

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS E SEGURANÇA SOCIAL  
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL

**BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DOS  
BENEFICIÁRIOS DE SÃO FELIPE – BA**

GEPHERSON MACÊDO ESPÍNOLA

CRUZ DAS ALMAS – BAHIA  
MARÇO - 2013

GEPHERSON MACÊDO ESPÍNOLA

**BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA CONCEPÇÃO DOS  
BENEFICIÁRIOS DE SÃO FELIPE – BA**

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Roberto Zimmermann

CRUZ DAS ALMAS – BAHIA  
MARÇO - 2013

## FICHA CATALOGRÁFICA

E77

Espínola, Gepherson Macêdo.  
Bolsa Família: uma análise a partir da concepção dos  
beneficiários de São Felipe – BA / Gepherson Macêdo  
Espínola. Cruz das Almas, BA, 2013.  
152f.; il.

Orientador: Clóvis Roberto Zimmermann.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Recôncavo  
da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas.

1. Programa Bolsa Família (Brasil) – Política social. 2. Políticas  
públicas – Assistência social. I. Universidade Federal do  
Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e  
Biológicas. II. Título.

CDD: 361.610981

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E  
SEGURANÇA SOCIAL**

**COMISSÃO EXAMINADORA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE  
GEPHERSON MACÊDO ESPÍNOLA**

---

Prof. Dr. Clóvis Roberto Zimmermann  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB  
(Orientador)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Salete Souza de Amorim  
Universidade Federal da Bahia – UFBA

---

Prof<sup>a</sup>. PhD. Maria Inês Caetano Ferreira  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB

Dissertação homologada pelo Colegiado do Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social em ....., conferindo o Grau de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social em .....

A Maria Alice e Jaína, amores da minha vida, que já se foram,  
mas sempre serão presentes.  
Ao meu pai Roque, pelo e com amor.  
Aos eternos amigos do Oásis da Paz.

## AGRADECIMENTOS

A Luz Maior, Força Cósmica Universal, pela oportunidade de aprendizado constante.

Aos meus pais Roque e Maria Alice, pela dedicação e empenho em me educar amorosamente. Todas as minhas conquistas são e serão extensivas a vocês.

A minha amada irmã Jaína pelos tantos e tão intensos momentos de carinho, amor, amizade e cumplicidade. A distância física temporária é incapaz de quebrar os laços que nos une.

Aos meus mais que queridos amigos do Oásis da Paz, de cá e especialmente de lá, por serem luzes a indicar o caminho.

A todos os meus familiares, de perto e de longe, que festejam comigo esse feito.

Ao Prof. Dr. Clóvis Roberto Zimmermann, pela prontidão com que se dispôs a orientar este trabalho e pela contribuição fundamental na consecução deste.

A todo o corpo docente do mestrado, em especial à Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosy de Oliveira e ao Prof. Dr. Jorge Antônio Santos Silva pela maestria e competência com que conduziram as suas respectivas disciplinas e pelos subsídios diretos no desenvolvimento e amadurecimento das ideias deste trabalho.

Aos meus colegas de curso Denise, Diego, Flávia, Haroldo, Luciana Brianti, Luciana Pagano e Priscila pelas trocas, companheirismo e amizade. Vão ficar saudades...

A Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Márcia Pedreira por todo o estímulo e apoio desde a graduação e por ter contribuído com a minha escolha em seguir a vida acadêmica.

A Chiquinho e Mary por permitirem a minha liberação do trabalho para frequentar o curso de mestrado.

As minhas amigas Daniela e Magila e aos amigos Angelo e Eduardo pelo carinho e amor fraterno que nos conecta desde a graduação.

A Carola, Livinha e Nalvinha irmãs que a vida me trouxe e não levará jamais.

A Lia, Lai e Simone pela torcida e zelo.

A Lai e Milena por me emprestarem o local de trabalho para ponto de apoio e descanso durante os meus plantões nas ruas.

Ao amigo Erivaldo por dividir comigo as angústias do processo final.

A Dilma, uma das pessoas mais verdadeiras que já conheci, e a Ziro por contribuírem criticamente com esse trabalho ao debaterem comigo algumas opiniões na fase inicial da pesquisa.

A torcida e compreensão de Audair José, Fernanda e Marilene.

Ao apoio de Deyse, Fifia, Girlanda e Plínio.

Ao amigo Gerinaldo pelas ideias compartilhadas no início do processo.

A Vivinha (Viviane) e a Dedé (Débora) pelas trocas de ideias a respeito dos nossos cursos de mestrado e planejamentos futuros.

Ao Grupo Mutação e ao Grupo Ousar que durante a graduação aguçaram o meu senso crítico e me condicionaram a perceber o mundo para além da aparência.

A presteza e boa vontade de Naiane e Daiane ao indicarem caminhos.

A todas as pessoas que me auxiliaram na pesquisa de campo: Patrícia, Juracy, Claudinha, Daiana, Angélica, Meire, Adriana, Liu, Marilene, Danilo, Gal, Joelma/Patrícia, Ceinha, Luzinete, Antonia, Maria Aparecida, Feliciano, Maria das Dores, Danilo, Natael e Débora. Em especial a Suelene, Lene, Marise e Joeline por me acompanharem em algumas andanças.

A Xará, Tairon, Daniel e Meire pelo apoio.

Em especial, as beneficiárias que se dispuseram a falar sobre as suas impressões.

A tod@s que acreditam em uma sociedade menos desigual e mais justa.

A tod@s aquel@s que contribuíram e torceram pela execução deste trabalho.

Obrigado!!!

*“O meu olhar é nítido como um girassol.  
Tenho o costume de andar pelas estradas  
Olhando para a direita e para a esquerda,  
E de vez em quando olhando para trás ...  
E o que vejo a cada momento  
É aquilo que nunca antes eu tinha visto,  
E eu sei dar por isso muito bem ...  
Sei ter o pasmo essencial  
Que tem uma criança se, ao nascer,  
Reparasse que nascera deveras ...  
Sinto-me nascido a cada momento  
Para a eterna novidade do Mundo ...”  
(...)*

*Fernando Pessoa*



## RESUMO

Este trabalho se propôs a avaliar o Programa Bolsa Família a partir da concepção dos beneficiários do município de São Felipe – BA. O interesse pela temática se fundamenta no realce que o programa adquiriu no combate à pobreza no país e nos resultados positivos alcançados no tocante à redução da desigualdade de renda. Questiona-se a capacidade do programa em romper com a pobreza intergeracional, a despeito de reconhecer sua função relevante de alívio da pobreza, em curto prazo. Para alcançar os objetivos da pesquisa foi feita uma análise teórica e conceitual sobre as políticas sociais, como também um estudo da sua trajetória até o delineamento dos programas de transferência condicionada de renda. Em seguida foram analisados os efeitos desses programas de transferência monetária na América Latina confrontando-os com dados secundários e discussões atinentes à pobreza na região. Logo depois é discutido o sistema de proteção social brasileiro, para, então, promover um debate sobre as estratégias institucionais do Programa Bolsa Família no combate à pobreza, a fim de dar suporte analítico para a avaliação a ser feita. Finalmente, é apresentada a avaliação do programa com base na apreciação feita a partir da concepção das beneficiárias locais. O programa, embora saliente para as beneficiárias e com impactos positivos no curto prazo, se mostrou limitado para promover o ultraje da pobreza.

**Palavras-chave:** Políticas sociais. Programas de transferência condicionada de renda. Programa Bolsa Família. Pobreza.

## ABSTRACT

This study proposed to evaluate the Bolsa Família Program from conception of the beneficiaries of the municipality of San Felipe - BA. Interest in the subject is based on highlighting the program acquired in combating poverty in the country and the positive results achieved in reducing income inequality. Questions the ability of the program to break the intergenerational poverty, despite recognizing its important function of alleviating poverty in the short term. To achieve the objectives of the research was an analysis of theoretical and conceptual social policies, as well as a study of its trajectory to delineation programs of conditional cash transfer. Then were analyzed effects of these cash transfer programs in Latin America confronting them with secondary data and discussions relating to poverty in the region. Soon after is discussed Brazilian social protection system, to then promote a debate about institutional strategies Bolsa Família in combating poverty in order to provide analytical support for the assessment to be made. Finally, is presented the evaluation of the program based on the assessment made from the conception of the local beneficiaries. The program, while important for the beneficiaries and positive impacts in the short term, proved to be limited to promote the outrage of poverty.

**Keywords:** Social policies. Conditional cash transfers programs. Bolsa Família Program. Poverty.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Sistema de políticas sociais brasileiras	78
Figura 2 –	Mapa do município de São Felipe	97
Figura 3 –	Localização do município de São Felipe no Território de Identidade do Recôncavo Baiano	98
Gráfico 1 –	Proporção de pobres e indigentes na América Latina	54
Gráfico 2 –	Pobres e indigentes na América Latina, em milhões de pessoas, 1980-2011	54
Gráfico 3 –	Evolução das famílias atendidas pelo PBF (em milhões), Brasil, 2004-2012	84
Gráfico 4 –	Evolução das famílias atendidas pelo PBF (em mil), São Felipe, 2006-2012	101
Gráfico 5 –	Frequência e rendimento escolar após o recebimento do PBF, São Felipe, 2012	112
Gráfico 6 –	Aquisição de medicamentos beneficiários PBF, São Felipe, 2012	117
Gráfico 7 –	Qualidade da alimentação e saúde da família após o PBF, São Felipe, 2012	118
Gráfico 8 –	Participação de beneficiárias do PBF em programas da Assistência Social, São Felipe, 2012	119
Gráfico 9 –	Motivos para a falta de participação de beneficiárias do PBF em programas da Assistência Social, São Felipe, 2012	120
Gráfico 10 –	Realização de atividades especificamente relacionadas ao PBF nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, São Felipe, 2012	122
Gráfico 11 –	Percepções da suficiência do valor do benefício e da melhoria na vida pós PBF, São Felipe, 2012	123
Gráfico 12 –	Oferta de programas complementares, São Felipe, 2012	125
Gráfico 13 –	Erro de inclusão x conhecimento da fiscalização, São Felipe, 2012	126
Gráfico 14 –	Limite de recebimento do PBF	128

Gráfico 15 –	Percepção sobre o benefício	128
Quadro 1 –	Correntes significativas na interpretação das políticas sociais	23
Quadro 2 –	Principais características dos protótipos de políticas sociais	36
Quadro 3 –	Aspectos comparativos das políticas sociais	44
Quadro 4 –	Programas de transferências condicionadas de renda da América Latina	65

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Estrutura da população ocupada por setor de atividade econômica, América Latina, 2010 (%)	49
Tabela 2 –	Gasto público em educação, América Latina 2000-2010	56
Tabela 3 –	Porcentagem da população analfabeta de 15 e mais anos de idade, América Latina, 1990-2010	57
Tabela 4 –	Gasto público em saúde, América Latina, 1990-2010 (%)	59
Tabela 5 –	Indicadores selecionados de saúde, América Latina	60
Tabela 6 –	Residência dos entrevistados	96
Tabela 7 –	Escolaridade das beneficiárias do PBF, São Felipe, 2012	103
Tabela 8 –	Características dos domicílios das beneficiárias do PBF, São Felipe, 2012	103
Tabela 9 –	Abastecimento e consumo de água pelas famílias beneficiárias do PBF, São Felipe, 2012	104
Tabela 10 –	Esgotamento sanitário e coleta de lixo nos domicílios das famílias beneficiárias do PBF, São Felipe, 2012	104
Tabela 11 –	Situação das beneficiárias do PBF no mercado de trabalho, São Felipe, 2012	105
Tabela 12 –	Renda familiar mensal das beneficiárias do PBF sem o benefício, São Felipe, 2012	107
Tabela 13 –	Valor do benefício (PBF) recebido, São Felipe, 2012	108
Tabela 14 –	Tempo de recebimento do benefício (PBF), 2012	109
Tabela 15 –	Gastos com o benefício (PBF), São Felipe, 2012	109
Tabela 16 –	A importância da educação para a vida	113
Tabela 17 –	Dificuldades para acessar os serviços de saúde	115
Tabela 18 –	Visita dos(as) agentes de saúde ou outros membros da saúde da família	116

## LISTA DE SIGLAS

BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	– Banco Mundial
BPC	– Benefício da Prestação Continuada
CadÚnico	– Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
CEPAL	– Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CRAS	– Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	– Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DIEESE	– Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos
EJA	– Educação de Jovens e Adultos
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FMI	– Fundo Monetário Internacional
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	– Instância de Controle Social
IGD	– Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família
MDS	– Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ONU	– Organização das Nações Unidas
PBF	– Programa Bolsa Família
PETI	– Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	– Produto Interno Bruto
PMSF	– Prefeitura Municipal de São Felipe
PNAD	– Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEI	– Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SENARC	– Secretaria Nacional de Renda da Cidadania
SUS	– Sistema Único de Saúde
USF	– Unidade de Saúde da Família

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	15
<b>1 POLÍTICAS SOCIAIS: da gênese à configuração atual</b>	18
<b>1.1 Um recorte teórico-conceitual sobre as políticas sociais: delimitando o campo de discussão</b>	18
1.1.1 As políticas sociais	21
<b>1.2 Da lógica liberal ao ensejo de proteção social</b>	25
<b>1.3 O Estado de Bem-Estar Social e a sistematização das políticas públicas de cunho social</b>	29
<b>1.4 As políticas sociais sob o signo neoliberal</b>	37
<b>2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA: mitigação, superação ou adaptação às condições de pobreza</b>	47
<b>2.1 Desenvolvimento e pobreza: o cenário latino-americano</b>	47
<b>2.2 As experiências latino-americanas com os programas de transferência condicionada de renda</b>	60
<b>3 POLÍTICAS SOCIAIS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: o Bolsa Família</b>	69
<b>3.1 As políticas sociais no Brasil: um recorte contextual</b>	69
3.1.1 Há um Welfare State no Brasil?	77
<b>3.2 As estratégias de intervenção do PBF</b>	79
<b>3.3 Estudos sobre o Bolsa Família: consensos, polêmicas e desafios</b>	85
<b>4. O BOLSA FAMÍLIA E SUA INTERFACE LOCAL: uma análise sobre o programa a partir da percepção dos beneficiários</b>	92
<b>4.1 Procedimentos metodológicos</b>	92
<b>4.2 O município de São Felipe</b>	98
<b>4.3 Análise de resultados</b>	101
4.3.1 Perfil socioeconômico	101

4.3.2 Educação, saúde e assistência social	111
4.3.3 Avaliação do programa	123
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	131
<b>REFERÊNCIAS</b>	136
<b>APÊNDICE</b>	144



## INTRODUÇÃO

O processo de desnaturalização da pobreza e o seu estabelecimento enquanto um problema social que requer resposta impeliu o Estado a adotar medidas para contê-las. Cabia à esfera estatal o delineamento de medidas para não só salvaguardar a sociedade dos riscos e vulnerabilidades que poderiam conduzir à situação de pobreza, bem como a tentativa de proteger e incluir socialmente àqueles que ficaram à margem do progresso e experimentaram vivenciar péssimas condições de vida. A partir desse reconhecimento, uma série de medidas foram sistematicamente elaboradas pelo Estado a fim de amenizar as disparidades produzidas e reproduzidas pelo capitalismo. Logicamente cada sociedade, fazendo uso de todo o seu arsenal político, social, econômico, cultural e institucional, traçou um sistema de proteção em conformidade com a sua realidade e com o embate de ideias que pululavam em seu seio. Nesse sentido, observou-se, em linhas gerais, o delineamento e a emergência de políticas sociais como mecanismos de enfrentamento às desigualdades sociais e à pobreza.

É imprescindível reconhecer, nesse contexto, que as medidas desenhadas pelo Estado, notadamente políticas sociais, eram carregadas de intencionalidades e traduziam problemas/demandas sociais não satisfeitas materializadas através de programas, projetos, serviços e benefícios estruturados e programáticos. Com o tempo o ensejo de proteção social foi se tornando mais proeminente e cada vez mais questões eram abordadas como problemas socialmente relevantes que demandavam respostas do Estado. Nesse ínterim as políticas sociais foram se configurando enquanto estratégias ímpares para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais. Quando o Estado incorporou institucionalmente a obrigação de prover e proteger, as políticas sociais foram sistematizadas e passaram a se guiar pelo critério da universalidade, num claro respeito aos direitos sociais e à cidadania.

Com o advento neoliberal um novo aparato de políticas sociais foi delineado, sendo, no entanto, incapaz de afetar as sociedades modernas que tinham o Welfare State estruturado, atingindo mais específica e enfaticamente os países em desenvolvimento e as nações que não gozaram da sistematização das políticas sociais. Sociedades estas que por especificidades próprias fizeram emergir tardiamente a questão social, o que significa que a proteção oportunizada aos desvalidos foi igualmente tardia. Sob o corolário neoliberal o princípio de

universalidade foi substituído pelo da focalização nos mais pobres, pela otimização do gasto público, assim foram formulados os programas de transferência condicionada de renda.

Cabe repertoriar que o prosseguimento do receituário neoliberal havia fragilizado ainda mais as nações periféricas que apresentavam um cenário de forte instabilidade socioeconômica. Nesse contexto, os organismos internacionais influenciaram as nações subdesenvolvidas a adotarem medidas específicas e bem focalizadas naqueles em situação de pobreza e miséria. Pautados em discursos humanistas, e não necessariamente na efetivação dos direitos, tais entidades enxergavam a miséria e a pobreza como situações incompatíveis com o estágio de desenvolvimento capitalista. Daí tanto o Brasil, como os demais países com realidades semelhantes, notadamente os latino-americanos, delinearam medidas de proteção social focalizadas, desenharam programas de transferência condicionada de renda.

As primeiras experiências brasileiras com a implementação de políticas sociais que oportunizavam a transferência condicionada de renda foram registradas, em nível federal, a partir da segunda metade da década de 1990. Em 2003 os programas de transferência então existentes foram unificados e remodelados dando origem ao Programa Bolsa Família (PBF). Tal programa trouxe em seu desenho institucional estratégias que visam não só fazer frente à pobreza no curto prazo, como também dotar as famílias dos recursos necessários para superá-la no futuro. Diante do tamanho e da robustez do programa, dos resultados positivos sobre a desigualdade e alívio da pobreza, bem como das polêmicas que o envolve, o presente trabalho tem o intuito de fazer uma avaliação do PBF a partir da concepção dos seus beneficiários em nível local, município de São Felipe – BA, pautando-se nas estratégias concebidas no seu desenho institucional.

A ideia é captar a percepção de melhoria de vida dos beneficiários e o cumprimento ou não dos seus objetivos de curto e longo prazo. Para tanto a pesquisa se pautará não apenas na avaliação do programa em si, mas também a relacionará com as áreas em que o programa dialoga. Pretende-se, ainda, captar o impacto do PBF no município e compará-lo com os estudos feitos em nível nacional captando diferenças, semelhanças e especificidades, uma vez que a execução da política social não é estanque nem no tempo, nem no espaço, assumindo características próprias de acordo com o contexto na qual se insere.

Secundariamente, pretende-se aportar conhecimentos, a partir de uma experiência (avaliação) específica sobre o papel conferido às políticas sociais de amenizar problemas coletivamente relevantes como a pobreza e as desigualdades sociais. Ventilam-se

contemporaneamente intensos debates sobre a função, a relevância, a efetividade, o alcance e os impactos dessas medidas nas sociedades contemporâneas. Notadamente após o realce que a pobreza ganhara enquanto fenômeno não condizente com o progresso alcançado pelas sociedades capitalistas modernas.

Metodologicamente o trabalho foi apoiado em revisão de literatura especializada, em estudos desenvolvidos sobre as políticas sociais que se afastavam do caráter meramente técnico e funcionalista das políticas, para contemplar as inter-relações e interações possíveis que elas ensejam. Foram utilizados proeminentemente estudos avaliativos sobre o PBF em suas diferentes vertentes, sob diferentes matizes ideológicos, como também discussões atinentes às transferências monetárias na América Latina. A fim de consubstanciar as discussões, o presente trabalho igualmente se debruçou sobre a análise de dados secundários divulgados por instituições oficiais. E, como a proposta central é fazer uma avaliação do PBF em nível local, foi feita uma pesquisa de campo com os beneficiários do município a fim de captar a percepção destes quanto à importância do programa e possibilitar elos comparativos.

Não olvidando que o PBF é uma modalidade de política social o trabalho foi estruturado de forma a permitir uma compreensão de todo o panorama de intervenção estatal que veio a culminar na emergência dos programas de transferência condicionada de renda. Nesse sentido, é feita uma discussão bem delimitada para possibilitar ao leitor a apreensão de distintos elementos julgados importantes para a compreensão dos papéis desempenhados pelas políticas públicas de cunho social na contemporaneidade.

Para tanto, essa discussão está estruturada em quatro partes. A primeira pretende situar o campo de discussão sobre as políticas sociais teórica e conceitualmente, compreender o papel do Estado e apresentar sinteticamente a trajetória das políticas perpassando por distintos contextos – liberalismo, keynesianismo e neoliberalismo – até o delineamento dos programas de transferência monetária. O segundo capítulo traz um debate sobre a conjuntura socioeconômica da América Latina que possibilitou a adoção dos programas de transferência condicionada de renda em larga escala, para em seguida, avaliá-los em linhas gerais. O terceiro capítulo é pautado numa contenda sobre a dinâmica e evolução das políticas sociais brasileiras até o desenho do PBF, como também numa discussão relativa às suas estratégias de intervenção e as controvérsias, consensos e desafios que circundam o programa. Por fim, o quarto e último capítulo traz o resultado da pesquisa de campo com as famílias beneficiárias e avalia a interface local do PBF.

## **1. POLÍTICAS SOCIAIS: da gênese à configuração atual**

A emergência e o estabelecimento dos direitos sociais – que reunidos aos civis e aos políticos se tornaram premissas da cidadania – conferiram lugar de destaque para as políticas sociais na agenda pública. Essas políticas, ao longo do tempo, se aprimoraram, ganharam robustez e espaço nas sociedades, não só como instrumentos que mediam os conflitos sociais, mas também como ferramentas singulares no auxílio à consecução do bem-estar social e econômico. Em nível de introdução cabe mencionar que, conforme Zimmermann e Silva (2009), nas sociedades modernas não existem razões para questionamentos relativos à existência e à necessidade das políticas sociais.

Sabe-se, contudo, que as políticas sociais possuem uma dimensão histórica e que ao longo da sua trajetória, enquanto interferências específicas estatais, assumiram distintas formatações que refletem o jogo de interesses por distintos projetos sociais, embasados em variadas perspectivas. Desse modo registra-se o estabelecimento de um leque de programas sociais com variações na abrangência, na cobertura, nas pré-condições, no tipo de benefícios e serviços sociais, nas formas de financiamento etc. Cada um ligado a uma expectativa e a uma noção diferente do que vem a ser delineado como política social.

O objetivo desse capítulo é compreender o conceito e os significados assumidos pelas políticas sociais ao longo do tempo, sob distintas influências políticas e econômicas até o alcance da sua configuração atual. Nessa direção, inicialmente é feita uma análise teórico-conceitual a respeito das políticas sociais a fim de captar as suas finalidades, os princípios norteadores, as correntes teóricas explicativas e a concepção de Estado. Em seguida, discute-se o liberalismo e a necessidade de estabelecimento da proteção social preconizada pelo ideário keynesiano. Posteriormente são feitas reflexões sobre o Estado de Bem-Estar Social e a sua relação com a institucionalização das políticas sociais. Por fim, debate-se a respeito da reestruturação e reconfiguração das políticas sociais ocasionadas pelo ideal neoliberal.

### **1.1 Um recorte teórico-conceitual sobre as políticas sociais: delimitando o campo de discussão**

As políticas públicas de corte social possuem o intuito de corrigir, compensar e/ou diminuir desigualdades, além de proteger e promover os indivíduos e as famílias que se

encontram em situação desvantajosa, vulneráveis a riscos e em posição de pobreza e miséria. Compreendem a interferências precisas e bem direcionadas do Estado nas áreas da saúde, educação, trabalho, habitação, renda, assistência social etc. e apóiam-se em diretrizes que objetivam o alcance do bem-estar através da proposta de universalização do acesso aos benefícios arrolados nos direitos sociais.

Entre as suas distintas finalidades as políticas públicas sociais pretendem facilitar a confluência dos interesses individuais com os da sociedade e provocar a coesão e integração social, a partir da efetivação de medidas, programas e projetos sociais que conduzam a uma suposta equidade<sup>1</sup>. Diaz (2007) argumenta que os princípios orientadores das políticas sociais são o universalismo, o impacto e a eficiência, significando respectivamente a satisfação das necessidades básicas de todos os indivíduos, a avaliação da política frente ao objetivo pretendido e o uso adequado dos recursos disponibilizados para a sua operacionalização.

A atenção requerida e concedida para a área social foi consolidada graças ao reconhecimento de que era necessário desenhar e direcionar políticas públicas específicas para uma parte significativa da sociedade que não conseguia fruir dos benefícios sociais e econômicos do capitalismo – tão anunciados pela corrente teórica liberal e endossados mais tarde pelos neoliberais, além de ter sido subsidiada pelo debate em torno da justiça social e da questão social<sup>2</sup> influenciadas, por sua vez, pelos movimentos reivindicatórios da classe trabalhadora.

Há correntes teóricas que associam à formulação de políticas sociais a uma necessidade intrínseca ao modo de produção capitalista de conter contrapontos e movimentos contestatórios que poderiam comprometer a coesão social, interferir no *status quo* e afetar os interesses das classes dominantes (FERREIRA; ESPÍNOLA, 2012). Estas análises privilegiam a complexidade das relações sociais, a conflitividade dos interesses presentes no seio da sociedade e são recorrentemente amparadas pela teoria clássica marxiana e seus desdobramentos. Elas se estruturam no estudo do poder e da hegemonia do capital, buscam a

---

<sup>1</sup> O legado marxiano permite inferir que a equidade é impossível de ser alcançada no modo de produção capitalista, uma vez que esse se estrutura nas desigualdades – propriedade privada dos meios de produção, extração da mais-valia, exploração, dominação e alienação do trabalhador (MARX, 1982; 1985).

<sup>2</sup> A questão social compreende ao leque de problemas sociais, políticos e econômicos desencadeados pelo desenvolvimento do modo de produção capitalista e explicitados pelas reivindicações da classe operária. O acúmulo de capital vis-à-vis a permanência e o crescimento da desigualdade.

essência e a intencionalidade na adoção de quaisquer medidas estatais distanciando-se das apreciações funcionalistas, burocráticas e meramente técnicas.

Behring (2009) alerta que o debate sobre o papel exercido pelas políticas sociais na sociedade pode recair em um viés estritamente descritivo, em que dados e estatísticas são privilegiados em detrimento dos aspectos qualitativo, político, histórico, econômico, social e cultural. Faz-se imperativo o afastamento da análise funcionalista, instrumental e técnica para contemplar as inter-relações existentes nas políticas sociais que são capazes de revelar as tensões políticas, econômicas e sociais que motivaram a formulação das mesmas. Uma análise técnica, por si só, despolitiza o debate e traz prejuízos para a compreensão das políticas, desde o seu desenho até a sua avaliação.

Neste contexto, a concepção de Estado se converte em uma premissa fundamental para o entendimento das políticas sociais. Bobbio (2001) qualifica duas teorias antagônicas para a compreensão do Estado diante do sistema social: a funcionalista, comprometida com a conservação da ordem social, e a marxista, envolvida com a proposta de ruptura e mudança social por meio da explicitação das contradições internas do capitalismo.

Em consonância com Marx e Engels (2009), o poder político do Estado serve, primordialmente, para legitimar e fazer perpetuar os interesses (domínio) da classe burguesa<sup>3</sup>. Considera-se que o Estado, assim como a sociedade e os seus distintos meios de regulação, é determinado pela produção e reprodução das condições da existência da vida material via divisão do trabalho, ideologia e apropriação da natureza, assumindo em cada época e sociedade um contorno peculiar. O Estado é resultante das diversas interações sociais e não uma entidade em si mesma.

Na teoria marxista a origem do Estado está associada à divisão do trabalho, que também gestou as classes sociais, e a conseqüente necessidade de monopolizar as funções que eram exercidas pela coletividade. Conforme Sell (2006) os instrumentos de regulação do Estado – normas jurídicas e as forças encarregadas de aplicar a lei, como a polícia e o exército – são acionados pelas classes dominantes sempre que a ordem social estiver ameaçada, revelando o caráter repressivo e tendencioso.

---

<sup>3</sup> Vale dizer que há controvérsias sobre o real posicionamento que seria defendido por Marx a respeito do Estado diante da evolução do capitalismo, uma vez que ele não se debruçou sistematicamente sobre o assunto. A teoria do Estado no marxismo foi desenvolvida por Engels (MEDICI, 2007). Sabe-se, contudo, que através da sua proposição comunista, com a superação da alienação e das classes, o Estado perderia a sua função e seria extinto.

Mandel (1977) endossa que com a criação do Estado, as funções governativas foram restritas à vigilância e ao controle da vida social sob os interesses da classe dominante. Em uma perspectiva marxista, o nascimento do Estado, antes de ser visto através da ideia amplamente divulgada da sua função conciliadora é relacionado à defesa dos privilégios capitalistas e à manutenção da ordem econômica, política e social. Marx criticava veementemente a ideia que traduz o Estado como o promotor do bem comum e dos interesses gerais da sociedade.

Gramsci (1999), ao tratar sobre o Estado, se apropria, revisa e refina o conceito marxiano relacionando-o à articulação dos interesses da sociedade civil à estrutura econômica. Para ele o domínio carecia de justificativas políticas e ideológicas capazes de convencer e justificar a subordinação, destarte o conceito de hegemonia – enquanto ferramenta que possibilita o consenso (ideologia unificadora) e valida os interesses da classe dirigente – deve consubstanciar a análise sobre o papel desempenhado pelo Estado na sociedade.

Gruppi (1978), apoiado no arcabouço teórico gramsciano, alerta para o fato de que o Estado é guiado pelas classes dominantes que detêm o poder de decisão, desmistificando, assim como Marx o fizera, uma suposta neutralidade estatal e escancarando a disputa de grupos de interesses (classes sociais) pelo poder. Sob esse prisma analítico pode-se associar as políticas sociais a concessões necessárias para a conservação dos interesses dominantes, segundo Ferreira e Espínola (2012, p. 54) “a manutenção da dominação pressupõe negociação, compromisso, renúncias por parte dos dirigentes que pretendem sua perpetuação, sendo necessário um atendimento e cuidado com demandas mínimas com intuito de sua preservação”.

