referem a ações implementadas pelo Estado e voltadas, em princípio, para a redistribuição de benefícios sociais de forma a diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento sócio-econômico.

Höfling (2001) faz uma análise da tradição marxista e neoliberal sobre as políticas sociais e o Estado subjacente a essas políticas e traz uma importante contribuição de Claus Offe sobre o Estado capitalista e as políticas sociais:

[...] o Estado atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalista em seu conjunto, e não especificamente a serviço dos interesses do capital – a despeito de reconhecer a dominação deste nas relações de classe.

[...] a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado. (OFFE apud HÖFLING, 2001, p. 33)

As políticas sociais, nesse caso, estariam a serviço do Estado para tentar manter sob controle as parcelas da população que não estão inseridas no processo produtivo (HÖFLING, 2001).

Segundo Outhwaite e Bottomore (apud MELO E SILVA, 2010), não há unanimidade na concepção epistemológica do termo política social, o que existe são diferentes perspectivas sobre o termo. Nessa linha, os autores apresentam três concepções distintas acerca das políticas sociais – a funcionalista, a pragmática e a estrutural.

Na abordagem pragmática a política social “pode ser concebida como um campo de ação que consiste em instituições e atividades que afetam positivamente o bem-estar dos indivíduos” (p. 586) . Nesse sentido há referência as ações de serviços de bem-estar público fornecidos pelo Estado. Na perspectiva funcionalista a política social é discutida como um elemento sistêmico “que opera no contexto da reprodução social e econômica” (p. 587), funcionando como um agente regulador que possibilita a reprodução do sistema social. E, nas abordagens estruturais, as políticas sociais “são as que determinam a distribuição de recursos, status e poder entre diferentes grupos” (Walker apud BOTTOMORE & OUTWAITE, 1996, p. 589). Já Sousa et al. (1998) defendem a política social como uma forma de “assegurar a todos condições para uma existência em nível que lhes proporcione pelo menos o mínimo de bem-estar condizente com as necessidades e as aspirações da pessoa humana” (p. 425). (MELO E SILVA, 2010, p. 2)

Dada essa delimitação, é razoável supor que na perspectiva pragmática encontra-se a perspectiva do serviço social. Aline Freitag (2007, p. 19 e 20) classifica a perspectiva do serviço social como pragmática por visar apenas a melhora social, segundo a autora, uma visão essencialmente reformista e que raramente ocupa-se da teorização.

É possível dizer que a perspectiva do serviço social visa a solução imediata das mazelas sociais e sua produção vai ao sentido de apreender as possibilidades para sua concretização e, talvez por isso, é vista como pragmática.

Essa “classificação” coincide com o que Coimbra (1998) escreve sobre as abordagens teóricas das políticas sociais. O autor concebe distintas concepções, dentre elas, a funcionalista, a do serviço social, a da cidadania, a marxista, a pluralista, a da convergência e as teorias econômicas das políticas sociais. Ao todo, Coimbra percebe sete abordagens das políticas sociais e também ratifica a caracterização da perspectiva do serviço social como sendo aquela que se preocupa com o empírico, com a idéia de reforma.

É interessante observar o quanto essa perspectiva está ligada às produções ligadas aos organismos governamentais. Basta verificar as publicações disponíveis nos sítios dos programas Bolsa Família e Fome Zero.

As concepções de política social das distintas abordagens, as quais Coimbra (1998) levanta, são: 1) a concepção do serviço social, a qual fora mencionada acima; 2) a concepção da teoria da convergência, a qual concebe a política social como exigência e consequência da economia e da tecnologia industrial; 3) a concepção marxista, onde a política social é vista de maneira funcional, visto que serve aos interesses do capital – de um lado rebaixa os custos da reprodução e eleva a produtividade do trabalho e, por outro, permite que os níveis de demanda agregada assim como seriam funcionais para o próprio Estado, pois desestimularia o potencial revolucionário do trabalhador; 4) a perspectiva funcionalista que, segundo Coimbra, estaria bem próxima ao que ele denominou marxismo funcional, pois essas duas concepções compreendem as políticas sociais como necessárias para garantir a reprodução da sociedade; 5) a concepção pluralista - mais complexa, percebe a política social como uma arena onde há atuação de diversos atores, movida por uma

multiplicidade de causas, é o local onde a interação dessa pluralidade de atores se dá por diferentes determinações que não apenas a econômica; 6) as concepções advindas das teorias econômicas liberal, do bem-estar e a dos estudos macroeconômicos do gasto público – as quais Coimbra não remete nenhuma teorização das políticas sociais, pois não se preocupam em tomá-las como objeto de estudo em si – podem ser consideradas interessantes para compreender as políticas sociais visto que produzem informações bastante relevantes; e 7) a concepção da teoria da cidadania, a qual está mais presente nos estudos acerca das políticas sociais e, que percebe a política social como intervenções governamentais que dão substância aos direitos sociais da cidadania.

A esta última concepção de política social, apesar de receber crítica por parte de Coimbra (1998), é a que se pretende lançar o olhar mais detidamente, dada sua importância dentro da discussão sobre políticas sociais e sua aparente influência nos discursos governamentais¹.

A teoria da cidadania, como é chamada por Coimbra (1998, p.81), tem como especificidade a sua centralidade no conceito de cidadania e sua perspectiva da política social perpassa pela compreensão do processo de expansão da cidadania no mundo moderno. Exponente e precursor dessa perspectiva, T. H. Marshall através de uma conferência onde discorre sobre cidadania, ressalta a noção da política social como resposta a um direito social. Assim, a política social aparece como um elemento essencial para a cidadania.

Marshall (1967) faz uma análise dos fatos históricos para demonstrar que cidadania – conceito que, sem dúvida, engloba questões de igualdade entre indivíduos – pode estar inserida em uma estrutura social embasada na desigualdade, ou seja, pode existir dentro de uma sociedade fundamentada no livre mercado, o que conseqüentemente possibilita o surgimento de desigualdades.

¹ Vide trecho do texto de uma cartilha do programa Fome Zero: [...] o Fome Zero possibilita ação planejada e articulada entre todas as esferas do governo juntamente com a mobilização da sociedade civil, visando a melhores possibilidades de assegurar o acesso à alimentação, a expansão da produção e o consumo de alimentos saudáveis, a geração de ocupação e renda, a melhoria na escolarização, nas condições de saúde, no acesso ao abastecimento de água, tudo sob a ótica da garantia do **direito** humano à alimentação adequada, de promoção da segurança alimentar e nutricional, da inclusão social e da **conquista da cidadania** da população mais vulnerável à fome (BRASIL, 2010). Grifo da autora.

Nesse ponto é possível adentrar numa discussão bastante complexa sobre a igualdade e a liberdade dentro de uma sociedade capitalista. Entretanto, não é o caso no momento. O que se pode perceber é que nessa visão há uma tentativa de pensar o Estado como agente que deve responder às demandas geradas com a emergência dos conflitos sociais do sistema capitalista, assim como às demandas resultantes de um estado cuja Carta Magna garante a igualdade dos cidadãos. Ou seja, é necessário que o Estado possa lidar com a demanda dos direitos de cidadania dentro de um sistema ancorado numa estrutura desigual, resultando em um paradoxo que suscita reflexões.

Contudo, é importante destacar que a noção de cidadania para Marshall (1967) é constituída por três aspectos, o aspecto civil, social e político. De forma que esses aspectos foram sendo incorporados à noção de cidadania ao longo da história das lutas por direitos. A sua tese é de que as desigualdades do sistema de classes sociais podem ser compatíveis com a tendência em prol da igualdade social. Isto é, para ele, a igualdade humana básica de participação na vida em sociedade tem sido identificada com o *status* de cidadania, por sua vez, esse *status* tem se tornado, em suas palavras, sob certos aspectos, no arcabouço da desigualdade social legitimizada (MARSHALL, 1967, p.62).

Para tentar demonstrar o que sugere, Marshall (1967) faz um levantamento histórico do desenvolvimento da cidadania ao longo de dois séculos. A idéia de cidadania, segundo ele, é recente, sua origem remonta do século XVIII e sua consolidação se dá ao longo do século XX. No entanto, a noção de cidadania não se desenvolveu de modo homogêneo ao longo desse período, mas cada aspecto da cidadania se desenvolveu em um dado período da história até que se constituísse no conceito que se torna hegemônico no século XX.

Aqui é importante lembrar que a sua noção de cidadania está ancorada em três aspectos: o civil, o político e social.

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. [...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na

sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais. (MARSHALL, 1967, 63 e 64)

Para o autor, é possível atribuir, para cada um desses elementos, um período histórico de formação, mas evidentemente, levando em consideração que há certo entrelaçamento entre eles, desta forma, esses períodos não são estanques. De forma sucinta, sem percorrer muitos detalhes², é possível, segundo Marshall (1967), atribuir a formação dos direitos civis ao século XVIII, dos políticos ao século XIX e a dos sociais ao século XX. No entanto, a formação dos últimos está bastante ligada à formação dos direitos políticos – o que confere um maior entrelaçamento entre os dois últimos períodos.

Os direitos sociais ganham destaque com a educação primária pública e se consolidam no século XX através das políticas que tentam dirimir os efeitos mais indesejáveis do sistema de classes. Através da educação o Estado começa a esboçar as linhas que mais tarde vão delinear a idéia do Estado provedor. Nesse caso, a educação seria o instrumento capaz de atenuar as dificuldades enfrentadas pela população mais carente, e sem condições econômicas, em entrar no mercado capitalista.

É nesse ponto que Marshall demonstra que mesmo parecendo estarem em conflito com o sistema desigual da sociedade capitalista, os direitos de cidadania são, na realidade, necessários para a manutenção do mesmo. Ou seja, os direitos civis dão respaldo à existência de uma economia de mercado competitivo quando estabelece a exigência de igualdade civil. Assim, o fato da exigência de igualdade no aspecto civil legitima a desigualdade resultante desse sistema, o que provoca uma desigualdade no aspecto social.

Todavia, os efeitos mais nefastos dessa desigualdade resultante precisam ser evitados, ou melhor, remediados. Dessa maneira, as políticas sociais surgem como ações que visam atender os direitos de cidadania, porém, em sua dimensão social. Por isso, e sob a perspectiva de cidadania dividida em três aspectos distintos, Marshall (1967) afirma que o sistema de classes não está em conflito com os direitos de cidadão. E é nesse sentido que a abordagem da cidadania percebe as políticas

² Para maiores detalhes, ver (MARSHALL, 1967)

sociais, ou seja, essas políticas correspondem a uma espécie de resposta do Estado aos direitos de cidadão e, mais especificamente, ao aspecto social da cidadania.

Como ressalta Coimbra (1998), a perspectiva da cidadania percebe as políticas sociais como intervenções governamentais que dão substâncias aos direitos sociais da cidadania. Porém, quais são esses direitos, a quais direitos as políticas sociais brasileiras tem tentado responder e como tem o feito? Essas são as algumas questões às quais se pretende visitar.

Primeiramente, é importante compreender que as políticas sociais devem ser vistas dentro de seu contexto histórico. Não há como fazer uma análise qualitativa sem recorrer a uma visão panorâmica do contexto em que está inserido o objeto que se pretende apreender. Para tanto, é necessário entender os processos históricos brasileiros, o modo de enfrentamento de certas questões por parte do Estado, assim como, as perceber dentro de um contexto maior.

O Estado de bem-estar Social

Quando se fala em políticas sociais é importante abrir um espaço para discutir acerca do Estado de bem-estar social. Isso deve-se ao fato de que as políticas sociais estão estritamente relacionadas a esse tipo de Estado e sua relação com a sociedade. Seja qual for a abordagem adotada, é essencial ter em vista de que essas políticas surgem em meio a uma perspectiva de Estado que contenha iniciativas que promovam o bem-estar da sociedade. Esse tipo de Estado é o que se pode denominar como Estado-Providência ou Estado de bem-estar social (*Welfare State*).

Para compreender um pouco mais sobre as políticas sociais se faz necessário visitar na história o chamado Estado de bem-estar. Apesar de ser inegável a inexistência desse tipo de estado no Brasil, é possível afirmar que as idéias que influenciaram as políticas sociais existentes no país possuem raiz na concepção de um *Welfare State*.

Para alguns autores a definição do Estado de bem-estar é uma difícil tarefa, entretanto, é possível ligá-lo de forma bastante acertada à questão da proteção

social. Historicamente o Estado de bem-estar está ligado ao Estado que existiu num dado momento da história, marcado por certas características de proteção social e política econômica.

É interessante observar que Cohn (1995) defende a tese de que é preciso superar a idéia dicotômica entre política econômica e social, dessa forma, é fundamental tentar articular o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social.

Após a segunda guerra, os países desenvolvidos foram marcados por uma postura excepcional dentro do sistema capitalista. Para Hobsbawm apud Marques (2008), o período que compreendeu os 30 anos dourados em que o sistema de proteção social nos países desenvolvidos que foi fortemente ampliado e fortalecido até a década de 1970 tinha como pressuposto a idéia de que o Estado poderia garantir a cobertura aos riscos do sistema capitalista. No entanto, ele afirma que esse momento se constituiu como uma exceção na história do capitalismo - fruto de determinantes sociais, políticos e econômicos resultantes do período pós-guerra.

No caso brasileiro, o que é possível afirmar é que nesse mesmo período, o país foi marcado por uma intensa campanha de industrialização. Acreditava-se, àquele momento, que o crescimento econômico acarretaria o desenvolvimento social.

A política social subordinava-se à busca do desenvolvimento industrial, condição vista como necessária e suficiente à justiça social, pois, na medida em que se efetuassem as reformas de base, como aceleradoras do capitalismo nacional, o desenvolvimento social viria por si mesmo.
(PACHECO FILHO; WINCKLER, 2003, p. 209)

Segundo Dallago (2007), as políticas sociais no Brasil têm suas origens ligadas ao desenvolvimento urbano industrial. Para autora, com a expansão industrial agravam-se as desigualdades e surge a necessidade do Estado enfrentar as expressões da chamada questão social.

É no período Vargas que podem ser percebidas as primeiras intervenções estatais no sentido de remediar situações de precariedade social, a fome e alta do preço dos alimentos em época de guerra incentivaram o governo a elaborar ações que dirimissem esse problema – naquele momento, iniciativas de regulação da

produção e comercialização dos alimentos para conter a alta dos preços, assim como restaurantes populares vinculados ao Ministério do Trabalho são exemplos de ações da época (BELIK; GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2001, p. 120).

Contudo, segundo Medeiros (2001) as políticas do Estado de bem-estar começam a aparecer no país devido ao desejo do Estado de conter os movimentos dos trabalhadores, diferentemente da situação vista nos países europeus, no Brasil o *Welfare State* surge com razões distintas. Segundo o autor, o que veio a caracterizar o *Welfare State* brasileiro foi a passagem, no período Vargas, de uma sociedade de base agrária para um sociedade urbano-industrial. O *Welfare State* no Brasil, segundo ele, surge com profundas características conservadoras e tinha, tão somente, o caráter de conter a organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia.

Para o autor, as políticas sociais no Brasil só vão ganhar esse caráter de medida resposta para as conseqüências da urbanização apenas no período democrático entre 1945 e 1964. Onde esse Estado democrático começa a introduzir mudanças na relação Estado e sociedade que promoveram uma ampliação da atuação de seus serviços, como na saúde, na educação, assim como o atendimento de algumas reivindicações, como o direito a greve (MEDEIROS, 2001, p. 13).