Não obstante é válido repertoriar que historicamente, desconsiderando o ideário liberal, o Estado foi compelido a buscar alternativas capazes de minorar as desigualdades sociais, assegurar o bem-estar social e promover a proteção social dos indivíduos, notadamente daqueles considerados em situação de vulnerabilidade. Em que pesem distintos vieses interpretativos, avessos inclusive, percebe-se a busca constante em compreender qual o papel que o Estado deve exercer na sociedade e quais as intenções que estimulam à sociedade política a tomada de decisões (BEHRING, 2006).

### 1.1.1 As políticas sociais

Höfling (2001) compreende as políticas sociais como estratégias de compensação das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico que possibilitam a sustentação do capitalismo através do controle das classes sociais dependentes deslocadas do mundo produtivo e relaciona a sua gênese aos movimentos reivindicatórios da classe trabalhadora. Para Castro (2011) as políticas sociais significam a construção de mecanismos estatais influenciados pelos movimentos sociais e pela organização política com o intuito de proteger e promover. Já para Rua (1998) as políticas públicas, em linhas gerais, apóiam-se em uma relação de poder e são responsáveis pela gestão da conflitividade social, escamoteando as tensões e desconsiderando o uso da coerção para a resolução dos problemas sociais engendrados pelo capitalismo – resolução pacífica.

Consoante Souza (2006) não existe apenas uma definição para representar as políticas públicas, tal conceito deve ser inspirado em uma visão holística em que indivíduos, instituições, interações e ideologias sejam levadas em conta. Castro (2011), utilizando outros argumentos, mas em uma apreciação semelhante afirma que:

Não existe um padrão consensual de conjunto de políticas preestabelecido para se determinar o que seja uma política social. Para isso, é importante conhecer que opções foram escolhidas, por que foram selecionadas e quais caminhos trilhados no seu desenvolvimento, além da percepção de quais as consequências imediatas e o legado para o futuro (CASTRO, 2011, p. 70).

Preocupado em apreender a gênese e as transformações sofridas pelas políticas sociais ao longo do tempo, sob a luz da teoria política, Oliveira (1989) se debruçou sobre as literaturas disponíveis que versavam sobre a matéria e classificou algumas correntes interpretativas, que se distanciavam da análise normativa e/ou descritiva, a fim de compreender as políticas sociais em sua essência. O Quadro 01, a seguir, apresenta resumidamente as propostas e as críticas às correntes explicativas das políticas sociais.



**Quadro 1 – Correntes significativas na interpretação das políticas sociais**

Atributos	Marxismo estruturalista ou funcionalista	O elitismo	O pluralismo	Marxistas não estruturalistas contemporâneos
<b>Propostas</b>	Apropriação de algumas interpretações de Marx para explicar o advento das políticas sociais na sociedade capitalista contemporânea.	A partir dos estudos weberianos concebem as políticas sociais como medidas consensuais e neutras, formuladas por elites técnicas racionais.	As políticas sociais são desenhadas para atender a um mínimo social requerido por grupos de pressão – negociação para a manutenção do poder.	Situam a discussão sobre as políticas sociais na complexa relação entre o Estado e a sociedade civil.
<b>Críticas</b>	Esquematisação e simplificação da complexa realidade social; reduz as políticas sociais somente ao papel de reprodutoras do modo de produção. Os interesses de classe não são explicados adequadamente, mas constituem um ponto de partida analítico.	Privilegia a compreensão das políticas em lugar de explicá-las efetivamente, além de relacioná-las às necessidades mais óbvias e evidentes. Visão restritiva das políticas sociais.	Distancia-se da temática classista rejeitando a relação entre jogo político e interesse de classe. As políticas sociais seriam resultantes do atendimento das médias societárias.	Procura integrar e articular a contribuição de outras correntes à análise das políticas sociais, baseando-se em uma visão complexa e intrincada da atividade governamental.

Fonte: Elaboração própria a partir de Oliveira (1989)

Oliveira (1989) enfatiza que as correntes explicativas não são antagônicas entre si como aparentam, antes são complementares e integráveis, muito embora ele tenha elegido a “*Corrente marxista não estruturalista contemporânea*” como o viés interpretativo mais adequado para explicar a origem e o papel desempenhado pelas políticas sociais nas sociedades contemporâneas. Alega que a partir desta corrente, de sua síntese integradora, há a possibilidade do desenvolvimento de um referencial teórico abrangente que dê subsídios ao estudo de casos concretos de modo amplo, não restrito.

De um ângulo distinto Faria (2003) discute as vertentes analíticas que explicam a emergência das políticas públicas relacionando-as às ideias e ao conhecimento. Para ele o conhecimento é o articulador das ideias, dos dados e dos argumentos convertendo-se, então, na principal variável analítica explicativa e em uma alternativa mais inteligente do que os conflitos para a formulação de políticas.

[...] os estudos acerca da interação entre os atores estatais e privados no processo de produção das políticas públicas têm sofrido significativas reformulações. Uma grande variedade de pesquisas empíricas e de ensaios de natureza teórico-conceitual tem demonstrado a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como o pluralismo, o corporativismo, o marxismo, em suas várias derivações, de dar conta da diversificação e da complexificação desses processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores, como, por exemplo, organizações não-governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas (FARIA, 2003, p. 21).

Ao assumir essa postura o autor relega a outro plano as variáveis *poder* e *ideologia*, recorrentemente utilizadas no âmbito das Ciências Sociais, especialmente da Ciência Política, da Sociologia Política e da Economia Política, para elucidar sobre questões atinentes ao Estado e às transformações societárias.

Ora, por mais sofisticadas e hodiernas que sejam as políticas e por mais intrincadas que sejam as relações sociais, faz-se necessário levar em consideração o panorama político, social, econômico e cultural que engendrou a confecção da política, enquanto estratégia de intervenção governamental. Os distintos atores sociais existentes e aqueles que surgem ao longo do processo alinham-se necessariamente a interesses pré-concebidos que podem ter sofrido metamorfoses ao longo do tempo, mas que não se deslocaram da sua essência.

Não se pode olvidar que as políticas públicas sociais são gestadas a partir das características de cada Estado e sociedade, sendo que essas peculiaridades são únicas, intransferíveis e refletem o jogo de poder e de interesses, sejam daqueles que defendem o capital ou o trabalho, como também explicitam o nível de organização política. O Estado é o regulador das relações sociais e o mediador dos conflitos por excelência, no entanto está muito longe de ser neutro. Deste modo, nenhuma de suas medidas, inclusive as políticas sociais, está isenta de influências, nem se abreviam ao aspecto fenomênico, são, sobretudo, carregadas de intencionalidades.

Em se tratando de políticas sociais, outra contenda que se faz pertinente é sobre a articulação entre a política social e a política econômica. O senso comum usualmente dissocia tais políticas como se fossem opostas, conflitantes. Diógenes e Resende (2007, p. 04) alertam para o fato de que as políticas sociais não podem ser dissociadas das políticas econômicas, “como se não fossem instauradas e legitimadas no interior do Estado capitalista contemporâneo”, uma vez que elas se articulam e são interdependentes, logo não são autônomas.

Rojas (2005) apregoa a indissociabilidade entre as políticas sociais e as políticas econômicas, alegando que o bem-estar humano só poderá ser alcançado se houver uma articulação virtuosa entre elas. Para ele a existência de um modelo de desenvolvimento e de uma política econômica que produzam efeitos positivos é essencial para o sucesso da política social. Nesse sentido, afirma que a falta de sincronização entre tais políticas é danosa para a sociedade e responsável pelas dificuldades no combate à pobreza.

O impacto de uma política econômica obviamente se expande sobre as dimensões sociais, não se delimitando única e exclusivamente às variáveis econômicas. Assim uma política econômica que favoreça a criação de postos de trabalho, regule a inflação, assegure o poder de compra dos salários e atraia investimentos, por exemplo, influi favoravelmente na dimensão social, dilata e potencializa o poder de ação da política social. Por sua vez, uma política social também é capaz de afetar o aspecto econômico, já que ao proteger e (re)inserir os indivíduos e às famílias na dinâmica capitalista garante o potencial produtivo da sociedade e a estabilidade política e social necessárias para a consecução do crescimento econômico e do desenvolvimento em suas múltiplas dimensões.

## **1.2 Da lógica liberal ao ensejo da proteção social**

A origem do Estado Liberal é explicada a partir da luta dos burgueses contra a centralização excessiva do poder pelas grandes monarquias absolutistas (SELL, 2006). Apregoa-se e sustenta-se a ideia de que o poder político deve emergir da vontade dos cidadãos e o poder estatal deve ser tolhido ao máximo, justificando a sua existência apenas pela necessidade de garantia das liberdades fundamentais: vida, liberdade individual e propriedade. O liberalismo proclama que quanto menor for a interferência política estatal na vida particular e no mercado, maior será a liberdade dos indivíduos, mais consistente será a economia e mais garantida será a qualidade de vida e o bem-estar social de toda a população.

O economista Adam Smith, através da obra *A Riqueza das Nações*, 1776, sistematizou as bases do liberalismo econômico. Para ele o mercado deveria regular todas as relações sociais e seria responsável pela distribuição da riqueza entre todos os estratos sociais. Sob o lema do “*laissez faire, laissez aller, laissez passer*”<sup>4</sup> Smith (1988) defendia que a economia deveria ser guiada por leis próprias (naturais) e, portanto, não cabia ao Estado interferir. Os

---

<sup>4</sup> “deixai fazer, deixai ir, deixai passar”.

conceitos liberais eram fundamentados em sentimentos morais, no senso do dever, na teoria do contrato social e na ética do trabalho.

Apoiado na racionalidade Smith (1988) defendia que a livre concorrência (liberdade de comércio), a busca do interesse próprio e a divisão social do trabalho (a fragmentação pautada na habilidade) possibilitavam o desenvolvimento da economia e o progresso em todos os âmbitos. Para os liberais o mercado era autorregulável e contava com o dispositivo da “mão invisível”, responsável por corrigir desequilíbrios e desajustes que o sistema poderia sofrer, a fim de restaurar o equilíbrio econômico e, por sua vez, o social – a harmonia social.

Advogava também que a soma dos egoísmos individuais gerava um resultado salutar a todos, de tal modo que os trabalhadores preocupar-se-iam com os seus ganhos (salários ou outras rendas), as empresas com suas vendas e faturamentos (lucro) e desse modo alcançar-se-ia um nível ótimo de satisfação entre os níveis de emprego e de produto, atingindo um equilíbrio econômico e social. A partir da possibilidade de intercâmbio, oportunizada pela divisão do trabalho, haveria um aumento da capacidade produtiva (característica das sociedades abastadas), o que desencadearia um aumento da quantidade de trabalho.

O liberalismo era regulado na lógica do não intervencionismo – muito ajuda quem pouco atrapalha. Neste sentido, cabia ao Estado, tão somente, proteger o país, manter a ordem e garantir a oferta de serviços que seriam onerosos para os agentes econômicos. A intervenção só era aconselhável quando visava garantir as condições favoráveis à realização das trocas e resguardar o direito de escolha de cada indivíduo a partir dos seus próprios interesses, sem a intervenção de terceiros.

Deixa-se a cada qual, enquanto não violar as leis da justiça, perfeita liberdade de ir em busca de seus próprios interesses, a seu modo, e faça com que tanto seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categoria de pessoas. [...] Segundo o sistema da liberdade natural, ao soberano cabem apenas três deveres; três deveres, por certo, de grande relevância, mas simples e inteligíveis ao entendimento comum: primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata; e, terceiro, o dever de criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter, já que o lucro jamais poderia compensar o gasto de um indivíduo ou de um pequeno contingente de indivíduos, embora muitas vezes ele possa até compensar em maior grau o gasto de uma grande sociedade (SMITH, 1988, p. 243).

A compreensão do aparato teórico liberal induz a reflexões sobre as condições de vida daqueles que se encontravam em circunstâncias desfavoráveis no mercado e dos que estavam acometidos pela pobreza que diversas vezes e de modos distintos obstruía a participação no mercado de trabalho, seja por desqualificação ou por outras dificuldades de ingresso, ocasionando uma marginalização<sup>5</sup>. Cabe lembrar que para essa corrente teórica o Estado se encontrava isento de formular quaisquer políticas de proteção social. Era o mercado o regulador eficiente e eficaz das relações sociais.

A concepção tão propagada pelos teóricos liberais de que os benefícios e os esforços individuais conduziam ao benefício de todos passou a ser refutada ao se registrar o crescimento da pobreza e da desigualdade, ao mesmo tempo em que os capitais se consolidavam e se associavam formando grandes conglomerados, dificultando a competitividade e a participação no jogo do mercado daqueles que não possuíam cacife suficiente para entrar na disputa.

Outrossim, a lógica liberal era fortemente tendenciosa e socialmente injusta, uma vez que fortalecia progressivamente os que contavam com todas as ferramentas necessárias para haurir benefícios do sistema, e, por outro lado, dificultava o acesso a bens e serviços fundamentais para a manutenção e reprodução da vida daqueles que se encontravam em posição desfavorável – e até mesmo fora – do mercado, como também distanciava cada vez mais os que se localizavam na base da pirâmide de uma possível guinada social. O princípio de justiça social era relegado ao segundo plano, dada a crença da soberania do mercado enquanto único regulador.

A hegemonia política e a econômica liberal sufocaram e reprimiram todos os intentos humanistas, democratas e reformadores, até o momento em que o movimento operário ganhou corpo, se organizou e questionou incisivamente os seus princípios. Naquela ocasião, frente à explicitação da concentração da riqueza e da concorrência intercapitalista, ficou tácito que o bem de um (uns) jamais poderia representar o bem de todos (BEHRING, 2006).

Ademais, os limites do mercado foram definitivamente desnudados com o advento da Grande Depressão de 1929, consolidando a necessidade imperativa de um Estado interventor. A não intromissão estatal em assuntos ligados à atividade produtiva e às relações sociais passou a ser considerada danosa diante da crise então vivenciada que testemunhava o

---

<sup>5</sup> No capítulo seguinte discutem-se alguns aspectos da pobreza relacionando-os a premência de proteção social, bem como a sua ilação com o desenvolvimento.

alastramento do desemprego e agravamento das condições sociais, notadamente daqueles que em períodos anteriores já se encontravam em situações de vida precárias. Os argumentos liberais não se sustentavam mais. A tendência ao equilíbrio econômico do sistema, e consequentemente social, foi refutada.

O enfraquecimento do ideário liberal, em meados do século XX, reporta-se a duas ordens: *a empírica* representada pela crise de 1929, pela ameaça externa das economias socialistas, pela repressão e depressão da economia; e *a teórica* concebida pela crítica de Keynes ao liberalismo e a sua escancarada defesa à intervenção estatal. A não intervenção no mercado estava conduzindo o capitalismo à sua autodestruição (SELL, 2006).

Complementarmente Behring (2009) registra que a contestação às ideias liberais e aos seus corolários apoiou-se em processos políticos e econômicos diante do crescimento do movimento operário. A burguesia foi compelida a reconhecer direitos mais amplos de cidadania social e política, frente à intensificação da luta pela redução da jornada de trabalho e ao crescimento da social-democracia que desembocou no estabelecimento dos seguros sociais e da legislação de acidente de trabalho. Vale lembrar, também, que o fordismo ofereceu um maior poder coletivo aos trabalhadores que passaram a exigir acordos coletivos, direitos amplos e ganhos de produtividade.

Foi nessa conjuntura que Keynes lançou a sua obra *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, 1936, em que se opunha veementemente ao *mainstream* econômico – se afastando das teorias clássicas e neoclássicas. Ele inaugurou um novo modo de pensar a economia capitalista e a sociedade ao repreender os mecanismos ortodoxos, como a autorregulação, a tendência à estabilidade e o equilíbrio econômico.

Keynes (1996) tomando como cenário a Grande Depressão explicou as flutuações econômicas e o desemprego generalizado, evidenciando as falhas decorrentes do prosseguimento das premissas liberais. Em consonância com as suas conjecturas competia ao Estado encontrar formas de conter o desequilíbrio da economia. Sugeriu que a apatia estatal preconizada pelos liberais fosse substituída por intervenções capazes de impulsionar e promover o desenvolvimento econômico e social, haja vista que o mercado sozinho não seria capaz de promover e garantir a estabilidade, tampouco proteger a sociedade das crises.

O governo era visto como um agente econômico de importância singular diante da economia de mercado. Ele estava incumbido de aplicar vultosas remessas de capital na realização de investimentos para desencadear o efeito multiplicador na economia (aquecer a

economia) e, ao mesmo tempo, conceder linhas de crédito a baixo custo para atrair investimentos privados, aumentando o nível de emprego e garantindo o consumo. O investimento era condição necessária para o alcance do pleno emprego e a sua variação explicava a instabilidade.

Como o Estado deveria se responsabilizar em restabelecer o equilíbrio econômico, diante das crises estava habilitado a usar política fiscal, creditícia ou de gastos, investimentos ou inversões reais. Era a sua função estabelecer medidas econômicas e sociais para possibilitar a demanda efetiva (disponibilizar meios de pagamento e garantias de investimento), nem que para tanto fosse necessário contrair déficit público, com a finalidade e justificativa de controlar oscilações na economia (BEHRING, 2009).

Fonseca (2010) afiança que a crítica keynesiana ao liberalismo era embasada em uma razão prática, em um argumento pragmático, uma vez que aquela doutrina só funcionava na dimensão teórica, sendo impossível de ser reproduzida no mundo real. A economia jamais poderia funcionar bem à revelia da intervenção estatal. O liberalismo seria uma construção totalmente incompatível com o desenvolvimento do capitalismo do século XX.

Keynes (1996) atribuiu ao Estado à responsabilidade de conduzir o processo histórico da sociedade em se tratando de economia, política e bem-estar. Era partidário das reformas e acreditava que elas poderiam conduzir a melhoria das condições de vida, daí a sua relevância não só para a vertente econômica, mas também para a social (para as políticas sociais). Como afirma Fonseca (2010, p. 443): “De forma explícita ou não, adotava o pressuposto de buscar uma sociedade com menos disparidades sociais e mais humana, mas sem abrir mão da liberdade, dos direitos civis e políticos, da propriedade e do reconhecimento pelo esforço e pelo mérito”.

Ao propor um Estado interventor, através de um conjunto de medidas econômicas e sociais, com vistas à criação da demanda efetiva e alcance do pleno emprego, Keynes (1996), realçou o papel a ser desempenhado pelas políticas sociais enquanto mecanismos necessários para auxiliar na contenção das crises cíclicas do capitalismo e garantir o bem-estar social e econômico.

### **1.3 O Estado de Bem-Estar Social<sup>6</sup> e a sistematização das políticas públicas de cunho social**

---

<sup>6</sup> Utilizar-se-á aqui os termos Welfare State, Estado de Bem-Estar Social e Estado Providência como categorias sinônimas, como equivalentes.

Foi a partir dos efeitos danosos acarretados pela II Guerra Mundial que se tornou imperativo pensar em formas de governo, planos econômicos e programas sociais que possibilitassem a reconstrução das sociedades e patrocinassem, por sua vez, o desenvolvimento dos países que haviam sido carcomidos direta ou indiretamente pelas batalhas. Naquele contexto havia o reconhecimento de que era imperiosa a intervenção do Estado na economia e nas relações sociais. Tendo como pano de fundo o keynesianismo assistiu-se a sistematização das políticas sociais, através da construção de Estados de Bem-Estar Social e do estabelecimento de um novo pacto social que ligava Estado, mercado e família.

Convém inteirar, contudo, que o estabelecimento de medidas estatais enquanto ferramentas que garantem e possibilitam a proteção social teve como iniciativas genuínas o padrão de intervenção social inglês e o alemão. A Inglaterra contava com medidas de proteção à pobreza que remontam a 1601, mas que só foram regulamentadas através da promulgação da Lei dos Pobres em 1834. Na Alemanha, no fim do século XIX, observou-se o estabelecimento de seguros sociais com o intuito de proteger os trabalhadores e os seus familiares dos riscos sociais da inatividade, velhice e doença, distanciando a intervenção estatal do caráter residual.

A Lei dos Pobres regulava a assistência estatal através de critérios de elegibilidade, controlando, desse modo, o acesso e a demanda por benefícios. Ela preconizava uma aguda estigmatização apoiada em uma premissa moral sobre a pobreza: só fazia jus à assistência quem estivesse doente ou incapacitado para o trabalho. Lavinhas e Cobo (2009) afirmam que a Lei dos Pobres ainda inspira a confecção de políticas sociais focalizadas de combate à pobreza, dada a persistência da crença de que a concessão do benefício pode ser uma desculpa para a ociosidade.

O padrão de intervenção inglês, consolidado através do Plano Beveridge, tinha o intuito de proteger os indivíduos contra algumas contingências sociais e foi pautado na centralização do poder, no assistencialismo e na ordem e disciplinamento do trabalho (FIORI, 1997). Enquanto o padrão alemão, materializado no Plano Bismark, preocupava-se com o desenvolvimento do sistema de proteção social e com a integração dos trabalhadores no projeto nacionalista, sendo considerado por alguns teóricos como o protótipo do Welfare State, dada a sua proposta universal, não contratual e gratuita (GOMES, 2006).



Pois bem, feitas essas sucintas ponderações a respeito dos padrões de proteção social que antecederam o estabelecimento dos Estados de Bem-Estar Social, cabe aqui discutir alguns motivos do surgimento do Welfare State e a sua conceituação, a fim de apreender o processo de sistematização das políticas públicas sociais. Antes, porém, de adentrar essa discussão e alicerçando-se nos argumentos de Faria (2007), torna-se indispensável o esclarecimento de que os termos políticas sociais e Welfare State não devem ser utilizados como sinônimos, uma vez que o primeiro representa um conceito genérico, enquanto o último apresenta uma conotação histórica e institucional de política pública<sup>7</sup>.

Não se registra uma unanimidade explicativa para a emergência e o desenvolvimento do Estado Providência. A literatura internacional conta com distintas abordagens explicativas que se apropriam de diversos motivos, como por exemplo, econômicos, políticos e institucionais. Contudo, em que pese as divergências analíticas, sabe-se que o delineamento do Welfare State em cada sociedade ocorreu de forma ímpar, dada a singularidade de cada arquétipo social que é acurado por múltiplas interações e distintas dimensões. Esping-Andersen (1990) ventila que das diferentes combinações entre Estado, mercado e família são derivados distintos tipos de Welfare State – como será aqui discutido posteriormente.

Arretche (1995) noticia que o sistema de proteção social se institucionalizou no período pós-guerra e ganhou dimensões quase universais, cobrindo distintos riscos e assegurando direitos. Ela reconhece que a emergência e o desenvolvimento do Welfare State podem ser explicados por diferentes abordagens: i) causa econômica – o advento da industrialização, as transformações sociais, a vulnerabilidade e a exclusão social; ii) causa política – a expansão e a universalização da cidadania e a consignação dos direitos civis, políticos e sociais, a busca da democracia e da igualdade, os movimentos sindicais; iii) institucional – as políticas são formuladas a partir da estrutura e da capacidade estatal.

Sell (2006) relaciona o Estado de Bem-Estar Social às reformas postas em prática pelos social-democratas que intencionavam administrar o Estado em prol dos trabalhadores, via benefícios e proteção social<sup>8</sup>. A partir da social-democracia se propagou a ideia de que o

---

<sup>7</sup> O termo ganhou notoriedade no pós-guerra e reflete a intenção de atender aos interesses da coletividade através da implementação e financiamento estatal de programas e planos de ação na área social.

<sup>8</sup> Os social-democratas pregavam a relevância das políticas sociais sem desconsiderar a da socialização econômica. Acreditavam que por intermédio das reformas e das concessões de direitos os trabalhadores poderiam majorar o poder de barganha e concretizar alguns ideais socialistas (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Estado deve estimular a igualdade entre os indivíduos ressaltando veementemente o direito à cidadania<sup>9</sup>.

É preciso ventilar que para os marxistas as reformas sociais eram estabelecidas com o intuito de dispersar e ceifar possíveis tentativas de aglutinação sociopolítica contra o modo de produção capitalista – reformar e não romper. Contudo, ao conceder direitos sociais, as reformas conferiram inesperadamente poder aos trabalhadores. (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Para os estruturalistas, segundo Esping-Andersen (1990), o próprio sistema, com vistas à reprodução da sociedade e da economia, foi responsável pela modelagem do Estado Providência, uma vez que a sociedade industrial corroe os laços de solidariedade entre os indivíduos e desmantelou as instituições tradicionais. O estabelecimento de políticas sociais, nesse sentido, foi visto como um mecanismo que possibilitaria atender demandas sociais e reafirmar a centralização do poder via burocracia – o Estado deveria assumir o papel de promotor do bem-estar social.

A análise estruturalista estudada por Esping-Andersen (1990) é compatível com as explicações de cunho econômico centradas no advento da industrialização. Nessa mesma vertente interpretativa Faria (2007) diz que a industrialização provocou a perda da capacidade das instituições sociais tradicionais em suprirem as necessidades dos mais carentes, obstruindo e/ou desatando os nós de solidariedade então existentes. A outra face da industrialização – alastramento da vulnerabilidade social, desigualdade, pobreza e miséria – impeliu o Estado a adotar providências via políticas de proteção social.

Sob a lógica da industrialização o crescimento econômico era condição *sine qua non* para a ação redistributiva do Estado. Essa teoria desconsidera os aspectos ideológicos, sociais e culturais na emergência do Welfare State, explicando-a apenas como consequência do avanço da tecnologia e do aumento dos gastos sociais. Assim as políticas sociais refletiriam somente o grau de desenvolvimento econômico da população.

Adversamente, para os teóricos que comungam a abordagem institucional, o Welfare State surgiu para promover o elo entre a economia e as comunidades sociais através do desenho e implementação de políticas sociais, conferindo, nesse contexto, grande relevância

---

<sup>9</sup> O conceito de cidadania social foi delineado por Marshall (1967) e se fundamentava nos postulados de justiça e igualdade social, alicerçados não só nos direitos civis e políticos, como também nos direitos sociais. Inclusive, foi a partir dos direitos sociais que se consolidou a ideia do Estado de Bem-Estar Social.

ao papel desempenhado pelas instituições democráticas. Para os institucionalistas cabia ao governo a administração dos conflitos de distribuição entre as classes.

Ainda em conformidade com Esping-Andersen (1990), outra razão de se conceber o nascimento do Welfare State é baseada no papel que as classes sociais exercem na mudança e no equilíbrio do poder. Para essa corrente de pensamento a política parlamentar teria a capacidade de criar uma contra-hegemonia sobrepondo os interesses do capital. Partia-se do suposto que o Estado Providência não só aliviaria os males do capitalismo, mas também conferiria mais poder aos trabalhadores.

É interessante mencionar, consoante Gomes (2006), que as restrições econômicas, sociais e políticas do pós-guerra deixaram os capitalistas vulneráveis às pressões da classe trabalhadora, o que de certo modo explica o desenho de Estados de Bem-Estar Social nesse período.

O Welfare State preconiza o estabelecimento dos direitos sociais e a regulação do mercado via Estado – intervenção esta fortemente defendida após o choque da crise de 1929 e às ameaças de uma revolução socialista. A formulação de políticas sociais, nesse sentido, procura atenuar o ímpeto revolucionário e universalizar os direitos sociais (SELL, 2006).

Fiori (1997) elegeu como critério de classificação de um Estado de Bem-Estar Social a existência da continuidade das políticas públicas, diferenciando-o das distintas formas de proteção social que a antecederam, muito embora tenha reconhecido que o sistema reutilizou, em maior ou menor grau, algumas políticas dessas épocas, dando-lhes outras roupagens.

De outro modo, Briggs (2006) alega que só é possível classificar um Estado como Estado Providência quando há um reordenamento do poder estatal para garantir uma renda mínima aos indivíduos e famílias, independentemente das suas posses (renda do trabalho e propriedade), quando se registram a redução da insegurança e o fortalecimento das famílias e indivíduos para o enfrentamento de possíveis contingências sociais e quando é ofertado a todos – proposta universal – um conjunto de serviços públicos de alto padrão.

Inicialmente a conceituação do Estado de Bem-Estar Social foi fundamentada no nível de gastos, de despesas sociais do governo. O montante público despendido para o financiamento das políticas sociais era o indicador que permitiria classificar um Estado como de Bem-Estar Social ou não. Sob essa lógica tanto a incidência de fatores sociopolíticos, como as noções sociológicas poder, democracia e bem-estar eram escamoteadas, deslocando-se da noção e do compromisso com a cidadania social.

Havia também outra conceituação do Welfare State comumente difundida que consista na responsabilização do Estado em promover o bem-estar dos cidadãos, via institucionalização das políticas sociais. No entanto essa lente analítica não se apoiava em questionamentos sobre a abrangência, funcionalidade e papel do Estado Providência diante da complexidade das relações sociais.

Diante da ausência de uma definição bem estruturada e das distintas abordagens classificatórias Esping-Andersen (1990) enumerou algumas condições, a partir de diferentes tratamentos, para a categorização de um Estado de Bem-Estar Social, a saber: as atividades do Estado devem estar voltadas para as necessidades de bem-estar das famílias; as políticas sociais devem ser universais; deve haver a institucionalização ou o compromisso em promover o bem-estar social; conhecer e analisar as demandas dos agentes sociais que lutaram pelo Welfare State.

Tentando apreender o sentido do Estado Providência Gomes (2006, p. 203) alega que:

A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente.

Esping-Andersen (1990) também defendia que o estabelecimento de direitos sociais sem prever a vinculação obrigatória à situação de mercado, promovendo, desse modo, a desmercadorização das políticas sociais, era uma premissa fundamental para a classificação de um Estado como de Bem-Estar Social. Ademais, sua conceituação combinava as ações estatais com os papéis a serem desempenhados pelo mercado e pelas famílias na consecução da provisão social. A partir dessa combinação – Estado, mercado e família – seria possível equacionar os riscos sociais. Outro fator relevante em sua análise era a possibilidade de alteração do status social. As políticas sociais eram consideradas o reflexo de como foi resolvido o conflito distributivo, dada as reivindicações da classe trabalhadora.

Sob esse viés conceitual considera-se que a desmercadorização dos direitos aliada à emancipação dos indivíduos diminui a dependência em relação ao mercado, daí derivam-se as razões de terem sofrido oposição dos empregadores ao mesmo tempo em que eram tão desejadas pelos trabalhadores. Os direitos se desenvolveram de modos distintos ao longo do

tempo e é relevante observar as regras e as pré-condições para a sua fruição, a fim de avaliar o grau de desmercadorização que elas são capazes de promover.

Cabe mencionar ainda que os direitos sociais colaboraram com a desmercantilização da força de trabalho, uma vez que possibilitaram a sobrevivência do indivíduo independente da sua situação no mercado de trabalho. Para Zimmermann e Silva (2009, p. 346):

[...] Esping-Andersen (1990) inovou ao formular uma concepção mais ampla e “generosa” de se analisar as políticas sociais, isto é, concebê-las e estudá-las à luz das possibilidades de desmercantilização (*decommodification*) das relações sociais. Em outros termos, isso implica analisar as políticas sociais tendo como referência o grau de autonomia e independência que essas políticas conseguem garantir aos indivíduos e (ou) famílias de sobreviverem para além das relações do mercado.

A partir da identificação de algumas características semelhantes das experiências de Welfare State que estavam em curso foram feitas algumas tentativas de qualificação de tipologias pautadas em múltiplos critérios como financiamento, cobertura, tipos de benefícios e serviços sociais, papel das instituições, gasto público social – critério predominante em muitas análises –, dentre outras. Havia um interesse em agrupar as várias experiências a fim de apreender sobre o funcionamento e o alcance do sistema.

O sociólogo Esping-Andersen (1990) é o responsável pela tipologia mais propagada e bem aceita. Ao desenvolver o seu modelo teórico-conceitual, adotou o método comparativo e não se deixou influenciar unicamente pelo montante das despesas públicas na área social. A partir do estudo da combinação entre Estado, mercado e família, com vistas à provisão dos direitos sociais e delineamento de políticas sociais, do grau de desmercadorização e do potencial de emancipação social classificou três modelos de Welfare State: o Modelo Liberal, o Modelo Conservador e o Modelo Social Democrata. Outrossim, dada a complexidade das interações sociais, defendia a inexistência de regimes puros.

O Modelo Liberal focaliza as suas ações nos mais pobres, estigmatizando-os, restringe as reformas sociais e os direitos de cidadania. O Modelo Conservador concede direitos a partir da análise da classe, da contribuição e do status dos indivíduos, tendo um impacto diminuto na redistribuição e muita influência de instituições conservadoras como a igreja. Já o Modelo Social-democrata propõe a igualdade através da melhoria da qualidade de vida, da solidariedade e do estabelecimento de políticas desmercadorizantes e universais que visem à emancipação e a disponibilização de serviço social aliado ao trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1990).

O Quadro 2 apresenta sinteticamente as principais características aportadas pelos modelos teórico-conceituais elaborados por Esping-Andersen (1990), noticiando sobre os fundamentos adotados em cada tipologia.

**Quadro 2 – Principais características dos protótipos de políticas sociais**

Concepções	Liberais	Conservadores	Socialistas
Economia Política	Liberalismo	Conservadorismo Corporativismo	Estatismo
Objetivos e Valores	Capacidade de inserção no mercado, liberdade	Segurança, subsidiariedade, manutenção do status	Desmercantilização, igualdade e segurança social contra riscos
Central na produção da responsabilidade social	Mercado	Família	Estado
Grau de desmercantilização	Baixo	Médio	Máximo
Protótipos de países	EUA	Alemanha	Suécia

Fonte: Zimmermann e Silva (2009) / Modificado

A partir das informações constantes no Quadro 2, infere-se que o nível de proteção social distingue-se de maneira considerável entre os regimes. No Modelo Liberal é clara a centralidade conferida ao mercado e elevado o grau de mercantilização das políticas sociais. No Conservador é a família a responsável pela promoção do bem-estar e o grau de desmercantilização é médio, pois a regulação não se pauta nos direitos sociais, mas em pré-condições e regras. Já o Social-democrata registra o nível máximo de desmercadorização das políticas sociais, haja vista que apenas a condição de cidadão confere ao indivíduo o usufruto dos direitos sociais, nele o Estado configura-se enquanto o promotor do bem-estar coletivo.

Depreende-se da análise aqui feita que a materialização de programas sociais enquanto medidas primordiais do Estado Providência não só auxiliou na consolidação de uma nova visão e regulamentação das políticas sociais, como também estruturou uma nova forma de conceber o social diante da estrutura estatal. A partir dele procurou-se delinear medidas capazes de exercer um papel redistributivo com a finalidade de equacionar desigualdades e proteger os indivíduos e as famílias contra os riscos sociais. Nesse contexto as políticas sociais representam instrumentos valiosos para a manutenção de um padrão de vida digno que possibilita o exercício da cidadania e assegura o usufruto dos direitos sociais.

#### **1.4 As políticas sociais sob o signo neoliberal: seletividade e focalização**

Durante quase três décadas o Estado de Bem-Estar Social se expandiu e se consolidou em muitos países que ocupam o centro do capitalismo mundial, promovendo, então, a institucionalização da proteção social e a estabilização das políticas sociais. No entanto, no início da década de 1970 observou-se uma crise nas condições conjunturais que permitiram a solidificação do Estado Providência. Essa crise – estagnação no crescimento econômico, altas taxas de desemprego e de inflação – desencadeou profundos debates sobre o modo do Estado materializar a proteção social, muito embora essas discussões não tenham sido capazes de afetar a expansão real do Welfare State.

Para Behring (2009) a regulação do mercado e a dimensão social até então adotada começaram a se exaurir no final dos anos 1960, frente ao não alcance do pleno emprego e às dificuldades enfrentadas pelo capitalismo, notadamente as baixas taxas de crescimento, o aumento das dívidas públicas e privadas, os vultosos gastos sociais e a recessão econômica. Oportunamente as elites político-econômicas responsabilizaram o Estado e as suas medidas, entre elas as políticas sociais, pela crise atravessada.

No início dos anos 1970 o capitalismo sofreu uma nova metamorfose assinalada pela desregulação da concorrência intercapitalista e por alterações significativas nos padrões tecnológicos que ocasionaram a informatização do sistema produtivo. Registraram-se também novas configurações representadas pela mundialização e pela financeirização dos mercados. Ante essa nova lógica, as formas de regulação praticadas pelo Estado, a partir da influência keynesiana, foram consideradas inadequadas e descartadas por limitarem o poder de ação dos agentes econômicos e endividarem o Estado através de déficits públicos.

Veiculou-se a ideia de que o Estado interventor não dava conta das diferentes variáveis que deveriam ser levadas em cômputo em uma economia de mercado, desse modo operava com ineficiência e restringia a liberdade econômica e política impedindo a realização dos interesses capitalistas e o desenvolvimento socioeconômico. A crise financeira vivenciada era atrelada primordialmente a elevação dos gastos sociais do Estado.

Naquele período baixas taxas de crescimento econômico foram registradas, o que obstruiu a consecução do tão almejado pleno emprego. Além disso, as inovações tecnológicas trouxeram novas formas de trabalho desvinculadas dos padrões e da legislação até então

existentes. Reúnem-se também às mudanças a perda de centralidade da indústria, enquanto setor produtivo preponderante, e a inserção da lógica transnacional e global que, por sua vez, fragilizaram os acordos firmados entre capitalistas e trabalhadores, comprometeram as bases da sociedade salarial e tornaram vulneráveis os regimes democráticos (POCHMANN, 2004).

Diante do esgotamento do ideário keynesiano e da sua incapacidade de reativar a economia, dada a crise econômica, delegou-se ao capital financeiro a incumbência de patrocinar o crescimento. Assistiu-se a retomada de argumentos e práticas liberais como alternativas para o enfrentamento da crise, culminando na assunção de artifícios neoliberais. Uma clara reação teórica e política ao keynesianismo e ao Welfare State, diante da crítica atribuída à força dos sindicatos, à pressão sobre os salários e aos gastos sociais do Estado, que limitavam os lucros dos capitalistas e eram culpadas pelos altos índices de inflação.

Diante de um cenário que preconizava a flexibilização do trabalho (que trazia em seu bojo o recrudescimento das desigualdades), a desregulamentação e a liberdade de comércio, era natural que se registrasse o aumento da demanda por proteção social. Os gastos com os benefícios sociais supostamente colocariam em xeque os fundamentos das políticas sociais, frente à diminuição da arrecadação do Estado, ao desemprego estrutural e, por conseguinte, ao aumento ascendente do número de beneficiários.

Draibe e Henrique (1988) aventam que com a falta de crescimento econômico e com a crise fiscal do Estado observou-se um distanciamento entre as políticas econômicas e as sociais, uma vez que crescer com proteção e inclusão social não era mais a meta estipulada. O mercado voltou a ganhar musculatura ao mesmo tempo em que houve o enfraquecimento do papel exercido pelo Estado. Para eles é preciso lembrar que a expansão do Welfare State ocorreu em um período de crescimento econômico em que as políticas sociais e as políticas econômicas eram conjugadas com vistas ao aumento da produção, da demanda efetiva, do desenvolvimento econômico, da amenização dos conflitos, do exercício dos direitos sociais e do bem-estar social.

Com a ascensão do neoliberalismo, com todas as suas características pungentes e lideradas pela famigerada soberania do mercado, disseminou-se a ideia de que o Estado intervencionista estava em crise. Pretendia-se, na verdade, reduzir o tamanho do Estado em todas as dimensões possíveis, através de uma espécie de *flash back* ao padrão econômico da sociedade pré-industrial, logicamente readaptado às condições contemporâneas. Para Freitas (2009) o neoliberalismo trazia à pauta de discussão a remodelagem do Estado e a redefinição



ideológica da organização social, que implicavam em prejuízos às políticas e aos direitos sociais, notadamente ao enfoque redistributivo.

Em conformidade com Teixeira (2007) o ideário neoliberal recompôs a ideologia da classe dominante e trouxe transformações incisivas no modo de concepção do Estado, do mercado e da sociedade, que significaram danos, notadamente, de cunho social. As práticas neoliberais transmutaram os problemas sociais em assuntos privados e co-responsabilizaram outros setores e esferas para o enfrentamento destes. Havia um claro desvio (fuga) das responsabilidades do Estado e uma tentativa escancarada de esvaziamento do caráter público e universal na execução das políticas sociais.

A ascensão do neoliberalismo como um novo modelo de desenvolvimento político, econômico e social ocasionou a retomada da crença de que as liberdades individuais devem ser mantidas e que o mercado, por si só, é capaz de aperfeiçoar os interesses coletivos, regular a riqueza e a renda. O Estado minimizado e as suas responsabilidades (gestão, proteção) são, em parte, transferidas para a esfera privada gerando uma relação direta mercado-sociedade. O modelo de subsidiariedade é adotado, deixando o auxílio estatal em última instância e quando esse é requerido não vem acompanhado nem de autonomia, nem de segurança (FROTA, 2012).

Os teóricos neoliberais propunham e intencionavam alcançar uma série de medidas para recuperar o fôlego do modo de produção capitalista. No mundo das ideias era disseminado um receituário cujo prosseguimento seria funcional para o alcance de uma economia mais forte, que na concepção deles, possibilitaria o bem-estar individual e coletivo. Era reluzente o incômodo que a proteção social preconizada pelo Welfare State causava.

[...] a fórmula neoliberal para sair da crise pode ser resumida em algumas proposições básicas: 1) um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; 2) um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; 3) a busca da estabilidade monetária como meta suprema; 4) uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa *natural* de desemprego; 5) uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; e 6) o desmonte dos direitos sociais, implicando na quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto político do período anterior (BEHRING, 2006, p. 24-25).

Para Fiori (1997) as reformas neoliberais apregoaram a (re)mercantilização dos direitos sociais, a fragilização dos sindicatos, a desregulamentação do mercado de trabalho e a privatização dos serviços sociais. Essas medidas foram colocadas em prática num período em

que a esquerda estava fragilizada e ocasionaram cortes expressivos em benefícios e programas, fazendo emergir, mais uma vez, a lógica dos mínimos sociais e isentando o Estado de uma proteção efetiva.

Numa linha divergente Esping-Andersen (1995) alega que apesar das novas configurações e da crise econômica, não foram registradas reduções nos Welfare States. As transformações sociais, econômicas e políticas que emergiram com o advento da globalização compeliram teóricos do Estado de Bem-Estar Social a pensar em estratégias que pudessem aliar trabalho, benefícios e financiamento, não permitindo, desse modo, que a proteção fosse prejudicada pela transformação que o capitalismo passara.

Na mesma acepção Zimmermann e Alves (2009) afirmam que a propalada crise do Estado de Bem-Estar Social não passa de um constructo neoliberal, de um ataque explícito à proteção social preconizada pelo Welfare State diante da corrosão na acumulação capitalista ocasionada pela crise econômica. Os autores taxam a suposta crise como um mito, uma vez que, mesmo com a crise financeira, houve continuidade e expansão dos investimentos. Segundo eles:

Em oposição aos ideais liberais de redução dos gastos sociais, percebe-se atualmente que os governos dos países desenvolvidos continuam ampliando seus gastos sociais ao invés de limitá-los ou reduzi-los. Apesar dos questionamentos referentes ao Welfare State e das supostas crises nos orçamentos sociais, os gastos sociais continuam a aumentar em termos reais e percentuais. No ano de 2000, os gastos com políticas sociais na Europa somavam 26,9% do PIB, aumentando em 28% do PIB em 2003 (ZIMMERMANN; ALVES, 2009, p. 230).

Os autores refutam empiricamente o mito sobre o enfraquecimento do sistema ao comparar a evolução dos gastos sociais de alguns países europeus entre 1970 e 2003. Para eles a crise financeira expandiu e intensificou a necessidade de negociação com a classe trabalhadora, o que vilipendiou a orientação neoliberal de redução dos gastos sociais. Aparentam, ainda, via apresentação de dados, que o Estado Providência é eficaz no combate às desigualdades sociais e à pobreza e que o sistema se mantém solidamente em todas as nações avançadas e modernas, apesar dos ataques detratores, que nada mais são do que ideológicos.

O neoliberalismo atribuía a crise econômica à participação constante do Estado na economia e ao poder de barganha adquirido pelos trabalhadores, através dos movimentos sociais, que maculavam as bases de acumulação capitalista. O Estado mais uma vez foi colocado de escanteio e o mercado assumiu a centralidade no delineamento das relações

econômicas, sociais e políticas. Dessa vez sob a regência e a hegemonia dos interesses do capital financeiro e especulativo.

É interessante mencionar que a ideologia neoliberal, ao reinserir e destacar o papel a ser desempenhado pelo mercado, transferiu em grande parte as responsabilidades que foram assumidas pelo Estado na promoção e no provimento da proteção social. Nesse ínterim, é comum observar argumentos centrados na responsabilização do indivíduo pela sua não inserção no mercado de trabalho ou pelas más condições de vida a que está sujeito. Nota-se a prática e propagação de uma espécie de culpabilização individual que mascara e ao mesmo tempo explicita a ideologia neoliberal.

Milton Friedman (1983), teórico que auxiliou na consolidação do ideário neoliberal, afirmava que os programas sociais estatais poderiam entravar os interesses e as liberdades individuais, ao inibir a atividade e a concorrência privadas. Para ele a liberdade individual deveria ser preservada acima de tudo. Não cabia ao Estado interferir nem no mercado, nem em suas forças reguladoras.

Os neoliberais circunscrevem o papel do governo à compatibilização entre as liberdades de escolha individuais aos interesses da coletividade. Essa deve ser uma entre as poucas funções a serem desempenhadas pelo governo. O Estado deve ser mínimo e deve atuar de maneira neutra, somente para garantir os livres-arbítrios particulares.

A existência de um mercado livre não elimina, evidentemente, a necessidade de um governo. Ao contrário, um governo é essencial para a determinação das “regras do jogo” e um árbitro para interpretar e pôr em vigor as regras estabelecidas. O que o mercado faz é reduzir sensivelmente o número de questões que devem ser decididas por meios políticos - e, por isso, minimizar a extensão em que o governo tem que participar diretamente do jogo. O aspecto característico da ação política é o de exigir ou reforçar uma conformidade substancial. A grande vantagem do mercado, de outro lado, é a de permitir uma grande diversidade, significando, em termos políticos, um sistema de representação proporcional (FRIEDMAN, 1983, p. 23).

De acordo com os princípios neoliberais o mercado deve orientar todas as ações e o Estado, por ser menos eficiente e eficaz, carece ser reduzido ao máximo. As ações estatais devem ser restritas ao assistencialismo de caráter complementar à iniciativa privada, sendo que os pobres só devem ser auxiliados quando estritamente necessário. O novo estatuto teórico vigente desgastou as políticas sociais, deslocando-as do campo dos direitos, comprometendo a universalidade e situando-as na área do assistencialismo (DRAIBE, 1993).

Ademais, consoante Rojas (2005), as políticas sociais sob o signo neoliberal refletem mais os interesses internacionais do que os nacionais, uma vez que os organismos financeiros internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – condicionam a concessão de crédito e assessoria aos países para a reestruturação econômica e social, somente a propósito da garantia do cumprimento de recomendações técnicas para a instrumentalização das políticas sociais<sup>10</sup>. A ideia é direcionar essas políticas àqueles mais necessitados, notadamente em situação de pobreza e miséria, legitimando, desse modo, o caráter assistencial e compensatório frente às políticas de ajuste estrutural econômico.

Perante a regência do ideário neoliberal, como já citado, pulverizou-se a ideia de desmantelamento do caráter universal das políticas sociais, pautado na cidadania social, nos direitos sociais e na responsabilidade estatal em proteger e prover. Sob a alegação de redução dos gastos e focalização nos mais necessitados, o Estado era compelido a assumir um papel residual na provisão do bem-estar social. Este só deveria ser acionado quando o mercado não estivesse em condições de fazê-lo eficazmente. O que necessariamente não foi apurado nas sociedades modernas em que o Welfare State se manteve e se expandiu.

Com o ajuste estrutural neoliberal as novas políticas sociais desenhadas, em especial nos países em desenvolvimento, foram reconfiguradas e passaram a se caracterizar pela focalização, no lugar da universalidade, pela compensação, no lugar da promoção, pelo individualismo e particularismo clientelista como substituto do exercício do direito coletivo e pelo combate à pobreza extrema no lugar do desenvolvimento social. As políticas sociais assumem um caráter paliativo e de compensação diante dos danos causados pelo ajuste e estabilização macroeconômica (ROJAS, 2005).

Draibe (1993), estudando a ilação entre neoliberalismo e políticas sociais, explicou os porquês das novas características assumidas pelas políticas sociais. A *descentralização* tinha o intuito de aproximar a gestão dos problemas e aumentar a eficiência e a eficácia do gasto público, a *focalização* pregava a proteção exclusiva a grupos específicos escolhidos conforme a maior necessidade e urgência (caráter residual) e a *privatização* consistia no deslocamento

---

<sup>10</sup> A formulação de políticas sociais pelos organismos financeiros internacionais não se atentam para as especificidades da realidade local, nem para o jogo de poder que comumente gestam tais políticas. A partir de formulações genéricas se estabelecem políticas que, muitas vezes, se tornam inadequadas para o alcance do objetivo proposto diante dos aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais da sociedade em questão. Sob essa lógica, se há discordâncias entre a realidade e a teoria, cabe a primeira se adequar à última. (ROJAS, 2005).

da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo com a finalidade de aliviar a crise fiscal.

Tendo em vista a restrição dos gastos sociais e a consequente preservação do equilíbrio financeiro do setor público, o receituário neoliberal delineou, a partir dos princípios de *seletividade* e *focalização* das políticas sociais, os programas sociais de renda mínima. A partir da transferência direta de recursos em dinheiro em substituição a um conjunto de bens e serviços sociais, o Estado ofertava aos desfavorecidos certo grau de segurança social de caráter complementar àquilo que não foi possível ser adquirido via mercado, família ou comunidade (DRAIBE, 1993).

Para Draibe (1993) a concessão de dinheiro em espécie facultava as famílias à escolha dos bens e serviços sociais que estariam dispostas a consumir no mercado. A autora chama a atenção para o fato de que a proposição da renda mínima não se limitava ao modelo neoliberal de reestruturação institucional das políticas sociais, já que fora defendida por setores que se enquadram nos ideários socialistas ou pós-social-democratas. A primeira trata do máximo que deve ser provido pelo Estado, para não desestimular o trabalho, e a segunda do mínimo que deveria ser repassado para garantir a cidadania.

Kerstenetzky (2006) pondera que contemporaneamente a noção prévia de justiça social é quem determina o caráter universal ou focalizado da política social, muito embora as duas modalidades possam atuar como complementares, já que são métodos alternativos. A autora não comunga da argumentação que taxa as políticas focalizadas como residuais e as universais como garantidoras dos direitos sociais, antes é preciso que se leve em conta a eficiência relativa que os diferentes graus podem conceder.

Adversamente Draibe (1993, p. 98) afirma que:

No que diz respeito às concepções de justiça social, sem dúvida aí se localizou um dos dilemas mais importantes que tem desafiado os formuladores de políticas. Passaram-se a confrontar, de um lado, a forte tradição universalista, concebendo direitos inalienáveis do cidadão à educação, à saúde, à habitação, à previdência e assistência social garantidos principalmente pelo Estado provedor e, de outro, o receituário neoliberal, concebido segundo aqueles princípios de *seletividade* e *focalização* das ações públicas sobre os segmentos mais necessitados da população, de ruptura de compromissos com gratuidade e de privatização dos serviços destinados às camadas mais aquinhoadas da população.

Rojas (2005) afirma que a focalização nos mais necessitados é uma estratégia salutar, mas não deve ser a única ferramenta de superação da pobreza. Para ele outros desafios como o

desemprego, o subemprego, a informalidade, a desigualdade social e de gênero e a insegurança devem ser enfrentados. Já para Draibe (1993) as políticas sociais focalizadas podem levar à precarização da proteção e à estigmatização dos beneficiários, contudo alerta que as políticas universais podem trazer problemas relacionados a distorções e a apropriação indevida de benefícios.

O Quadro 3 ilustra resumidamente as alterações sofridas nas políticas sociais sob a influência do neoliberalismo.

**Quadro 3 – Aspectos comparativos das políticas sociais**

Conceito	Estado Interventor	Estado Neoliberal
Fundamento econômico	Keynesianismo/fordismo	Padrão de acumulação flexível
Lógica	O Estado não só estabelece as regras para a atividade econômica, como também as prioridades e as preferências para a estrutura e o desenvolvimento econômico e social	Enfraquecimento do poder econômico do Estado e fortalecimento dos capitais privados, liberalização e desregulação das economias nacionais, disciplina fiscal dos governos, após a redução dos subsídios e do gasto público destinados às políticas sociais
Visão	As políticas sociais são encaradas como investimentos	As políticas sociais são encaradas como gastos
Abrangência	Políticas universais	Políticas focalizadas com atenção exclusiva aos mais pobres
Gestão	Estado	Mercado, sociedade e Estado
Operacionalização	Centralizadas no Governo Federal	Descentralizada no âmbito dos governos locais e municipais
Base da proteção	Direitos sociais	Direitos individuais
Função	Possibilitar o bem-estar geral	Assistir e compensar
Avaliação da política	Ausente	Constante e sujeita aos parâmetros das instâncias estatais e internacionais

Fonte: Rojas (2005) / Modificado

Não se pode perder de vista que as políticas sociais foram compelidas pelo neoliberalismo a compensar os efeitos negativos do ajuste macroeconômico, contudo o

prosseguimento das suas metas não foi suficiente para garantir uma melhoria das condições de vida da população acometida pela pobreza, nem tampouco alcançar o desenvolvimento econômico e o bem-estar social.

Bresser-Pereira (2009) expõe que o Estado e o mercado são instituições complementares, logo o espezinhamento estatal patrocinado pelas políticas neoliberais acarretou também em uma punição para o mercado. Para ele a liberalização foi uma reação radical e corrosiva às distorções ocasionadas pela excessiva intervenção do Estado na economia. O neoliberalismo não significa um efeito cíclico, mas a perversão do capitalismo e o abandono de uma formatação de Estado e mercado que deu certo e permitiu aliar desenvolvimento e bem-estar social.

O predomínio do capital especulativo sobre o produtivo, a crise da democracia, a lógica economicista, autoritária e tecnocrática, o individualismo, o consumismo e o pensamento uniforme são algumas entre as estratégias neoliberais praticadas nas últimas décadas. Apesar desse contexto, vale lembrar que o estabelecimento de políticas sociais também se fundamenta na disputa de poder entre as classes. Desse modo, entende-se o porquê de apesar da propagação da soberania do mercado o Estado ainda se vê obrigado, mesmo residualmente, a desenhar políticas sociais.

*As políticas sociais são concessões/conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe. Portanto, os ciclos econômicos, que não se definem por qualquer movimento natural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões ético-políticas e econômicas de homens de carne e osso, balizam as possibilidades e limites da política social. (BEHRING, 2009, p. 19).*

Sob o signo neoliberal as políticas públicas sociais, a partir de então delineadas, perderam o seu caráter universalista para adotarem os princípios da seletividade e da focalização. As políticas sociais implementadas giraram em torno da assistencialização, a despeito do reconhecimento dos direitos sociais e da cidadania que estimularam, em um período anterior, a formulação de políticas universais. Com a orientação para a restrição dos gastos sociais, dada a crença da eficiência do mercado na provisão social, a proteção foi direcionada especificamente aos que se encontravam em péssimas condições de vida. Vale dizer que nos Estados em que o Welfare State já estava consolidado a orientação para a redução dos gastos sociais surtiu efeito nulo.

Já na periferia do capitalismo, diante de iniquidades históricas e estruturais, os novos moldes assumidos pelas políticas sociais, perante o ideário neoliberal e a sua recomendação de focalização e seletividade, foram responsáveis pela formulação dos programas de transferências condicionadas de renda enquanto formas contemporâneas de enfrentamento à pobreza e às desigualdades. Uma reflexão sobre essas experiências na América Latina será feita no capítulo seguinte.

Em síntese, pode-se afirmar que a formulação e a implementação das políticas sociais em um determinado período de tempo e em dada sociedade dão pistas de como foi resolvido, ou de como se tentou resolver, os conflitos distributivos e de como é vista a questão social diante dos interesses econômicos.

Seria ingênua a assertiva que atribuisse às políticas sociais ao papel de, tão somente, atenuar os males do capitalismo e permitir a realização dos interesses da classe dominante. Não se nega aqui essa importante função também desempenhada pelas políticas – gerenciamento das mazelas sociais e obstrução de ímpetos revolucionários. Entretanto, ao mesmo tempo, faz-se preciso levar em conta que as políticas sociais refletem a luta da classe trabalhadora pelo alargamento das responsabilidades estatais com vistas à ampliação da cidadania e a garantia dos direitos.

Acredita-se, de igual modo, que a mobilização social é imprescindível para o delineamento de programas sociais que minorem e/ou compensem as desigualdades e a pobreza diuturnamente produzidas e reproduzidas pelo sistema capitalista, que é excludente e concentrador.

Ante esse ângulo analítico considera-se que as políticas sociais, quando universais e emancipatórias, podem se converter em ferramentas indispensáveis da luta contra-hegemônica da classe trabalhadora, ao possibilitar que o excedente do capital seja convertido e transferido em forma de benefícios e serviços sociais, expandindo as garantias, os direitos sociais e a cidadania.



## **2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS DE RENDA NA AMÉRICA LATINA: mitigação, superação ou adaptação as condições de pobreza?**

A presente seção tem o intuito de discutir o papel desempenhado pelos programas de transferências condicionadas de renda enquanto principais políticas sociais de enfrentamento à pobreza na América Latina.

O estabelecimento de uma renda monetária para auxiliar às famílias em situação de pobreza e miséria, associado ao cumprimento de condicionalidades, nas áreas de saúde e educação revela a intenção de se reprimir as causas destas com vistas ao impedimento de sua reprodução. Porém, ressoam discussões ligadas ao efeito, à eficácia e a saliência destes programas no longo prazo, conduzindo aos seguintes questionamentos: esses programas são um lenitivo, um meio de ajustamento ou uma possibilidade para o ultraje da pobreza?

Inicialmente são estabelecidas abreviadas considerações acerca da trajetória do desenvolvimento regional e sua interface com o panorama socioeconômico. Reconhece-se que a América Latina apresenta níveis acentuados de pobreza e desigualdade, fator que dificultou e dificulta a consecução do famigerado desenvolvimento. Com a finalidade de caracterizar a pobreza na região latino-americana são utilizados os dados estatísticos elaborados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Posteriormente aborda-se a gênese dos programas de transferências condicionadas de renda e a ideia de que eles são mecanismos capazes de darem resposta, positiva ou negativa, ao problema da pobreza. Vale ressaltar que a discussão proposta se baseia em uma análise generalizada dos programas de transferências monetárias implementados na região latino-americana. Para tanto o debate se guia a partir das contribuições de autores que avaliam os traços em comum de tal política social.

### **2.1 Desenvolvimento e pobreza: o cenário latino-americano**

Quando se coloca em pauta os desafios para o desenvolvimento da América Latina frente às dificuldades sociais, econômicas e políticas que assinalam os países que compõem essa região, seja, por exemplo, pelos gargalos que obstruem o alcance de um crescimento econômico expressivo e sustentado, pela concentração de renda alarmante, pelos altos índices

de pobreza e desigualdade, pelo deficiente desempenho educacional e/ou pela falta de cobertura total dos serviços de saúde, os relatos historiográficos permitem afirmar que há uma espécie de convergência analítica – em que pese diferentes correntes teóricas e ideológicas.

Há tempos em que se observa e se aplica múltiplas teorias explicativas sobre o atraso dos/nos países da América Latina e propostas, medidas de superação do mesmo. Muitas tentativas foram feitas, diferentes políticas econômicas e variadas políticas sociais sob distintas orientações e influências foram colocados em prática com o intuito de dar robustez a região e melhorar os índices socioeconômicos e a qualidade de vida da sua população. Registra-se a busca incessante pelo equilíbrio macroeconômico, pelo fortalecimento regional, pela minoração dos problemas sociais – e, até mesmo, tentativas de equacioná-los.

No cenário socioeconômico ainda é possível observar que a América Latina, ao longo do tempo, conseguiu superar a posição de região “aquém” da economia global, inserindo-se na dinâmica econômica mundial, conforme afirmam Nascimento e Reis (2009, p. 184):

Desconsiderando-se qualquer postura ideológica, é inequívoco que a região vem avançando rumo a uma inserção em um contexto econômico globalizado. Esse avanço é permeado por marchas e contramarchas, que podem ser explicadas ora pelas fragilidades internas, ora pelas vulnerabilidades políticas e econômicas da região, frente a uma concorrência mundial cada vez mais acirrada.

A participação ascendente da região no circuito econômico mundializado é comumente explicada pela passagem do modelo econômico agrário-exportador para o industrializante. O efeito da bifurcação entre o agronegócio e a chamada agricultura familiar dá a ideia de “abandono” da tão propagada e reproduzida vocação agrícola desses países como atividade econômica hegemônica e central – que, diga-se de passagem, fora muito útil e conveniente para a circulação e escoamento de mercadorias para o mercado europeu no esquema de exportação de matérias-primas e importação de manufaturados e industrializados – teria aumentado a competitividade na arena global.