O Estado naquele momento começa um processo de organização dos sistemas nacionais públicos em diversas áreas, como educação, assistência, previdência e habitação e, dessa forma os recursos e fundos para as políticas de inclusão começam a ser articulados (PACHECO FILHO; WINCKLER, 2003, p. 209).

No período dos governos militares, Medeiros (2001) evidencia as características das políticas sociais:

A primeira, de caráter compensatório, era constituída de políticas assistencialistas que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista. A segunda, de caráter produtivista, formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico. Nesse sentido, demandas por trabalhadores qualificados e aumentar a produtividade da mão-de-obra semi-qualificada. (p. 14)

O chamado *Welfare State* brasileiro do início da década de 1970 até o final da de 1980 é classificado por Draibe (apud MEDEIROS, 2001, p. 15) como meritocrático-particularista-clientelista.

Tipos meritocráticos agem como mecanismos de estratificação social à medida que definem políticas específicas para grupos sociais diferentes. Neles, um dos critérios de elegibilidade é a participação do indivíduo na construção do sistema. Diferentemente de um tipo residual puro, no qual a incapacidade de satisfazer às necessidades por meio dos recursos oferecidos pelo mercado coloca o indivíduo em uma situação “emergencial” e, portanto, merecedor dos serviços sociais; o tipo meritocrático exige para elegibilidade, além da condição (relativa) de “resíduo”, o pertencimento a determinado grupo (como a uma corporação, associação ou forma de inserção no mercado de trabalho) que contribui diretamente para a sustentação das políticas. Logo, como a seguridade não é estendida indiscriminadamente a todos os indivíduos de uma sociedade, os tipos meritocráticos são também particularistas. Tipos meritocráticos-particularistas tendem, no limite, a reforçar as desigualdades preexistentes, tendo-se em vista que indivíduos com maior dificuldade para satisfazer a suas necessidades são também indivíduos com menor capacidade para contribuir para o sistema de seguridade. (MEDEIROS, 2001, p. 15 2 16)

Medeiros (2001) ressalta a crítica que Draibe aponta em relação a característica clientelística e à excessiva centralização a nível federal que as políticas sociais no Brasil apresentam até a década de 1990.

Devido à expansão das políticas sociais e à ausência de controles democráticos, manifestaram-se novas formas de clientelismo, que afetaram a alocação de recursos. A política social passou a ser altamente centralizada e burocratizada. O Estado, ao desenvolver políticas sociais, realizou ou induziu gastos sociais de forma tutelar-autoritária, possibilitando melhorias — social e regionalmente — heterogêneas das condições de saúde, educação e habitação (Albuquerque; Vilella, 1991), em que pese a crescente concentração de renda. A crise de 1973 abriu espaço à primeira tentativa de repensar a relação desenvolvimento/distribuição de renda, através da tentativa de balanço crítico das relações entre desenvolvimento e distribuição (sob inspiração do Banco Mundial), debate assumido pelo Governo Geisel, que procurou estabelecer políticas de corte distributivo no II Plano Nacional de Desenvolvimento, reconhecendo o caráter concentrador e excludente do “milagre brasileiro”. Pretendia-se aumentar a renda real de todos os segmentos sociais conjugando política de emprego com política de salários, valorização da política de recursos humanos, política de integração social e política de defesa do consumidor. (PACHECO FILHO; WINCKLER, 2003, p. 209 e 210)

É importante perceber que essa crítica é endossada por Cohn (1995) que ainda afirma que o Brasil nunca teve uma estratégia definida de combate à pobreza até a década de 1990.

Em verdade, as políticas voltadas para a população carente só começam a tomar forma na década de 1980 com experiências, de combate à fome, malsucedidas como a distribuição de cupons de alimentos³ no governo Sarney

³ Programa nacional do leite para crianças carentes (PNLCC)

(1985-1990), posteriormente, é na década seguinte que iniciam experiências de políticas compensatórias também na área da saúde e nutrição. No início da década de 1990 há uma grande pressão advinda dos movimentos sociais e uma forte mobilização da sociedade civil e dos partidos políticos no combate à miséria e à fome. Então, inicia-se a elaboração de alguns programas de segurança alimentar (BELIK; GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2001, p.124).

Nesse período as políticas são direcionadas a segurança alimentar, mas no mesmo momento se presencia também a uma grande mobilização no sentido de haver garantias de renda mínima para a população pobre. Começa a ganhar força dentro dos debates institucionais essa discussão que é fruto das reivindicações dos direitos de cidadão, direitos esses que estão inscritos na Constituição Federal de 1988.

No Brasil, a Constituição federal de 1988 pode ser entendida como um marco da garantia de direitos de cidadania e da construção da rede de proteção social. Essa Constituição, que materializa o processo de redemocratização vivido pelo país, resultou de um amplo processo de discussão e de mobilização política. Dentre seus conteúdos mais expressivos merecem destaque o forte componente de garantia de direitos de cidadania e de correspondente responsabilização do Estado; de afirmação do compromisso com a democracia direta, por meio de institucionalização de canais de participação da população no controle da gestão pública e, ainda, de construção de um novo pacto federativo, com ênfase na descentralização e no fortalecimento dos municípios. (CUNHA, 2010, p. 1)

Cunha (2010) abre seu trabalho a partir de uma contextualização da experiência brasileira de políticas sociais que garantam renda e, segundo a autora, o que fortalece a idéia dessas políticas são as mudanças constitucionais que deram maior força aos direitos de cidadania. Acrescenta que através dos princípios que são garantidos pela Constituição é preciso encarar as obrigações do Estado em garantir certos direitos, em especial na área da educação e saúde.

A construção dessa rede de proteção social começa a delinear-se ao longo dos anos 1990, mas apenas no início dos anos 2000 começa a ganhar contornos mais nítidos com a implementação de programas de garantia de renda mínima para a população pobre. Vale ressaltar que esse de tipo de política vem ao encontro do princípio constitucional de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (CUNHA, 2010).

De acordo com Draibe (2010), é possível perceber o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil em dois ciclos - um ciclo democratizante de reformas dentro de um período compreendido a partir da Constituição de 1988 até meados da década de 1990 e, um segundo ciclo compreendido a partir da década de 1990 quando inicia-se uma reforma por programas de transferência de renda condicionada.

Aqui é importante analisar o contexto geral também, pois além de representar princípios constitucionais, esses objetivos de combate a desigualdades sociais, assim como a erradicação da pobreza e miséria fazem parte de um conjunto de objetivos propostos por organizações internacionais e que deveriam fazer parte do escopo de países em desenvolvimento. Vide os pactos internacionais como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

No Brasil é possível perceber um investimento cada vez maior nos programas de transferência direta de renda por se acreditar que tal política é eficaz no combate à pobreza e às desigualdades sociais. Recentemente, a atual presidente da República Dilma Rousseff, que tomou posse em janeiro deste ano, teve como uma das primeiras iniciativas a concessão de maiores investimentos ao programa Bolsa Família - já existente, pois segundo o argumento do governo, o programa consegue atingir seu objetivo de proporcionar uma melhora na qualidade de vida dos beneficiários e conseqüentemente diminui as desigualdades existentes no país⁴.

Acredita-se, assim, na necessidade de percorrer a questão referente à relação entre as políticas sociais e as desigualdades sociais.

Em recente estudo apresentado em forma de relatório pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁵, é possível perceber dados em que é demonstrado um declínio considerável nas desigualdades de renda no Brasil. Segundo o estudo, uma queda de 4% no Coeficiente de Gini do país representa uma diminuição significativa do número de pessoas extremamente pobres. Com base em dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), os autores elaboraram um relatório cujo foco se concentra sobre a queda da

⁴ (MDS, 2010)

⁵(BARROS; CARVALHO, 2006)

desigualdade de renda, levando em conta cinco (5) determinantes que influenciam sobre a renda familiar. Esses fatores foram analisados um por um com o fim de verificar qual sua contribuição para a queda da desigualdade de renda. São eles: as características demográficas das famílias; as transferências de renda; remuneração de ativos; acesso a trabalho, desemprego e participação no mercado de trabalho e; a distribuição dos rendimentos do trabalho.

Embora seja interessante o detalhamento da análise feita sobre cada um desses determinantes estudados pelo grupo, para o fim a que este trabalho se propõe, é suficiente lançar um olhar sobre o que fora concluído acerca do segundo determinante, qual seja: as transferências de renda.

Segundo os autores, esse foi um determinante importante na redução das desigualdades no período de 2001 a 2004. Foi possível perceber que as transferências de renda governamentais nesse período foram responsáveis por 1/3 da redução da concentração de renda. Sendo que, é importante salientar, os benefícios do PBF e de Prestação Continuada (BPC) mostraram-se mais efetivos em função de seus custos – visto que juntos custam cinco vezes menos que o custo da expansão das aposentadorias e pensões.

Acrescentam a observação de que essas transferências (PBF e BPC) vieram a contribuir de maneira mais significativa, pois ao contrário das pensões e aposentadorias públicas, houve uma expansão da cobertura e não um aumento do benefício.

[...] o Bolsa Família e o BPC basearam sua expansão em aumento de cobertura, ao invés de aumento no valor do benefício entre os que já recebiam. No caso das pensões e aposentadorias públicas ocorreu o contrário, pois apenas uma fração irrisória de sua contribuição para a queda da desigualdade veio da expansão da cobertura.

O aumento na cobertura veio acompanhado de maior inclusão da população mais carente. Caso esta inclusão não houvesse ocorrido, o grau de desigualdade teria declinado 15% menos do que o efetivamente observado. (BARROS; CARVALHO, 2006, p. 06)

Esse relatório ainda salienta a importância dos governos investirem em políticas sociais, no entanto, ressalta a necessidade dessas políticas trazerem consigo portas de saída que estimulem o acesso dos beneficiários ao mercado de

trabalho, evitando as possíveis dependências dos mesmos às políticas. Betto (2010), Draibe (2010), Cunha (2010), entre outros incrementam o coro crítico em relação às portas de saídas das atuais políticas governamentais.

Por fim, é possível afirmar que as políticas sociais no Brasil sofreram modificações ao longo dos anos até adquirirem os contornos que possuem atualmente. Ou como políticas de contenção das reivindicações dos trabalhadores ou como políticas que visem garantir direitos de cidadania, as políticas sociais se apresentam enquanto resposta do Estado à sociedade. A relação que é possível estabelecer entre Estado e sociedade no que tange às políticas sociais deve estar inserida dentro do contexto histórico em que essas políticas são construídas.

Existem diferentes perspectivas acerca das políticas sociais, no entanto, é fundamental perceber que subjacente às políticas sociais existentes há uma postura adotada pelo Estado frente ao significado das mesmas. No caso brasileiro, o que se pode identificar é que as políticas atuais inserem-se dentro da perspectiva da política social enquanto garantidora de direitos de cidadania.

CAPÍTULO IV

A QUESTÃO SOCIAL E AS DESIGUALDADES

Torna-se iminente, na atualidade, debater acerca do que tem sido produzido sobre o tema que por muito tempo ocupou as atenções dos cientistas sociais brasileiros. Em realidade, até o momento os cientistas se preocupam em discutir e teorizar sobre a problemática da questão social brasileira. Para muitos, o cerne da questão é a famigerada exclusão social, visto como problema central da realidade brasileira. Entretanto, é interessante refletir sobre o conceito que há muito é utilizado para explicar essa realidade, pois ele possui diferentes compreensões. As diferentes e mais variadas perspectivas sobre a exclusão social devem ser observadas a fim de esclarecer o estado da arte acerca do conceito de exclusão social.

É possível iniciar a discussão lembrando o que Martins (2002) traz para o debate: “[...] é conveniente que se diga que exclusão, em si mesma, como fenômeno isolado, é uma ficção – não existe exclusão propriamente dita. Na sociedade capitalista, a rigor, não pode existir exclusão [...]” (p. 119). Torna-se importante ressaltar que não é o caso de buscar testar a existência, ou não, da exclusão social, mas elaborar uma discussão a partir de contribuições de alguns autores acerca do tema. No caso de Martins (2002), a contribuição surge a partir da problematização elaborada por ele sobre a existência da categoria ‘excluídos’.

Da mesma forma como é freqüente o uso do conceito de exclusão social quando se trata da questão social, é possível percorrer por outros conceitos como o de pobreza e o de desigualdade social. Logo, é imprescindível lançar o olhar sobre esses conceitos, assim como a passagem pela discussão desses temas torna-se necessária.

No entanto, de maneira bastante corrente, é feito um uso indiscriminado dos conceitos como o de exclusão, pobreza, marginalidade e desigualdade social para caracterizar a questão social. Assim, tentar revisar o tema da questão social no

Brasil não é discutir sobre esses conceitos específicos e concluir de maneira rápida que o problema principal é a desigualdade social, a pobreza ou a exclusão social. Não obstante a isso, nesse espaço é elaborada uma revisão sobre o que tem sido produzido acerca dessa temática e, ao final, mais especificamente sobre as desigualdades sociais.

Quando a questão social é abordada como tema para discussão é, sem dúvida, inimaginável não revisitar certos termos e conceitos considerados pontos-chave no debate, como a pobreza, a desigualdade social e a exclusão social. Há certo consenso em torno do tema, o que leva a crer que haja uma correspondência direta entre esses termos. Verifica-se com frequência este fato ao se deparar com os discursos políticos acerca da questão social por excelência, enfim, esses termos se confundem e por vezes é difícil captar as tênues linhas que delimitam seus significados.

Embora isso ocorra, fica patente a necessidade de significar cada um desses termos a fim de elaborar um esboço conceitual que possa mais contribuir para o debate do que embaraçar. Dessa forma, é importante trazer para esse espaço a contribuição teórica de alguns autores que representam figuras de destaque dentro da discussão sobre pobreza, exclusão social e desigualdades.

Quando o tema é pobreza, os termos exclusão e desigualdades sociais surgem como ligações diretas ao mesmo, entretanto, é necessário salvaguardar que todos esses termos são bem mais que palavras e carregam consigo significados. Então, é importante ressaltar que se trata de conceitos e, como tais, são significados de distintas formas dependendo da perspectiva adotada.

Nas margens deste trabalho pretende-se adotar uma dentre as mais variadas perspectivas de pobreza, porém, se sabe das limitações e críticas passíveis de serem recebidas, independente da postura adotada. Nesse sentido, é necessário demonstrar de que não há uma verdade e de que visões diferentes existem e precisam ser conhecidas para reafirmar a perspectiva escolhida.

Dessa maneira, primeiramente, será demonstrado como esses termos são trazidos para a discussão e, assim, é importante ressaltar o trecho da introdução do projeto Fome Zero e também um trecho recente referente ao momento de sanção da

lei que institucionaliza o SUAS. O que fora noticiado pelo sitio do MDS sobre a sanção da Lei do SUAS já indica a preocupação do governo sobre a necessidade de combater a extrema pobreza e atingir os Objetivos do Milênio afirmados com o PNUD – metas a serem alcançadas pelo Brasil até 2014. Ou seja, mesmo o governo reconhecendo que o combate à pobreza é um compromisso que está sendo levado a sério desde o início do governo Lula (2003-2010), ainda há muito a fazer.

De acordo com a ministra, o importante é cumprir a meta que o Brasil assumiu dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), de erradicar a extrema pobreza até 2014. Para isso, é importante que estados e municípios construam agendas locais de combate à extrema pobreza. Ela citou os exemplos do Distrito Federal, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que complementam a renda do Bolsa Família e estão desenvolvendo ações locais de busca ativa.¹

O programa Fome Zero que constituiu a bandeira do governo anterior apresenta a justificativa para sua implantação através da demonstração da realidade de pobreza e exclusão social brasileira. Dando continuidade ao governo anterior, a presidente Dilma Rousseff imprimiu uma roupagem nova aos programas assistenciais do governo e, hoje, a atual política de combate à pobreza é o Brasil Sem Miséria. No mesmo caminho e cobrindo o Programa Bolsa Família, o atual programa apenas ratifica a necessidade existente em elaborar políticas públicas para um público alvo específico – os pobres.

De maneira simplista, é possível supor que permanecendo essa necessidade, significa que os programas até agora implantados não estão sendo suficientes em si para combater a pobreza, além disso, ainda persiste o problema da miséria no Brasil – se não fosse o caso, o *slogan* do programa não seria Brasil Sem Miséria.

Quando da implantação do PFZ, o texto de introdução ao projeto apresenta um desenho sobre o que configura o grande problema a ser superado e ainda traz o perfil de como o governo pretendia superar esse problema.

¹ (MDS, 2010)

No Brasil, a pobreza associada às desigualdades sociais configuram um quadro de insegurança alimentar. A fome no País decorre de desigualdade de acesso e não de disponibilidade dos alimentos. Por isso, o desafio assumido pelo atual governo foi integrar e articular as ações públicas visando a acabar com a fome e, ao mesmo tempo, enfrentar o problema da pobreza.

Nesse sentido, o Fome Zero possibilita ação planejada e articulada entre todas as esferas do governo juntamente com a mobilização da sociedade civil, visando a melhores possibilidades de assegurar o acesso à alimentação, a expansão da produção e o consumo de alimentos saudáveis, a geração de ocupação e renda, a melhoria na escolarização, nas condições de saúde, no acesso ao abastecimento de água, tudo sob a ótica da garantia do direito humano à alimentação adequada, de promoção da segurança alimentar e nutricional, da inclusão social e da conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

O Brasil está vencendo a fome e para que a vitória seja completa é necessário que cada um de nós se mobilize em prol da superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça, para que juntos possamos construir um país mais justo e igualitário para todos nós.²

É nítido o quanto a pobreza é fundamental para tentar compreender o cerne da questão social do país, assim como, fica patente a ligação inexorável entre a pobreza, as desigualdades sociais e a insegurança alimentar resultante desse conjunto de fatores.

Da mesma forma, essas questões se colocam como proeminentes e necessitam ser combatidas por uma multiplicidade de atores que devem se comprometer em conjunto para que haja a mobilização necessária para superar esses problemas.

A pobreza, a exclusão e as desigualdades sociais

As desigualdades sociais, a pobreza e a exclusão social podem ser vistas como resultados de um paradigma economicista de desenvolvimento que fora implantado nos países do Terceiro Mundo e no Brasil (MARTINS, 2002).

(...) Na medida em que hoje o objetivo do desenvolvimento econômico é a própria economia, podemos defini-lo com um modelo de antidesenvolvimento: o desenvolvimento econômico é descaracterizado e bloqueado nos

² (MDS, 2010)

problemas sociais graves que gera, mais do que legitimado nos benefícios socialmente exíguos que cria e distribui.(...) (MARTINS, 2002, p. 13)

Com a expansão do capitalismo, a idéia de desenvolvimento foi criando força. Suas conseqüências, como a falta de empregos e a pobreza levaram alguns economistas a pensar a questão do desenvolvimento. Era necessário elaborar políticas de ataque a essas peculiaridades inerentes aos países pobres, desenvolver e chegar ao estágio de desenvolvimento de países ricos do Ocidente.

Encarar o desenvolvimento como um processo evolutivo fazia parte do ideal desenvolvimentista. Para atingir essa meta, o progresso técnico, o aumento da produtividade e o acúmulo de capital eram vistos como essenciais. Pois acreditava-se e muitos ainda acreditam que o acúmulo de capital de um país poderia desencadear em um aumento de salário dos trabalhadores, logo, um conseqüente aumento do padrão médio de vida da população (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Acreditava-se que o crescimento econômico serviria como instrumento fundamental ao desenvolvimento sócio-econômico e todas as políticas partiam dessa premissa. No entanto, após um longo período de crença no crescimento econômico, foi possível notar que a riqueza de um país não garante o bem-estar de sua população.

A pobreza e as desigualdades geradas pelo sistema capitalista e agravadas pelo projeto de desenvolvimento como crescimento econômico são questões cada vez mais manifestas. Problematizá-las representa uma tarefa importante, pois como afirma Martins (2002, p. 9) *“o desenvolvimento econômico que gera um desenvolvimento social muito aquém de suas possibilidades, como ocorre nos países do Terceiro Mundo e como ocorre no Brasil, nega-se na perversidade das exclusões sociais que dissemina.”*

Essa citação de Martins (2002) abre a discussão a respeito da chamada “exclusão social” gerada pelo modelo de desenvolvimento econômico contemporâneo e que o autor tenta problematizar ao longo de sua obra – *A Sociedade vista do Abismo*. A “exclusão social”, a pobreza e as desigualdades sociais, como salienta o autor, são frutos desse modo de acumulação capitalista (MARTINS, 2002, p. 123).

Assim como chama atenção para o discurso da “exclusão social”, Martins (2007) também destaca a necessidade de perceber a pobreza não mais como escassez de recursos materiais, mas como um processo de privação – inclusive moral.

Assim, torna-se fundamental elaborar uma revisão conceitual sobre os termos que envolvem esse debate. A pobreza enquanto conceito parece apresentar certo consenso envolto ao seu significado. Entretanto, a partir do trabalho de tentar compreender esse fenômeno, o conceito adquiriu outros olhares. É interessante observar que não são poucos os trabalhos em que há um esforço para estudar o fenômeno.

Lucio Kowarick (2002) retrata a questão sob um prisma que demonstra o quanto a democracia dos direitos civis está longe de ser efetivada no Brasil. Segundo ele, a democracia política foi conquistada ao longo dos anos, entretanto, os direitos civis e principalmente aqueles que se referem à igualdade dos cidadãos são freqüentemente violados.

Em suma, há muita vulnerabilidade em relação a direitos básicos, na medida em que não só os sistemas públicos de proteção social foram sempre restritos e precários, como também, em anos recentes, houve desmonte de serviços e novas regulamentações que se traduziram em perda de direitos adquiridos. Quanto à vulnerabilidade civil, não obstante alguns intentos de tornar alguns grupos — crianças e adolescentes, mulheres, idosos — mais protegidos nos seus direitos, basta ver as notícias e estatísticas estampadas na imprensa acerca de atos criminais perpetrados por bandidos e pela polícia, muitas vezes impunes, que revelam a fragilidade do Estado em um atributo básico: o monopólio legítimo da violência. (KOWARICK, 2002, p. 10)

O autor lembra o quanto a questão social fora debatida e o quanto se falou sobre os benefícios que o desenvolvimento traria para grandes parcelas da população, porém, não fora o que aconteceu. Pelo contrário, verificou-se a conseqüência pérfida do desenvolvimento econômico não acompanhado do desenvolvimento social.

Cabe aqui trazer a contribuição que Martins traz afirmando o quanto o desenvolvimento que se pensou para todos, apenas beneficiou uma parcela pífia da população, gerando muito mais malefícios do que os esperados benefícios

(MARTINS, 2002).

Nesse sentido, Kowarick (2002) ainda reforça o argumento de que a superação de certas mazelas sociais está além do horizonte do sistema de produção capitalista, ratificando a idéia de que é necessária uma reforma estrutural, pois dentro desse sistema não há espaço para o significado de igualdade de direitos sociais básicos.

A maioria das sociedades atuais prega o princípio da igualdade – de direitos, das liberdades, ou ainda, das oportunidades. Isso é o que afirma François Dubet (2003) e, ainda acrescenta que, algumas desigualdades têm diminuído, mas outras têm aumentado, e isso, muitas vezes, tem sido atribuído ao fenômeno da globalização. Para este, os autores que culpam a economia não fazem um trabalho analítico, pois ignoram dois fenômenos. O primeiro deles é que há variações nacionais que são importantes; o segundo é que há novos registros de desigualdade e, além disso, é preciso saber que, a despeito dos princípios igualitários e das múltiplas desigualdades, existem atores sociais e uma sociedade em questão.

Segundo Dubet (2003), é preciso analisar as desigualdades como um conjunto de processos sociais, de experiências coletivas e individuais, ademais, essa abordagem deve partir das experiências dos atores. Ele analisa como o tema é abordado dentro da sociologia e identifica dois grandes eixos teóricos. O primeiro, que identifica a sociedade moderna como igualitária e onde, essa igualdade não é a descrição empírica da realidade, mas um princípio inicial a partir do qual é possível discriminar entre as desigualdades justas (que provêm da conquista individual) e as desigualdades injustas (cuja definição é preciso ser feita). O segundo eixo teórico, onde na modernidade, as desigualdades são fundamentais e estruturais para a sociedade capitalista e, nesta perspectiva, as desigualdades de classes constituem o objeto de estudo.

Essas duas representações, segundo o autor, durante anos apareceram como não contraditórias e deram origem ao que ele denomina como a dupla face da modernidade. Onde, as igualdades democráticas junto às desigualdades capitalistas geram a formação do Estado-Providência de acordo com a visão funcionalista. Enfim, para ele a sociologia clássica constituiu-se na dialética entre a aspiração à

igualdade e as desigualdades resultantes dos mecanismos de acumulação.

Entretanto, o que há de interessante para se pinçar em meio às afirmações de Dubet (2003) é o que ele afirma sobre o surgimento de novas desigualdades. Segundo ele, algumas desigualdades reduziram e isso pode ser observado através do fenômeno da *medianização*, onde há uma mobilidade estrutural e a diferenciação se dá nos detalhes mais finos, pois quase todos acessam os mesmos tipos de bens. Nota-se aqui que essas desigualdades, as quais ele afirma estarem diminuindo, se referem a desigualdades econômicas.

Contudo, essas distinções, segundo ele, paradoxalmente reafirmam outras desigualdades e, portanto, esse movimento para a igualdade está longe de ser homogêneo. Outras desigualdades aumentaram e, isso se dá na medida em que ocorrem transformações na estrutura social e no modo de produção. É a segmentação do mercado de trabalho que exacerba diferenciações sociais em função do sexo, da idade, do capital educacional, da etnia e outros.

Para Dubet (2003), criou-se uma fronteira mais ou menos visível opondo integrados e excluídos. Às desigualdades que opõem esses dois mundos, somam-se as desigualdades internas de cada um deles e, por isso, cada um vive um duplo registro de desigualdades. Devido a isso, as relações de dominação não desapareceram, apenas não permitem mais compreender as desigualdades reais.

Dessa maneira, os novos registros de desigualdade constituem um novo objeto de análise, mas que deve ser observado a partir do indivíduo. A modernidade multiplicou os registros de desigualdade e o indivíduo só pode construir sua própria identidade afirmando-se como igual aos outros. Todavia, isso implica que ele atue em diferentes cenários e com diferentes registros de igualdade, fazendo com que o ator social se torne um indivíduo múltiplo ou, com outras palavras, o indivíduo se torne um ator social com uma multiplicidade de papéis.

A perspectiva de Dubet (2003) parte de um foco na experiência dos sujeitos, ou melhor, dos atores sociais. Na modernidade, segundo essa visão, o foco deve voltar-se para a autenticidade e a identidade do sujeito que busca sua auto-

afirmação e deseja ser o “autor de sua vida”.³

Nesse ponto surge o questionamento relativo às classes sociais, pois de maneira geral o estudo das desigualdades transpassa o conceito de classe. Entretanto, para Dubet (2003) este conceito já não consegue expressar as reais desigualdades.

(...) Hoje, a análise das desigualdades (não a sua descrição) está confrontada com a separação da estratificação e das relações de dominação, com a separação do que a noção de classe ‘total’ tentava justamente unificar. (...) A construção de escalas de estratificação com credibilidade a partir da idéia de classes antagônicas é menos viável hoje do que em qualquer outra época. Por isso as relações de dominação não desapareceram, longe disto, mas elas não permitem mais descrever diretamente as desigualdades reais. (...) (DUBET, 2003, p. 37 e 38)

Nesse sentido, quando a questão relativa às relações de dominação ainda presentes, vale mencionar a reflexão de Martins (2007) sobre as desigualdades. Segundo ele, é possível afirmar que há novas desigualdades, entretanto, sua tese é que as novas desigualdades separam materialmente, mas unificam ideologicamente, ratificando a estrutura de dominação.

[...] a nova desigualdade se caracteriza basicamente por criar uma sociedade dupla, como se fossem dois mundos que se excluem reciprocamente, embora parecidos na forma: em ambos podem ser encontradas as mesmas coisas, aparentemente as mesmas mercadorias, as mesmas idéias individualistas, a mesma competição. Mas, as oportunidades são completamente desiguais. (...) (MARTINS, 2007, p. 21 e 22)

Outra questão que Dubet levanta é o fato de que se criou uma oposição entre dois mundos – o dos incluídos e dos excluídos – e, ao mesmo tempo, há um processo de medianização em que as diferenças se encontram nos detalhes mais finos. Onde os excluídos fariam parte de um setor auxiliado pelas políticas públicas e inserido dentro de economia informal.

Entretanto, [...] a categoria exclusão é fruto de duas orientações interpretativas opostas, ainda que referidas à mesma situação histórica e social: uma orientação transformadora e uma orientação conservadora (MARTINS, 2002, p. 31). Segundo Martins (2002), o discurso que se utiliza desse termo – que para ele se trata de um

³ (WAUTIER, 2003)

rótulo – é o discurso dos integrados, dos que aderiram ao sistema e aos valores que lhe correspondem.

Segundo o autor, a orientação transformadora utiliza essa categoria erroneamente porque refere-se ao operário, portador de uma possibilidade histórica de encetar a transformação e, por isso mesmo, *incluído*. Dessa forma, afirma que a categoria de excluído faz parte de uma orientação conservadora, que concebe suas necessidades como as necessidades da sociedade do consumo (MARTINS, 2002).

Contudo, há uma gama de autores que utilizam a categoria “excluído”, porém com certas ressalvas. Oliveira (2011) aponta a necessidade de aprofundar a reflexão sobre essa categoria e tenta delinear a especificidade do que é possível caracterizar de excluído.

Parece recomendável, assim, por razões teóricas mas também práticas, que se reserve o conceito de excluídos para aqueles grupos que primeiro foram assim chamados. Em termos bem empíricos, no Brasil eles são os moradores e meninos de rua, os desempregados das favelas e periferias, muitos convertidos em ‘flanelinhas’ e mesmo em delinqüentes, os catadores de lixo etc. Mais do que simplesmente pobres, eles estão mais próximos do que normalmente designamos miseráveis. Em termos mais analíticos, qual seria a sua especificidade? Como vimos, o primeiro elemento que desponta na sua constituição é o fato de serem pessoas sem inserção no mundo normal do trabalho. (OLIVEIRA, 2011)

À primeira vista, utilizar a inserção no mundo do trabalho seria a mais apropriada, entretanto, o autor ressalta que a experiência brasileira torna essa visão um pouco problemática por apresentar certas peculiaridades. Visto dessa maneira, é possível afirmar que sempre houve esses excluídos porque o trabalho informal se apresenta como realidade no país há muito tempo.