Nessa perspectiva e com o passar do tempo a mão-de-obra latino-americana foi se deslocando e desconcentrando das atividades ligadas à exploração dos recursos da natureza (setor primário) para se intensificar no setor de serviços (terciário). Isso ratifica a mudança de paradigma da atividade econômica e do próprio mercado de trabalho dos países dessa região, em consonância com as novas demandas impostas pela globalização que incitavam o

desenvolvimento do mercado de serviços com vistas à potencialização das transações comerciais. Tal informação pode ser evidenciada na Tabela 1.

**Tabela 1 – Estrutura da população ocupada por setor de atividade econômica, América Latina, 2010 (%)**

Países	Agricultura	Indústria	Serviços
Argentina	1,3	23,2	75,5
Brasil*	16,5	22,3	61,2
Chile*	11,4	21,8	65,7
Colômbia	18,1	19,9	62,0
Costa Rica	15,0	19,5	65,6
Equador	27,6	18,8	53,6
El Salvador	21,2	21,2	57,5
Honduras	36,2	19,0	44,8
México	13,3	25,2	61,5
Panamá	17,4	18,7	63,9
Paraguai	25,6	19,2	55,2
Peru	31,1	16,6	52,3
República Dominicana	14,4	18,1	67,4
Uruguai	9,8	21,6	68,6
Venezuela	8,7	22,1	69,2

Fonte: Cepal (2011)/Adaptado

\*Os percentuais correspondem ao ano de 2009.

Chama a atenção à tese da deterioração dos termos de troca desenvolvida pelos economistas cepalinos Prebisch e Singer com a finalidade de explicar os problemas oriundos do subdesenvolvimento da região em face da industrialização tardia. Em conformidade com essa teoria a condição de dependência dos países latinos era reproduzida e renovada com o intercâmbio comercial, dada a baixa valorização dos seus produtos no mercado internacional, reflexo da pouca capacidade competitiva que tais países possuíam diante dos seus concorrentes (COUTO, 2007). A dependência também era acompanhada de subordinação aos interesses dos países mais abastados que gozavam de economias mais estruturadas, maculando, desse modo, os projetos de desenvolvimento regional e aprofundando a relação de subalternidade da periferia em relação ao centro.

Sob outro prisma analítico Chesnais (1998) compreende a integração, seja entre países ou regiões, como um mecanismo de propagação do ideário neoliberal cuja orientação é sucumbir todo e qualquer protecionismo com vistas à proliferação da mundialização

financeira. Alinham-se a esse perspectivismo os argumentos apresentados por Costa Lima (2009) que mostram e ratificam a dependência dos países da América Latina aos interesses do capital internacional e de suas intempéries, além de elucidar que as raias territoriais são maleáveis e convenientes àqueles que detêm o poder econômico.

Os países latino-americanos ao se industrializarem procuraram diversificar os seus portfólios produtivos com vistas à expansão do produto, às possibilidades de comercialização e ao ganho de divisas. Muitos alimentaram a crença e a esperança de que a industrialização era condição *sine qua non* para o alcance do crescimento e desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, superação dos problemas sociais da região— fato que não foi apurado.

É pertinente ressaltar que a industrialização na região não foi feita de modo invariável e uniforme, tampouco concomitante, sendo registrado, em muitos países, o agravamento das condições de pobreza e desigualdade, dada a reestruturação do mercado de trabalho, a falta de mão-de-obra qualificada para assumir os novos postos e atender as novas demandas laborais, o êxodo rural e o conseqüente inchaço urbano, o declínio dos salários e do seu poder de compra e a falta de estruturação das cidades para a expansão da oferta de serviços, relegando muitas famílias e indivíduos a própria sorte.

Somam-se a isso os obstáculos internos e específicos – que entravam o crescimento sustentado – e a dependência histórica da região em relação às nações que detêm o poder econômico e conseqüentemente político. Em que pese as controvérsias, isso tem sido reforçado pela Teoria da Dependência desenvolvida pelos intelectuais cepalinos para elucidar sobre as estratégias do desenvolvimento capitalista enquanto mecanismo reprodutor das desigualdades, uma vez que o bom desempenho dos países centrais implicava na reprodução das disparidades e encurralamento das economias periféricas (BRESSER-PEREIRA, 2010).

A partir dessa linha de raciocínio compreende-se que os países latino-americanos por estarem, em linhas gerais, integrados à dinâmica econômica global em uma relação de “subalternidade”, dadas as fragilidades econômicas, políticas e sociais, ficam reféns não só dos interesses das grandes economias, mas também das suas oscilações e crises.

As transformações na conjuntura mundial após a crise dos anos 1970, que refletia o desgaste da doutrina keynesiana e conseqüentemente a refutação do Estado interventor, reordenou e redefiniu a dinâmica entre Estado, mercado e sociedade. Alterando, por sua vez, a ordem política, econômica e social – como já discutido no capítulo anterior. Segundo Balanco e Pinto (2008) naquele momento emergia a necessidade de retomada dos níveis de

acumulação anteriormente registrados e acreditava-se que isso só seria possível através da coesão social, da reestruturação produtiva e da interação e integração dos mercados na rede mundial. Notou-se, então, o incentivo à liberalização e a promulgação da soberania do mercado que passou a balizar não só as relações econômicas, como também as sociais.

Para Mattei (2010) o momento vivenciado pela América Latina na década de 1980 de crise da dívida externa, aceleração inflacionária e estabilização econômica ortodoxa desencadeou a redução dos gastos públicos e estrangulou os programas sociais até então em curso. Em análise semelhante Iglesias (2010) sintetiza o pacote de medidas postas em prática ao afirmar que:

O retorno da ortodoxia significou a adoção das regras de jogo do mercado, a vigência do sistema de preços como principal mecanismo de distribuição de recursos, a aplicação de fortes programas de estabilização, a abertura ao comércio internacional, a entrada de recursos financeiros e do investimento privado estrangeiro e uma política generalizada de privatizações. As reformas econômicas foram estimuladas em boa medida pelos organismos financeiros de Washington, em particular os surgidos da Conferência de Bretton Woods. Estes constituíram um instrumento importante para impulsionar a realização das reformas (IGLESIAS, 2010, p. 45).

Nesse sentido, as reformas então adotadas apoiavam-se nos parâmetros do Consenso de Washington e evidenciavam o triunfo do Estado Liberal. Ao mesmo tempo em que reproduziam a ideia de ineficiência estatal, seja devido aos entraves burocráticos, ao clientelismo ou a corrupção. Entretanto, ainda de acordo com Iglesias (2010), as reformas falharam ao espezinharem o Estado, ao perderem a credibilidade dos cidadãos em virtude da desproporção entre o sacrifício feito e o progresso auferido e ao desconsiderarem o planejamento de longo prazo.

Avaliando o mesmo contexto, Nascimento e Reis (2009) defendem que a conjuntura incitou a formulação de medidas específicas para a resolução e/ou superação dos problemas sociais que se alastravam e perduravam na região latino-americana e, por isso e para tanto, registraram-se contribuições de países centrais e de organismos multilaterais – mesmo sob a regência da lógica neoliberal.

A presença de organismos internacionais, tais como o FMI e o BM, como estimuladores de políticas públicas, notadamente as sociais, é percebida não só como um meio de incentivar o desenvolvimento e a superação das dificuldades dos países periféricos, mas

também como um meio de reparar os danos causados pelo livre jogo de mercado que corroeu e fragilizou, ainda mais, a situação socioeconômica regional, dados os escassos investimentos.

Mendonça (2003), ao avaliar a realidade brasileira, advoga que o verdadeiro propósito das políticas públicas recomendadas pelas agências multilaterais, a partir da década de 1990, era incluir o país na ciranda econômica internacional – análise que pode ser estendida aos demais países latino-americanos, respeitadas as particularidades, sem incorreção no erro das generalizações. Ademais tem de se reconhecer que há uma vasta discussão repleta de polêmicas sobre as intenções, objetivos, finalidades e funções das políticas públicas no atual estágio de desenvolvimento capitalista.

É lícito assinalar, nesse contexto, que foi do debate sobre a necessidade de se desenhar medidas capazes de proteger socialmente àqueles à margem do progresso que a temática pobreza ganhou destaque e passou a ser vista como um problema a ser equacionado e até mesmo desnaturalizado. As precárias condições de vida de milhares de famílias e indivíduos passaram a ser pauta de discussão e alvo de interesses das já citadas agências multilaterais e dos países centrais que passaram a incitar a formulação de políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade, notadamente nos países periféricos latino-americanos.

Reconheceu-se também que havia uma incoerência no debate sobre o tão almejado desenvolvimento por este não conferir a devida importância aos altos níveis de pobreza e desigualdades. Que não apenas obstruíam, como também ameaçavam a sustentabilidade das melhorias alcançadas pelo modo de produção capitalista.

Assentam-se sob essa lógica os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio promulgadas e firmadas pelos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) no ano 2000 que têm oito objetivos: i) acabar com a fome e a miséria; ii) garantir educação básica de qualidade para todos; iii) igualdade entre os sexos e valorização da mulher; iv) reduzir a mortalidade infantil; v) melhorar a saúde das gestantes; vi) combater a Aids, a malária e outras doenças; vii) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; viii) todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento (PNUD, 2012). É apropriado ressaltar que tais metas foram pactuadas para serem atingidas, pelos países membros, até o ano de 2015 e que dentre estas o combate a pobreza tem sido o mais destacado (prioritário) – pretende-se reduzir pela metade a pobreza extrema.

A ênfase da temática pobreza nas sociedades contemporâneas instigou a elaboração de distintos estudos e pesquisas que intencionaram aprimorar a sua compreensão para subsidiar o

desenho de instrumentos de enfrentamento e prevenção mais eficazes. Observou-se a evolução do seu conceito que se deslocou da explicação exclusivamente monetarista – pobreza como ausência ou insuficiência de renda para a satisfação das necessidades sociais básicas ligadas a subsistência – para contemplar variáveis não monetárias também relevantes para assegurar a manutenção e reprodução da vida como educação, saúde, cultura, segurança, nutrição, habitação, assistência social etc.

A concepção adotada é de que a pobreza apresenta dimensões histórica, econômica, social, cultural e política; é complexa e multidimensional; é essencialmente de natureza estrutural, sendo, portanto, mais que insuficiência de renda. É produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna; é não participação social e política. (SILVA, 2007, p. 1430)

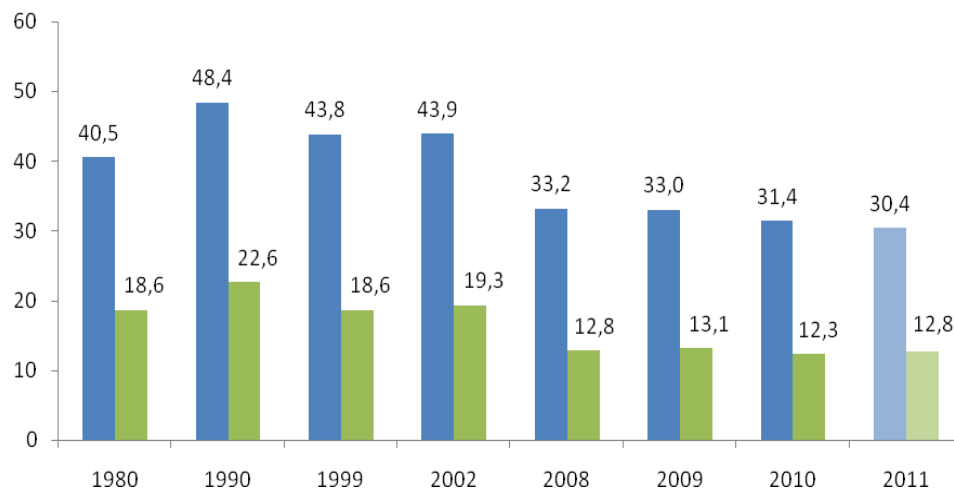
Apesar de vários autores como, por exemplo, Rocha (2005), Sen (2005), Kageyama e Hoffmann (2006), Barros, Carvalho e Franco (2006) e Silva (2007), reconhecerem, em suas pesquisas, a transversalidade da pobreza, a dificuldade de mensuração dos aspectos qualitativos e não materiais impedem o seu tratamento enquanto fenômeno múltiplo, condicionando a maioria das análises ao fator renda. Nesse sentido a identificação da população acometida pela pobreza é comumente feita através do estabelecimento de uma linha de pobreza em que se determina um dado nível de renda abaixo do qual os indivíduos são classificados como pobres. São rotulados como indigentes, miseráveis ou extremamente pobres aqueles cuja renda é insuficiente para satisfazer as necessidades alimentares, constituindo, assim, um subgrupo dos pobres.

Nesse aspecto, para subsidiar a análise da incidência da pobreza na América Latina este trabalho se apóia na metodologia adotada pela Cepal, em que a linha de pobreza estabelecida leva em consideração o valor de uma cesta de bens e serviços, na moeda de cada país, que expresse o custo das necessidades básicas, considerando as necessidades nutricionais, os hábitos de consumo, a disponibilidade de alimentos e seus preços relativos, bem como as diferenças de preços existentes entre as áreas metropolitanas, urbanas e rurais. A linha de indigência corresponde à metade da linha de pobreza das áreas urbanas e a 1,75 das áreas rurais.

Nessa perspectiva os dados da Cepal (2011a), em conformidade com os Gráficos 1 e 2, apontam para o fato de que tanto a pobreza quanto a indigência na região tem diminuído ao

longo dos anos, embora os percentuais registrados permaneçam em patamares não satisfatórios. A pobreza em 2010 está presente em 31,4% da população e a indigência em 12,3%, o que corresponde a 177 milhões de pessoas pobres e dentre essas 70 milhões são indigentes.

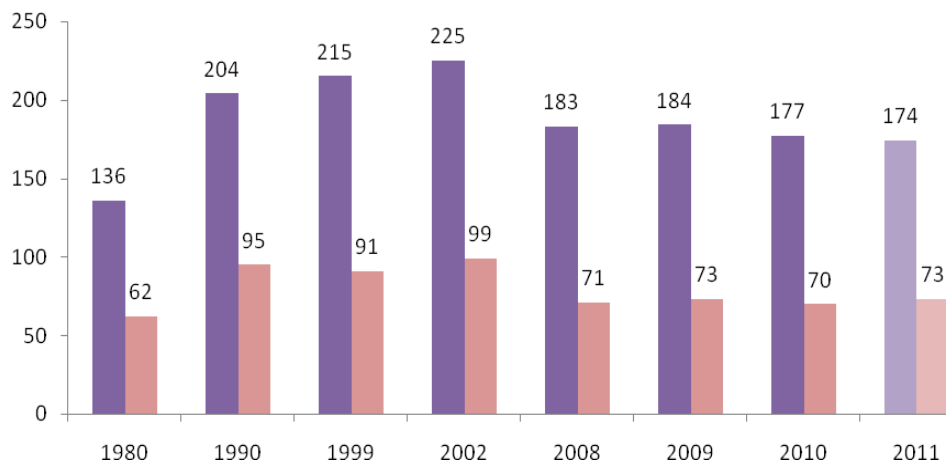
**Gráfico 1 – Proporção de pobres e indigentes na América Latina, 1980-2011\***



Fonte: Cepal (2011a)

\*Os valores referentes ao ano de 2011 correspondem a uma projeção.

**Gráfico 2 – Pobres e indigentes na América Latina, em milhões de pessoas, 1980-2011\***



Fonte: Cepal (2011a)

\*Os valores referentes ao ano de 2011 correspondem a uma projeção.



A diminuição da incidência da pobreza e da indigência registrada no período é resultante da recuperação do crescimento econômico, do incremento dos rendimentos do trabalho e da redução da desigualdade (Cepal, 2011a). Ressalta-se, porém, que embora haja uma tendência a redução do nível geral de pobreza ao longo dos anos a região ainda apresenta muitos indivíduos e famílias em situação de vida precária, fato que suscita(ou) a elaboração de medidas e políticas públicas com vistas à reversão deste quadro.

Defende-se aqui que para fazer frente ao quadro de pobreza e desigualdade na América Latina as políticas sociais devem ser formuladas considerando as especificidades e as necessidades mais pungentes da população, não necessária e exclusivamente aplicadas à lógica de mercado. A participação dos grupos sociais que constituirão o público-alvo das políticas no processo de discussão e elaboração das mesmas é fundamental para que as medidas alcancem, de fato, os mais necessitados. Sustenta-se ainda a ideia de que essas medidas devem integrar o rol das políticas de Estado, não se limitando, portanto, a ações pontuais e temporárias dos governos, o que, por sua vez, previne o uso da proteção social para fins obtusos como os eleitoreiros, sucumbe a mercadorização da pobreza e insere a perspectiva de longo prazo como horizonte das políticas.

A fim de caracterizar outros aspectos da pobreza na América Latina, deslocando-se um pouco dos critérios monetários, e para dar subsídios à apreciação dos programas de transferências condicionadas de renda presentes nesta região, serão aqui pautados alguns aspectos ligados às condições educacionais e de saúde.

É majoritariamente difundida a ideia de que os investimentos em educação e os níveis educacionais da sociedade têm relação direta não só com os rendimentos do trabalho apropriados individualmente, como também proporcionam retornos coletivos dados os ganhos de produtividade, o incremento das forças produtivas e o aumento da renda nacional. Tal argumentação geralmente é ilustrada pelos exemplos de alguns países centrais que dedicaram investimentos generosos em educação e que conquistaram bons níveis de crescimento e desenvolvimento econômico.

Rocha (2004) alega que a educação transcende a esfera econômica, pois além de ser matéria-prima fundamental para o aprimoramento da vida material e para o desenvolvimento econômico, é responsável pelas escolhas humanas diante da realidade, assumindo assim um papel relevante no desenvolvimento humano e ensejando a expansão da liberdade. Bruno (2011), a partir de uma inspiração marxiana, atenta para a não linearidade entre educação e

desenvolvimento econômico, relacionando-a a reprodução da classe trabalhadora e evidenciando a dimensão política do capital.

Em se tratando da América Latina, carece-se repertoriar a existência de uma heterogeneidade educacional marcada por uma organização social altamente estratificada, reflexo da formação histórica, da concentração do poder e, via de regra, da falta de uma política educacional destinada a todos os segmentos populacionais, notadamente aos filhos e filhas das classes trabalhadoras.

O gasto público em educação reflete o quanto do Produto Interno Bruto (PIB) dos países é destinado à educação pública. A análise da Tabela 2 permite inferir que na região há pouco investimento na área o que resulta na dificuldade do estabelecimento de um sistema educacional capaz de proporcionar uma adequada preparação de capital humano, dificultando o fomento/promoção do desenvolvimento.

**Tabela 2 – Gasto público em educação, América Latina 2000-2010**

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	4,6	4,8	4,0	3,5	3,8	...	4,5	4,9	5,4	...	...
Bolívia	5,5	5,9	6,2	6,4	...	...	6,3	...	...	...	...
Brasil	4,0	3,9	3,8	...	4,0	4,5	5,0	5,1	5,4	...	...
Chile	3,9	...	4,2	4,1	3,7	3,4	3,2	3,4	4,0	4,5	...
Colômbia	3,5	3,7	4,3	4,3	4,1	4,0	3,9	4,1	3,9	4,7	4,8
Costa Rica	4,4	4,7	5,1	5,1	4,9	...	4,7	4,7	5,1	6,3	...
Cuba	7,7	8,4	9,6	9,9	10,3	10,6	9,1	11,9	13,6	13,4	...
Equador	1,3	1,0	...	...	...	...	...	...	...	...	...
El Salvador	2,5	2,5	2,9	2,8	...	2,7	3,0	3,0	3,6	...	...
Guatemala	...	...	...	...	...	...	3,0	3,0	3,2	...	...
México	4,9	5,2	5,3	5,3	4,9	5,0	4,8	4,8	4,9	...	...
Nicarágua	3,9	...	3,1	3,1	...	...	...	...	...	...	...
Panamá	5,0	4,3	4,4	4,4	3,8	...	...	...	3,8	...	...
Paraguai	5,3	5,1	4,9	4,7	4,0	...	...	4,0	...	...	...
Peru	...	2,9	3,0	2,8	2,8	2,7	2,5	2,5	2,7	2,6	...
República Dominicana	1,9	2,0	2,0	1,9	...	...	...	2,2	...	...	...
Uruguai	2,4	2,8	2,3	2,1	2,5	2,7	2,8	...	...	...	...
Venezuela	...	...	...	...	...	...	3,7	3,7	...	...	...

Fonte: Cepal (2011b) /Adaptado

Discutir educação é também discutir a situação daqueles que estão à margem do sistema educacional. O analfabetismo relaciona-se diretamente com a pobreza, uma vez que a sua incidência é maior nas regiões mais pobres (periféricas), prognosticando, desse modo, a

desproteção social, a desigualdade e a precária qualificação profissional que dificultam o rompimento do círculo vicioso da pobreza<sup>11</sup>. Não se pode perder de vista que a educação é um dos ingredientes para o desenvolvimento, desconsiderando-se, porém, o automatismo.

A taxa de analfabetismo, que mostra a porcentagem da população acima de 15 anos de idade incapaz de ler e escrever, com entendimento (interpretar), um relato simples da sua vida cotidiana, decresceu em todos os países da região e na região como um todo. Contudo os percentuais se mantêm altos denunciando a pouca quantidade de recursos que os países destinam à educação. Infere-se dessa situação que uma parcela significativa da população possui uma frágil compreensão sobre o seu entorno social, porque não é habilitada para tal, por não ter letramento. Por estarem excluídos do sistema educacional formal muitos indivíduos são incapazes de se sentirem sujeitos transformadores de sua própria realidade, logo são mais propensos às influências e facilmente subordinados.

**Tabela 3 – Porcentagem da população analfabeta de 15 e mais anos de idade, América Latina, 1990-2010**

Países	1990	1995	2000	2005	2010	Δ (1990-2010)
Argentina	4,3	3,7	3,2	2,8	2,4	- 1,9
Bolívia	21,9	17,9	14,6	11,7	9,4	- 12,5
Brasil	18,0	15,3	13,1	11,1	9,6	- 8,4
Chile	6,0	5,1	4,2	3,5	2,9	- 3,1
Colômbia	11,6	9,9	8,4	7,1	5,9	- 5,7
Costa Rica	6,1	5,2	4,4	3,8	3,2	- 2,9
Cuba	4,9	4,1	3,3	2,7	2,1	- 2,8
Equador	12,4	10,2	8,4	7,0	5,8	- 6,6
El Salvador	27,6	24,1	21,3	18,9	16,6	- 11,0
Guatemala	39,0	35,1	31,5	28,2	25,2	- 13,8
Haiti	60,3	55,3	50,2	45,2	41,1	- 19,2
Honduras	31,9	28,3	25,0	22,0	19,4	- 12,5
México	12,7	10,5	8,8	7,4	6,2	- 6,5
Nicarágua	37,3	35,4	33,5	31,9	30,3	- 7,0
Panamá	11,0	9,4	8,1	7,0	6,0	- 5,0
Paraguai	9,7	8,1	6,7	5,6	4,7	- 5,0
Peru	14,5	12,2	10,1	8,4	7,0	- 7,5
República Dominicana	20,6	18,3	16,3	14,5	12,9	- 7,7
Uruguai	3,5	2,9	2,4	2,0	1,7	- 1,8

<sup>3</sup> Em conformidade com a literatura econômica, entende-se como círculo vicioso da pobreza ou ciclo intergeracional da pobreza as condições econômicas, políticas e sociais que obstruem a superação das causas da pobreza, fazendo com que ela seja retroalimentada e reproduzida pelas gerações subseqüentes.

Venezuela	11,1	9,1	7,5	6,0	4,8	- 6,3
<b>América Latina e Caribe</b>	<b>14,9</b>	<b>12,8</b>	<b>11,1</b>	<b>9,5</b>	<b>8,3</b>	<b>- 6,6</b>

Fonte: Cepal (2011b) /Adaptado

A saúde – que expressa à qualidade de vida e é determinada por fatores econômicos, sociais, históricos e ambientais – pode ser utilizada para caracterizar o estabelecimento do bem-estar. Os investimentos em saúde são considerados como um pressuposto para o desenvolvimento e para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. Investimentos, por exemplo, em estrutura hospitalar, em prontos socorros, em educação em saúde, em atenção básica, em formação dos profissionais de saúde, em vacinação, em saneamento básico e em nutrição geram supostamente populações mais saudáveis, menos propensas a doenças e mais produtivas.

Viana e Elias (2007) ventilam que a melhoria das condições de saúde da população não é determinada exclusivamente pelas políticas de saúde, sendo também apurada pela política econômica e pelas políticas sociais, ou seja, pela combinação entre economia, democracia e bem-estar coletivo. Os autores entendem a relação entre saúde e desenvolvimento como um processo dinâmico que deve ligar crescimento econômico, mudanças na estrutura produtiva e melhoria do padrão de vida.

Observa-se que a incidência de doenças nas camadas menos abastadas da sociedade geralmente é superior a média registrada para a população como um todo, fato que explicita a vulnerabilidade desse grupo social. Os indivíduos acometidos pela pobreza têm na venda da sua força de trabalho a única fonte de renda. Devido a doenças agravarem as suas condições físicas esses, quando encontram trabalho, se vêem impossibilitados para o mesmo, aprofundando as suas carências e fazendo girar/perpetuar o ciclo da pobreza.

Na América Latina o percentual do PIB destinado aos gastos com a saúde pública, assim como os da educação, revela a insuficiência de recursos direcionados para a área. Parece até que não existe o entendimento e a compreensão de que o bem-estar físico e mental são necessidades de primeira ordem.

**Tabela 4 – Gasto público em saúde, América Latina, 1990-2010 (%)**

Países	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	4,4	5,0	5,1	4,5	4,3	4,2	4,5	4,5	4,8	5,1	6,2	...
Bolívia	0,4	1,3	1,3	0,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,6	1,5	1,9	2,3
Brasil	2,9	3,1	3,1	3,3	3,2	3,2	3,1	3,4	...	...	...	...
Chile	2,0	2,8	3,0	3,0	3,0	2,8	2,8	2,8	3,0	3,3	4,1	3,9
Colômbia	1,3	1,9	2,1	2,1	2,1	2,1	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	...
Costa Rica	7,2	5,4	6,0	6,0	6,1	6,0	5,9	6,0	6,0	7,1	6,6	...
Cuba	4,8	5,5	5,7	5,7	5,6	5,5	7,4	7,1	9,9	10,3	10,6	...
Equador	1,6	...	...	...	8,2	8,2	8,2	8,5	8,7	8,5	...	...
El Salvador	1,0	3,6	3,6	3,6	3,5	3,5	3,7	4,1	3,7	3,7	4,1	4,3
Guatemala	0,9	5,5	5,4	5,2	5,4	5,2	5,1	1,8	1,5	1,5	1,4	...
Haiti	1,3	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Honduras	2,7	...	...	2,5	...	...	...	...	...	...	...	...
México	2,9	2,6	2,7	2,7	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6	2,7	3,1	3,1
Nicarágua	5,1	3,1	3,6	3,1	3,5	3,2	3,4	3,4	3,7	3,7	...	...
Panamá	1,6	2,0	2,6	2,3	1,7	2,6	2,0	2,3	2,0	2,2	2,2	2,1
Paraguai	0,3	3,4	2,9	2,6	2,2	2,3	2,5	2,7	2,7	3,5	3,4	4,5
Peru	1,0	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	0,9	1,1	1,0
República Dominicana	1,0	...	...	...	...	...	1,7	1,9	2,0	2,3	2,4	2,6
Uruguai	3,1	3,4	3,6	4,0	3,6	3,3	3,4	3,9	4,0	4,5	5,1	...
Venezuela	1,5	0,7	0,7	0,7	0,7	...	...	0,5	0,6	0,6	...	...

Fonte: Cepal (2011b) /Adaptado

Quando são selecionados distintos indicadores com a finalidade de caracterizar as condições de saúde dos países da região conclui-se que a América Latina não apresenta, em linhas gerais, percentuais satisfatórios para nenhuma das taxas analisadas com destaque para o alto índice de mortalidade infantil o que denota a necessidade de proteção social, partindo da lógica que a saúde também é um direito social. A única exceção nessa apreciação é a boa cobertura de crianças de 1 ano vacinadas contra o sarampo que está praticamente universalizada.

Tabela 5 – Indicadores selecionados de saúde, América Latina

Países	Taxa de mortalidade materna por 100.000 nascidos vivos	Partos atendidos por pessoal qualificado (%)	Taxa de mortalidade em menores de 5 anos por 1.000 nascidos	Subnutrição infantil (% de menores de 5 anos de idade)		Crianças de 1 ano vacinadas contra o sarampo (%)	Mortalidade Infantil (%)
				Baixo peso para a idade	Baixa estatura para a idade		
	2008	2009	2010	2008		2009	2005-2010
Argentina	70	95	14	2	8	99	13,4
Bolívia	180	71	54	4	27	86	45,6
Brasil	58	97	19	2	7	99	23,6
Chile	26	100	9	1	2	96	7,2
Colômbia	85	96	19	...	16	95	19,1
Costa Rica	44	99	10	...	...	81	9,9
Cuba	53	100	6	3	7	96	5,1
Equador	140	98	20	6	29	66	21,1
El Salvador	11	96	16	6	25	95	21,5
Guatemala	110	51	32	18	54	92	30,1
Haiti	300	26	165	20	30	59	48,8
Honduras	110	67	24	9	30	99	28,2
México	85	94	17	3	16	95	16,7
Nicarágua	100	74	27	4	19	99	21,5
Panamá	71	86	20	4	...	85	18,2
Paraguai	95	82	25	...	...	91	32,0
Peru	98	83	19	5	...	91	21,2
República Dominicana	100	98	27	3	10	79	29,6
Uruguai	27	100	11	6	14	94	13,1
Venezuela	68	95	18	4	16	83	17,0
<b>América Latina e Caribe</b>	<b>85</b>	<b>86</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>...</b>	<b>93</b>	<b>21,8</b>

Fonte: Cepal (2011b) /Adaptado

A partir das análises acima apresentadas sobre os aspectos da educação e da saúde nota-se que dentre os países da América Latina, Cuba é o país que mais se destaca com dados positivos registrando os maiores investimentos nessas áreas. Em decorrência disso, apresenta taxa de analfabetismo menor do que o da região como um todo, como também melhores indicadores de saúde. Peña e Proenza (2009) advogam que em Cuba a pobreza é caracterizada pelos baixos níveis de renda e pela precariedade habitacional.

## 2.2 A experiência latino-americana com os programas de transferência condicionada de renda

Como já veiculado nesse texto, foi a partir da década de 1990 que as questões ligadas à desigualdade ganharam corpo e incitaram a formulação de políticas públicas direcionadas ao combate à pobreza. Desde então o pensamento outrora dominante de que para haver desenvolvimento era necessário incrementar a desigualdade – ou seja, agravar as condições de vida de uma parcela específica da população atingindo ainda mais aqueles que já viviam em situação de dificuldades – começou a ser mais explicitamente refutado e foi, gradativamente, perdendo força. Contemporaneamente considera-se que o desenvolvimento deve ser inclusivo, destarte, acende-se a discussão sobre direitos sociais básicos, bem-estar e qualidade de vida dos “despossuídos”.