Demo (2002) endossa a perspectiva que relaciona o excluído levando como referência a inserção no mundo do trabalho. Contudo, também assinala que a categoria não se esgota no afastamento do mercado de trabalho, porém, ganha contornos mais significativos à medida que os valores integrativos da sociedade passam por um processo destrutivo e o sentido de impotência e não-pertença se apresenta como sinais desse processo.

Assim, embora a exclusão esteja estreitamente ligada à solidão e à desagregação social, o emprego continua preponderante para definir

a condição social do indivíduo (idem, p. 29). Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que a interpretação baseada apenas nos conceitos de classes sociais e desigualdade social seria parcial, mas ainda necessária, para entender a exclusão, porque continua central nas sociedades de hoje poder inserir-se no mercado de trabalho. (DEMO, 2002, p. 20)

E ressalta, em outro momento, a pertinência da análise elaborada por Robert Castel acerca da exclusão não significar apenas uma precarização do emprego, mas também, uma degradação e fragilização do liame social (CASTEL apud DEMO, 2002, p. 24 e 25).

Entretanto, fazendo uma análise sobre as diferentes perspectivas que se debruçam sobre o tema da exclusão, passeando pela visão antidualista à dualista, Oliveira (2011) aponta a necessidade de pensar no processo como um todo. A existência ou não dos excluídos ou se eles devem ser chamados dessa maneira ou não, esse não é o cerne da questão, para o autor o conceito de excluídos tem mais uma razão política e ética do que apenas teórica.

Ocorre que analisar o problema dos excluídos sob o viés econômico nada nos diz sobre a necessidade — que não é econômica, mas ética e política — de sua inclusão. Ao contrário, é perfeitamente concebível uma sociedade na qual a dualidade se instale como uma realidade mais ou menos permanente; na qual, em consequência, se desenvolvam mecanismos de convivência com essa realidade. (OLIVEIRA, 2011)

Isso remete à idéia defendida por Martins (2002) e Sen (2000) sobre a perspectiva pela qual se deve encarar a pobreza – para além do aspecto econômico. Entretanto, isso também engendra a discussão elaborada anteriormente sobre as desigualdades.

Sen (2008) afirma que as desigualdade se explicam através de dois mecanismos principais: *capacidades* e *funcionamentos*. As capacidades são possibilidades de escolha, isto é, poderes para fazer ou deixar de fazer algo. Estão relacionadas com acessibilidade aos recursos. Porém para a utilização destes recursos e, fundamentalmente, para a conversão desses recursos em bem estar, as habilidades e talentos individuais são muito importantes. Já os funcionamentos estão relacionados com os estados e ações que uma pessoa consegue realizar vivendo de

algum modo.

O “senso comum” direciona a sociedade a defender a igualdade entre todos os indivíduos. Porém, devido à diversidade humana, quando se quer igualdade em termos de uma variável (raça, classe social, idade, sexo...) inevitavelmente depara-se com a desigualdade em termos de outra variável. Para Sen (2008), a análise desta problemática é imprescindível na compreensão da igualdade bem como da desigualdade.

Neste sentido, torna-se fundamental em um estudo científico da desigualdade, lidar com a diversidade de foco na avaliação dos mecanismos geradores desta desigualdade. As diferentes exigências da igualdade refletem diferentes visões sobre o que é valorizado, material ou simbolicamente, em um contexto. Com efeito, devido à diversidade humana, a pluralidade das variáveis focais é capaz de imprimir considerável diferença.

Elemento central no entendimento da desigualdade social, segundo Sen, é o posicionamento do indivíduo em um dado ordenamento social. Esta posição é determinada por dois aspectos: pela realização de fato conseguida, que está relacionada ao que conseguimos alcançar ou fazer e; pela liberdade para realizar, relacionada às oportunidades reais que o indivíduo tem para fazer ou alcançar o que é valorizado por ele, pelo grupo ou por ambos concomitantemente.

Entretanto, para ele os estudos sobre desigualdades devem proceder em termos de grupos e não em indivíduos específicos. Apesar de que na maioria das análises, a classe econômica sirva de base, todavia, não cabe utilizá-la nos moldes da abordagem que propõe. Para ele, a desigualdade de renda e propriedade não deixa de ser importante, mas de modo algum é a dimensão principal na análise das desigualdades (SEN, 2008).

A perspectiva seniana vai desenhando uma abordagem em que sustenta uma mudança de paradigma, onde as desigualdades deixam de serem vistas sob a ótica da renda e passam a serem vistas através das capacidades dos indivíduos de realizarem os funcionamentos que valorizam.

Sen (2008) acrescenta que, além de envolver a apreciação da vantagem individual por meio da liberdade para realizar, incorporando as realizações efetivas, a

escolha da abordagem para o estudo das desigualdades deve se concentrar na igualdade basal escolhida. Sen insiste que não se deva esquecer a igualdade em que se baseia a análise das desigualdades, pois de acordo com ela é que é possível assumir certas pretensões e negar outras.

Porém, é possível perceber que pode haver as mais variadas perspectivas sobre as desigualdades sociais.

A “exclusão social”, a pobreza e as desigualdades sociais, como salienta Martins (2002), são frutos desse modo de acumulação capitalista. As alternativas apresentadas a essas economias entregues ao mercado são as políticas sociais compensatórias que, segundo ele, apenas legitimam a dinâmica desse sistema econômico e suas conseqüências. Entretanto, não é “exclusão social” o problema, o *grave problema social e político está na inclusão* (MARTINS, 2002, p. 123).

Assim como chama atenção para o discurso da “exclusão social”, Martins (2007) também destaca a necessidade de definir a pobreza não mais como escassez de recursos materiais, mas como um processo de privação – inclusive moral. Na era da globalização econômica, da sociedade da contratualidade, não se pode pensar em exclusão social. O sistema capitalista não comporta a categoria “excluído”. O que o sistema faz é desenraizar os sujeitos, ele exclui ao mesmo tempo em que inclui. Isso é próprio à lógica do capitalismo. Dessa forma, é enganoso pensar em “excluídos” quando na realidade esse termo escamoteia o real processo inerente à lógica da sociedade moderna. (MARTINS, 2002 e 2007)

A pobreza à qual Martins (2007) faz referência não corresponde à pobreza em termos materiais, não é a pobreza como privação econômica, ela vai além, é a pobreza vista como privação de emprego, de meios para participar do mercado de consumo, privação de bem-estar, direitos, liberdade e outros.

“(…) A privação hoje é mais do que privação econômica. Há nela, portanto, certa dimensão moral. A velha pobreza oferecia ao pobre a perspectiva de ascensão social [...]. A nova pobreza já não oferece essa alternativa a ninguém (...)” (MARTINS, 2007, p. 18 e 19).

Através desse caminho é possível recorrer ao conceito de pobreza que Sen (2000) levanta em sua obra sobre desenvolvimento. A concepção de

desenvolvimento construída por Sen está baseada em uma crítica à perspectiva centrada na racionalidade econômica *strictu sensu*. O crescimento econômico e o aumento da renda individual não devem ser considerados como finalidades últimas e sim, como meios importantes, mas não únicos para obter resultados significativos para as sociedades e para os indivíduos que as compõem.

Apesar do papel crucial das rendas nas vantagens desfrutadas por diferentes pessoas, a relação entre, de um lado, a renda (e outros recursos) e, de outro, as realizações e liberdades substantivas individuais não é constante nem, em nenhum sentido, automática e irresistível. Diferentes tipos de contingências acarretam variações sistemáticas na “conversão” das rendas nos “funcionamentos” distintos que podemos realizar, e isso afeta os estilos de vida que podemos ter. Para ir da comparação dos meios na forma de diferenças de renda a algo que possa ser considerado valioso em si mesmo (como bem-estar ou liberdade), precisamos levar em conta variações circunstanciais que afetam as taxas de conversão (SEN, 2000, p.133).

O autor aborda a pobreza enquanto privação de *capacidades*, isto é, enquanto privação da liberdade de fazer o que se valoriza e levar o tipo de vida que se valoriza, sendo assim, o acesso a uma renda mínima é importante, mas não o suficiente para superar a pobreza.

Sen (2000, p. 109 e 110) defende sua perspectiva baseado em três argumentos a favor das capacidades, em detrimento da variável renda: o primeiro deles é o fato das capacidades terem um valor em si enquanto a renda apenas tem um valor instrumental; o segundo é o fato de que a privação econômica não é a única influência sobre a privação das capacidades, outros fatores podem limitar as capacidades dos indivíduos e; por fim, o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional, sendo a relação entre baixa renda e baixa capacidade variável e dependente de diversos fatores.

Nesse último aspecto, Sen chama a atenção para essa relação e afirma que deve ser bem analisada quando da elaboração de políticas destinadas a reduzir a desigualdade ou a pobreza. (2000, p. 110)

(...) o que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é

melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e do meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins. (SEN, 2000,p.112).

De forma alguma Sen e Martins negam a importância da dimensão econômica quando se considera a pobreza, entretanto, os autores encaram esse fenômeno através de uma perspectiva bem mais complexa, de forma a perceber o fenômeno em suas múltiplas dimensionalidades.

A questão social no Brasil, da mesma maneira, possui múltiplas dimensionalidades. A pobreza material que atinge milhões de brasileiros gera as desigualdades econômicas que podem ser percebidas de forma evidente e, conseqüentemente, provocam a chamada exclusão social. Esse excluído está excluído do mercado de trabalho, do mercado de consumo e das possibilidades para isso. Todavia, afirmar isso corresponde aderir à perspectiva conservadora a qual Martins (2002) se refere.

É razoável supor que o caminho para compreender a pobreza e a chamada exclusão não deve seguir os passos de uma perspectiva cujo olhar aponta apenas para os aspectos econômicos da questão. A pobreza que gera a exclusão social é a pobreza vista sob a ótica da privação. Contudo, essa privação ocorre em múltiplas dimensões, é a privação das capacidades dos indivíduos poderem levar a vida que desejariam.

As desigualdades sociais que permeiam a sociedade brasileira vão além das desigualdades de renda. As desigualdades capitalistas, em verdade, não se opõem à igualdade democrática, como afirma Dubet (2003). É inegável que todos os cidadãos brasileiros têm os mesmos direitos, porém nem todos têm acesso a esses direitos. E as razões pelas quais esse acesso não ocorre são diversas e não correspondem apenas à falta de poder econômico para tal.

Sendo assim, a percepção de pobreza aqui adotada é a concepção de pobreza enquanto privação das capacidades dos indivíduos de efetivarem os funcionamentos desejados para levarem a vida que prezam. Dessa forma, essa compreensão envolve questões mais complexas que apenas as econômicas.

CAPÍTULO V

DO FOME ZERO AO BOLSA FAMÍLIA

Até o momento foram feitas as apresentações sobre as políticas sociais no Brasil, do programa Fome Zero que abraça a causa de combater a insegurança alimentar, a pobreza e as desigualdades sociais frutos do modelo de crescimento econômico que deixa de lado o desenvolvimento humano, assim como também a apresentação do programa Bolsa Família que tornou-se a bandeira social do governo Lula (2003-2010). Contudo, o objetivo aqui é tecer algumas considerações sobre esta política social traçando alguns paralelos comparativos com o programa que a deu origem – Fome Zero. Acredita-se que seja necessário discutir certos pontos essenciais para compreender como o governo Lula intencionava combater a pobreza através desse instrumento

Segundo Cocco (2008), há diversas abordagens que analisam o programa Bolsa Família. Fundamentalmente dividem-se em dois grandes grupos, de um lado os que enxergam o programa de forma negativa, o considerando um programa assistencialista e até clientelístico. Por outro lado, encontra-se o grupo que percebe o programa como tendo certa dimensão assistencial, porém, de maneira positiva e, de certa forma, necessária para que haja mudança. De forma que os opositores ao programa se enquadram no primeiro grupo cuja composição vai desde teóricos da “esquerda” quanto da “direita”. Contudo, mais preocupado em demonstrar como essas críticas não possuem um referencial teórico crítico, Cocco apenas faz referência ao segundo grupo quando menciona os estudos de integrantes do governo e do Partido dos Trabalhadores (PT). Para o autor, as críticas – que surgem de ex-militantes do próprio PT e da elite conservadora – compartilham a mesma perspectiva e utilizam categorias não mais válidas para o mundo do trabalho contemporâneo. Segundo sua análise, essa perspectiva não trabalha com

categorias que percebam o problema central na forma do capitalismo atual, têm como referência, saudosista segundo ele, o chão da fábrica – o que empobrece a análise por se apresentar insuficiente para as mudanças que ocorreram ao longo do tempo (COCCO, 2008).

Todavia, é possível perceber uma grande variedade de produções que analisam o programa sob diferentes óticas. Desde análises empíricas sobre a eficácia do programa em relação aos seus objetivos através de estudos de caso a análises quantitativas acerca do impacto do programa sobre a renda dos beneficiários é possível verificar uma gama diversa de opções metodológicas para analisar o programa. Todavia, aqui optou-se por tentar apreender de que forma e através de quais conceitos o programa é apresentado enquanto política social de combate à pobreza e às desigualdades sociais.

É importante compreender a metodologia e os conceitos-chave do programa para entender como os propositores do mesmo percebem o problema com o qual estão lidando, assim como sua perspectiva de como solucionar tais problemas – no caso, a pobreza, a fome e as desigualdades brasileiras. Para isso, é necessário apreender a maneira como conceitos-chave são percebidos, para assim, tentar relacioná-los a alguma perspectiva teórica subjacente.

Acredita-se que não é o caso de encarar o Bolsa Família, ou seu ‘antecessor’ Fome Zero, de maneira negativa ou positiva como Cocco (2008) acredita que são elaboradas as análises do mesmo. Mas, de percebê-lo enquanto objeto sujeito a críticas e passível de ser analisado quanto a sua metodologia de ação e perspectiva teórica. De fato, tem-se consciência de que a suposta neutralidade científica é uma ilusão há muito deixada de lado, entretanto, acredita-se que neste trabalho a tarefa não é caracterizar o programa como positivo ou negativo, mas analisar suas especificidades e identificar seu viés teórico através do modo como ele está configurado.

O Bolsa Família tem sua origem através da implementação do programa Fome Zero no início do governo Lula (2003-2010). Parte integrante das políticas englobadas pelo Fome Zero, o Bolsa Família tornou-se a âncora central das políticas sociais do governo.

O que incitou este trabalho foram as críticas que o programa obteve por parte dos próprios idealizadores das políticas sociais que serviram de base para o governo Lula. A prática do governo é criticada por abandonar a idéia central do projeto Fome Zero e “apostar suas fichas” no Bolsa Família. Segundo Betto apud Victor (2010), um desses idealizadores, essa postura significou uma perda de qualidade no modo como fazer a política social – focando em uma política assistencialista em detrimento de uma política emancipatória.

Nesse sentido, é necessário entender como se processam as diferenças fundamentais entre esses programas para compreender a razão pela qual existem críticas no sentido de caracterizar o Bolsa Família como assistencialista enquanto o Fome Zero como um programa de cunho mais emancipador.

Segundo Ananias e Betto (2004), o Fome Zero que possuía a especificidade de mobilizar a sociedade civil junto ao Estado com o objetivo maior de erradicar a fome e a exclusão social através do fortalecimento dos direitos de cidadania, tem o caráter emancipador devido a sua característica mobilizadora, além de constituir-se um programa estrutural e não pontual, englobando ações em diferentes eixos e com metas a longo prazo.