Nessa perspectiva os Estados foram compelidos a desenhar políticas de proteção social mais específicas e direcionadas, uma vez que as políticas universais até então praticadas não foram capazes de impedir a reprodução do quadro de iniquidade vivenciado pelos países da região latino-americana frente a dinâmica socioeconômica. Ivo (2003) esclarece que as políticas sociais focalizadas não se contrapõem as universais, elas apenas “discriminam positivamente” em favor dos grupos sociais que demandam mais cuidados.

A responsabilização do Estado na formulação, implementação e monitoramento das políticas sociais leva em conta os direitos sociais da população e a classificação da pobreza como uma questão social a ser enfrentada. O Estado foi acudado a deixar de complementar às ações voltadas ao combate à pobreza, para assumir a centralidade e o direcionamento de tal política. Vale lembrar que esse contexto fora assinalado pela reestruturação produtiva, acumulação flexível e precarização das condições de trabalho, fatores que tornaram mais agudos os problemas sociais.

De modo ampliado, até meados da década de 90, as políticas de proteção social, com cobertura relativamente alta no contexto da América Latina, estavam estruturadas ao redor do mercado formal de trabalho e do sistema de seguridade social. As dificuldades econômicas e seus impactos na esfera social, vivenciados nesse período, impulsionaram ações focalizadas, a partir de programas sociais, especialmente os de transferência de renda. (NASCIMENTO; REIS, 2009, p. 187)

Os programas de transferências condicionadas de renda podem ser definidos como auxílios monetários destinados a grupos sociais vulneráveis e de baixa renda acometidos pela pobreza ou miséria, amparados pela existência de contrapartidas (co-responsabilização) dos

seus beneficiários. As condicionalidades para usufruto do benefício assentam-se em componentes voltados para a saúde, educação e nutrição, dada a relevância dessas dimensões para a superação das condições de pobreza e interrupção do ciclo intergeracional, bem como em um recorte de renda baseado em linhas de pobreza ou em índices específicos.

Cabe informar que tais programas possuem um duplo objetivo: o alívio imediato da pobreza e o aumento do capital humano – existe a pretensão de possibilitar a emancipação das famílias. Para Villatoro (2010, p. 128) o cumprimento das pré-condições nas áreas da educação, saúde e nutrição diminuem os riscos futuros e potencializam o desenvolvimento das famílias para a superação da situação de vulnerabilidade, assim “[...] o sistema de proteção tem evoluído de uma perspectiva centrada na redução da pobreza no curto prazo, para um enfoque de administração de riscos, que tem como objetivo acrescentar o capital humano e superar a pobreza no longo prazo”.

Draibe (2007) encara os programas de transferências condicionadas de renda da América Latina como resultantes de um processo evolutivo dos programas de combate à pobreza. Para ela estes programas possibilitaram a superação do entendimento da pobreza como, tão somente, insuficiência de renda (concepção neoliberal) e proporcionaram a compreensão de que se faz imperativa a integração entre diferentes setores, programas e políticas para transcender a pobreza, refutando, desse modo, a crença de que uma política sozinha seria capaz de equacioná-la.

É correto afirmar que os programas aludidos estão sintonizados com a lógica dos direitos sociais, uma vez que promovem e estimulam o acesso a estes, portanto não se restringem ao auxílio monetário, contemplam também ações que facilitam o acesso aos serviços sociais básicos e propõem a melhoria do consumo alimentar. Geralmente são muito centralizados no desenho e na estrutura, não havendo espaço para contribuições, no entanto são descentralizados na gestão pela necessidade de contato com as famílias e de fiscalização sobre o cumprimento dos compromissos (DRAIBE, 2007).

Consoante Mattei (2010), de modo geral, a operacionalização dos programas é desencadeada pela seleção da área de atuação, identificação das famílias dentro do perfil estabelecido, cadastramento, cálculo do benefício, organização dos serviços, acompanhamento, monitoramento e avaliação. Draibe (2007) ainda acrescenta que os programas gozam de modernas tecnologias de informação.



Outro aspecto que merece destaque é o papel desempenhado pelas condicionalidades. Estas são estipuladas dada a crença de que a educação e a saúde são condições fundamentais para a emancipação das famílias. Harmoniza-se com essa perspectiva o debate que Sen (2005) travou sobre a pobreza ao associá-la à obstrução dos funcionamentos e das capacidades imprescindíveis para tais. Sob sua lente a pobreza só pode ser superada – e o desenvolvimento alcançado – quando os indivíduos puderem fruir adequadamente dos recursos coletivos, tiverem seus direitos assegurados e puderem exercer a liberdade.

Draibe (2007), Nascimento e Reis (2009), Mattei (2010) e Villatoro (2010) elencam diferentes argumentos para expressar a relevância do cumprimento das condicionalidades pelas famílias para o usufruto do auxílio monetário. Eles defendem a ideia de que as contrapartidas ampliam o acesso dos indivíduos aos direitos sociais básicos e a outras políticas sociais fundamentais, estimulam o uso dos serviços públicos e impelem o poder público a ampliá-los, afastam a estigmatização daqueles que precisam receber o benefício e contribuem para uma melhor aceitação dos programas pelas sociedades.

De outro modo há de se reconhecer que se os direitos a educação e à saúde são ditos universais não existe a necessidade de condicionamento das transferências de renda ao cumprimento de uma agenda de saúde e escolar. Se as políticas sociais focalizadas operam em sincronia com os direitos sociais elas não deveriam regular a transferência de renda a partir da garantia prévia de outros direitos. É o Estado que tem a obrigação de prover tais serviços à sociedade, cabe a ele a formulação de estratégias para a universalização de tais serviços, de fato e de direito.

Sob a ótica dos direitos, a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades, uma vez que a condição de pessoa deve ser o requisito único para a titularidade de direitos. A responsabilidade em garantir o provimento e a qualidade desses serviços aos portadores desses direitos compete aos poderes públicos responsáveis. A obrigação do cumprimento das condicionalidades (garantir escolas, postos de saúde) nessa perspectiva, cabe a esses poderes, e não às pessoas. (ZIMMERMANN, 2006, p. 153).

O debate sobre o cumprimento das condicionalidades suscita algumas reflexões atinentes à emancipação das famílias dado o investimento intencional em capital humano. Será que o rigoroso comprometimento com os cuidados com a saúde e com a frequência escolar potencializam as famílias a superarem as condições de pobreza? As famílias ganharão

autonomia e serão inseridas no mercado de trabalho após o desligamento dos programas? Há vagas suficientes para todos no mercado de trabalho?

Villatoro (2010) chama atenção para a não consideração da variável emprego na proposta de interrupção do círculo intergeracional da pobreza e afirma que as intervenções só serão sustentáveis no longo prazo se forem capazes de modificar o comportamento das famílias em relação à educação e ao trabalho infantil.

Os programas de transferências condicionadas de renda são, em linhas gerais, financiados, apoiados e incentivados pelo BM e pelo BID (este criado para mobilizar recursos financeiros com vistas à promoção do desenvolvimento regional), que contribuirão, inclusive, com a formulação, monitoramento e avaliação dos referidos programas (MATTEI, 2010).

Não é ousada a afirmativa de que os programas de transferências condicionadas de renda são uma tendência contemporânea no enfrentamento da pobreza na região. Villatoro (2010) alega que eles são componentes fundamentais da política antipobreza de muitos países latino-americanos e contribuem para o alcance das Metas do Milênio. Embora Mattei (2010) defenda que a meta de reduzir pela metade a extrema pobreza está comprometida, em face ao desempenho dos indicadores de pobreza na região latino-americana.

Apesar das peculiaridades, todos os programas implementados na região – com exceção do Equador (*Bono de Desarrollo Humano*) e da Venezuela (*Bolsa Bolivariana*) que não exigem condicionalidades – recomendam cuidados com a saúde (cumprimento de calendário de vacinação, acompanhamento do desenvolvimento das crianças, gestantes e nutrizes, regularidade de consultas médicas, dentre outros) e frequência escolar mínima de crianças, adolescentes e jovens (MATTEI, 2010).

Constata-se também a existência de programas que preconizam cuidados alimentares, o desenvolvimento de atividades de inserção produtiva, a participação em cursos de geração de trabalho e renda, a frequência aos serviços de assistência social, a participação em seminários educativos com temas transversais ligados à saúde, educação, planejamento familiar, higiene, alimentação e violência.

O exame do Quadro 4 revela que os programas desenhados e em curso na América Latina estão aquém de abranger todas as famílias e indivíduos acometidos pela pobreza. Avaliando o critério de abrangência destacam-se o Brasil (*Bolsa Família*) e o México (*Oportunidades*), talvez por terem sido os pioneiros da região na formulação e na implementação dessas políticas. Conforme Draibe (2007) os programas de transferências

condicionadas de renda são dinâmicos e ao longo do tempo vão se ajustando positivamente na concepção, no desenho, na operacionalização, no monitoramento e na articulação com outras políticas.

**Quadro 4 – Programas de transferências condicionadas de renda da América Latina**

PAÍS	PROGRAMA	ABRANGÊNCIA/ANO
ARGENTINA	Jefes do Hogar	1,5 milhões de pessoas / 2008
	Plan Familias	500.000 famílias / 2008
BOLÍVIA	Plan Bolívia	350.000 famílias / 2008
BRASIL	Bolsa Família	13 milhões / 2011
CHILE	Chile Solidário	262.000 famílias / 2008
COLÔMBIA	Famílias en Acción	300.000 famílias / 2008
COSTA RICA	Superémonos	50.000 famílias / 2002
EQUADOR	Bono de Desarrollo Humano	237.000 famílias / 2008
EL SALVADOR	Red Solidaria	79.000 famílias / 4 anos
GUATEMALA	Mi Familia Progresiva	15.000 famílias / 2008
HONDURAS	Asignación Familias	80.000 famílias / 2002
MEXICO	Progressa	5 milhões de famílias / 2007
	Oportunidades	
NICARAGUA	Red de Protección Social	150.000 famílias / 2007
PANAMÁ	Red de oportunidades	57.000 famílias / 3 anos
PARAGUAI	Tokepora	13.000 famílias / 2008
PERU	Programa Juntos	355.000 famílias / 2008
REPUBLICA DOMINICANA	Programa Solidaridad	400.000 famílias / 2008
URUGUAI	Panes	80.000 famílias / 2008
VENEZUELA	Bolsa Bolivariana	8 milhões de pessoas / não consta

Fonte: Mattei (2010) / Adaptado

É legítimo repertoriar que os valores repassados para as famílias variam de acordo com o orçamento dos países, mas são geralmente baixos, ao se levar em conta a capacidade de compra de uma cesta de bens ou serviços e o atendimento das necessidades sociais básicas. O auxílio monetário ou é concedido mensalmente, regressivo ou não, ou em uma só parcela. Infere-se então que a transferência de renda assume um caráter complementar.

Salienta-se ainda que a liberdade na aplicação do recurso auferido é uma entre as vantagens apontadas pelas famílias beneficiárias. O benefício também proporciona o atendimento das necessidades alimentares e o alívio imediato da pobreza. Entretanto, não é aconselhável se distanciar da noção de que as políticas focalizadas constituem apenas um meio temporário para que as famílias alcancem os direitos sociais básicos que são universais.

Para Mattei (2010, p. 8):

[...] pode-se dizer que os programas de transferência monetária são de natureza diversa e encontram-se atuando a partir de duas formas básicas: ou como amortecedores dos efeitos negativos produzidos pelas crises econômicas, ou como instrumento alternativo às ações das redes tradicionais de proteção social que enfrentam dificuldades nas esferas econômica e política para atingir seus objetivos.

Nascimento e Reis (2009) alegam que apesar da pulverização dos programas de transferência de renda na América Latina, estes são ineficazes para o combate à pobreza e a alteração do quadro de desigualdade. Na mesma linha de raciocínio Villatoro (2010, p. 139) ratifica que:

Os programas de transferências condicionadas logram, em alguns casos, reduzir a brecha da pobreza que afeta as famílias pobres, e em outros, mitigar as conseqüências de uma crise econômica. No entanto, não está clara a sua potência para lograr que os beneficiários superem a linha de pobreza, ainda que se possa assinalar que a probabilidade de que os indivíduos superem essa linha dependerá do montante da transferência, da focalização do programa e da ausência de contrações econômicas.

Reconhece-se, contudo, que as avaliações dos programas de transferências de renda mostram recorrentemente o impacto positivo destes na redução da pobreza e tal eficácia estimula o prosseguimento e a reprodução desse tipo de política social na região. Nesse sentido são escamoteadas as discussões relativas à universalização dos direitos, talvez pela crença de que o cumprimento das condicionalidades seja capaz de por fim ao ciclo intergeracional da pobreza.

A pobreza na América Latina passou a ser alvo prioritário das políticas públicas com o recrudescimento da iniquidade e das desigualdades provocadas, sobretudo, pelo prosseguimento do ideário neoliberal – programas de ajuste estrutural e intensificação das

crises econômicas. Foi tardiamente percebido que a pobreza obstruía a consecução do desenvolvimento da região. Frente a esse reconhecimento brotou a precisão de formular políticas específicas e bem direcionadas àqueles em situação precárias, com a finalidade de protegê-los socialmente – daí emergiram os programas de transferências condicionadas de renda.

É salutar mencionar, em síntese, que a pobreza latino-americana é estrutural e caracterizada, entre outros, por baixos níveis de renda – frente a uma concentração exorbitante, pela aguda desigualdade social, pelos baixos níveis educacionais, altos índices de analfabetismo e mortalidade infantil e pela falta de universalização dos serviços de saúde.

A pulverização de tais programas na América Latina, enquanto políticas sociais focalizadas para o equacionamento dos altos índices de pobreza, trouxe consigo a proposta de investimento na acumulação do capital humano, especialmente de crianças e jovens, com a intenção de romper o ciclo vicioso da pobreza, atacar suas causas e superá-la nas gerações futuras.

As condicionalidades concentram-se prioritariamente nas áreas da educação e da saúde e suscitam discussões atinentes aos direitos sociais. Considerando-as como ferramentas imprescindíveis não só para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, mas também como pilares de sustentação do desenvolvimento, como apregoam os programas, é contraditório constatar que todos os países da região (com exceção de Cuba) investem tão pouco nestas pastas.

Outrossim defende-se a ideia de que o cumprimento das condicionalidades, por si só, é incapaz de emancipar as famílias e promover a superação das condições de pobreza, uma vez que não se percebe uma articulação entre estes programas e a política de empregos. Uma família de baixa renda, com boa formação educacional e ótima condição de saúde também pode ser assaltada pela pobreza.

De modo adverso é possível constatar que os programas de transferências monetárias contribuem para a retirada das crianças e adolescentes do trabalho infantil, uma vez que são registrados aumentos na taxa de matrícula escolar, e incrementam os cuidados ligados à área da saúde. A situação de desigualdade na região é tão crítica que muitas famílias têm nos programas a única fonte de renda.

Conforme a Cepal (2011a) as transferências de renda oriundas desses programas contribuem em um menor grau para a redução da pobreza do que os rendimentos provenientes

do trabalho. Com base nessa informação, infere-se que, na prática, as transferências monetárias assumem papel secundário no enfrentamento da pobreza na região, sendo capazes apenas de abrandá-la, em que pese à popularidade dos programas e a relevância conferida ao benefício pelas famílias contempladas. Torna-se imperativo o delineamento de outras medidas que sejam capazes de afrontar a alta incidência da pobreza nos países latino-americanos.

Ademais a proeminência das transferências monetárias na América Latina relega a segundo plano as discussões relativas ao caráter estrutural da pobreza na região e ao repartimento da riqueza socialmente produzida, refletindo um caráter de controle/manutenção do *status quo*, frente à mitigação da pobreza proporcionada por essas políticas. Não se pode perder de vista que a pobreza está relacionada ao processo de acumulação de capital, que é intrínseca a ele.

### **3 POLÍTICAS SOCIAIS E TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NO BRASIL: o Bolsa Família**

Durante muito tempo a pobreza foi assunto que não merecia destaque e era recorrentemente escamoteada pelo Estado brasileiro. O auxílio aos desvalidos era função de instituições privadas que amparadas em princípios de solidariedade e fraternidade tentavam prover, ainda que pontualmente, a necessidade dos desvalidos. Somente na década de 1930, diante do embate entre capitalistas e trabalhadores pós industrialização, o Estado fora compelido a regular as más condições de vida e a incorporar em sua agenda a responsabilidade de proteger socialmente, muito embora a proteção delineada no primeiro momento tenha sido altamente mercantilizada, uma vez que só protegia àqueles inseridos formalmente no mercado de trabalho. Foi com a promulgação da Constituição de 1988 que as políticas sociais passaram a ser orientadas pelos direitos sociais e pela cidadania, perseguindo, dessa forma o princípio da universalidade. No entanto, a adoção de políticas neoliberais pelos governos brasileiros carcomeu e podou o progresso constitucional, limitando a universalização dos direitos sociais.

A presente seção tem o intuito de contextualizar a emergência da proteção social brasileira, através de uma análise sucinta da trajetória das políticas sociais até culminar no desenho do PBF, alvo de estudo deste trabalho. Julga-se importante conhecer os fatores internos que mobilizaram o Estado a elaborar políticas sociais. Nessa sequência alcança-se a confecção dos programas de transferência de renda em nível nacional e discute-se mais especificamente sobre o PBF. São alvo de debates tanto as estratégias preconizadas pelo seu desenho institucional para o enfrentamento da pobreza, como também as inúmeras e variadas contendas contemporâneas que envolvem o programa. A ideia é explorar sistematicamente as características e os estudos sobre o PBF para subsidiar a análise dos resultados da pesquisa empírica a ser desenvolvida na próxima seção, último capítulo desse trabalho.

#### **3.1 As políticas sociais no Brasil: um recorte contextual**

Os arranjos de proteção social desenvolvidos em cada país se relacionam intrinsecamente com as suas condições sociais, econômicas, políticas, históricas e culturais, que são singulares e intransferíveis. Refletem como o Estado lidou com a questão social,

como mobilizou a sua estrutura e organização política para atender as demandas sociais e enfrentar as desigualdades. Noutra acepção, o escopo das políticas públicas sociais também ajuíza o nível de reivindicação e barganha da população, notadamente da classe trabalhadora e dos movimentos sociais. Soa razoável, para não dizer imprescindível, levar em consideração as características que assinalam determinada sociedade quando há a pretensão de compreender ou avaliar o portfólio de políticas sociais nela existente e as diversas interações que elas ensejam.

Pochmann (2004) salienta que as nações periféricas não catalogaram os mesmos progressos na proteção social e trabalhista como assinalados nos países centrais, nem mesmo quando conseguiram registrar crescimento econômico. Ilustra essa argumentação com o exemplo do Brasil que, nas últimas décadas, conseguiu expandir a sua economia rapidamente pelo mundo, sem que esse avanço na área econômica estivesse necessária e obrigatoriamente atrelado a desenvolvimentos equivalentes e/ou significativos no âmbito social, dada a permanência de uma grande parcela da população vivendo em precárias condições.

Foi tardiamente – considerando os níveis de pobreza, desigualdade e iniquidade do país – que o Estado Brasileiro registrou iniciativas bem estruturadas e delineadas de proteção social. Na trajetória brasileira a intervenção social estatal fora estimulada pelo alastramento da pobreza e da vulnerabilidade da classe operária diante dos conflitos pautados no processo crescente de industrialização que o país promovia, estabelecendo uma clara relação dialética entre os interesses do capital e os do trabalho. Não se deve esquecer que o advento da industrialização significou a perda do poder pelas elites rurais, politicamente dominantes até a fase agrário-exportadora do país, e simultaneamente a ascensão da burguesia industrial e a consolidação da classe trabalhadora urbana.

Até o início da década de 1930 o Estado não apresentava participação expressiva nas questões sociais e a proteção social aos mais necessitados, sobretudo com dificuldades para assegurar a alimentação, era exercida de forma descontínua e/ou pontual por intermédio de instituições de caráter não-estatal, impulsionadas pela caridade e solidariedade. A intervenção junto aos pobres e miseráveis era condicionada pela vontade e disposição de instituições assistencialistas privadas, sem que o Estado tivesse qualquer tipo de colaboração, a não ser quando, em alguns casos, apoiava as ações via financiamento.

Com a aurora da industrialização no Brasil, na década de 1930, o Estado foi compelido a incorporar em seu protejo político o interesse dos trabalhadores, tomando para si não só a



responsabilidade de promover o desenvolvimento, que supostamente seria facultado pelo fomento à industrialização, como também garantir o bem-estar social. Nesse sentido, o governo do presidente Getúlio Vargas (1930-45) implementou uma série de medidas ligadas à educação pública (propagação do ensino público), à saúde pública (criação do ministério), à defesa dos trabalhadores rurais e urbanos, à habitação, à assistência, ao saneamento, criou o salário mínimo, o Instituto de Aposentadorias e Pensões, promulgou a Consolidação das Leis do Trabalho, entre outras ações relevantes na área social.

Dessa forma, constata-se que a tradição da ajuda, subsidiariedade e filantropia no provimento das necessidades daqueles em situação de pobreza e miséria foram práticas corriqueiras e duradouras na sociedade brasileira, sendo sobrepujadas somente quando o Estado assumiu maiores responsabilidades socioeconômicas atinentes à regulação das más condições de vida, inserindo em sua pauta de prioridades a tentativa de minorar as desigualdades, combater a pobreza e estabelecer o bem-estar. A partir daí, de forma gradual, foram desenhadas políticas que consagraram o sistema de proteção social brasileiro.

É interessante repertoriar que o auxílio concedido aos mais necessitados por instituições não estatais e a intervenção social tardia talvez tenham alguma contribuição no desenvolvimento da estigmatização dos pobres, além de possivelmente ter incutido no senso comum a ideia de que os pobres devem se responsabilizar, por si mesmos, pela melhoria das suas próprias condições de vida. O trajeto de auxílio privado aos desvalidos foi favorável para a disseminação da responsabilização e da culpabilização individual alastradas pela ideologia liberal. Provavelmente aí esteja uma das razões pelas quais os mais despossuídos encarem, até hoje, a maioria das políticas sociais como uma ajuda do governo, como um favor deste e não como um dever do Estado, o que também evidencia fragilidades na compreensão e na efetivação da cidadania.

Muito embora a questão social tenha se configurado como um problema de Estado, a proteção outorgada não era destinada a todos, não era universal, já que para fazer jus a assistência era primordial ter um vínculo formal de trabalho<sup>12</sup>. O embrionário sistema de proteção social brasileiro restringia-se àqueles que estavam vinculados à esfera produtiva

---

<sup>12</sup> As políticas sociais formuladas no Brasil, nessa época, respeitadas as particularidades, aproximavam-se das que foram classificadas como conservadoras por Esping-Andersen (1990), levando em consideração os protótipos de políticas sociais por ele estudados e categorizados.

formalmente, enquanto a assistência prestada aos que não possuíam vínculo trabalhista se dava através de medidas emergenciais (compensatórias) e não regulares, sem estabelecer, de fato, um direito social. Destarte, um número significativo de trabalhadores rurais e informais ficava aquém do recente sistema de proteção social brasileiro, sem contar aqueles à margem do processo produtivo que não auferiam nenhum tipo de rendimento.

Todavia, essa nova possível articulação de parte das forças sociais não logrou constituir um amplo sistema de proteção social associado ao avanço da base urbano-industrial. Na realidade, foi estabelecido um sistema de proteção social de natureza meritocrática e particularista, voltado tão somente aos trabalhadores assalariados com carteira assinada. Como a maior parte das classes trabalhadoras encontrava-se no campo, apenas os empregados urbanos foram beneficiados pelo salário mínimo, assim como por toda a legislação social e trabalhista [...] (POCHMANN, 2004, p. 10).

Não obstante a mercantilização das políticas sociais, notou-se a expansão da oferta de serviços, mesmo ultrapassada a Era Vargas e deflagrado o bárbaro regime antidemocrático militar (1964-85). A formulação das políticas públicas sociais se manteve contemplando outras áreas e aprimorando as já existentes, assim assistiu-se a criação do Banco Nacional de Habitação, do Instituto Nacional de Previdência Social, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, a inclusão dos trabalhadores rurais e dos trabalhadores autônomos na previdência etc. Constatam-se, ainda, que as políticas sociais brasileiras se atrelavam à política econômica, eram conjugadas juntas.

Durante o regime militar os gastos sociais foram ascendentes e as opções para a formulação das políticas sociais altamente concentradas, dada a impossibilidade de participação dos sindicatos, ou até mesmo dos trabalhadores, na modelagem e direcionamento das políticas, em face da coibição da articulação popular. Mattei (2011) expressa que durante esse período a expansão dos bens e serviços sociais estava subordinada à centralização da decisão e tanto ele, quanto Pochmann (2004), consideram a regressividade do financiamento das políticas sociais como um tolhimento do caráter redistributivo que desencadeou a penalização injusta dos mais pobres.

Na década de 1970 a despeito do desenvolvimento da economia brasileira e da elevação da renda média da população, a desigualdade distributiva, a concentração da renda e a modernização agrícola foram fatores que concorreram para o agravamento e intensificação da pobreza no país. Para Pochmann (2007) o Brasil por não ter realizado as reformas agrária,

tributária e social, consideradas por ele como civilizatórias, não conseguiu estender os avanços obtidos com o desenvolvimento das forças produtivas ocasionado pelo ciclo da industrialização (1933-80), propagando, por conseguinte, a exclusão social. O crescimento e a justiça social não foram conjugados conjuntamente na história do Brasil (POCHMANN, 2004).

Cabe lembrar que em nível macro a década de 1970 foi assinalada por uma modificação intensa na dinâmica capitalista, sendo observados novos direcionamentos, mesmo que alguns tenham se pautado em velhas práticas, e o recrudescimento dos interesses do capital, ameaçando, de alguma forma, a segurança social. Dessa maneira testemunhou-se a reestruturação produtiva, a refutação da intervenção estatal nas esferas econômica e social, a retomada da soberania do mercado e o posterior desenvolvimento de práticas neoliberais que acabaram afetando tanto as economias centrais como as periféricas e agravaram os níveis de pobreza e desigualdade – como já discutido nos capítulos anteriores.

No Brasil, na década de 1980, a crise da dívida externa e a falência do regime militar exauriram o modelo de proteção social até então em voga, o que permitiu a reinserção das demandas sociais no sistema de proteção social, haja vista a ausência de controle social durante todo o período de ditadura ter oportunizado o enviesamento das políticas que passaram a considerar (incorporar) interesses clientelistas e particulares (MATTEI, 2011). Após anos de ditadura militar era evidente a exteriorização de demandas por políticas que garantissem melhores condições de vida e que fossem relacionadas aos direitos sociais.

Para Draibe (1998) a crise financeira internacional, a precarização do mercado de trabalho nacional, o elevado número de desempregados e os movimentos em prol da democratização na década de 1980 denunciavam a incapacidade das políticas sociais em curso para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades e, por conseguinte, sua irrelevante capacidade de intervir positivamente na promoção da equidade e na base da pirâmide social.

Com a volta das demandas sociais para a agenda pública é promulgada a Constituição Federal de 1988, representando um avanço significativo para as políticas sociais brasileiras principalmente por universalizá-las e desmercantilizá-las. A condição de cidadão e o acesso a bens e serviços, fundamentados nos direitos sociais, se estenderam a todos independente da ocupação de um posto de trabalho, superando, assim, o caráter restritivo da ação estatal exercida anteriormente. Somam-se aos avanços a descentralização, a participação cidadã e o controle social denotando uma nova forma de conceber a gestão das políticas públicas.

Cardoso Júnior e Jaccoud (2005) ostentam que a nova Constituição alargou os direitos sociais e remodelou o desenho das políticas, dos beneficiários e dos benefícios. Para Cohn (2010), a Constituição, de igual modo, ampliou expressivamente a responsabilidade pública frente a diversos problemas que antes eram de competência do espaço privado. A expansão da proteção, regulamentação e intervenção estatal passaram a contemplar um leque mais amplo de situações sociais, com a intenção de promover a equidade de oportunidades e dirimir situações de riscos sociais e pobreza.

A Constituição de 1988 é fruto do processo de redemocratização do país e resultante de uma escancarada oposição à gestão centralizadora, altamente burocrática e seletiva na distribuição dos serviços e benefícios como fora registrado durante o período autoritário. A nova Carta Magna inaugurou não só um novo padrão para as políticas sociais brasileiras, como também remodelou o arranjo federativo através da transferência processual de responsabilidades da esfera federal para a estadual e municipal. A descentralização tinha o propósito de universalizar o acesso às políticas e permitir o acompanhamento e o controle social dos serviços (BICHIR, 2010).

Embora a Constituição Cidadã apregoasse os direitos sociais universais, a crise dos anos 1980 levou o país a adotar políticas de cunho neoliberal – ajuste nas contas públicas, corte nos gastos do governo, desregulamentação do estado, reorganização da proteção social, combate às altas taxas de inflação, estabilização dos preços – arrefecendo a exclusão e a desigualdade. Não é à toa que na década de 1990 a pobreza atingiu níveis elevados explicitando as fragilidades da proteção social, o que demandou políticas especificamente direcionadas para o enfrentamento da pobreza, mesmo com a existência de uma constituição progressista, com proposta universal e orientada para o bem-estar social de todos.

O governo de Fernando Collor de Melo (1990-92) acompanhou as políticas neoliberais: promoveu a abertura econômica nacional e reduziu a participação estatal na economia, sob a alegação de que operava em favor dos pobres e conferia à nação uma maior dinâmica econômica ao inseri-la no circuito capitalista transnacional e global. Nesse período o país registrou altas taxas de inflação que provocaram uma significativa instabilidade social e econômica. Acreditava-se, ou melhor, reproduzia-se a falácia de que o progresso econômico do país significaria o melhoramento das condições de vida de todos. O crescimento econômico seria o caminho que possibilitaria a redução da pobreza e o alcance do desenvolvimento.

Em conformidade com Licio, Mesquita e Currelero (2011), no período da crise inflacionária o elo federativo fora substituído por um jogo de empurra entre os três níveis de governo, sendo que cada ente se preocupava, tão somente, com os seus problemas, dada a deteriorização dos recursos e a instabilidade econômica. A descentralização desordenada só foi resolvida com a instituição do Plano Real, que ocasionou ajustes na área fiscal e financeira.

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), 1995-2002, pode ser taxado como o da materialização/estruturação do Estado neoliberal brasileiro, dada a adoção de inúmeras práticas que corroeram a economia nacional e desmantelaram o Estado. Entre elas a rígida política fiscal, as privatizações e a reforma do Estado. Apesar de ter alcançado a estabilidade dos preços, controlando a inflação, o governo não conseguiu registrar um crescimento econômico significativo, tampouco a melhora de vida dos mais pobres.

Para Hevia de la Jara (2011b) na gestão de FHC a universalização dos direitos sociais foi corroída frente à relevância e centralidade da estabilidade econômica, da responsabilidade fiscal, da transferência de responsabilidades para a sociedade e entidades, notadamente dos assuntos ligados à pobreza. Nesse período as políticas sociais e o sistema de proteção foram enfraquecidos. Vale lembrar, conforme Draibe (1998), que após a estabilização econômica foi construída uma agenda pública com a finalidade de reestruturar as políticas sociais brasileiras, baseadas, então, na ampliação dos serviços sociais básicos de caráter universal, nos programas de trabalho, emprego e renda, nos programas direcionados ao combate à pobreza, na identificação de distintos níveis de necessidade e no acompanhamento dos programas implementados via avaliação.

Contudo, do ponto de vista das políticas sociais, notou-se a dicotomização entre as políticas sociais universais, pautadas na Constituição de 1988 e no conceito de cidadania, e as políticas sociais focalizadas, inspiradas na política neoliberal e no princípio de seletividade e focalização das políticas públicas para o enfrentamento à pobreza e desigualdade. Assim, assistiu-se ao delineamento de políticas focalizadas, com vistas à eficácia e eficiência do gasto público, à descentralização administrativa e à articulação entre as três esferas do governo com a finalidade de combater a pobreza. As políticas sociais de FHC estavam subordinadas ao projeto de estabilização econômica.

Foi a partir do embate entre a ampliação da intervenção do Estado e a redução via focalização que surgiram os programas de transferência de renda no Brasil entre o final da

década de 1990 e início da de 2000 (CARDOSO JÚNIOR. e JACCOUD, 2005). Nesse sentido, criaram-se os primeiros programas de transferência condicionada de renda do Brasil<sup>13</sup>, a nível federal: o Bolsa Escola, o Vale Gás e o Bolsa Alimentação, todos tendo como público-alvo famílias em situação de pobreza.

Não se deve olvidar que no Brasil a instituição de programas de transferência condicionada de renda foi balizada por uma conjuntura de crescimento da pobreza, elevados índices de trabalho infantil, baixa escolaridade e qualificação do trabalhador, aumento do desemprego, da informalidade e dos baixos salários. Convém ressaltar, além disso, que as restrições econômicas da década de 1990 e a influência de órgãos internacionais trouxeram para a sociedade o combate à pobreza e as desigualdades sociais como questões centrais.

De acordo com Cohn (2008), foi a demanda pela ampliação da atuação no campo da proteção e a proposta de redução dos gastos sociais via focalização de tais ações nos mais pobres que deram origem aos programas de transferências de renda, configurando uma medida de alívio imediato a pobreza. Como já visto os programas de transferência condicionada de renda constituem a principal estratégia contemporânea para o enfrentamento da pobreza nos países latino-americanos, suscitando estudos amparados não só nos quesitos avaliação e impacto, como também sobre o delineamento das políticas sociais e das intenções (jogo político) que as moldaram.

Mattei (2011) afirma que as estratégias de desenvolvimento social planejadas pelo governo de FHC eram destoantes com o ajuste macroeconômico praticado. De modo complementar Castro e Cardoso Júnior (2005) avaliam que os gastos públicos sociais daquele governo não foram majorados significativamente entre os anos da sua gestão, ratificando a contradição entre a intenção de fazer frente à pobreza e os baixos investimentos para tanto.

Com o governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) supunha-se que a racionalidade econômica que embasava a política econômica do governo anterior fosse radicalmente reorientada, fato que não foi exatamente apurado, dada a continuidade e adoção de uma série de medidas neoliberais como o estabelecimento de metas de inflação, as altas taxas de juros e o superávit primário. Adversamente, numa notável tentativa de precaver a sociedade, em especial as camadas mais pobres, dos efeitos adversos e das externalidades

---

<sup>13</sup> Em verdade os primeiros programas de transferência condicionada de renda do Brasil foram de iniciativa municipal nas cidades de Campinas (SP) e no Distrito Federal, ambos implementados no ano de 1995.

econômicas uma série de medidas foram tomadas tendo em vista a orientação e preocupação do governo com o avanço da sociedade brasileira tanto na esfera econômica, como na social.

O desenvolvimento social e a nítida intenção de melhorar a vida da população pobre, que compõe a maior fatia da população brasileira, constituíram metas daquele governo. Destaque para a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), para os Programas Fome Zero, Bolsa Família e Universidade para Todos, para o aumento real do salário mínimo, dentre tantas outras medidas implementadas, em diversas áreas, com vistas à inclusão e promoção social. No governo Lula os gastos sociais foram ascendentes, o que ajudou a fortalecer, ampliar e solidificar o escopo e o aparato das políticas sociais brasileiras.

### 3.1.1 Há um Welfare State no Brasil?

Feitas essas abreviadas considerações sobre a trajetória do sistema de proteção social brasileiro, eis que ressoa uma questão, não central para a proposta desse trabalho, mas relevante para a apreensão da realidade e do contexto no qual as políticas sociais se inserem: o Brasil pode ser considerado um Estado de Bem-Estar Social?

Pochmann (2004, 2007) declara que há empecilhos e limites para a consolidação de um Welfare State brasileiro, uma vez que a condição de país periférico e dependente ocasionou a emergência tardia da questão social. Para ele há uma clara evolução das políticas sociais no país, mas elas foram incapazes de promover uma ruptura com a exclusão social. Adicionalmente Castro (2011) evidencia que as políticas sociais brasileiras são desprovidas de uma visão totalizante, desse modo seria inadequado pensá-las a partir da vertente de um Welfare State. Além disso, o autor enfileira entre as dificuldades para essa classificação a ausência de estudos mais sistemáticos e integráveis sobre o papel desempenhado pela política social na sociedade brasileira que permitiriam um melhor delineamento sobre a questão social, em que pese à quantidade significativa de estudos empíricos.

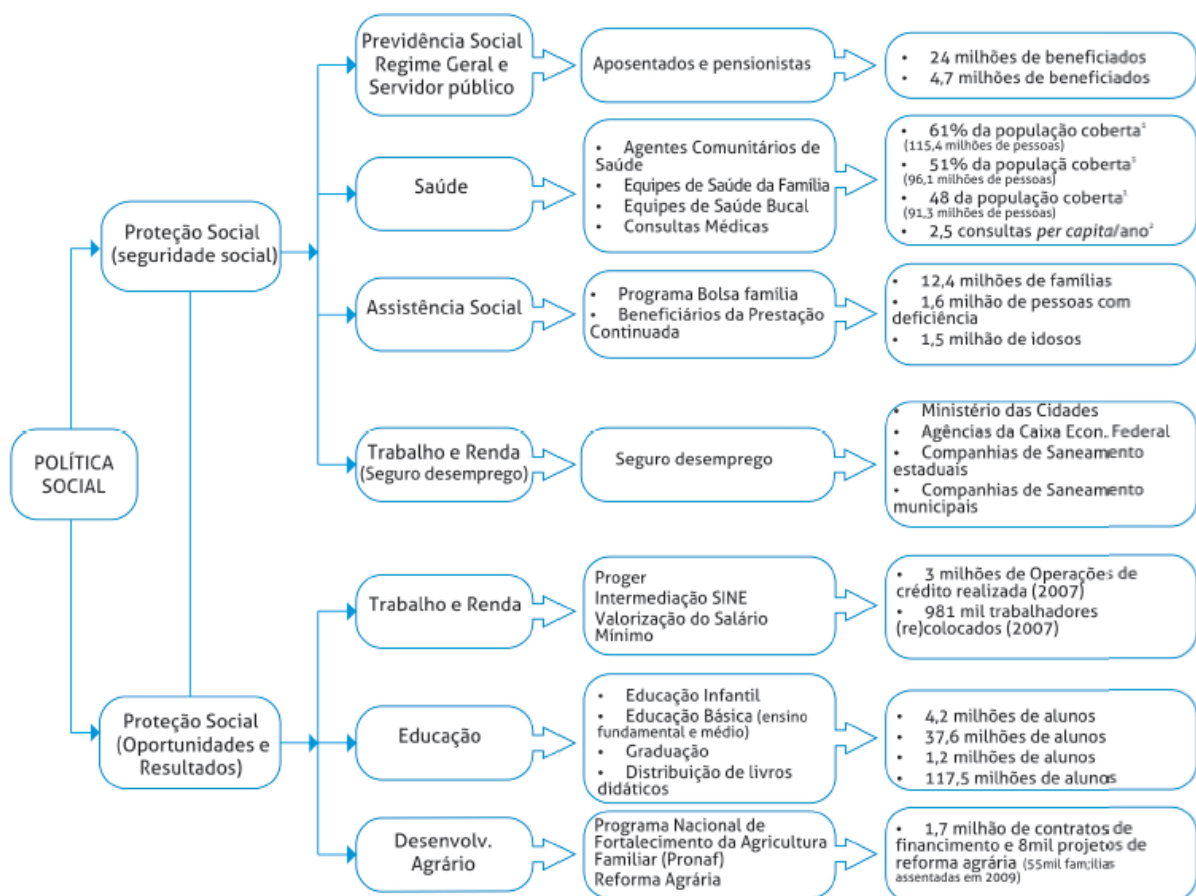
Fragilidades no estabelecimento do bem-estar social brasileiro como, por exemplo, o contingente significativo de pessoas incluídas no mercado de trabalho informal, os gargalos para uma cobertura mais ampla da proteção social e a qualidade dos serviços sociais disponibilizados, conforme Kerstenetzky (2011), suscitam dúvidas sobre a existência ou não de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Contudo, mesmo com essas ressalvas, a autora

afirma que a provisão social no Brasil está se consolidando e seguindo os mesmos caminhos trilhados pelas nações que podem ser classificadas como Estado Providência.

Para Castro (2011) as políticas sociais materializadas na sociedade brasileira são orientadas a atender as necessidades e os direitos sociais que afetam os componentes básicos de vida da população. Intencionam precaver e amparar contingências, riscos e necessidades especiais, como, por exemplo, a incapacidade de provimento das próprias necessidades e o amparo aos grupos mais vulneráveis. Assim, as políticas sociais perseguem dois objetivos: i) *proteção social*, pautada na solidariedade, no seguro e nos direitos sociais; ii) *promoção social*, regulada pela geração de oportunidades através da criação, utilização e fruição das capacidades individuais e coletivas.

A seguir é apresentado um resumo esquemático das políticas sociais brasileiras, desmembrado em políticas setoriais, com as suas respectivas ações e resultados, com a finalidade de ilustrar a organização do aparato de proteção social.

**Figura 1 – Sistema de políticas sociais brasileiras\***



Fonte: Castro (2011)

\*Os resultados se referem aos anos de 2008 e 2009



Ao se analisar o sistema de políticas sociais brasileiras, convém levar em consideração que a despeito dos progressos galgados e do montante de beneficiários, o desenho do sistema de proteção social ainda não atingiu a maturidade, nem contempla a todos os cidadãos. O trajeto histórico da intervenção estatal, enquanto responsável pelo bem-estar e formuladora de políticas públicas de cunho social, assevera que o amparo social está em constante aprimoramento e evolução – o que não significa necessariamente uma relação linear, tendo em vista que a opção pelo desenho de políticas sociais reflete o jogo de interesses presentes no arquétipo societal, a mobilização social e a defesa de distintos projetos políticos, econômicos e sociais, que não são estáticos.

Pautando-se nas arguições de Kerstenetzky (2011) em face à trajetória do desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro, em face à incorporação da responsabilidade estatal em proteger todos os cidadãos, materializada na Constituição Cidadã, à elevação processual, gradativa e ascendente dos gastos públicos sociais e ao aprimoramento das políticas sociais, poder-se-ia até falar na construção de um Estado Providência no Brasil. No entanto, os elevados níveis de pobreza, desigualdade e desemprego, o grande contingente de mão-de-obra em ocupações informais, a falta de qualidade nos serviços públicos, a concentração de renda exorbitante, a carência de igualdade de oportunidades, a ausência de democracia étnico-racial e a discriminação de gênero, são alguns fatores que obstaculizam essa classificação e, ao mesmo tempo, ensejam o aprimoramento das políticas.

### **3.2 As estratégias de intervenção do Programa Bolsa Família**

Os programas de transferência condicionada de renda formulados no governo FHC, apesar de apresentarem o mesmo público-alvo (pobres) eram dispersos em diferentes ministérios em conformidade com a área da ação proposta, não constituindo um plano único, tampouco articulado de combate à pobreza e desigualdade. Tal fato, amiúde, ocasionava a falta de cobertura a famílias em situação de risco e/ou vulnerabilidade social.

O *Programa Bolsa Alimentação* era responsabilidade do Ministério da Saúde e beneficiava gestantes, nutrizes e crianças em situação de risco nutricional, o *Bolsa Escola* era vinculado ao Ministério da Educação e intencionava universalizar a educação fundamental e o *Auxílio Gás* estava sob o comando do Ministério das Minas e Energia consistindo num benefício, sem a exigência de condicionalidade, para a aquisição de gás de cozinha. No início

do governo Lula foi implementado outro programa de transferência condicionada de renda o *Cartão Alimentação*, como uma das intervenções do Programa Fome Zero<sup>14</sup>, sob responsabilidade do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e direcionado às famílias em situação de insegurança alimentar.

A concorrência e a sobreposição de programas e objetivos, a existência de falhas na concessão dos benefícios – existiam famílias que eram beneficiadas com mais de um programa, enquanto outras, nas mesmas condições socioeconômicas, não eram contempladas por nenhum –, as dificuldades na fiscalização federal e na gestão municipal, entraves no fluxo de informação entre os entes governamentais e órgãos responsáveis, a ausência de coordenação entre os programas, o baixo nível de eficácia e o “desperdício” de recursos, foram alguns dos motivos que levaram o governo a remodelar e unificar os programas de transferência de renda, até então, em curso no país.

Antes da integração dos programas, ainda no governo FHC, a fim de sanar algumas falhas que obstruíam a fluidez, a eficácia e a eficiência dos programas, como a justaposição e a falta de articulação intra e intergovernamental, criou-se, em 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Um instrumento de gestão que permite a identificação e caracterização socioeconômica das famílias em situação de pobreza para possibilitar uma melhor focalização das ações públicas, baseado na autodeclaração das famílias – capta informações referentes à renda e aos gastos.

O CadÚnico foi submetido a constantes aprimoramentos na gestão governamental subsequente e, contemporaneamente, a inclusão de famílias elegíveis a benefícios sociais do governo federal só é feita a partir de um prévio cadastramento. Os benefícios só são liberados a partir da utilização das informações constantes nele, dados os critérios estipulados, a disposição orçamentária e o perfil da família (sem automatismo). Tal instrumento permitiu a composição de um mosaico sobre as condições de vida dos pobres e extremamente pobres em cada município do país, servindo, por conseguinte, como uma fonte de dados riquíssima para a elaboração de políticas públicas, já que contém informações não só sobre as famílias em

---

<sup>14</sup> O Programa Fome Zero foi elaborado com o intuito de assegurar o direito humano à alimentação adequada às famílias e indivíduos em situação de fome e insegurança alimentar. Prevê ações articuladas entre União, Estados e municípios e uma série de programas, ações e medidas. O seu lançamento foi uma das ações do governo Lula que mais causou alvoroço e polêmicas, ao mesmo tempo em que ratificava e comprovava o compromisso da gestão com temáticas sociais como a pobreza e a desigualdade.

situação de pobreza como um todo, mas também de cada componente familiar e do domicílio<sup>15</sup>.

Foi em outubro de 2003 que o governo federal teve a iniciativa de unificar todos os programas de transferência de renda, criando, desse modo, o PBF. Do ponto de vista técnico o PBF significou uma alternativa para sanar o caos na gestão dos programas de transferência de renda, controlar os recursos públicos, explicitar a transparência administrativa, evitar duplicidade e fraudes, bem como dar mais agilidade ao processo de liberação de benefícios. A integração dos programas no PBF permitiu a ampliação da cobertura das famílias beneficiárias, o aumento do valor repassado e uma maior articulação entre os três níveis de governo para o enfrentamento à pobreza.

As responsabilidades com a gestão do programa – controle de implementação, monitoramento e manutenção da política – foram distribuídas entre os três níveis de governo. Ao governo federal coube coordenar a implantação do CadÚnico, supervisionar a sua execução, selecionar as famílias e liberar os benefícios com base nas metas de atendimento e na disposição orçamentária. São funções dos governos estaduais o suporte técnico e a fiscalização dos municípios. Aos governos locais competem – segundo Bichir (2010) a parte mais relevante do processo – o cadastramento das famílias pobres e a manutenção das informações atualizadas. Também pertence à gestão municipal a obrigação de fornecer informações às famílias, inspecionar o cumprimento das contrapartidas do programa e articular a rede pública local para a garantia de serviços às famílias beneficiárias.

Embora os três entes federados possuam funções específicas na gestão e operacionalização do PBF, pode-se afirmar, sem incorrer em erro, que realmente concerne ao município a maior responsabilidade na implementação e acompanhamento do programa, dadas as funções atribuídas a cada esfera governamental e a singularidade das realidades locais. Desse modo, compreender quais fatores locais foram e são mobilizados para a consecução do programa torna-se um pressuposto fundamental para a compreensão do seu impacto em dada localidade.

O programa é estruturado na transferência direta de renda às famílias pobres e extremamente pobres, no cumprimento de condicionalidades e na oferta de programas complementares, objetivando respectivamente, o alívio imediato à pobreza, o acesso aos

---

<sup>15</sup> Embora não haja qualquer dispositivo legal que obrigue as famílias pobres a se cadastrar, o que torna as informações incompletas, a taxa de inclusão dessas famílias no CadÚnico é significativa.

direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social e o desenvolvimento das famílias (emancipação) para a superação das condições de pobreza. É pertinente salientar que o programa focou as suas ações nas famílias e explicitou a intencionalidade de melhorar o acesso aos serviços públicos, combater a fome e incentivar a segurança alimentar e nutricional, além de estimular a integração de distintas políticas sociais para a superação da pobreza, numa notável tentativa de incentivar o rompimento do seu circuito.

As condicionalidades para o usufruto do benefício consistem em manter as crianças e adolescentes de até 17 anos de idade matriculados e frequentando a escola, o cumprimento de uma agenda pré e pós-natal para gestantes, mães em amamentação e seus bebês, o acompanhamento da saúde das mulheres de 14 a 44 anos, vacinar e acompanhar o crescimento e desenvolvimento das crianças de até 7 anos de idade e, por fim, crianças e adolescentes, em risco ou retirados do trabalho infantil de até 15 anos de idade, devem participar regularmente dos serviços do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

O não cumprimento das condicionalidades ocasiona às famílias advertências, bloqueios, suspensão, e até mesmo, o cancelamento do benefício. A fiscalização é feita pelo poder público local que deve acompanhar as famílias em descumprimento, identificar os motivos e encaminhá-las, a depender do caso, ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) – equipamento da política de assistência social responsável pela proteção social e garantia da cidadania – ou ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) – equipamento responsável pelo cuidado às famílias, indivíduos ou grupos que tiveram os seus direitos violados ou estão em vulnerabilidade e risco para tanto – a fim de que as famílias possam superar as dificuldades que obstruíram o cumprimento das contrapartidas (MDS, 2012).

O benefício destina-se às famílias pobres (renda per capita entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00) e extremamente pobres (renda per capita de até R\$ 70,00) e é controlado pela Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC), que compõe a estrutura administrativa do MDS e é responsável pelas regras do programa, pelo valor do benefício e pela articulação com os demais entes federados.

Os benefícios oscilam em conformidade com as características e o número de integrantes da família, respeitado o limite máximo. Desse modo, famílias em situação de extrema pobreza recebem mensalmente um valor fixo (benefício básico) de R\$ 70,00, mesmo sem a exigência das condicionalidades e da existência de crianças/adolescentes na sua

composição familiar. Considerando as distintas combinações possíveis entre o arranjo familiar, os subtipos de benefícios e os valores repassados, os benefícios transferidos às famílias alternam entre R\$ 32,00 e R\$ 306,00 mensais<sup>16</sup>.

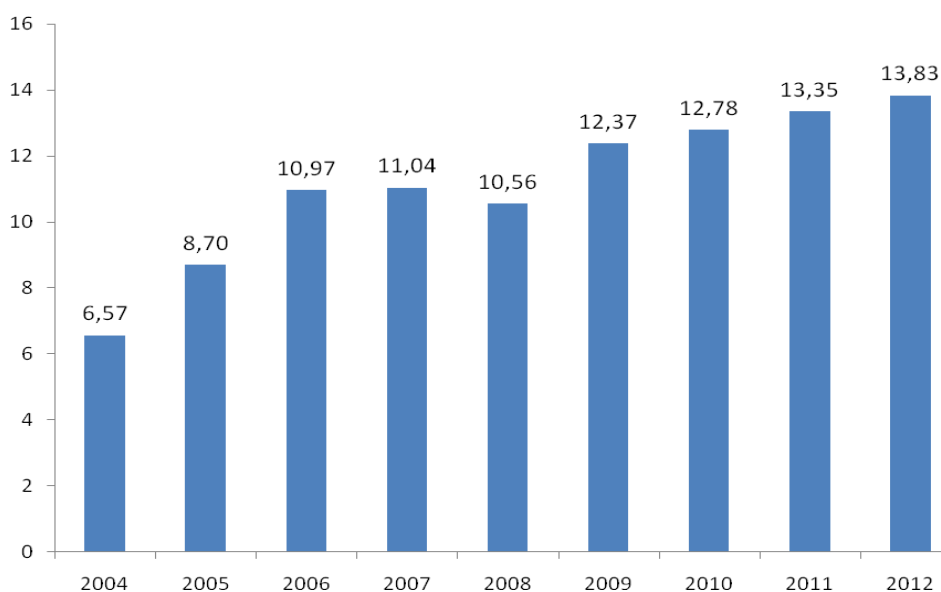
É lícito lembrar que foi entre a corrosão neoliberal e o agravamento da pobreza que o Estado fora compelido a formular políticas sociais de enfrentamento à pobreza e aperfeiçoar a proteção social. O PBF, assim como os demais programas de transferência de renda em curso na América Latina, como já visto, tem o intuito de fazer frente aos elevados níveis de pobreza, em curto prazo, e investir no capital humano das famílias através da elevação da escolaridade e dos níveis de saúde. O desenho do PBF confere aos programas complementares a função de promover a articulação necessária para a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza através do estímulo ao aumento das capacidades das famílias.

Ao longo dos anos o PBF foi se aperfeiçoando, como é típico dos programas de transferência condicionada de renda, e ampliando a cobertura de famílias beneficiárias, o que significa não apenas um esforço para focalizar e contemplar as famílias pobres, mas também uma elevação do montante de recursos federais alocados na política. De 2004 a 2012 o número de beneficiários evoluiu 110,5%, o que significa a expansão da cobertura para mais 7,26 milhões de famílias pobres e extremamente pobres do país. O Gráfico 3 ilustra a evolução no número de famílias contempladas pelo programa.

---

<sup>16</sup> A Ação Brasil Carinhoso, implementada no ano 2012 e integrante do Plano Brasil sem Miséria, prevê uma complementação financeira às famílias beneficiárias do PBF em situação de extrema pobreza que possuam crianças e adolescentes de até 15 anos de idade, para que a renda per capita da familiar alcance R\$ 70,00 mensais (MDS, 2012). Nesse caso, o valor do benefício pode superar R\$ 306,00 a depender da quantidade de crianças menores de 15 anos que as famílias em situação de miséria possuam.

**Gráfico 3 – Evolução das famílias atendidas pelo PBF (em milhões), Brasil, 2004-2012**



Fonte: MDS (2012)

Cabe dizer que a redução no número de beneficiários no ano de 2008 pode estar provavelmente relacionada à crise econômica internacional que afetou, em maior ou menor grau, as economias capitalistas, instigando o governo federal, diante do encolhimento do fluxo dos capitais e da queda dos preços internacionais das *commodities*, a reduzir os gastos e contemplar menos famílias. Contudo a não expansão do programa não explica, por si só, a redução no número de beneficiários. Supõe-se do mesmo modo que a queda no montante de beneficiários tenha alguma ilação com o crescimento da renda dos mais pobres e com a redução da pobreza.

Todos os municípios brasileiros aderiram ao PBF. Com a finalidade de monitorar a gestão do programa foi criado o Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família (IGD), um indicador que avalia a qualidade da gestão e os compromissos assumidos pelos entes federados. Com base em seu desempenho o MDS repassa recursos para os Estados e municípios utilizarem no aprimoramento da gestão, no acompanhamento das famílias, na implementação de programas complementares, na fiscalização, dentre outras atividades. Através do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é estimada a quantidade de famílias vivendo em condições de pobreza em cada município e a política converte essa informação em meta.

Hevia de la Jara (2011b) afirma que o PBF trouxe inovações que o aproxima das políticas sociais universais como a universalização dentro da focalização (intenção de universalizar o benefício dentro do universo do público-alvo), a gestão descentralizada, a não cobrança de condicionalidades às famílias em situação de extrema pobreza (aproxima-se da ideia de renda mínima) e a criação de instâncias de controle social, no entanto pondera que as dificuldades de articulação existentes bloqueiam o alcance de uma perspectiva universal.

Sem sombras de dúvidas ao longo do tempo o PBF se delineou como a política social de maior destaque do governo federal, como a menina dos olhos da rede de proteção social brasileira, como o programa mais robusto integrado ao Programa Fome Zero – e mais recentemente incorporado ao Plano Brasil Sem Miséria. Conforme Ávila (2010), Soares, Ribas e Osório (2010) e Hevia de la Jara (2011a), o PBF é o maior programa de transferência condicionada de renda em curso no mundo. Bichir (2010) fala ainda que em termos nacionais ele só perde em número de beneficiários para a saúde pública, a educação pública e a previdência social.

### **3.3 Estudos sobre o Bolsa Família: consensos, polêmicas e desafios**

As estratégias preconizadas no desenho institucional da política para o alívio da pobreza, e até mesmo a intenção de superá-la no longo prazo, o tamanho e a expansão contínua da cobertura do programa têm suscitado, no decorrer do tempo, intensos debates que transbordam o mundo intelectual e se expandem sobre toda a sociedade. Diversos aspectos são colocados em pauta – o impacto real sobre a pobreza, o valor do benefício, a exigência das condicionalidades, os erros de inclusão, o beneficiamento político, a sustentabilidade do programa, as “portas de saída”, dentre outros – quando se pretende compreender a relevância, o desempenho e o alcance da política na sociedade, revelando, dessa forma, consensos, polêmicas e desafios.

Apesar da adoção de distintos caminhos metodológicos é consenso entre os pesquisadores que o PBF teve alguma contribuição na redução da pobreza, uma vez que a pobreza no Brasil é fortemente assinalada pela desigualdade de renda, reflexo da apropriação fortemente concentrada e desigual. Desse modo, o benefício transferido às famílias acometidas pela pobreza e miséria consiste em uma significativa contribuição para a melhoria das condições de vida. Trata-se, pois, de criar condições para àquelas famílias que muitas

vezes nem sequer conseguem se inserir no mercado de trabalho, dada a falta de qualificação e/ou a grande vulnerabilidade e desposseção em que vivem.

Soares, Ribas e Osório (2010) constataram que o PBF contribuiu para a redução da desigualdade e da extrema pobreza. Suas pesquisas revelam que o PBF teve uma participação de 21% na queda registrada no índice de Gini, sendo responsável pela diminuição de 12% na pobreza (hiato da pobreza) e de 19% na severidade da pobreza. Na redução das desigualdades o benefício se configura como a segunda renda mais importante para as famílias, sendo superada apenas pelos rendimentos do trabalho.

Admite-se que a queda da desigualdade, explícita pelo declínio do índice de Gini, está primordialmente atrelada ao comportamento dos rendimentos do trabalho, decorrente da política de valorização do salário mínimo em termos reais, da expansão do mercado de trabalho formal, da estabilidade e do crescimento econômico<sup>17</sup>. Por outro lado, considerando o módico percentual despendido pelo governo federal com os programas de transferência condicionada de renda, Kerstenetzky (2009) advoga que o impacto e a relevância do PBF na redução da pobreza e desigualdade são mais significativos do que os rendimentos do trabalho.

Entre os estudiosos é óbvia a contribuição do PBF para a melhoria imediata das condições de vida. Apesar de o valor transferido ser insuficiente para o provimento das necessidades básicas, considerando uma cesta de bens e serviços, o benefício é de uma relevância enorme para as famílias em situação de pobreza, primordialmente para aquelas que não percebem nenhuma renda fixa ou se possuem é muito baixa. Zimmermann (2010) endossa que o PBF se converteu em um mecanismo de enfrentamento à fome no Brasil, uma vez que proporciona o acesso a alimentação mínima a muitas famílias pobres.

Bither-Terry (2012) defende que os baixos valores transferidos são insuficientes para provocar uma saída da pobreza, muito embora o programa tenha conseguido reduzir a severidade da pobreza e possibilitado o acesso às necessidades básicas a muitas famílias. Do mesmo modo, para Kerstenetzky (2009, p. 56-57) o benefício ajuda a diminuir a desigualdade de renda, mas não tem a mesma potência para enfrentar a pobreza devido ao baixo valor transferido, “[...] as famílias elegíveis, classificadas como *muito pobres* ou *pobres*, recebem

---

<sup>17</sup>Assim como visto no capítulo anterior os programas de transferência de renda na América Latina tiveram uma participação secundária na redução da desigualdade e pobreza. É inegável que o crescimento econômico registrado nos países da região tenha sido o principal responsável por este acontecimento, não desprezando a relevância dos programas dado o caráter redistributivo, sobretudo, para as famílias pobres.



transferências em razão da intensidade da pobreza e do número de crianças na família, mas as transferências não são suficientes para removê-las da condição de pobreza”.

Ainda, em se tratando do valor do benefício, Zimmermann (2010) afiança que o valor da transferência deve ser suficiente para prover não só as necessidades alimentares, como também o consumo de determinados bens e serviços considerados básicos numa sociedade, possibilitando um padrão de vida adequado. Desse modo, propõe que o valor do benefício seja estipulado com base no custo da cesta básica nacional, que é pautada em uma ração essencial mínima, calculada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (DIEESE).