Aqui é interessante observar a afirmação de Sen (2000) sobre a participação dos indivíduos nos processos de escolha e liberdade política, segundo ele, a participação da população é central no processo de elaboração e avaliação das políticas públicas. Assim, é possível afirmar que a característica do programa Fome Zero em mobilizar e promover a articulação entre sociedade civil e Estado tem um papel fundamental no desenvolvimento humano do país.

É importante realçar a necessidade de políticas estruturais para promover as capacidades dos indivíduos de realizarem os funcionamentos desejados, dessa forma, o modelo de política que vise promover as capacidades dos indivíduos e não apenas a realização dos seus funcionamentos pode ser percebida como mais efetiva para a promoção do desenvolvimento humano.

Ao analisar o desenho dos programas é possível verificar quais são suas características que permitem atribuir caráter assistencialista ou emancipador.

Programa Fome Zero: algumas considerações

Ao analisar mais detidamente o programa Fome Zero é possível perceber o seu perfil quanto aos seus objetivos e sua metodologia para atingi-los. Nesse espaço pretende-se fazer uma análise mais minuciosa sobre o Fome Zero e tentar apreender se é correto considerá-lo enquanto um programa emancipatório.

Assim, primeiramente é necessário explicitar como este estudo foi elaborado. Para entender sobre o PFZ foi necessário explorar as publicações referentes ao programa e que estão disponíveis no sítio do mesmo e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Evidenciou-se a partir desse momento que era possível, através desses sítios, conhecê-lo de forma bastante detalhada visto que estão disponíveis através da redeinternet vários documentos relativos ao programa.

Dessa forma, para fazer essa análise, se optou por usar a versão final do Projeto Fome Zero que fora elaborada pelo Instituto Cidadania e posteriormente, conforme consta no sítio do programa, utilizado como referência para a implantação do Programa Fome Zero enquanto um programa de governo.

É interessante observar que o Instituto Cidadania é uma instituição ligada à figura de Luis Inácio Lula da Silva. Criado a partir da experiência do Governo Paralelo que se estruturou sob a liderança de Lula após sua derrota nas eleições de 1989, a instituição organizou-se para promover debates e discutir idéias para apresentar propostas alternativas de políticas públicas, atuando como oposição política ao governo Collor (1990- 1992)¹.

Sempre construindo debates e discussões sobre a realidade brasileira e articulando propostas de políticas que pudessem promover melhorias nessa realidade, o Instituto Cidadania durante o período de 1999 a 2002 intensificou a construção de projetos promovendo seminários e elaborando amplos projetos e propostas abrangentes de políticas públicas. Esse é o caso do Projeto Fome Zero.

Em 2001, no Dia Internacional da Segurança Alimentar, o Instituto Cidadania através da pessoa de Luis Inácio Lula da Silva traz a público o projeto Fome Zero elaborado por diversos estudiosos e coordenado por José Graziano da Silva. Mais

¹<http://www.icidadania.org/historia/>

tarde, quando eleito presidente da República, Lula implanta o projeto que ajudara a construir, dando início a uma política de combate à fome de dimensões abrangentes.

Segundo Betto (2003), antes de Lula nenhum governo anterior, excetuando o governo de João Goulart que fora abortado antes de implementar seu programa de reformas, havia se preocupado com a questão da segurança alimentar e assumido o desafio de combater a fome. Foi o lançamento do PFZ que inseriu a questão da fome na agenda política do governo brasileiro.

Ainda de acordo com Betto (2003), o que motivara a elaboração do projeto foi a constatação de que a realidade brasileira exigia medidas urgentes no sentido de eliminar a miséria e diminuir as desigualdades crescentes no país.

A partir de dados imprecisos, calcula-se que haja no Brasil cerca de 44 milhões de pessoas em estado de subnutrição, o que equivaleria a quase dez milhões de famílias. O fato é que morrem, todo ano, cerca de 180 mil crianças por subnutrição. (BETTO, 2003, p 54)

Assinala que o projeto não se trata de assistencialismo, mas uma combinação de políticas locais, estruturais e específicas atuando em conjunto para que seja promovida uma mudança social, haja geração de renda, trabalho, seja resgatada a auto-estima e impulsione a cidadania dos cidadãos (BETTO, 2003, p.54).

No projeto, em sua introdução, é possível perceber a preocupação em deixar claro a responsabilidade do Estado em relação à segurança alimentar. Estar livre da fome é um direito de todo o cidadão e que sem uma alimentação adequada não há o direito à humanidade, à vida. Assim, a mobilização em torno deste tema torna-se um aspecto fundamental e estratégico para o desenvolvimento.

A fome não existe pela insuficiência de alimentos como se acreditava à época do Brasil Colônia até a Segunda Guerra Mundial (PROJETO FOME ZERO, 2001, p. 79):

Em síntese, a questão da fome no Brasil tem, nesse início do século XXI, três dimensões fundamentais: a insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego existentes e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora; a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população; e a terceira e não menos importante, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, muitos dos quais trabalhadores desempregados ou subempregados, velhos, crianças e outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial.

Para romper esse ciclo perverso é necessária a intervenção do Estado de modo a incorporar ao mercado de consumo de alimentos aqueles que estão excluídos do mercado de trabalho e/ou que têm renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias. Trata-se, em suma, de criar mecanismos – alguns emergenciais, outros permanentes – no sentido de baratear o acesso à alimentação por essa população de mais baixa renda, em situação de vulnerabilidade à fome, de um lado; de outro, incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, mesmo que seja através do autoconsumo e/ou da produção de subsistência; e, finalmente, de incluir os excluídos, dado que o acesso à alimentação básica é um direito inalienável de qualquer ser humano, para não se falar do direito de um cidadão, que deveria ser garantido a todos os brasileiros. (PROJETO FOME ZERO, 2001, p.81)

É interessante observar que a questão da fome para os proponentes do projeto está envolta a dimensões elevadas, principalmente à estrutura econômica inerente à sociedade. É razoável supor que para combater as causas da fome seja fundamental ações estruturais que modifiquem o quadro apresentado pela justificativa do projeto. Muito além de ações específicas de combate à fome, se faz necessário uma mudança da política econômica para atender a demanda por mudanças efetivas.

O nosso modelo de desenvolvimento, de um lado, exclui cada vez mais pessoas do consumo e da modernidade e, do outro, faz com que as pessoas incluídas adotem, cada vez mais, o padrão de vida das nações desenvolvidas, contribuindo para aumentar a distância entre ricos e pobres. As pessoas excluídas passam a depender, cada vez mais, das “boas ações” de terceiros que doam os alimentos que sobram e que, de outra forma, iriam para o lixo (e grande parte ainda vai), e de programas públicos. Ou então sobrevivem pela violência e pelo roubo. Esta é a “solução” da barbárie, que também se almeja erradicar se desejamos uma nação que possa ser chamada de civilizada. (PROJETO FOME ZERO, 2001, p. 16)

Contudo, ao que parece, a lógica do capital financeiro não livrou o governo Lula de suas garras, mesmo o último se colocando enquanto defensor dos direitos sociais dos “excluídos”. Segundo Pacheco Filho e Winckler (2003) essa lógica impõe-se mais uma vez e subordina as políticas sociais à lógica da política econômica e isso reflete a subordinação dos interesses populares a propostas da acumulação, sejam estas mais ou menos liberais.

Na seguinte citação é possível perceber a perspectiva de desenvolvimento que não foge da visão economicista de que é preciso haver crescimento econômico.

De fato, alcançar a segurança alimentar no Brasil exige um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegie o crescimento com distribuição de renda, de modo a ampliar o mercado interno do país com geração de empregos, melhoria dos salários pagos e, mais especificamente, recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo – que funciona como uma espécie de “farol” para as rendas desses segmentos mais pobres da população (PROJETO FOME ZERO, 2001, P. 81). (grifo do texto original)

Nota-se uma atenção ao mercado e ao acesso dos mais pobres a esse mercado e aos bens de consumo, demonstrando a perspectiva de que é através do aumento da renda que é possível promover a segurança alimentar. No entanto, somente a renda não garante o acesso a um nível de segurança alimentar satisfatório.

Sen (2000) demonstra através de variados exemplos que é possível haver casos em que a mesma renda a indivíduos diferentes pode corresponder a realizações distintas – o caso de gastos com doenças é um exemplo, isso pode comprometer significativa parte da renda familiar. Nesse caso, por exemplo, seria razoável supor que uma promoção de igualdade de acesso a serviços de saúde poderia atuar como uma política de cunho estrutural que atuaria em conjunto com uma política específica, como a transferência de renda.

Ainda no corpo do projeto há a afirmação que é possível haver crescimento econômico com equidade social. Isso vai ao encontro do argumento de Cohn (1995) de que é possível aliar políticas sociais e econômicas. Onde não há uma dicotomia entre essas políticas e que, juntas, possibilitam justiça social.

Para Höfling (2001, p. 35) as ações implementadas pelo Estado possuem contradições e sofrem efeitos de interesses diferentes expressos nas relações de poder, dessa forma, é necessário analisar diversos fatores e determinações importantes quando as políticas governamentais são analisadas e avaliadas.

Especialmente quando se focaliza as políticas sociais (usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc.) os fatores envolvidos para a aferição de seu “sucesso” ou “fracasso” são complexos, variados, e exigem grande esforço de análise. Estes diferentes aspectos devem estar sempre referidos a um contorno de Estado no interior do qual eles se movimentam. (HÖFLING, 2001, p. 30 e 31)

Acredita-se que o PFZ adquiriu novos contornos a partir do momento em que ele deixou de ser um projeto construído fora da arena governamental e passou a constituir-se enquanto um programa de governo, inserido em um determinado modelo de Estado.

Não obstante, o programa tem como referência o projeto elaborado pelo IC e, de acordo com os objetivos traçados pelo projeto, para superar a questão da fome seriam necessárias ações estruturais, específicas e locais. De forma que se admite a interdependência das disposições políticas, econômicas e sociais para que seja enfrentada a questão da insegurança alimentar.

Uma outra premissa relevante é que tais políticas devem articular necessariamente ações de natureza emergencial com ações estruturais, rompendo com falsas dicotomias baseadas na separação entre o econômico e o social, que produzem a concentração da riqueza e a pobreza e depois administram políticas "sociais" para atenuarem esta última. Em geral, as políticas emergenciais concretizam-se em programas e ações públicos dirigidos a grupos populacionais específicos, com o objetivo de enfrentar carências alimentares e nutricionais, qualificadas como medidas assistenciais de natureza compensatória. Tais iniciativas sempre foram objeto de resistência, por apenas amenizarem os efeitos perversos das situações de exclusão social, dificultando o enfrentamento e a superação dos reais fatores promotores da injustiça (PROJETO FOME ZERO, 2001, p. 83).

Nesse aspecto, é interessante observar que o PFZ aparece como uma política integrada e articulada disposta a mudanças capazes gerar oportunidades reais para que os beneficiários se tornem agentes de sua vida - condição necessária para haver desenvolvimento humano (SEN, 2000).

Exemplos de políticas estruturais que estão inseridas dentro da proposta do Fome Zero estão: a geração de emprego e renda, a previdência social universal, o incentivo à agricultura familiar, a intensificação da reforma agrária e a renda mínima.

O redirecionamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF para que atinja efetivamente os agricultores familiares que não têm recursos próprios para aumentar sua renda é fundamental para que estes superem a condição de pobreza. (PROJETO FOME ZERO, 2001, p. 40)

Cabe ressaltar que Sen (2000, p. 207) também aponta a via do emprego como uma estratégia de combate à fome, além de propiciar um aumento à auto-

estima dos beneficiários de políticas de transferência de renda através da percepção de que são agentes ativos e não meros recebedores passivos de esmolas de governo.

Uma renda mínima também compõe um importante mecanismo de alívio da pobreza material, mas deve vir acompanhado de outros mecanismos capazes de promover o aumento das capacidades dos indivíduos atingirem os fins que almejam.

O incentivo à agricultura familiar e a intensificação da reforma agrária são políticas que podem imprimir mudanças econômicas e sociais efetivas da mesma forma, pois são capazes de estimular a economia local; a criação de cooperativas – o que contribui para a condição de agentes ativos no processo de desenvolvimento, aumentando a liberdade de participação dos indivíduos; desestimula as migrações que causam um processo de marginalização dos sujeitos; amplia as fontes de renda para as famílias, entre outros aspectos favoráveis para a emancipação dos indivíduos.

Programa Bolsa Família: algumas considerações

Assim como elaborado acima, nesse espaço é feita uma análise sobre o Programa Bolsa Família (PBF). Assim, através do estudo das publicações acerca do programa, são tecidas algumas considerações. Elaborar um paralelo entre os dois programas torna-se fundamental para tentar compreender o quanto o Bolsa Família contém da essência do Fome Zero e o quanto os dois programas se mostram diferentes.

E, para iniciar essa análise é interessante perceber o que consta na introdução da apresentação do PBF:

O Bolsa Família foi criado em 2003 e beneficia mais de 11 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros. Sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o objetivo do Programa é desafiador: contribuir para a redução da pobreza e da fome em nosso país (MDS, 2010).

Realmente, o objetivo apresentado nessa introdução do programa é deveras desafiador, pois é abrangente e suscita questionamentos sobre o modo como um

programa de transferência condicionada de renda pode atingir metas de proporções gigantescas como essas.

O PBF é um programa de transferência de renda direta e que possui condicionalidades (Programa de Transferência Condicionada de Renda – PTCR). O objetivo principal do programa é aliviar de modo imediato a pobreza através da transferência monetária. Segundo seus propositores, essa renda atua no sentido de servir como meio de alívio imediato das necessidades urgentes dos beneficiários do programa.

É interessante observar o quanto esse programa ganhou destaque, principalmente porque tem recebido forte investimento no sentido de aumentar o número de famílias a serem beneficiadas. Quando o programa iniciou, o atendimento era para 3,6 milhões de famílias e ao longo do tempo em que esta em funcionamento, a ampliação mais que quadruplicou. Atualmente, atendendo mais de 12 milhões famílias, o programa é encarado como uma política de sucesso e que serve como exemplo de política de combate a pobreza².

Merece relevo a velocidade de implementação do PBF, retratada pelos dados de cobertura. Em dezembro de 2003, o Programa atendia 3,6 milhões de famílias, passando para 6,5 milhões no mesmo mês do ano seguinte e, em dezembro de 2005, atingiu um total de 8,7 milhões. No início de 2006, o PBF já atingia a meta prevista de 11,1 milhões de famílias atendidas. (MAIA SENNA et ali, 2007, p.88)

As publicações que o MDS divulga mostram que o programa é recebido com bons olhos no cenário internacional. Entretanto, o fato de ter ampliado fortemente o número de beneficiários deve ser encarado como um aspecto positivo ou negativo? O que deve ser esperado de um programa de alívio imediato da pobreza?

É interessante observar que o programa atua no sentido de servir como instrumento de alívio imediato, ou seja, se presume temporário e transitório.

Há muitas análises sobre o programa e que o estudam de diferentes perspectivas. A ONU, por exemplo, apontou críticas ao PBF o caracterizando como um programa assistencialista e que ainda não conseguiu lidar com as causas

² MDS, 2010

estruturais da pobreza e a desigualdade. Apesar dos avanços meritórios, aponta as Nações Unidas, é preciso incentivar políticas de emprego e aumento de salários³.

Todavia, algumas questões merecem destaque em relação ao escopo do PBF. O programa provocou mudanças na maneira de se fazer política social no país e imprimiu novas características às políticas de transferência de renda existentes anteriormente. Dentre essas modificações que merecem destaque é o fato de que o programa alia o combate à pobreza com outro ODM importante – a promoção da igualdade entre os sexos.

Ao destinar a responsabilidade de receber o benefício à mulher, o programa estimula as condições para que as mulheres se tornem agentes de sua vida. Ademais, o incentivo ao cuidado com a saúde materna também proporciona igual incentivo à saúde das crianças, assim como tende a diminuir as taxas de mortalidade infantil (SEN, 2000, p. 227).

Acompanhando a perspectiva de Sen (2000) sobre a condição de agente das mulheres, é razoável supor que um incentivo à alfabetização e à educação dessas mulheres poderia resultar em uma maior liberdade para as mulheres, inclusive para terem a capacidade de escolha sobre ter ou não ter mais filhos.

Acompanhando as tendências das recentes políticas sociais, o PBF prioriza a família como unidade de intervenção, com o seu acesso voltado àquelas que se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (MAIA SENNA et ali, 2007, p.88)

A família como unidade de intervenção também é uma mudança qualitativa no aspecto das políticas sociais. Em consonância com o PBF, os CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) atuam com o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e essa política serve de apoio às famílias beneficiárias.

Aspectos que freqüentemente são criticados no programa se referem à focalização e às condicionalidades do programa. Essas questões não passam longe das críticas e merecem ser levadas em consideração. Quanto à focalização, cabe ressaltar que o programa tem como único critério de seleção a renda monetária das famílias.

³ (ONU critica..., 2010)

Nesse sentido, deve-se considerar que a renda aparece no programa como critério isolado de seleção para poder participar do programa, não há outros critérios que possam servir de base para a inserção de uma família como possível beneficiária do programa.

Cabe ressaltar que a perspectiva adjacente a esse critério leva em consideração a pobreza apenas no sentido material e, nesse caso, a renda monetária. Porém, levando-se em conta as contribuições de Sen (2000) é possível questionar esse método em tomar como base apenas a renda. É evidente, segundo o autor, que a renda é uma das principais causas da pobreza, no entanto, há de se atentar para a privação das capacidades básicas dos indivíduos.

Sen (2000) argumenta que há motivos para crer que apenas a renda não é suficiente para perceber a pobreza real, há outros aspectos que devem ser levados em consideração. Para o autor, pode haver um acoplamento de desvantagens entre a privação da renda e a adversidade na conversão de renda em funcionamentos.

(...) a relação entre renda e capacidade seria acentuadamente afetada pela idade da pessoa (por exemplo, pelas necessidades específicas dos idosos e dos muito jovens), pelo papéis sociais sexuais e sociais (por exemplo, as responsabilidades especiais da maternidade e também obrigações familiares determinadas pelo costume), pela localização (por exemplo, propensão a inundações ou secas, ou insegurança e violência em alguns bairros pobres e muito populosos), pelas condições epidemiológicas (por exemplo, endêmicas em uma região) e por outras variações sobre as quais uma pessoa pode não ter o controle ou ter um controle apenas limitado. [...]
(SEN, 2000, p. 110)

No contexto da elaboração prática das políticas públicas é necessário examinar essas questões que influenciam no potencial dos indivíduos auferirem renda. Assim, a perspectiva das capacidades não pretende abandonar a renda enquanto critério de pobreza, mas desviar a atenção exclusiva dos *meios* para os *fins*, ou melhor, para as liberdades para alcançar os fins desejáveis.

Aqui, cabe ressaltar que Sen (2000) atribui à renda a característica de ser um instrumento para atingir os funcionamentos desejáveis (meio), mas que não deve ser considerado o único parâmetro para definir a pobreza real, pois o melhor entendimento da pobreza deve compreender a sua natureza e suas causas e, para isso, cabe voltar o olhar para as *liberdades* das pessoas em buscar os *fins* que almejam atingir.

Em verdade, o fato de utilizar a renda como critério único de seleção, o PBF está sujeito a incorrer em erros de focalização, muitas vezes deixando de incluir famílias que deveriam estar inseridas no programa, porém possuem renda um pouco acima da referência do programa. Entretanto, convém ressaltar o que Kerstenetzky (2009) assinala sobre os erros de focalização dos programas sociais. A autora chama atenção para o fato de que com receio de cometer esses erros, a expansão dos programas pode incorrer no erro inverso, ou seja, o de incluir pessoas não elegíveis.

As condicionalidades constituem outro ponto que merece destaque. Para receberem o benefício, as famílias devem cumprir as condições de permanência do programa e essas condições estão ligadas à saúde e à permanência das crianças em idade escolar na escola.

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são compromissos assumidos pelo poder público e pelas famílias beneficiárias nas áreas de saúde e educação. É responsabilidade do poder público garantir acesso a esses serviços, uma vez que eles são direitos sociais assegurados constitucionalmente. Ou seja, o acompanhamento das condicionalidades do Programa busca identificar os motivos que impedem o acesso das famílias aos serviços sociais básicos.

[...]

Nos casos de crianças beneficiárias do Bolsa Família em situação de trabalho infantil, a frequência aos serviços socioeducativos e de convivência – chamados de jornada ampliada, que compõem o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) – também é considerada condicionalidade para o recebimento do benefício do Bolsa Família. (MDS, 2010, p. 8)

Dentre os compromissos que as famílias possuem junto ao programa estão o compromisso com a saúde – manter o calendário vacinal em dia das crianças até 7 anos de idade e as mulheres grávidas devem realizar as consultas de pré-natal estabelecidas pelo Ministério da Saúde; e o compromisso com a educação – frequência escolar mínima de 85% para crianças de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 a 17 anos.

Contudo, diferentemente dos programas que o antecederam, o PBF não está condicionado à presença de crianças na família. Vale dizer que famílias sem crianças e que possuam renda inferior a setenta reais (R\$ 70,00) por pessoa

recebem o chamado Benefício Básico que não está vinculado à composição familiar⁴.

Segundo o PBF, é através das condicionalidades que é possível acompanhar o acesso das famílias a serviços básicos e que constituem direitos sociais básicos a serem garantidos pelo poder público a todos os cidadãos. Além disso, as condicionalidades são vistas como um meio de interromper o ciclo intergeracional da pobreza⁵.

Entretanto, vale lembrar a crítica da ONU que fora mencionada anteriormente, é preciso mais do que um programa de transferência de renda. Juntamente a isso, cabe também ressaltar que o PFZ fora planejado para atuar com políticas estruturais e específicas em conjunto, não isoladamente.

As condicionalidades, segundo Cunha (2010, p. 8), representa um via pela qual é possível identificar as famílias em maior risco de vulnerabilidade social através do acompanhamento do cumprimento das mesmas e, assim, um indicador para orientar as políticas sociais e as prioridades de acompanhamento familiar.

Aqui, cabe mencionar o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF. O programa é implementado pelos CRAS através de serviços sócio-educativos, de convivência e sócio-assistenciais prioritariamente a famílias que recebem o Bolsa Família e que descumpriram alguma das condicionalidades previstas no programa.

Cabe questionar sobre as condicionalidades às famílias que possuem o benefício básico, pois não há condicionalidades que incidam sobre esse tipo de beneficiário. Assim, como se acompanha o acesso desses cidadãos aos serviços básicos a que têm direito? Verifica-se que o acompanhamento do acesso a serviços básicos está restrito às famílias que possuem gestantes, nutrizes e crianças.

Nesse ponto, a crítica pode surgir no sentido de que há uma falha em relação a essas famílias que, por não possuírem filhos ou gestantes, não possuem acompanhamento aos serviços básicos aos quais também têm direito.

⁴ (MDS, 2010)

⁵ (MDS, 2010)

E na esteira da discussão sobre direitos sociais e do entendimento de que o programa aparece como garantidor de direitos de cidadania, cabe salientar que uma questão a ser levantada é o fato de chamar de beneficiários o público-alvo do programa.

Visto que o programa visa garantir os direitos sociais de alimentação e saúde às famílias atendidas, por que chamá-los de beneficiários? Ao denominá-los de beneficiários o Estado estaria se apresentando como o agente promotor de favor e não de um direito. Entretanto, o Estado deveria aparecer aí com a incumbência de promover a justiça social e garantir os direitos dos cidadãos.

Contudo, essa relação Estado-Sociedade é colocada de outra forma tendo como base o próprio projeto Fome Zero que, em muitos momentos evidencia a necessidade de se compartilhar a tarefa que deveria ser exclusiva do Estado de garantir o acesso aos direitos básicos. Vide como é colocada a questão da garantia do direito básico à alimentação:

[...] este direito social deve ser garantido pelos governantes e pela sociedade civil mobilizada. Por isso, essa é uma proposta que exige a mobilização de todos, incluindo os governos nos três níveis – federal, estadual e municipal – e a sociedade civil (associações, ONGs e empresas).(PROJETO FOME ZERO, 2001, p. 10)

Ou seja, os proponentes do projeto percebem que a responsabilidade de garantir os direitos básicos aos cidadãos não corresponde a um dever do Estado apenas, mas de toda sociedade. O que, segundo Cohn (1995, p. 14), não se trata de substituir progressivamente o Estado pela sociedade, mas torná-lo mais permeável à sociedade.

É importante destacar que a divisão de responsabilidades entre os entes federativos para o cumprimento das metas do programa é inovador e ganha aspectos qualitativos quando transfere para os municípios a responsabilidade de identificar e cadastrar as famílias, assim como fiscalizar o cumprimento das condicionalidades do programa – afinal, o município é o ente mais próximo da realidade dos beneficiários.

Os municípios têm função estratégica na identificação e no cadastramento das famílias que se encontram em situação de pobreza em seu território. Também são responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades, pela gestão de benefícios e pela integração entre o Bolsa Família e outras ações e serviços que permitam o desenvolvimento de capacidades das famílias. (MDS, 2010)

Para que essa característica pudesse existir, foi fundamental a consolidação do CadÚnico. Através do cadastro das famílias, que possuem perfil para qualquer política social do governo, nesse cadastro unificado é possível perceber melhor a realidade das localidades e verificar qual política melhor se enquadra para o perfil da família.

Outro aspecto que é alvo de críticas ao programa é o fato de que os programas que o antecederam, apesar de pulverizados tinham um foco que acabou se perdendo com a unificação dos programas em um só. No caso específico, o Bolsa Escola era um programa que visava manter as crianças na escola e o benefício existia para esse fim. Quando se condiciona o benefício do PBF a outras condicionalidades que não apenas a educação, esta acaba perdendo o foco e a própria política perde a finalidade que tinha para ganhar outras dimensões⁶.

Entretanto, aqui é possível sugerir que o programa possui problemas quanto à variável focal sob a qual almeja promover justiça social. Pose-se supor que, através das suas condicionalidades, o programa objetiva promover justiça quanto ao acesso dos beneficiários a serviços básicos de educação e saúde. Também se pode supor que haja uma intenção de promover justiça quanto ao acesso a bens materiais através da transferência direta de renda. No entanto, não fica claro, através da sua metodologia, o tipo de justiça social que o Estado visa promover a partir do programa. O que é possível afirmar, com base na justificativa do programa, é que o objetivo maior é diminuir a pobreza, as desigualdades e combater a fome. Todavia, é preciso aceitar que a escolha da igualdade sob uma variável pode coexistir com a desigualdade em outra variável (SEN, 2008).

Sen (2000) argumenta que é necessário estabelecer sob qual variável focal deseja-se trabalhar quando as ações públicas são planejadas. Quando o Estado almeja promover políticas de redistribuição, visando justiça social, é imprescindível

⁶ Vale ressaltar que os beneficiários das políticas anteriores sofreram migração automática para o PBF.

estabelecer sob qual variável focal se pretende justiça. Com isso, é sabido que a igualdade em certos aspectos poderá conviver com a desigualdade em outros aspectos.

Assim, em que se pese que o PBF tem como critério de focalização apenas a renda, é razoável supor que o programa visa atender e dirimir através desse benefício, apenas a desigualdade sob a variável renda. Apesar de ser possível argumentar que, através das condicionalidades nos âmbitos da educação e da saúde o programa efetua justiça social nessas áreas também, é possível presumir que há pessoas que tenham sua liberdade restringida nessas áreas e, ao mesmo tempo, não estão enquadradas nos critérios do PBF para tornarem-se beneficiárias.

No aspecto das condicionalidades e da focalização, é essencial mencionar algumas críticas que aquecem o debate sobre o programa. No que tange à área da educação, as críticas são mais contundentes, pois dizem respeito à questão da qualidade.

Kerstenetzky (2009) pontua alguns aspectos interessantes a respeito. Para a autora, é necessário investir nos serviços básicos (saúde e educação) de modo a promover a melhoria da qualidade desses serviços que são muito precários e, em realidade, excluem a classe média e não os pobres.

Ainda segundo a autora, focalizar e não universalizar provoca um problema de legitimidade desse tipo de política social. As condicionalidades, por exemplo, podem ser questionadas porque o seu cumprimento pode estar mais ligado ao medo de perder o benefício do que aos ganhos esperados em termos das capacitações das crianças. Vale lembrar que o não cumprimento das condicionalidades pode levar ao cancelamento do benefício (KERSTENETZKY, 2009).

Uma última questão merece ser considerada e diz respeito à dependência dos beneficiários ao programa. A tese de que o programa teria uma forte influência para que os beneficiários não procurem emprego e fiquem na dependência da transferência de renda é desmistificada. *O levantamento derruba a tese de que o Bolsa Família estimule as pessoas a pararem de trabalhar. O impacto na*

participação no mercado “não é significativo nem para homens nem para mulheres”⁷.

Segundo o artigo, dados apontam que o número de horas trabalhadas pelos beneficiários é menor que o número de horas trabalhadas por pessoas com a mesma faixa de renda e não participam do programa. Entretanto, não possível afirmar que essa diferença possa de fato desencorajar os beneficiários ao trabalho (PNUD, 2010).

Vale ressaltar que esse número de horas trabalhadas não corresponde necessariamente ao emprego formal, mas sim à ocupação dos indivíduos. E é importante ressaltar a importância do trabalho formal tanto para o indivíduo, estimulando sua auto-estima, quanto para a diminuição da pobreza material.

A informalidade e a subsistência, antes de se constituírem como expressões do atraso (ou do não-desenvolvimento), devem ser vistas como formas de organização e de certo modo de resistência a um dado tipo de modernidade. A modernidade brasileira está associada à reprodução da desigualdade, gerada inclusive pela existência de formas institucionais excludentes. Em síntese, é a modernização sem mudança (Eisemberg, 1977), a gestão da miséria (Procacci, 1993), o desenvolvimento como unidade de discurso que “protege” a realidade iníqua. O porvir desenvolvido é (e esteve) sempre por vir. (DELGADO; THEODORO, 2005, p. 414)

Ainda segundo o PNUD (2010), a probabilidade dos beneficiários estarem ocupados é maior devido ao fato de que é o benefício que os ajuda a manter as crianças na escola e isso contribui para que as mulheres não precisem cuidar dos filhos e possam se dedicar a atividades remuneradas.

De fato, ainda há poucas análises que apontem respostas às críticas de que o programa causaria dependência e desestímulo para o trabalho. O que é perceptivo é, sim, uma crítica bastante forte sobre a necessidade de haver portas de saída do programa. E, talvez por isso, apareçam críticas no sentido apontar essa possível dependência. *Até quando milhões de famílias beneficiadas dependerão da transferência mensal para terem acesso a direitos essenciais?*⁸

⁷ Reportagem no sítio do PNUD sobre estudo publicado pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (PNUD, 2010).