A exigência de pré-condições para o usufruto do benefício pela população pobre é alvo de controvérsias. A cobrança de condicionalidades no desenho da política é justificada sob a alegação de que haveria um estímulo ao acesso dos direitos sociais básicos nas áreas da saúde e educação, o que, em longo prazo, supostamente possibilitará as crianças e adolescentes das famílias pobres níveis mais elevados de escolaridade e de saúde, aquisições consideradas fundamentais para o ultraje do ciclo da pobreza e emancipação das famílias. No entanto, ressoam argumentações embasadas no caráter punitivo, na garantia da universalidade dos direitos sociais, no acompanhamento dessas áreas e na efetividade das ações.

Para Estrella e Ribeiro (2008, p. 628) as condicionalidades são capazes de aumentar a capacidade produtiva, sobretudo no Brasil onde “o acesso aos bens e serviços de educação e saúde de qualidade são fortemente concentrados, o que acaba reforçando a enorme desigualdade existente no país”. Para eles a gestão deve focar mais na qualidade dos serviços públicos de educação e saúde disponibilizados aos beneficiários do que nos próprios serviços. Propõem um redesenho das condicionalidades a fim de interromper o ciclo da pobreza.

De acordo com Licio, Mesquita e Currello (2011) o monitoramento das condicionalidades ajuda o governo a localizar as famílias em situação de maior vulnerabilidade que encontram barreiras para usufruir os serviços sociais básicos. Mourão e Jesus (2012) também fazem uma apreciação positiva das condicionalidades uma vez que elas ensejam a ampliação das oportunidades de exercício da cidadania por parte dos beneficiários. Contudo, reconhecem que a punição das famílias que não cumprem as regras destoa da proposta de promoção social do programa. O reforço pretendido nas áreas de saúde e educação, com vistas à interrupção da pobreza, ainda não foi alcançado pelo país.

Noutra acepção Zimmermann (2010), Kerstenetzky (2009) e Bichir (2010), a partir de distintas arguições, revelam o caráter punitivo que as condicionalidades encerram. Condicionam a efetividade delas à qualidade dos serviços prestados e denunciam a falta de punição ao governo no caso da carência de oferta adequada dos serviços. Defendem a incondicionalidade da transferência diante da irrestringibilidade dos direitos sociais. Ora, considerando a obrigação estatal na provisão dos serviços públicos, a exigência de contrapartidas denota uma troca baseada em princípios liberais: o Estado transfere dinheiro e em correspondência as famílias são obrigadas a utilizar os serviços.

Avaliando o desempenho do PBF nas áreas em que exige condicionalidades, Soares, Ribas e Osório (2010) concluem que o programa teve uma contribuição positiva na educação – na frequência escolar – sem ter um impacto negativo na participação do mercado de trabalho, muito embora não tenham sido registradas contribuições relevantes na área da saúde, fato explicado pelos autores pela carência e precariedade na oferta de serviços públicos.

O monitoramento das condicionalidades de saúde é mais complexo do que o da educação que se baseia apenas na frequência escolar. “A partir do final de 2008, as condicionalidades de educação foram monitorados por 85% dos beneficiários, e as condicionalidades de saúde foram monitorados por 59% dos beneficiários, revelando que o acompanhamento das condicionalidades de saúde é muito mais difícil” (SOARES, RIBAS e OSÓRIO, 2010, p.175).

Adicionalmente Lindert e outros (2007) ventilam que a apuração das contrapartidas na área da saúde é precária, uma vez que não há uma definição precisa sobre a frequência, o número de pré-natal e consultas requeridos. Na prática, o número de visitas aos serviços de saúde é menor do que o necessário, contudo os trabalhadores da área tendem a compensar essas faltas e encaminhar a frequência majorada.

Outra contenda que circunda o PBF consiste nos prováveis erros de inclusão – vazamentos. Há a disseminação da ideia de que muitas famílias, mesmo fora do perfil do programa, são beneficiadas indevidamente. O que leva a crer que famílias em real situação de necessidade, principalmente as que se encontram assaltadas pela miséria, demoram mais tempo na fila, a espera do benefício. Um dos fatores que concorrem para isso é a omissão da renda auferida no mercado informal, haja vista a autodeclaração como fonte de informações, o que conduz a distorções na seleção das famílias pela SENARC/MDS.

Vale lembrar que a quantidade de beneficiários de cada município é estimada com base nos dados do IBGE, desse modo, quando a cota municipal é alcançada, nenhuma família, por piores condições que apresente, é incluída (ZIMMERMANN, 2010). Pautado nesses argumentos conclui-se que nem todas as pessoas que atendem aos critérios de elegibilidade são atendidas pelo programa, gerando uma subcobertura, um erro de exclusão.

Segundo Kerstenetzky (2009) o erro de exclusão também está relacionado ao não comparecimento das pessoas pobres aos órgãos governamentais locais para declararem a sua situação de vida. A falta de noção e de informação sobre os seus direitos ocasionaria isso. Os mais pobres são os mais difíceis de serem atingidos. Além disso, o cadastramento é um retrato estático, portanto não capta as oscilações da renda, tampouco os riscos da pobreza. A autora defende que de acordo com o porte do programa os erros de inclusão e de exclusão são tolerados, ou então se reduziria a extensão.

Numa linha convergente Soares, Ribas e Osório (2010) asseguram que os programas de transferência de renda enfrentam um *trade-off* entre a extensão da cobertura e a melhoria da eficiência na segmentação. Consideram difícil expandir um programa sem aumentar os vazamentos. Para ilustrar essa argumentação comparam o PBF ao *Programa Oportunidades*, este tem uma focalização mais acurada, mas em compensação contempla bem menos famílias. Apesar dos erros de inclusão, constatam que o PBF, de fato, é bem focalizado, uma vez que 66% da renda transferida vão para os 10% de famílias mais pobres. Um dos desafios do PBF, segundo Mourão e Jesus (2012), é estar acessível a toda a população elegível.

Avultam-se às críticas o uso eleitoral do PBF. Moura (2007) faz apreciações negativas do programa relacionando-o às apelações político-partidárias que elegeram o PBF como símbolo da campanha eleitoral (marketing). De acordo com Zucco (2011) os benefícios eleitorais do PBF no curto prazo são claros e evidentes, além de afirmar que a reversão do programa não é uma alternativa politicamente viável, dada a sua aceitação e relevância para as camadas pobres da sociedade e os seus impactos positivos sobre a extrema pobreza.

De outro ângulo analítico, Kerstenetzky (2009) afirma que não existem evidências do uso clientelista do programa, dado que a descentralização na gestão possibilita muitas informações públicas e transparentes. Complementarmente Ávila (2010) atesta que ao estabelecer uma relação direta com os beneficiários, sem intermediários, o PBF elimina qualquer tipo de beneficiamento social e político nos processos-chaves do programa: entrada, permanência, recepção dos benefícios e saída, coibindo o uso local para fins clientelistas.

As relações entre os pobres e o governo são diretas, sem intermediação e distantes, ao se considerar a impessoalidade institucional presente na comunicação e interação entre autoridades e beneficiários. A intermediação é mínima e altamente institucional, acarretando baixos níveis de compra e coação de voto (HEVIA DE LA JARA, 2011a).

Registra-se uma convergência analítica quando se avalia o impacto do PBF na economia local, dado o aumento da circulação de dinheiro que contribui para o crescimento do município. As transferências auxiliam a economia em períodos de crise, ajudam na manutenção do nível de consumo (eleva a propensão a consumir) e possibilitam o desenvolvimento socioeconômico do país (MOURÃO E JESUS, 2012). Para Estrella e Ribeiro (2008) as transferências têm forte correlação negativa com a situação socioeconômica do município, ou seja, quanto mais pobres o município possui, mais recursos são transferidos, o que estimula o comércio local e também explicita a boa focalização do programa.

Finalmente ecoa o maior desafio e uma das maiores questões do PBF, e talvez a maior crítica: as “portas de saída”, em outras palavras, a pretensão do programa em emancipar as famílias da situação de pobreza.

Kerstenetzky (2009) ressalta que a falta de perspectivas concretas de inserção social não só dos beneficiários, mas também dos elegíveis estimulam o crescimento e a manutenção da redistribuição por um longo tempo. Santos e Magalhães (2012) enxergam a participação insatisfatória dos beneficiários em programas estruturantes como um dos gargalos da emancipação das famílias. Lindert e outros (2007) acreditam que as famílias só serão emancipadas quando o governo associar ao PBF a qualificação profissional, a oferta de empregos e outras oportunidades de geração de renda. Enquanto Mourão e Jesus (2012) ponderam que ainda é cedo para o PBF provocar uma mobilidade social, já que os investimentos são direcionados às crianças e não aos pais.

Sabe-se que o programa intenciona dotar as famílias de capital humano para o rompimento da linha de pobreza, no longo prazo. Para tanto seria necessário investir sistematicamente na geração de capacidades e na disponibilização de oportunidades laborais efetivas e reais – dimensão que os programas de transferência de renda da América Latina não consideram, como discutido no capítulo anterior – caso contrário o programa estará condenado a cumprir, tão somente, uma função paliativa que é o seu papel no curto prazo.

Considerando os debates em torno do PBF, Silva (2010) revela que os impactos na pobreza são limitados e não possibilitam mudanças no padrão de vida dos pobres, fator que

secundariza discussões atinentes ao estabelecimento de um bem-estar efetivo e duradouro. De outro modo Zimmermann (2010) e Marques (2008) defendem a transformação do benefício em um direito do cidadão, uma vez que o programa é uma política de governo e não de Estado, o que ocasionaria uma discussão sobre o reajuste no valor do benefício e traria à tona o debate sobre a efetivação da Lei federal nº 10.835/2004 que institui a renda básica de cidadania no Brasil, com atenção especial aos pobres e extremamente pobres.

Ao ponderar sobre as avaliações e debates em torno do programa Ávila sinteticamente defende que:

Desconsiderando os discursos oficiais positivos (tanto do governo, como de alguns institutos de pesquisa) e os discursos suspeitos, e escutando os que se beneficiam da política, ou seja, favorecendo a visão daquele que recebe, é possível reconhecer outras opiniões, percepções, sentimentos e avaliações do PBF. Assim, quando observamos a operação do programa, considerando o cotidiano da política, a relação estabelecida pelos beneficiários e os órgãos responsáveis pela gestão do programa, política, outros elementos emergem como fonte de investigação (ÁVILA, 2010, p. 68).

Feito este debate sobre alguns pontos mais relevantes que giram em torno do PBF, em termos macro, e considerando a relevância da gestão local na operacionalização da política, como também as peculiaridades das realidades municipais – que conferem à política uma materialização singular, frente à interação entre as dinâmicas social, econômica, política, cultural e institucional – cabe apreender o impacto do programa em nível local. Desse modo é feita uma tentativa de captação das convergências, distanciamentos e possíveis particularidades entre as avaliações nacionais e os dados locais. Privilegia-se uma avaliação feita a partir da percepção dos beneficiários e inquire-se a estes sobre o papel do PBF na melhoria das condições de vida e na aquisição de capacidades para acurar os objetivos de longo prazo que o programa propõe.

#### **4 O BOLSA FAMÍLIA E A SUA INTERFACE LOCAL: uma análise sobre o programa a partir da percepção dos beneficiários**

A partir do reconhecimento, já discutido ao longo desse texto, de que o alcance dos objetivos de uma política social está estritamente ligado aos fatores internos que são mobilizados para a sua consecução, torna-se imprescindível conhecer a conjuntura na qual a política se insere antes de aventar qualquer tipo de avaliação, precavendo, então, análises incongruentes. Distinguir que a política se manifesta de distintas maneiras e assume diferentes funções, embora tenha sido traçada de modo centralizado e único, é condição básica para a realização de apreciações.

A presente seção apresenta a metodologia eleita para a pesquisa de campo, como também caracteriza o município pesquisado levando em conta as dimensões relevantes para o PBF, as áreas com as quais o programa estabelece um diálogo. Desse modo, é delineado concisamente o perfil socioeconômico do município de São Felipe – BA e descritas as infraestruturas da educação, saúde e assistência social. Vale dizer que essa caracterização dará subsídios para as apreciações a serem desenvolvidas com base nas respostas das famílias beneficiárias do PBF. Em seguida são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa empírica divididos em subseções, conforme feito quando da realização das entrevistas.

##### **4.1 Procedimentos metodológicos**

Amontoam-se inúmeros estudos sobre avaliação das políticas públicas, em especial as sociais, sobretudo após o realce que elas adquiriram – mais intensamente nos últimos anos – como instrumentos supostamente valiosos (ferramentas) para o enfrentamento das desigualdades em distintos setores da sociedade. São alvos da curiosidade científica não só a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações, como também a gama de conhecimentos possibilitados pelas experiências e a responsabilização do Estado (*accountability*) pela implementação e desempenho dessas medidas – sucesso ou fracasso. De igual modo, interessa saber a opinião dos beneficiários sobre o papel que o benefício/serviço representa para eles, se há uma valoração positiva ou não, se mudanças foram percebidas.

Sabe-se que a avaliação de uma política pública é um pressuposto fundamental para a promoção de melhorias e reajustes nos programas ou projetos em execução, para a adequação das ações aos objetivos delineados, para o alcance da eficiência, eficácia e efetividade e, até mesmo, para um redirecionamento da política, uma vez constatado que o processo decisório optou por caminhos equivocados ou não funcionais. Reconhecidos esses fatos, largamente aceitos, dissemina-se a ideia de que a avaliação da política deve ser uma constante em todo o seu ciclo<sup>18</sup>, desde o desenho até a apresentação dos seus resultados.

A avaliação de uma política está condicionada à teoria que lhe dá suporte, que deve obrigatoriamente embasar as apreciações feitas, e aos pressupostos metodológicos eleitos. Existe um cabedal de possibilidades metodológicas e de técnicas de pesquisa para se avaliar uma política pública, embora a maioria dos estudos se pautem no exame da eficiência, da eficácia e da efetividade, como ilustrado no trabalho de Arretche (1998). Contudo Zimmermann (2010) ressalta que a avaliação também deve levar em consideração a acessibilidade, os mecanismos de exigibilidade e justiciabilidade da política. Já para Rua (1998) ao se analisar uma política pública é necessário lembrar que ela é resultante de uma atividade política, ou seja, que por trás da medida implementada há a intencionalidade de fazer frente a um problema coletivamente relevante, a demandas sociais.

Ainda, conforme Arretche (1998, p. 29), em se tratando de avaliação de políticas públicas cabe repertoriar que:

É certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita). Neste sentido, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra.

O presente trabalho não intenciona avaliar a eficiência ou a eficácia do PBF. Aproxima-se mais de uma avaliação da efetividade do programa diante das presunções constantes no seu desenho institucional e das estratégias de intervenção adotadas para tanto. Nesse sentido, propõe-se a investigar, a partir das informações concedidas pelos beneficiários

---

<sup>18</sup> O ciclo das políticas públicas compreende as seguintes etapas: definição da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação.

em nível local, o alcance ou não dos objetivos de curto prazo (alívio da pobreza) e de longo prazo (aumento do capital humano nas áreas de saúde e educação para interromper o ciclo da pobreza e emancipar as famílias) do programa. Pautando-se nas discussões sobre os programas de transferência condicionada de renda da América Latina e do Brasil, desenvolvidas ao longo deste trabalho, parte-se da hipótese de que o programa limita-se a atender aos objetivos de curto prazo, dadas as dificuldades e a carência de políticas estruturais para a autonomização das famílias. Para Arretche (1998) a efetividade de uma política pública é revelada a partir da mudança efetiva nas condições de vida após a implementação das ações.

Dessa forma, o estudo em curso pretende captar as especificidades do desempenho do PBF em São Felipe a partir da avaliação dos seus beneficiários, frente à relevância das características locais na implementação do programa, o que, por sua vez, condiciona a sua operacionalização e o alcance dos seus objetivos. Em conformidade com Ávila (2010) ainda que o PBF seja uma política federal e esteja presente em todos os municípios, dado o tamanho do país e a desigualdade no desenvolvimento, os seus efeitos são peculiares em cada região.

A fim de apurar a percepção dos beneficiários do PBF do município de São Felipe adotou-se como procedimento uma pesquisa de levantamento ou *survey* numa tentativa de entender a valoração atribuída ao PBF e as dimensões (saúde, educação e assistência) em que ele se propõe a atuar via comportamento de uma amostra. Nesse sentido, a abordagem quantitativa foi selecionada, por possibilitar resultados concisos, precaver distorções e conferir segurança às ilações feitas. Tais escolhas permitirão a elaboração de projeções sobre a realidade local, bem como o estabelecimento de um diálogo com os dados aferidos nacionalmente, o que, por sua vez, ensejará aproximações ou distanciamentos.

A pesquisa foi constituída por meio de uma amostra aleatória simples, sob o contorno não probabilístico. De acordo com o MDS (2012) existiam, em outubro de 2012, 3.248 famílias beneficiadas pelo PBF em São Felipe. Calculando estatisticamente o tamanho da amostra, com um erro amostral de 5% e nível de confiança de 95%, chegou-se a conclusão de que para a amostra ser representativa seria necessária a aplicação de 344 entrevistas. Feito o cálculo surgiu a dúvida de como as entrevistas seriam distribuídas entre os beneficiários da zona rural e da urbana para fins de representatividade. Tal fato subsidiou a aplicação do critério de proporcionalidade, conforme distribuição percentual da população nesses estratos. Assim eram necessárias 178 entrevistas com beneficiários residentes na zona rural e 166 com os da sede do município.



A coleta de dados foi feita através de entrevistas com a aplicação de questionários estruturados que inquiriram sobre o perfil socioeconômico das famílias, educação, saúde, assistência social e avaliação do programa. As entrevistas foram realizadas entre o dia 03 e 29 de dezembro de 2012. Com a finalidade de contemplar distintas localidades e garantir a qualidade da amostra, as coletas foram realizadas prioritariamente nas vias públicas, nos locais em que se concentravam e transitavam muitas pessoas: nas praças públicas, na feira livre e na fila da única lotérica da cidade (único local para saque do benefício no município).

De modo complementar foram feitas entrevistas em algumas residências. Assim, para precaver o enviesamento da pesquisa, foram eleitas localidades que supostamente apresentavam um grande número de beneficiários, em face das condições explícitas de pobreza. Nesses casos o pesquisador mantinha contato prévio com algum(a) morador(a) da localidade que o acompanhava nas visitas às residências, a fim de amenizar as desconfianças, e, mesmo assim, houve algumas famílias que se recusaram a conceder entrevista.

As visitas domiciliares são justificadas pela enorme resistência encontrada para a participação na pesquisa – houve dias em que o número de questionários aplicados nas vias públicas foi baixíssimo. Cabe esclarecer que ao serem abordadas as beneficiárias recebiam explicações sobre a finalidade da pesquisa para então, caso consentissem, serem entrevistadas. Muitas beneficiárias se recusaram a responder mesmo quando se esclarecia que as respostas poderiam ser anônimas e que não teriam qualquer repercussão sobre o usufruto do benefício. O medo de perder o benefício era tácito em alguns casos e muito explícito em outros. Pairava no ar um temor de a pesquisa ser algum instrumento do governo para “cortar o benefício”.

Hevia de la Jara (2011a) argumenta que a falta de conhecimento sobre os critérios de seleção do programa pelos beneficiários possibilita um leque de interpretações equivocadas sobre a concessão do benefício, o que reflete a falta de credibilidade no processo e a falta de confiança nas regras públicas. Talvez essas sejam algumas entre as razões e/ou justificativas para as resistências e desconfianças encontradas.

A metodologia adotada para a coleta de dados permitiu que a pesquisa fosse pulverizada entre beneficiárias de distintas localidades do município, se tornando bem representativa como pode ser analisado na Tabela 6 e ilustrado na Figura 2. Não foi julgado necessário elencar o nome de todas as localidades pesquisadas na sede, frente ao grande número de endereços contemplados.

**Tabela 6 - Residência dos entrevistados**

Localidade	Frequência	%	Localidade	Frequência	%
Sede (diversas ruas)	166	48,36	Ilhota	2	0,58
Andaiá da Pitinga	3	0,87	Jaguaripe	1	0,29
Baixa de Areia	1	0,29	Jenipapo	15	4,36
Baixa Santa	1	0,29	Morrinho	1	0,29
Barbosa	2	0,58	Mutum	1	0,29
Barlavento	5	1,45	Patiobinha	3	0,87
Barragem	1	0,29	Pau D'Alho	1	0,29
Batatan	1	0,29	Pequi	5	1,45
Bate Quente	3	0,87	Retiro	3	0,87
Boa Vista	20	5,81	Riachão do Lázaro	6	1,74
Bom Gosto	2	0,58	Rio Grande	1	0,29
Bom Jardim	1	0,29	São Domingos	1	0,29
Caboclo	17	4,94	Sapezinho	4	1,16
Campo das Flores	8	2,33	Serrote	3	0,87
Cangalheiro	6	1,74	Sobradinho	13	3,78
Caráí	2	0,58	Sol Posto	1	0,29
Carobas	1	0,29	Tabocas	3	0,87
Chapadinha	2	0,58	Terrão	12	3,49
Coelhos	1	0,29	Tiririca	1	0,29
Copioba Açú	1	0,29	Vai e Vem	1	0,29
Copioba Mirim	5	1,45	Vapor	1	0,29
Fazenda Velha	3	0,87	Vila Caraípe	4	1,16
Ferreira	6	1,74	Xangó	3	0,87

Fonte: Pesquisa de campo (2012)

É válido dizer que no mapa disponibilizado pela Prefeitura Municipal de São Felipe (PMSF) não são demarcadas as localizações das comunidades rurais Serrote, Riachão do Lázaro, Vai e Vem, Bom Jardim, Jaguaripe, Rio Grande e Carobas, como ilustrado a seguir. A amostra contou com beneficiários destas localidades.



Antes de discutir o resultado da pesquisa torna-se imperativo fazer uma breve contextualização socioeconômica do município com a finalidade de apresentar alguns aspectos relevantes para a avaliação do programa sob uma perspectiva local. Convém oferecer uma prévia caracterização dos aspectos que interagem com o PBF.

#### 4.2 Algumas notas sobre o município de São Felipe

Localizado na Região Econômica e no Território de Identidade do Recôncavo Baiano, conforme demonstrado na Figura 3, o município apresenta uma extensão territorial de 197,90 km<sup>2</sup> e dista 161 km da capital baiana (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, SEI, 2010). É considerado um município de pequeno porte e conta com uma população de 20.305 habitantes, sendo que 48,36% (9.820 pessoas) residem na zona urbana e 51,64% (10.485 pessoas na zona rural), conforme dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

**Figura 3 – Localização do município de São Felipe no Território de Identidade do Recôncavo**



Fonte: SEI (2010)

Apesar da sua suposta vocação agropecuária, dado o cultivo de diversas culturas, com destaque para cana-de-açúcar, mandioca e laranja, a criação significativa de distintos tipos de animais, majoritariamente avicultura e rebanho bovino, e a sua extensão e população rural, a economia do município é regulada prioritariamente pelo setor de serviços. Em 2010 o setor terciário foi responsável por 72,18% do PIB municipal, enquanto o primário correspondeu a 12,10%, o secundário a 10,59% e os impostos a 5,14% (IBGE, 2010).

É importante mencionar que o município conta com 406 estabelecimentos empresariais, no entanto muitas empresas não formalizam o contrato de trabalho e a remuneração oferecida não corresponde ao salário mínimo determinado por lei. Segundo o IBGE (2010), o mercado de trabalho local possuía 9.631 pessoas economicamente ativas, em 2010, e nesse universo 8.944 estavam ocupadas. Entre as pessoas que laboravam somente 11,4% possuíam carteira assinada. 26,6% não possuíam carteira assinada e 32,9% trabalhavam por conta própria. Os empregadores somavam 1,6%, os servidores públicos 3,6% e 24% não auferiam rendimento, trabalhavam para o próprio consumo.

Do ponto de vista da infraestrutura, constatou-se que apenas 51% dos domicílios possuem coleta de lixo adequada, 48% têm acesso a rede geral de abastecimento de água e que somente 9,8% dos domicílios possuem escoamento sanitário adequado. A população pobre com perfil para o PBF foi estimada em 3.120 famílias pelo Censo.

No quesito educação, em face da extensão territorial rural e da preocupação em ofertar e garantir o acesso ao ensino a população desse estrato, o município optou pelo critério de nucleação, dessa forma as unidades escolares rurais foram agrupadas em 7 (sete) núcleos: Terrão, Barlavento, Caboclo, Araçás, Vila Caraípe, Sapezinho do Bom Gosto e Mariano. Cada núcleo funciona como a unidade administrativa (direção) das escolas da região a ele vinculadas. Ainda é válido registrar a existência do serviço público de transporte escolar que funciona regularmente e conecta as localidades rurais a sede do município, bem como os povoados rurais entre si.

Existem no município 54 unidades escolares sob responsabilidade da gestão local. Na zona rural são 44 escolas de Ensino Fundamental I (1º ao 5º ano) pulverizadas por todo o território e 1 na Vila Caraípe, distrito municipal, que oferta Educação Infantil, Ensino Fundamental I, Ensino Fundamental II (6º ao 9º ano) e Educação de Jovens e Adultos (EJA). Na sede do município existem 9 escolas: 3 de Educação Infantil, 4 de Ensino Fundamental I e 2 de Fundamental II, sendo que uma delas também oferece EJA. Além dessas unidades

escolares o município só conta com mais um colégio público de responsabilidade do estado que oferta Ensino Fundamental II e Médio.

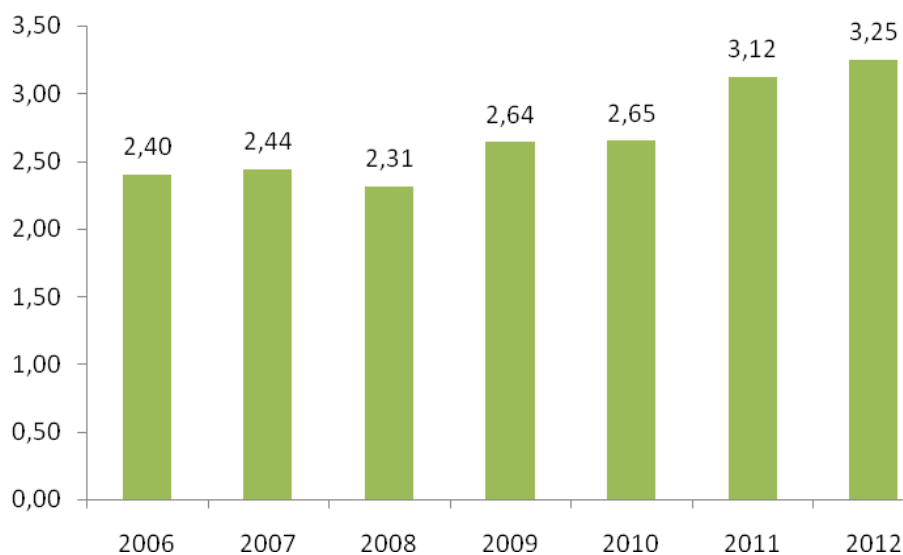
Quanto à saúde existem no município cinco Unidades de Saúde da Família (USF), duas na sede e três na zona rural, nas localidades de Barlavento, Sobradinho e Vila Caraípe, além de uma Unidade de Saúde Móvel que visita comunidades mais distantes ofertando serviços médicos e odontológicos. Também integram a infraestrutura da saúde local um hospital de pequeno porte com 30 leitos e algumas especialidades médicas, um Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU).

Compõem os serviços e programas da Assistência Social em execução no município um CRAS, um CREAS, o Projovem Adolescente (na sede), um Centro de Convivência para Idosos na sede, com encontros semanais, e outro na zona rural, com encontros quinzenais e/ou mensais. Além do PETI que é descentralizado sendo ofertado tanto na sede, quanto nos povoados rurais do Batatan, Bate Quente, Barlavento, Bom Gosto, Terrão, Jenipapo, Pitinga, Riachão do Lázaro, Sapezinho do Bom Gosto e Vila Caraípe.

A gestão do PBF no município cabe à Secretaria do Trabalho e Ação Social e a Instância de Controle Social (ICS) do programa é o Conselho Municipal de Assistência Social. O cadastramento das famílias é feito a partir de demandas voluntárias/espontâneas na própria sede da referida secretaria. Há alguns anos a gestão do programa optou por não adotar a busca ativa para fins de cadastramento.

Em 2012 existiam 4.552 famílias cadastradas no CadÚnico e entre essas havia 3.705 com o perfil do programa, ou seja, com renda per capita familiar de até R\$ 140,00 mensais. Como já informado, no município existiam 3.248 famílias beneficiadas naquele ano (outubro como mês de referência). O valor médio dos benefícios transferidos foi de R\$ 118,30. O Gráfico 4, mostra a evolução do número de famílias beneficiadas no município.

**Gráfico 4 – Evolução das famílias atendidas pelo PBF (em mil), São Felipe, 2006-2012**



Fonte: MDS (2012)

Depreende-se da análise gráfica que de modo análogo ao comportamento nacional o número de famílias contempladas pelo benefício ao longo dos anos foi ascendente, com exceção de 2008. A evolução registrada reflete a tentativa do programa em universalizar o benefício entre as famílias elegíveis, prova disso é que a cobertura ultrapassou a estimativa do Censo que mostrava a existência de 3.120 famílias com renda perfil para o programa.

### **4.3 Análise dos resultados**

Inicialmente, com a intenção de captar informações relativas às condições de vida dos beneficiários, inquiriu-se sobre o perfil socioeconômico das famílias. Essas informações foram julgadas importantes frente ao reconhecimento de que a pobreza também escapa do critério renda e se materializa em outras formas. Daí a relevância em saber quem são e como vivem os beneficiários, de qual infraestrutura (serviços) dispõem, qual a situação do domicílio em que vivem e em que gastam o benefício, por exemplo.

#### **4.3.1 Perfil socioeconômico**

Entre as 344 pessoas entrevistadas apenas 36 (10,47%) não eram as titulares do benefício, mas compunham o arranjo familiar dos beneficiários. No universo pesquisado 97,09% das entrevistas foram feitas com beneficiários do gênero feminino, o que representa 334 pessoas<sup>19</sup>. Apenas 10 homens responderam às questões (2,91% dos entrevistados). A pesquisa atestou que o benefício é comumente gerido por representantes do sexo feminino, que se responsabilizam e decidem sobre a aplicação dos recursos. Villatoro (2010), apoiado em estudos do Banco Mundial, informa que quando as transferências são entregues às mulheres elas adquirem maiores responsabilidades, capacidade de negociação e assumem um papel protagonista na família.

Ao se levar em conta a faixa etária o grupo com maior expressividade é o que possui idade entre 31 e 40 anos, com 134 beneficiárias (38,95%), seguido do grupo com idade entre 21 e 30 anos que reuniu 116 pessoas (33,72%). Na sequência segue a faixa entre 41 e 50 anos, com 53 integrantes (15,41%), logo depois surge o grupo entre 51 e 60 anos com 19 participantes (5,52%). As jovens entre 18 e 20 anos somaram 18 entrevistas (5,23%) e por fim as idosas, acima de 60 anos, representaram apenas 1,16% da amostra, o que equivale a 4 pessoas.