⁸ Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), (MENEZES, 2006)

No interior mesmo do projeto Fome Zero há ressalvas sobre as políticas emergências, apontando para a necessidade de serem provisórias, ou melhor, transitórias – para que os beneficiários das políticas possam transitar pelas mesmas rumo a sua autonomia.

Aponta-se, também, para o fato do assistencialismo constituir-se em campo propício para práticas populistas e demagógicas, para o desvio de recursos e para a corrupção. Assim, a admissão da existência desses programas é quase sempre acompanhada de ressalvas ao fato de eles precisarem existir e reafirmações da expectativa de que sejam provisórios. (PROJETO FOME ZERO, 2001, P. 83)

Kerstenetzky (2009) ao analisar diversas críticas direcionadas ao programa ressalta:

Outra objeção freqüente é que o programa seria assistencialista e como tal tenderia a aumentar a dependência dos pobres em vez de encorajar a responsabilidade e a autonomia. [...] contrariando essa expectativa, dados do IBGE (2008) revelam que a taxa de participação de adultos no mercado de trabalho é maior ente os beneficiários do que no restante da população adulta. No entanto, a insuficiência de portas de saída é geralmente reconhecida como um problema importante. (KERSTENETZKY, 2009)

Ainda segundo Kerstenetzky (2009), o impacto do PBF sobre a diminuição das desigualdades sociais e a pobreza é pífio. É correto, segundo a autora, reconhecer que a política de aumento do salário mínimo em termos reais iniciada pelo governo Fernando Henrique (1995-2002) e continuada pelo governo Lula (2003-2010) foi a contribuição mais importante na recente queda das desigualdades sociais brasileiras.

Análises sobre o programa podem ser encontradas em diversos trabalhos acadêmicos que buscam compreender os efeitos dessa política social sobre a sociedade brasileira. Há análises quantitativas e qualitativas acerca do programa e o que se percebe é uma tendência bastante forte em retratar o programa enquanto um programa que está caminhando no sentido de diminuir as desigualdades existentes no país. Entretanto, ressalta-se o quanto essas análises estão buscando compreender os resultados do programa com base na desigualdade de renda. É inegável que o benefício transferido às famílias incrementa a renda dessas famílias e diminui o hiato sócio-econômico existente no Brasil.

É interessante observar que certos pontos do programa merecem destaque, principalmente no que tange às mudanças provocadas no perfil das políticas públicas brasileiras. O PBF é um programa que incitou mudanças tanto no modo

como a política está sendo implementada, quanto na estrutura que fora preparada para tal.

A criação de um ministério específico que coloca em pauta a questão da fome e da pobreza é, sem dúvida, um avanço em relação ao modo como o estado brasileiro se posiciona frente a questões que há muito precisavam ser enfrentadas.

O que se pode afirmar, de fato, é que o benefício representa um mecanismo de alívio imediato da pobreza, porém, está longe de representar um mecanismo suficiente para retirar os beneficiários da condição de pobreza (KERSTENETZKY, 2009).

Considerando a perspectiva⁹ de que a pobreza diz respeito a questões muito mais abrangentes do que a renda monetária e está atrelada a privações que negam as possibilidades de libertação do homem das carências que o colocam distante do possível, é razoável supor que apenas um programa de transferência de renda não é suficiente para combater a pobreza.

Tanto o PFZ quanto o PBF não podem ser avaliados de maneira normativa, o que se pode afirmar é que possuem grandes diferenças. O PFZ se apresenta enquanto um projeto de grandes ambições, porém, com uma metodologia capaz de possibilitar a efetivação das mesmas. É preciso salientar o desenho do programa quanto aos tipos de ações necessárias para enfrentar a insegurança alimentar.

É possível afirmar que uma política emancipatória e que almeje promover o acesso dos indivíduos a sua condição de cidadãos deve promover a sua liberdade de participação da vida em sociedade. Sendo assim, uma política que promove estratégias de articulação entre a sociedade e o Estado, mobilizando a mesma a participar das tomadas de decisão políticas pode ser considerada uma política emancipatória. O Fome Zero enquanto uma política que pondera essas questões e tem em sua configuração o planejamento de ações estruturais que devem acompanhar ações específicas pode ser visto como uma política que objetiva promover mudanças nesse sentido.

Políticas no âmbito da educação e geração de renda através do trabalho e/ou do cooperativismo são estratégias que configuram promoção das capacidades dos

⁹ (MARTINS, 2008)

indivíduos. O PFZ foi elaborado no sentido de promover as mudanças estruturais e locais necessárias para combater a pobreza e a fome, tanto através de seus objetivos como através das estratégias pensadas para tal.

Por outro lado, através do desenho do PBF o que se nota é a configuração de uma política que visa um objetivo único – o alívio imediato da pobreza. Entretanto, essa pobreza refere-se à privação econômica, ao aspecto da renda.

O PBF não pode ser considerado uma política estrutural, pois não configura uma estratégia que possibilite uma mudança nas estruturas da realidade existente, o que o programa almeja é possibilitar o acesso a um incremento da renda às famílias beneficiárias. Todavia, esse incremento na renda não significa que o acesso à segurança alimentar possa ser garantido.

É fato que a configuração do programa possui especificidades que merecem ser ressaltadas como o objetivo de promover a igualdade de gênero e o incentivo à educação através das condicionalidades nesse sentido. Contudo, há críticas no sentido de que as condicionalidades não garantem a qualidade dos serviços prestados e, dessa forma, não haveria promoção do aumento das capacidades dos indivíduos.

Além disso, diferentemente do PFZ, o desenho do PBF não demonstra que seja promovida uma mobilização da sociedade para que seja incentivada a participação dos indivíduos no processo decisório das políticas. Possibilidades de promover a dependência e o incentivo ao trabalho informal existem, mesmo que possam ser contestadas. Nesse sentido, ainda faltam maiores estudos que possam fazer análises para testar essas possibilidades.

Por fim, é razoável sugerir que o Bolsa Família apresenta-se enquanto uma estratégia imediatista e que objetiva atacar as conseqüências da estrutura econômica existente, sem ter a pretensão de modificá-la. Apesar dos avanços no que tange ao método da política, suas características não podem ser consideradas enquanto características de uma política emancipatória. E, dessa forma, se deve ter cuidado para que não se constitua enquanto uma prática populista – ressalva contida no interior do próprio Projeto Fome Zero, política que deu origem ao Bolsa Família.

CONSIDERAÇÕES

FINAIS

Enfrentar algumas questões sociais que se mostram insistentes na realidade brasileira nunca foi tarefa fácil e tampouco representava uma opção adotada como objetivo a perseguir pelos governos que assumiram o Estado brasileiro. Contudo, em fins do século XX cresceu o interesse de organismos internacionais em combater certas questões – como a fome, a miséria e as desigualdades sociais - que ainda persistiam em países subdesenvolvidos e em países que estavam em vias de desenvolvimento. Dessa forma, o Brasil enquanto país em desenvolvimento deveria também preocupar-se com essas questões e encará-las enquanto problemas a serem solucionados. Assim, no início dos anos 2000 tem início uma série de políticas sociais no país, em consonância com os objetivos que deveriam ser perseguidos pelos países em desenvolvimento.

No entanto, é com a posse de Luis Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil que a questão da fome é posta na agenda política do país. Ao ser eleito, Lula assume compromisso de erradicar a fome no país e combater de frente a miséria existente. Como sinal de que a bandeira de luta de seu governo seria essa, Lula institui o Programa Fome Zero (PFZ).

O PFZ não foi construído durante seu governo, mas já existia enquanto projeto - lançado em 2001 pelo Instituto Cidadania, e vinha sendo construído por um coletivo de agentes e estudiosos que estavam unindo esforços para propor políticas alternativas às existentes.

Ao instituir o PFZ, Lula assumiu um compromisso com um projeto de dimensões enormes, pois com o grande objetivo de erradicar a pobreza e acabar com a fome no Brasil, o PFZ contava com um desenho amplo em que continha ações estruturais, específicas e locais.

Dentre as variadas ações propostas dentro do projeto, havia a intenção de investir esforços em políticas emergenciais que, concomitantemente a políticas

estruturais e de longo prazo, deveriam promover o acesso imediato às pessoas que estivessem em situação de risco e vulnerabilidade social. Para isso, uma política de transferência de renda condicionada seria fundamental para aliviar a pobreza de modo imediato e, dessa maneira, através das condicionalidades, romper com o ciclo vicioso da fome.

Em consequência disso, em 2003, Lula anuncia a unificação e o aperfeiçoamento de três programas¹ já existentes sob um único programa – o Bolsa Família. O Programa Bolsa Família (PBF) é uma política de transferência de renda que possui condicionalidades ligadas às áreas da educação, da saúde da mulher e infantil e é destinado a famílias pobres e extremamente pobres.

Todavia, ao longo de seu governo, Lula transfere o foco de sua bandeira social. O Fome Zero que anteriormente representava a luta do governo contra a fome e a miséria perde espaço para o Bolsa Família. Este programa adquire o foco das atenções do governo, aglutinando nele as expectativas de melhorias sociais. Prova disso é que em pouco tempo o programa teve seu orçamento ampliado de forma exponencial e, em três anos, o número de famílias beneficiárias foi praticamente quadruplicado².

Não obstante, essa perda de foco também fora percebida por pessoas que estavam ligadas diretamente ao primeiro programa. Frei Betto, cuja ligação com o Programa Fome Zero antecede à sua institucionalização e se cristaliza com a sua nomeação como assessor especial encarregado da Mobilização Social do Programa Fome Zero, aparece demonstrando críticas à postura do governo em priorizar um programa compensatório em detrimento de um programa de cunho emancipatório.

A partir de sua crítica ao PBF, demonstrando que o programa que lhe deu origem contém características mais emancipatórias, surge a pergunta de partida que deu origem a este trabalho: é possível afirmar que o PFZ é um programa emancipatório enquanto o PBF, por sua vez, representa um programa assistencialista?

Assim, ao longo deste trabalho tentou-se investigar as características desses dois programas para tentar compreender como podem ser considerados. Buscou-se

¹ Bolsa-Escola, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás.

² MDS, 2010.

identificar quais as especificidades que estão subjacentes a essas políticas que representam a luta contra a miséria e a fome no Brasil. Nas linhas que seguem está exposto o que foi possível considerar a partir do esforço feito ao longo do trabalho.

O PFZ consistiu em um esforço do governo em imprimir mudanças no perfil das políticas sociais até então adotadas pelo país. De fato, a integração de diversos setores da sociedade em prol da causa da fome e, ao mesmo tempo, a ação conjunta de diversos órgãos federais para implementar o programa foi uma inovação no modo de fazer política social. Até o PFZ, as políticas se mostravam muito setoriais e não havia comunicação interna entre os órgãos governamentais que eram responsáveis pelas esparsas políticas específicas que existiam.

Ademais, o PFZ representava um programa que objetivava combater a fome através de ações estruturais capazes de promover mudanças a longo prazo em conjunto com ações específicas e locais que poderiam atingir de imediato os objetivos mais urgentes. No seu todo, o programa aparece como uma política capaz de emancipar os cidadãos da tutela do Estado e provocar mudanças capazes de romper o ciclo de pobreza e fome que se instaurou na sociedade brasileira.

Exemplo disso, é possível citar a Reforma Agrária enquanto uma ação estrutural com grande capacidade de promover as mudanças almejadas pelo programa, assim como as políticas de geração de emprego e renda através de formação de frentes de trabalho e incentivo ao primeiro emprego.

Para que os indivíduos se tornem agentes de sua vida e tenham capacidade de realizar os funcionamentos desejados, é conveniente que sejam promovidas condições para que ele possa obter essa capacidade através da promoção de liberdade. As capacidades estão ligadas a não privação de liberdades substantivas que são capazes de dotar os indivíduos de condições de agir como deseja, de escolher o que lhe convier.

Traçando um paralelo entre os programas que foram objeto de estudo deste trabalho, o que fora possível perceber é que o PBF aparece como política emergencial que está inserido em um plano maior de estratégias de combate à fome.

De fato, o PBF não representa uma política capaz de promover mudanças estruturais que estavam no corpo de objetivos do PFZ. No entanto, seria errôneo

afirmar que a transferência de renda que o programa efetua não é capaz de gerar alguma mudança na realidade dos beneficiários. Enquanto for considerado um programa emergencial e transitório – o que efetivamente representa, e não for encarado como o programa responsável por imprimir mudanças significativas na estrutura social como um todo, o PBF é uma importante ação específica para o combate à fome e à pobreza.

Contudo, é necessário muito mais que ações específicas. Em linhas gerais, o PFZ enquanto projeto de múltiplas estratégias compostas por ações específicas, locais e estruturais se mostrou uma política mais completa e capaz de modificar estruturalmente a realidade de pobreza e desigualdade social existente no país.

É importante ressaltar a importância das políticas sociais frente ao quadro da realidade evidente no cenário brasileiro. A política desenvolvimentista que gerou conseqüências sociais aquém de suas possibilidades deixou sua marca na realidade que se apresenta atualmente. Assim, torna-se fundamental a ação do Estado para fazer justiça social.

Fazer justiça social é o objetivo do Estado ao planejar políticas sociais³. As políticas sociais aparecem como estratégia do Estado para dirimir as conseqüências do sistema capitalista e ao mesmo tempo manter um equilíbrio com o princípio de igualdade do Estado moderno. Entretanto, a igualdade da sociedade moderna pode ser considerada um tipo ideal segundo o qual é possível julgar o que vem a ser desigualdades justas e injustas.

Nesse sentido, é razoável supor que a sociedade escolhe quais as desigualdades que podem ser consideradas injustas, aquelas que não são aceitáveis. Entretanto, essa escolha supõe a aceitação de outras desigualdades que não estão no foco de igualdade que a sociedade almeja.

Ao que se apresenta, depois de estudar o perfil das políticas sociais de combate à pobreza e às desigualdades como o Fome Zero e o Bolsa Família, é possível afirmar que a variável focal escolhida pelos idealizadores dessas políticas é a renda.

Não obstante o esforço dos propositores do Fome Zero demonstrarem que a

³ (HÖFLING, 2001)

política significa muito mais que uma ação contra a pobreza e a fome, mas uma ação que visa garantir um direito social, é razoável sugerir que a medida que o programa foi perdendo espaço para uma política de transferência de renda, o foco é o combate à desigualdade de renda.

É possível sugerir que o projeto Fome Zero continha propostas mais atraentes do que passíveis de serem concretizadas, pois efetivamente, o que se presenciou foi um investimento em uma política específica e de perfil emergencial.

As políticas compensatórias e focalizadas podem ser consideradas políticas de inspiração neoliberal, pois não constituem políticas dispostas a alterar as relações estabelecidas na sociedade⁴. Contudo, os proponentes do projeto Fome Zero e o governo Lula (2003-2010) se apresentam como uma alternativa às políticas neoliberais implementadas ao longo da década de 1990.

Permanece, então, a reflexão sobre o tipo de Estado que está subjacente a posturas governamentais que privilegiam políticas compensatórias ao passo de investirem em políticas estruturais que promovam mudanças nas relações estabelecidas.

O Programa Bolsa Família possui méritos pelas inovações que apresentou. De fato, a unificação de programas sociais dispersos em apenas um programa cuja implementação estava sob a responsabilidade de um ministério específico é um ganho qualitativo no perfil da política social brasileira.

O Cadastro Único aparece como uma estratégia de identificação do possível público-alvo para os programas sociais do governo e começa a efetivamente ser utilizado a partir do PBF – o que merece destaque. Além disso, com o cadastramento atualizado pelos municípios foi possível expandir a cobertura do programa pois a realidade das famílias estava mais ao alcance da esfera governamental.

O comprometimento de diversos setores do governo com o programa também aparece como um aspecto positivo, pois configura um esforço coletivo para que a política seja efetivada de forma organizada.

Não menos importante, mas fundamental, foi a metodologia do programa em

⁴ (HÖFLING, 2001)

atribuir a responsabilidade de receber o benefício às mulheres. O incentivo à igualdade de gênero com essa estratégia é interessante e estimula o desenvolvimento das capacidades das mulheres serem agentes de suas vidas.

Entretanto, cabe assinalar que a falta de um incentivo à educação e à alfabetização das mulheres pode ser visto como uma carência do programa em relação ao combate à desigualdade de gênero. Visto que um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio é o combate a essa desigualdade, poderia ter sido feito um esforço maior em promover acesso das mulheres a esse direito social fundamental – a educação.

Nesse sentido, é possível afirmar que nem só de méritos o programa convive, alguns aspectos negativos do programa merecem ser avaliados. A crítica freqüente à falta de portas de saída do programa merece destaque. O PBF está completando sete anos de funcionamento e ainda não foram planejadas as estratégias que serviriam de instrumentos para que os beneficiários pudessem se emancipar da tutela do programa.

Na esteira desse aspecto apontado, salienta-se o que fora publicado pelo PNUD sobre a possível dependência que o programa poderia causar aos beneficiários. O programa afirma que não é possível afirmar que o PBF traria dependência e desencorajaria os beneficiários ao trabalho. Todavia, vale lembrar que os dados utilizados para essa afirmação não explicitam se a fonte de renda é derivada de trabalho formal ou informal. Assim, ainda há a possibilidade de que os beneficiários permaneçam no trabalho informal, dessa maneira não há o controle do programa sobre a renda real dos trabalhadores e eles podem continuar a receber o benefício.

Quanto à qualidade dos serviços básicos, vale salientar que antes de promover o acesso a esses serviços, o Estado deve imprimir qualidade aos mesmos. Percebeu-se a crítica existente no sentido de haver necessidade de investimento para a melhoria desses serviços básicos (saúde e educação) pois se mostram muito precários. Na realidade, devido a essa deficiência desses serviços públicos, eles acabam sendo direcionados para quem não tem condições de pagar por um serviço melhor. Dessa maneira, a forma viável de garantir o acesso de todos a seus direitos básicos é universalizar as políticas sociais que visam garantir esses serviços e não

focalizar. Porém, o que foi possível perceber ao longo dessa pesquisa é que a especificidade do programa é constituir-se enquanto um programa de alívio imediato à pobreza apenas.

Não obstante estar claro que os objetivos do programa envolvem metas mais ousadas como reduzir a pobreza e a fome no país, apenas o PBF não é suficiente para atingir esses objetivos. Cabe mencionar que o dentro do próprio Projeto Fome Zero está claro que para combater a fome que assola o país são necessárias ações mais amplas e ao longo prazo. Então, não seria somente com um Programa de Transferência Condicionada de Renda que a pobreza poderia ser enfrentada.

Por outro lado, vale salientar que a partir do momento em que o governo transfere seu foco de ação para um programa de transferência de renda em detrimento de um programa emancipatório, ele transparece uma perspectiva economicista de pobreza.

A pobreza não pode ser encarada apenas sob o viés da renda, ela engloba dimensões maiores. A pobreza não deve ser percebida enquanto pobreza em termos materiais, ela vai além, a pobreza deve ser vista como um fenômeno de múltiplas privações, dentre elas a privação da liberdade de poder viver com saúde, além da privação de outras liberdades importantes e que influenciam o bem-estar dos indivíduos.

A abordagem da pobreza enquanto privação de *capacidades*, isto é, enquanto privação da liberdade de fazer o que se valoriza e levar o tipo de vida que se valoriza é interessante para se pensar as políticas sociais de enfrentamento dessa questão social. O acesso a uma renda mínima é importante, mas não o suficiente para superar a pobreza. É fundamental considerar que o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional, sendo a relação entre baixa renda e baixa capacidade variável e dependente de diversos fatores⁵.

Assim, não é o caso de negar a importância do aspecto econômico e nem de perceber uma dicotomia entre o econômico e o social na elaboração de políticas públicas de combate à pobreza. No entanto, adotar uma perspectiva que possa compreender a complexidade que envolve essa questão é fundamental.

⁵ (SEN, 2000)

Por fim, considerando a pobreza enquanto um fenômeno com múltiplas dimensionalidades é razoável supor que uma política que tenha como característica a percepção da pobreza enquanto carência material e, como estratégia de ação adote apenas a transferência condicionada de renda possa ser compreendida enquanto uma política com um perfil assistencialista. Dessa maneira, é possível concordar com a afirmação de Frei Betto de que se substituiu uma política emancipatória para uma política assistencialista.

REFERÊNCIAS

ANANIAS, Patrus; BETTO, Frei. **Um projeto de Nação**. 24 jun. 2004. Disponível em: <<http://patrusgovernador.blogspot.com/2009/03/um-projeto-de-nacao.html>> Acesso em: 01 mar. 2011.

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli. Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). **TEXTO PARA DISCUSSÃO N. 641**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, abr. 1999. Disponível em: <www.ipea.gov.br> Acesso em: 06 mar. 2011.

BARROS, R.; CARVALHO, M. **Sobre a recente queda da desigualdade no Brasil**. Nota técnica. Brasília: IPEA, 2006.

BELIK, Walter; DEL GROSSI, Mauro. **O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil**. 30 jul. 2003. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>> Acesso em: 20 fev. 2011.

BETTO, Frei. **A fome como questão política**. Revista Estudos Avançados (São Paulo, SP), v.17, n. 48, p. 53-61, mai./ago. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200005&script=sci_arttext> Acesso em: 20 dez. 2010.

BONI, Valdete; QUARESMA, Silvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. **EM TESE**. Revista dos Pós-Graduandos em Sociologia Política [da] Universidade Federal de Santa Catarina, v.2, n. 1(3), p. 68-80, jan.-jul. 2005. Disponível em: <www.emtese.ufsc.br> Acesso em: 15 abr. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, V. 1, 2 e 3, 2010. p.190

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crescimento e Desenvolvimento Econômico**. Jun. 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.22.CrescimentoDesenvolvimento.Junho19.2008.pdf>> Acesso em: 04 nov. 2008.

CALVO, Roberto. ¿Está agotado El actual modelo de política social? **ENFOQUES**. Chile, n. 1, p. 129-143, 2003. Disponível em: <<http://www.doaj.org/doaj?func=openurl&genre=journal&issn=07180241&volume=1&issue=1&date=2003>> Acesso em: 06 abr. 2010.

CAMPOS FILHO, Antônio Claret. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades**: uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima. 2007. 231 fls. Tese (Doutorado em Saúde Pública) Escola nacional de Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/Tese_Claret.pdf> Acesso em: 06 abr. 2010.

COCCO, Giuseppe. **Bio-Renda e mobilização produtiva**. Revista Espaço de Diálogo e Conexão (Araraquara, SP), v.1, n.1, p. 1-12, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/redd/article/view/1068/873>> Acesso em: 26 ago. 2010.

COHN, A. **Políticas sociais e pobreza no Brasil**.. Planejamento e Políticas Públicas. IPEA, n.12, jan./dez. 1995, p.1-17.

COIMBRA, Marcos Antônio. **Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais**. In: Sérgio Henrique ABRANCHES, Wanderley Guilherme dos SANTOS e Marcos Antonio COIMBRA Política social e combate à pobreza.. 4 ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1998. 126p

CUNHA, Rosani. **A garantia do direito à renda no Brasil**: a experiência do Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.undp-povertycentre.org/doc_africa_brazil/Webpage/missao/Artigos/ARTIGO_ROSANICUNHA.pdf> Acesso em: 06 abr. 2010.

DALLAGO, Cleonilda S. T. Estado e Políticas Sociais no Brasil: formas históricas de enfrentamento a pobreza. In: III Jornada Internacional de Políticas Públicas. **Anais da III Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís, dezembro 2007.

DELGADO, Guilherme C.; THEODORO, Mário. **Desenvolvimento e Política Social**. In: JACCOUD, Luciana (org.) Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005. p. 409-435.

DEMO, Pedro. **Charme da Exclusão Social**. 2. Ed. Campinas: Autores Associados, 2002. 127p.

DRAIBE, Sônia Míriam. Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Família. In: Ernesto Cohen e Rolando Franco (coord.) **Transferencias com corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana**. Cap. III. México: FLACSO, 2006. P. 139-178.

DUARTE, Gisléia; SAMPAIO, Breno; SAMPAIO, Yony. **Impactos do Programa Bolsa Família sobre os gastos com Alimentos de famílias rurais**. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Eventos/ForumBNB2007/docs/impactos-do-programa.pd>> Acesso em: 06 abr. 2010.

DUBET, F. **As desigualdades multiplicadas**. Ijuí: Unijuí, 2003. p. 21-50

FARIA, Ana Lúcia C.; FEIJÓ; Carmem Aparecida.; SILVA, Denise. Focalização de políticas públicas: uma discussão sobre os métodos de avaliação da população-alvo. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 287-310, jul. 2007. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2137/2521>> Acesso em: 1º mai. 2010.

FERRAZ, Lúcio Flávio. **Programa Bolsa Família: Impactos na distribuição de renda**. 2008. 45 fls. Monografia (Especialização em Orçamento Público) Instituto Serzedello Corrêa. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/770016.PDF>> Acesso em: 06 abr. 2010.

FUKUDA-PARR, Sakiko. **Operacionalizando as idéias de Amartya sobre capacidade**. Set 2002. Disponível em: <http://soo.sdr.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=70> Acesso em: 04 set. 2008.

GRAZIANO DA SILVA, José. BELIK, Walter. ;TAKAGI, Maya. **Políticas de Combate à fome no Brasil**. São Paulo em Perspectiva 15(4), 2001.

HOFFMAN, Rodolfo. **As transferências não são a causa principal da redução das desigualdade**. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>> Acesso em: 06 abr. 2010.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, n.º55, p. 30-41, nov. de 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>> Acesso em: 19 jun. 2010.

KERSTENETZKY, Célia. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, mar. 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02.pdf>> Acesso em: 05 abr. 2010.

KOWARICK, Lucio. **Viver em Risco – Sobre a vulnerabilidade no Brasil Urbano**. Jul. 2002. Disponível em: <http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/20080627_viver_em_risco_1.pdf> Acesso em: 12 jun. de 2011. p. 9-30

LAVINAS, Lena et al. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. **TEXTO PARA DISCUSSÃO N. 748**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, jul. 2000. Disponível em: <www.ipea.gov.br> Acesso em: 06 abr. 2010.

MAIA SENNA, M. de C. et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 10 n. 1 p. 86-94 jan/jun 2007.

MANTEGA, Guido. O Nacional-desenvolvimentismo. In: **Economia Política Brasileira**. Petrópolis: Vozes, 1990. p. 23-76.

MARQUES, Rosa Maria. Política de Transferência de Renda no Brasil: a experiência do Bolsa Família. Sociedade e cultura (UFG). Vol. 11, n. 2, jul- dez 2008. p. 237 – 243

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 220p

MARTINS, José de Souza. **A sociabilidade de um homem simples**: cotidiano e história da modernidade anômala. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2008. 172p

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 228p

MARTINS, José de Souza. **Exclusão Social e a nova desigualdade**. 3.ed. São Paulo: Paulus, 2007. 140p

MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO . Site construído e mantido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>> Acesso em: 15 fev. 2011.

MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME . Site construído e mantido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br>> Acesso em: 30 mar. 2010.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil: Papel redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. Textos para discussão IPEA, n.º 852 Brasília, dezembro, 2001.

MEDEIROS, Marcelo.; BRITTO, Tatiana.; SOARES, Fábio. Transferência de Renda no Brasil. **Novos Estudos**, n. 79, p. 05-21, nov. 2007. Disponível em: <http://www.renda.nepp.unicamp.br/sistema/files/ARTIGOS_2007/Novos_Estudos_79_nov.pdf> Acesso em: 15 abr. 2010.

MENEZES, Chico. **Portas de saída do Bolsa Família**. 2006. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/artigo/portas-de-saida-do-bolsa-familia-chico-menezes>> Acesso em: 31 mar. 2011.

MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. **Publicação para os Municípios**. Disponível em: <www.fomezero.gov.br/publicacoes/publicacoes/arquivos/cartilha_prefeito.pdf> Acesso em: 14 abr. 2011.

OLIVEIRA, Ana Maria et al. **Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados**. VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo (Orgs.) Brasil: MDS, 2007. Disponível em: <www.md.gov.br> Acesso em: 06 abr. 2010.

OLIVEIRA, Luciano. **Os excluídos “existem”?** Notas sobre a elaboração de um novo conceito. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_33/rbcs33_04.htm> Acesso em: 19 fev. 2011

OLIVEIRA, Tatiana. **Bolsa Família e Objetivos do Milênio: integração de plano interno e externo para a difusão de boas práticas**. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/36P.pdf>> Acesso em: 31 ago. 2010.

ONU critica assistencialismo do Bolsa Família no Brasil. 5 set. 2010. Disponível em: <<http://www.hojeemdia.com.br/cmlink/hoje-em-dia/noticias/mundo/onu-critica-assistencialismo-do-bolsa-familia-1.168328>> Acesso em 20 mai. 2011.

PACHECO FILHO, Calino Ferreira; WINCKLER, Carlos Roberto. **Programa Fome Zero: assistencialismo ou emancipação? Indicadores Econômicos**. Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 207-230, ago. 2003.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Site construído e mantido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, [2003]. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br>> Acesso em: 02 mar. 2010.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Bolsa Família não causa dependência**. Reportagem 14 mai. 2010. Site construído e mantido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, [2011]. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3471&lay=pde> Acesso em: 21 abr. 2011.

PROJETO FOME ZERO. Documento-síntese. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>> Acesso em 20 dez. 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. **Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda**. Fev. 2006. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/2006_desig.pdf> Acesso em: 06 abr. 2010.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409p.

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade Reexaminada**. 2.ed. Rio de Janeiro: Record, 2008. 297p.

SEN, Amartya Kumar. O desenvolvimento como expansão das capacidades. **LUA NOVA**: Revista de Cultura e Política, n.28/29, p.313-333, 1993.

SILVA, M. O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, nov. – dez. 2007. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a04.pdf>> Acesso em: 06 abr. 2010.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável** - O desafio do Sec. XXI. Rio de Janeiro, Garamond, 2005. 226p.

VICTOR, Fábio. **Folha.com**. Frei Betto responsabiliza Igreja por ter introduzido "vírus oportunista" na campanha. São Paulo, 23 out. 2010. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/819034-frei-betto-responsabiliza-igreja-por-ter-introduzido-virus-oportunista-na-campanha.shtml>> Acesso em: 24 out. 2010.

WAUTIER, Anne Marie. **Para uma Sociologia da Experiência. Uma leitura contemporânea: François Dubet**. Sociologias. 2003, n.9, p. 174-214.