Tendo como pressuposto a autodeclaração sobre a etnia 90,41% das entrevistadas se declararam pardas (180 pessoas) e negras (131 pessoas), 7,56% brancas e 0,87% amarelas. Ninguém se declarou indígena e 1,16% afirmou pertencer à outra etnia. Não se deve olvidar que a pobreza na sociedade brasileira tem íntima relação não só com o desenvolvimento desigual e concentrado, como também com a exclusão social que historicamente aprofundou, intensificou e reproduziu as más condições de vida, sobretudo dos negros. A pobreza tem um forte componente étnico-racial que se interconecta com o passado de barbárie e escravidão e se materializa no presente com a desigualdade de oportunidades. Os níveis e os padrões de emprego, bem como as remunerações traduzem essa discriminação. Os dados do Censo revelam que no município os rendimentos auferidos pelas pessoas que se declararam brancas e amarelas são maiores do que o daquelas que se declararam pardas ou negras (IBGE, 2010).

A escolaridade das entrevistadas também foi pesquisada. Os resultados estão ilustrados na Tabela 7

---

<sup>19</sup> Considerando essa estatística toda e qualquer referência relativa a quem recebe o benefício, a partir de então, será empregada no gênero feminino.



**Tabela 7 - Escolaridade das beneficiárias do PBF, São Felipe, 2012**

Escolaridade	Frequência	%
analfabeta	14	4,07
alfabetizada	29	8,43
ensino fundamental completo	25	7,27
ensino fundamental incompleto	144	41,86
ensino médio completo	76	22,09
ensino médio incompleto	52	15,12
ensino superior completo	3	0,87
ensino superior incompleto	1	0,29

Fonte: Pesquisa de campo (2012.)

Quando se reúnem em um só grupo as beneficiárias analfabetas, alfabetizadas e com poucos anos de estudo (ensino fundamental incompleto), este corresponde a exatamente 54,36% da amostra. Depreende-se então que a pobreza no município tem um forte componente educacional, o que reflete que a educação formal da maioria das responsáveis pela família foi preterida seja pelas dificuldades de acesso à escola, pela necessidade de cuidar dos filhos, pelas falta de oportunidades, entre outros motivos possíveis. Sabe-se ainda que o grau de escolaridade é um entre os fatores determinantes para uma boa colocação no mercado.

Ao se inquirir sobre o estado civil foram registradas 121 beneficiárias em união estável (37,5%), 103 solteiras (29,94%), 92 casadas (26,79%), 18 divorciadas ou separadas (5,23%) e 2 viúvas (0,58%). As características do domicílio também foram pesquisadas como mostra a Tabela 8.

**Tabela 8 - Características dos domicílios das beneficiárias do PBF, São Felipe, 2012**

Quantidade de pessoas	Frequência	Situação	Frequência	Material do piso	Frequência
entre 1 e 3 pessoas	131	próprio	293	terra	15
entre 4 e 6 pessoas	189	alugado	19	cimento	219
		financiado	0	madeira	0
acima de 6 pessoas	24	cedido	25	cerâmica, laje ou lajota	110
		outros	7	outro	0

Fonte: Pesquisa de campo (2012.)

Como demonstrado, as famílias pesquisadas são majoritariamente compostas por quatro e seis pessoas (54,90%), vivem em domicílios próprios (85,17%) e com piso de cimento (66,36%). A questão habitacional parece não ser um dos grandes problemas da população pobre no município, ao menos do grupo entrevistado.

A Tabela 9 mostra percentualmente o tipo de abastecimento e o consumo de água pelas famílias.

**Tabela 9 - Abastecimento e consumo de água pelas famílias beneficiárias do PBF, São Felipe, 2012**

Abastecimento	%	Consumo	%
rede geral de distribuição	52,62	filtrada	61,63
poço artesiano/nascente	44,77	tratada	12,79
outro	1,45	fervida	0,58
cisterna com captação de água da chuva	0,87	mineral	1,16
rio, lago, açude	0,29	poço	14,24
		rede	9,59

Fonte: Pesquisa de campo (2012)

Na maioria dos domicílios o abastecimento de água é realizado através da rede geral de distribuição (181 casas) e por poços artesianos (154 casas), outras fontes de abastecimento não foram tão expressivas (reunidas somam 9 casas). Quanto ao consumo de água constatou-se que a maior parte das beneficiárias apresenta hábitos saudáveis, o que previne doenças, muito embora seja preocupante o fato de 82 famílias (23,84%) beberem água direto da fonte de abastecimento (rede geral ou poço) sem nenhum tipo de tratamento.

A pesquisa também apurou sobre o destino dado ao lixo e o escoamento sanitário.

**Tabela 10- Esgotamento sanitário e coleta de lixo nos domicílios das famílias beneficiárias do PBF, São Felipe, 2012**

Esgotamento sanitário	Frequência	Coleta de lixo	Frequência
rede pública	69	serviço de limpeza pública	192
fossa séptica	187	queimado ou enterrado	146
fossa rudimentar	46	jogado em terreno baldio ou na rua	6
céu aberto	41	outro	0
outro	1		

Fonte: Pesquisa de campo (2012)

Muito embora 74,42% dos domicílios escoem os dejetos na rede pública e em fossa séptica é preocupante o fato de 88 residências ainda não terem infraestrutura em termos de saneamento básico. No quesito escoamento sanitário os dados do Censo refutam os obtidos na amostra, como já registrado, o que suscita maiores investigações. Quanto à coleta de lixo 42,44% das beneficiárias informaram que queimam<sup>20</sup>. Essa prática primitiva de descarte dos resíduos sólidos acarreta a poluição do ar e traz consequências para a saúde. A falta de orientação sobre os danos ambientais (educação ambiental) e à saúde, bem como a ausência de cobertura do serviço de limpeza em todo o território do município possibilitam ações como essas, notadamente na zona rural.

Foi constatado o fornecimento de energia elétrica em todos os domicílios. Nenhuma entrevistada afirmou que o principal tipo de iluminação era gás, óleo ou querosene, vela ou outro tipo. 92,73% (319 casas) possuem energia com medidor próprio e 7,27% apesar de terem energia não possuem medidor.

Assim como os demais programas de transferência condicionada de renda da América Latina o PBF não condiciona o benefício à inserção produtiva. Apesar disso, investigou-se sobre a situação das beneficiárias entrevistadas no mercado de trabalho, como ilustra a Tabela 11.

**Tabela 11 - Situação das beneficiárias do PBF no mercado de trabalho, São Felipe, 2012**

Situação no mercado de trabalho	Frequência	%
empregado(a) com carteira assinada	8	2,33
empregado(a) sem carteira assinada	25	7,27
autônomo(a) com previdência	7	2,03
autônomo(a) sem previdência	29	8,43
trabalhador(a) rural	117	34,01
dona de casa / do lar	65	18,90
aposentado(a)/pensionista	5	1,45
desempregado(a)	88	25,58

Fonte: Pesquisa de campo (2012)

<sup>20</sup> Ao enunciar a questão apesar da alternativa disponibilizada para a resposta estar “queimado ou enterrado”, como pode ser verificado no apêndice deste trabalho, a maioria das beneficiárias respondia que queimava o lixo.

Como é possível observar, a maior proporção das beneficiárias tem como ocupação o trabalho rural – laboram para a autossustentação ou para terceiros. As empregadas representam juntas apenas 9,59% e as autônomas 10,47%, sendo que nesses grupos a incidência maior é das empregadas sem carteira assinada e de autônomas sem previdência, o que enseja a falta de amparo trabalhista e previdenciário. As aposentadas e pensionistas têm pouca expressividade na amostra. Quando se reúnem os dois grupos que não percebem nenhum rendimento, donas de casa/do lar e desempregadas, alcança-se a marca de 44,48%, o que de um lado revela a baixa inserção das pessoas acometidas pela pobreza em atividades produtivas remuneradas e de outro a boa focalização do benefício.

Ao inquirir as beneficiárias desempregadas sobre o motivo da falta de ocupação 67,75% informaram que faltam vagas/oportunidades no mercado, 12,50% alegaram a baixa escolaridade, 11,36% apontaram a remuneração não atrativa, 5,56% assumiram a falta de qualificação profissional, 2,27% atribuíram a desocupação à crise econômica e 1,17% se recusou a responder. Em seguida interrogou-se sobre a procura de emprego no último mês e 52,27% das desempregadas afirmaram não ter procurado emprego, o que sugere desalento<sup>21</sup>.

Cabe repertoriar que uma entre as críticas atribuídas ao PBF é o fato de estimular a ociosidade das famílias beneficiárias e desencorajar o trabalho. Para Lindert e colegas (2007) o benefício pode ocasionar a recusa de oportunidades de trabalho, haja vista a certeza e a regularidade da transferência, que por sua vez estimulariam a renúncia a outros rendimentos – baixa propensão de esforço ao trabalho. De outro modo Zimmermann (2010) atribui essas críticas à estigmatização dos beneficiários e Bichir (2010) revela que há mais preconceitos do que evidências, dada a inexistência de estudos que comprovem o provável desestímulo.

Pondera-se, no entanto, que em alguns casos a percepção de desincentivo, fortemente disseminada e impregnada de preconceito, pode estar relacionada a não aceitação de postos de trabalho ou serviços cuja remuneração é demasiadamente baixa. As famílias pautadas no custo de oportunidade – relação custo-benefício – optam por não aceitar essas propostas. Não se deve esquecer que o sistema de proteção social brasileiro foi tecido tardiamente e que ideias

---

<sup>21</sup> Conforme metodologia do IBGE ocorre “desalento” quando os desempregados param de buscar oportunidades no mercado de trabalho devido às dificuldades de encontrá-las. Só são consideradas desempregadas as pessoas que procuraram emprego nos últimos 30 dias. A ocorrência de desalento, desse modo, mascara as taxas reais de desemprego, ao não levar em conta os desempregados que não estão em busca de vagas no mercado de trabalho.

liberais ainda constituem o crivo analítico de muitos. Assim, o direito de escolha dos pobres e a valorização da sua mão-de-obra, mesmo para serviços pequenos, causam estranhamento.

Ao arguir as entrevistadas se após o recebimento do benefício algum membro da família deixou de trabalhar 97,97% responderam que não, portanto não se pode falar que o benefício desestimula o trabalho. Essa estatística corrobora com a pesquisa feita por Soares, Ribas e Osório (2010) que releva, inclusive, que em nível nacional a taxa de participação dos beneficiários no mercado de trabalho é maior do que a dos não beneficiários.

Outro aspecto investigado foi a renda familiar mensal sem a contabilização do valor transferido pelo PBF. A Tabela 12 expõe os resultados.

**Tabela 12 – Renda familiar mensal das beneficiárias do PBF sem o benefício, São Felipe, 2012**

Faixa de renda	Frequência	%
até R\$ 311,00	140	40,70
entre R\$ 311,01 e R\$ 622,00	47	13,66
entre R\$ 622,01 e R\$ 933,00	27	7,85
acima de R\$ 933,01	6	1,74
não possui	124	36,05

Fonte: Pesquisa de campo (2012)

Considerando o rendimento de todos os membros da família os dados atestam que a maior parte das famílias, 76,74%, dispõe mensalmente de apenas meio salário mínimo ou de nenhum rendimento para o provimento das necessidades básicas. O grupo que percebe entre meio e um salário mínimo representou 13,66% da amostra e os grupos que declararam possuir renda mensal entre um e um salário e meio e acima de um salário e meio representaram 9,59%.

É pertinente elucidar que o salário mínimo estabelecido pelo governo federal não é suficiente para o atendimento de todas as necessidades básicas das famílias, tampouco para a garantia da subsistência e segurança alimentar, considerados os preços reais dos alimentos e o custo de vida<sup>22</sup>. Reconhecido esse fato e tendo em conta os resultados obtidos na pesquisa e o

<sup>22</sup> O DIEESE a partir de metodologia própria calcula o salário mínimo necessário para o provimento das necessidades básicas e atesta que o salário mínimo nominal determinado pelo governo é insuficiente para provê-las.

tamanho das famílias assevera-se que a pobreza no município tem uma forte ligação com a ausência e insuficiência de renda. Daí emerge a relevância do benefício, do seu caráter complementar (alívio da pobreza), no suprimento das necessidades alimentares.

Constatou-se ainda uma contradição. Quando se inquiriu sobre a renda mensal familiar sem considerar o benefício 36,05% das beneficiárias informaram não possuir nenhum rendimento, entretanto ao perguntar se o benefício era a única renda da família apenas 33,14% responderam que sim, uma diferença de 2,9%. O que significa que provavelmente 10 entrevistadas omitiram a sua renda familiar durante a entrevista.

As alternativas de resposta ao questionamento sobre os valores recebidos via PBF foram estruturadas em faixa de valores para precaver constrangimentos e abrandar o caráter invasivo da pergunta durante a entrevista. A Tabela 13 apresenta os resultados.

**Tabela 13 – Valor do benefício (PBF) recebido, São Felipe, 2012**

Faixa de valores	Frequência	%
entre R\$ 32,00 e R\$ 134,00	280	81,40
entre R\$ 160,00 e R\$ 204,00	55	15,99
entre R\$ 204,00 e R\$ 242,00	6	1,74
acima de R\$ 242,00	3	0,87

Fonte: Pesquisa de campo (2012)

Parte muito significativa das beneficiárias, 81,40%, informaram receber entre R\$ 32,00 e R\$ 134,00 mensais. Segundo o MDS (2012) o valor médio do benefício repassado às famílias do município é de R\$ 118,30. Tendo por base o custo de uma cesta de bens e serviços necessários à manutenção da vida fica evidente que os valores transferidos são demasiadamente baixos para fazer frente às condições de pobreza. A transferência monetária promove um lenitivo nas condições de pobreza, mas não patrocina uma mudança radical de vida.

De igual modo interessa saber há quanto tempo os beneficiários estão recebendo a transferência monetária. Os resultados são demonstrados na Tabela 14.

**Tabela 14 - Tempo de recebimento do benefício (PBF), 2012**

Faixa de valores	Frequência	%
entre 1 e 6 meses	22	6,40
entre 6 meses e 1 ano	25	7,27
entre 1 e 2 anos	28	8,14
entre 2 e 3 anos	46	13,37
entre 3 e 4 anos	47	13,66
acima de 4 anos	176	51,16

Fonte: Pesquisa de campo (2012)

Enquanto apenas 13,66% das beneficiárias recebem o recurso a menos de 1 ano, 51,16% são contempladas pelo programa há mais de 4 anos. Levando em conta os valores recebidos, a renda declarada, o tamanho das famílias e o tempo em que a maioria das beneficiárias recebe a transferência, ratifica-se mais uma vez que o PBF não é capaz de promover a saída da pobreza, reforçando a discussão já feita e a hipótese desse trabalho.

Como o nível de pobreza no município é elevado e a carência de renda é notória, torna-se fundamental conhecer em que as beneficiárias gastam os recursos transferidos. Essa questão admitiu múltiplas respostas e dá pistas sobre a relevância do benefício para as famílias.

**Tabela 15 – Gastos com o benefício (PBF), São Felipe, 2012**

Despesas	Frequência	%
alimentação	307	89,24
medicamentos	242	70,35
educação	169	49,13
vestuário (roupas, calçados etc.)	159	46,22
bens de consumo (eletrodomésticos, móveis, utensílios)	38	11,05
outros	23	6,69
sementes/insumos	22	6,40
construção/reparos na habitação	15	4,36
lazer	12	3,49

Fonte: Pesquisa de campo (2012)

As despesas possibilitadas com os benefícios traduzem a situação de pobreza em que as beneficiárias vivem e a insuficiência dos rendimentos recebidos através de outras fontes,

sobretudo do trabalho, uma vez que 89,24% delas utilizam o recurso com gêneros alimentícios – a alimentação é considerada uma necessidade de primeira ordem – o que espelha o nível de insegurança alimentar vivenciado. Na sequência surgem os gastos com medicamentos, 70,35%, e os gastos com educação, 49,13%. Embora esses dispêndios possam estar associados ao cumprimento das condicionalidades, eles exteriorizam que há um forte componente de saúde ligado à pobreza local. Destaca-se ainda o percentual significativo de famílias que utilizam o benefício para a aquisição de peças de vestuário. É curioso constatar que apenas 6,40% compram sementes/insumos com o benefício, considerando a extensão territorial rural do município e o número de beneficiárias que se declararam trabalhadoras rurais, ao mesmo tempo em que essa estatística revela que as outras necessidades são mais proeminentes.

Soares, Ribas e Osório (2010) afirmam que as despesas estão intimamente ligadas à percepção das famílias de que o benefício é um bônus a ser gasto prioritariamente com os filhos. Os autores mostram que a maioria das beneficiárias do país gasta o benefício com alimentação, educação e vestuário infantil. Os gastos com saúde não foram afetados pelo benefício em nível nacional. Os dados apurados no município em relação aos dispêndios com saúde contrariam o resultado nacional.

Ao discutir sobre a importância do benefício para o atendimento das necessidades básicas das famílias Kerstenetzky chama à atenção para o combate à subnutrição infantil, enquanto um mecanismo de prevenção à perpetuação do ciclo intergeracional da pobreza.

O complemento de renda representado pelos benefícios é, pois, essencial para o alívio das várias privações. Entre elas, a mais crítica é a subnutrição infantil, sobretudo porque pode danificar permanentemente as capacitações das crianças, atualizando-se ao longo do ciclo da vida como baixo desempenho escolar e baixa capacidade para o exercício de muitas outras potencialidades humanas. Do ponto de vista de política social, é um desastre completo: a subnutrição na infância é uma indicação segura de exclusão social futura (KERSTENETZKY, 2009, p. 73).

Ao se ponderar sobre os módicos valores transferidos e os gastos majoritários provenientes da utilização do benefício, o grau de pobreza é realçado, corroborando a necessidade imperativa de políticas sustentáveis e estruturais de combate à pobreza. Silva (2010) argumenta que o impacto do PBF se restringe às necessidades imediatas e é incapaz de mudar o padrão de vida das famílias.



É pertinente não se distanciar da noção de que o PBF, assim como os demais programas de transferência condicionada de renda em curso na América Latina, intenciona aliviar a pobreza no curto prazo e interromper a sua propagação nas gerações futuras. Diante dos dados até então apresentados pode-se constatar que o programa tem conseguido, em certo grau, cumprir o seu objetivo imediato ao incorporar renda ao orçamento doméstico. Resta saber a percepção dos beneficiários a respeito das áreas em que o programa exige participação.

#### 4.3.2 Educação, saúde e assistência social

Quando a pesquisa apurou se todas as crianças e adolescentes com menos de 17 anos estavam matriculadas 262 beneficiárias (76,16%) responderam que os filhos estão regularmente matriculados, enquanto apenas 3 entrevistadas (0,87%) disseram que nem todos os filhos foram registrados em um estabelecimento de ensino. Entre as representantes ouvidas 79 (22,97%) não possuem filhos nessa faixa etária, ou em idade escolar, o que significa que não são monitoradas pelo PBF no componente educação. Entre as famílias com todos os filhos devidamente vinculados a uma instituição de ensino apenas 1 tem crianças ou adolescentes que não frequentam a escola. Infere-se preliminarmente que no município há um impacto positivo do PBF sobre a frequência escolar.

Considerando não apenas as famílias com crianças e adolescentes matriculados, mas todas as famílias da amostra foram relatados 21 casos de desistência (6,10%). Como razões do abandono escolar foram apontadas as seguintes justificativas: desinteresse (57,14%), outro motivo (19,05%), encontrou trabalho (14,29%), problemas de saúde (4,76%) e dificuldade de aprendizado (4,76%). Fato que suscita a atenção da gestão local do programa.

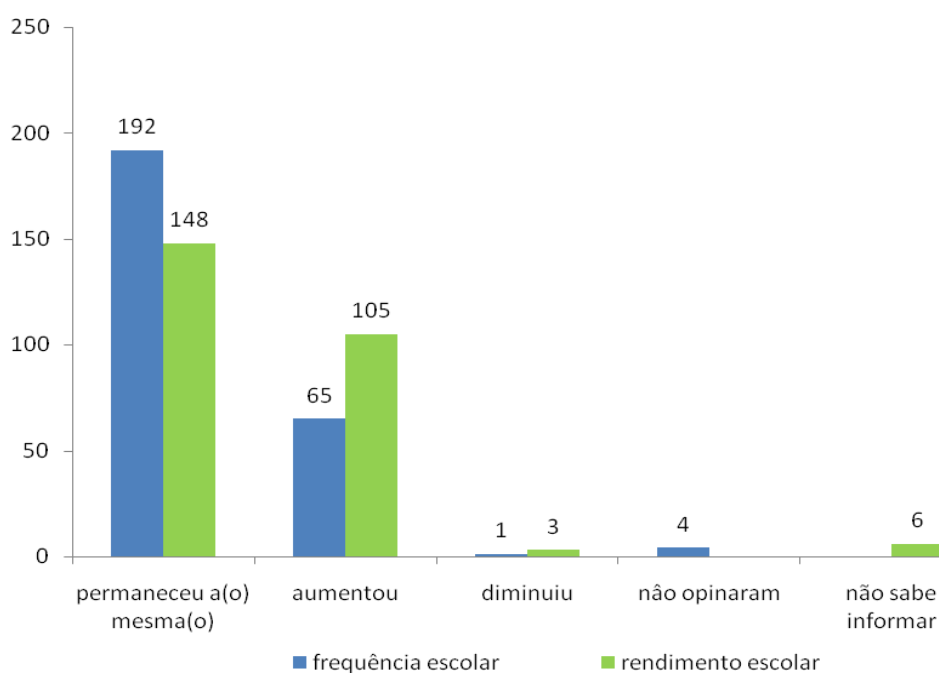
A investigação também questionou a todas as famílias se elas tiveram dificuldade em conseguir vaga na escola pública obtendo resposta positiva de 8,72% (30 famílias). 71,51% afirmaram que encontram vagas sem dificuldade, já para 15,99% a questão não era aplicável e 3,78% não responderam. A oferta de vagas na escola pública não transparece insuficiência, embora o índice de famílias que atestam dificuldades não seja baixo. Como visto o município só disponibiliza de quatro escolas públicas de Ensino Fundamental II e apenas uma de Ensino Médio. Possivelmente as dificuldades alegadas se relacionem a vagas nessas séries.

O acompanhamento da vida escolar dos filhos tende a reforçar o estímulo ao aprendizado e o rendimento, desse modo julgou-se necessário saber se a/o responsável participa de reuniões na escola. 64,53% das entrevistadas disseram que sempre participam desses momentos, 12,50% comparecem às vezes e apenas 1,45% nunca foi a uma reunião na escola. Para 21,51% a questão não é aplicável ou não responderam.

Interrogou-se ainda se existia algum membro da família maior de 17 anos estudando. Apesar dessa faixa etária não ser monitorada pelo programa, julgam-se relevantes os resultados, dado que nem todas as crianças e adolescentes provenientes de famílias pobres conseguem findar o ciclo educacional (ensino fundamental e médio) até essa idade, bem como apresentam dificuldades para ingressar no ensino superior. No universo pesquisado 87 famílias (25,29%) possuem integrantes acima de 17 anos frequentando a escola.

A condicionalidade ligada ao componente da educação consiste em manter a assiduidade regular das crianças e adolescentes na escola. Alguns estudos, como o de Soares, Ribas e Osório (2010), atestam que o PBF teve um impacto significativo sobre a frequência escolar, em termos nacionais. Convém conhecer a percepção das beneficiárias locais sobre a frequência após a concessão do benefício, outrossim julgou-se relevante interrogar sobre o rendimento escolar depois da transferência. O Gráfico 5 ilustra os resultados.

**Gráfico 5 – Frequência e rendimento escolar após o recebimento do PBF, São Felipe, 2012**



Fonte: Pesquisa de campo (2012)

Os resultados comprovam que em nível local o benefício não foi capaz de alterar nem a frequência, nem o rendimento escolar, uma vez que 73,28% das beneficiárias alegaram que a constância escolar se manteve mesmo após o benefício e 56,49% informaram que o rendimento permaneceu inalterado – o que significa que o benefício não tem um impacto qualitativo na vida escolar. Portanto a estratégia de aumentar a frequência e combater a evasão escolar, como um mecanismo que permitirá o alcance de níveis maiores de escolaridade para um futuro rompimento da pobreza parece não ser funcional no município.

Ademais os dados obtidos dialogam com a discussão amplamente difundida na sociedade brasileira de que o ensino fundamental está universalizado e que um dos maiores desafios para a educação pública é obter ganhos em qualidade. Tanto Moura e Jesus (2012), quanto Estrella e Ribeiro (2008) corroboram com essas discussões e ressaltam a necessidade de melhoria do serviço. Os últimos propõem, adicionalmente, o desvio da taxa de frequência para o acompanhamento dos rendimentos das crianças e adolescentes vinculados ao PBF.

Apesar de reconhecer as limitações do PBF para mudanças efetivas na educação dos pobres e interrupção intergeracional da pobreza, Soares, Ribas e Osório (2010) ponderam que a diminuição da evasão escolar tem reinserido nas escolas crianças em atraso que demandam atenção especial. Noutra acepção Kerstenetzky (2009) realça o papel exercido pela educação como condicionante do sucesso econômico das crianças no futuro, das oportunidades e escolhas, nesse sentido advoga a necessidade de melhorar a qualidade da educação e de assegurar creches e ensino infantil de boa qualidade, para ela a política social deveria se pautar nisso.

A percepção das beneficiárias a respeito da importância da educação para a vida também foi investigada, como exposta na tabela abaixo.

**Tabela 16 - A importância da educação para a vida**

<b>Respostas</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
obter um emprego	65	18,90
ganhar salários melhores	15	4,36
entender o mundo	36	10,47
aprender uma profissão	77	22,38
é um direito	144	41,86
não é importante	1	0,29
não opinaram	6	1,74

Fonte: Pesquisa de campo (2012)

Embora 41,86% das famílias estejam cientes de que a educação é um direito assegurado a toda a sociedade, 45,64% conferem valor a área pela possibilidade que ela representa para a inserção produtiva (obter um emprego, ganhar salários melhores e aprender uma profissão). Infere-se desse modo que a inclusão no mundo laboral é um forte motivo para a valoração da educação pela população pobre do município, afastando e refutando, por conseguinte, o estereótipo liberal de que o benefício conduz à acomodação.

Quando a pesquisa avaliou os componentes de saúde constatou que 208 beneficiárias (60,47%) tinham crianças menores de 7 anos com carteira de vacinação, 12 (3,49%) informaram que seus filhos não possuíam a carteira – o que evidencia o descumprimento da condicionalidade, 110 beneficiárias alegaram não ter filhos nessa faixa etária (31,98%), portanto não são acompanhadas nesse quesito e 14 não opinaram (4,07%). Ao inquirir apenas as famílias que têm filhos(as) com carteira de vacinação se estas estavam atualizadas somente 1 respondeu que estava em atraso (0,48%) e 3 preferiram não responder (1,44%) – o que leva a crer que a vacinação estava em atraso.

Tentando captar o cumprimento da condicionalidade para as gestantes foi indagado se após o benefício alguma mulher da família engravidou e apenas 23 beneficiárias afirmaram que houve gravidez na família, o que equivale a 6,68% da amostra (cabe mencionar que uma das críticas impregnadas de preconceito supõe que o PBF estimula a gravidez para a majoração e/ou manutenção do benefício, contudo esse argumento não condiz com a realidade e essa pesquisa demonstra isso). Entre as mulheres que ficaram grávidas 2 não fizeram o pré-natal, nem acompanharam a saúde do bebê – o que demonstra falhas no monitoramento dos cuidados com a saúde.

Partindo do pressuposto de que o acesso aos serviços de saúde é uma das condições que facilita ou obstrui os cuidados com a saúde da população, em especial da camada pobre, questionou-se a respeito. Entre as beneficiárias 224 (65,12%) informaram não possuir dificuldades em acessar os serviços de saúde, 108 (31,40%) alegaram dificuldades e 12 (3,49%) não responderam. Em seguida foi indagado para as beneficiárias que responderam positivamente a questão anterior quais eram as razões. A tabela aponta as barreiras alegadas – a questão permitiu resposta múltipla

**Tabela17 – Dificuldades para acessar os serviços de saúde**

<b>Motivos</b>	<b>Frequência</b>
fila/demora para atendimento	67
faltam profissionais	32
horário de funcionamento	28
mau atendimento	27
distância/falta de transporte	26
outras	7

Fonte: Pesquisa de campo (2012)

Ora, considerando os cuidados com a saúde como indispensáveis para o bem-estar necessário em todos os âmbitos da vida e o montante de beneficiárias que asseguraram enfrentar dificuldades (lembrando do tamanho das famílias) para acessar os serviços, supõe-se imprescindível uma articulação da gestão local do programa com a área a fim de sanar as dificuldades apontadas e não apenas garantir a contrapartida para usufruto do programa. É preocupante o fato de 67 famílias alegarem que demoram de ser atendidas, como também 32 afirmarem que faltam profissionais.

Partindo da concepção de que o investimento em saúde preventiva possui resultados concretos, dado o estímulo aos cuidados com o corpo e a alimentação saudável, que proporcionam a diminuição da propensão a doenças e o diagnóstico e tratamento dessas em sua fase inicial, a pesquisa inquiriu se a Secretaria de Saúde local promove atividades educativas, campanhas, reuniões ou grupos para discutir a saúde da população. Entre as beneficiárias 64,83% (223) informaram que esses momentos já foram oportunizados enquanto as demais disseram que esses espaços não existem (22,09%) ou que se existem não sabem informar (13,08%). Ou seja, 121 famílias testemunham que o serviço não existe, o que leva a crer que essas ações não são difundidas por todas as localidades do município. Em seguida questionaram-se as 223 beneficiárias sobre a participação de algum membro da família nessas ações promovidas pelo serviço local de saúde e 29 afirmaram que nunca participaram.

Tendo em vista que o Programa Saúde da Família se apóia no princípio de descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS) e propõe o acompanhamento integral da saúde da família (promoção, prevenção e recuperação) e dada a existência de cinco USFs no município a pesquisa inquiriu sobre a frequência de visitas dos(as) agentes comunitários(as) de saúde ou de outros membros da saúde da família.

**Tabela 18 – Visita dos(as) agentes de saúde ou outros membros da saúde da família**

Periodicidade	Frequência	%
todo mês	274	79,65
a cada dois meses	28	8,14
a cada seis meses	3	0,87
sem periodicidade	26	7,56
não lembra	7	2,03
nunca	5	1,45
não respondeu	1	0,29

Fonte: Pesquisa de campo (2012)

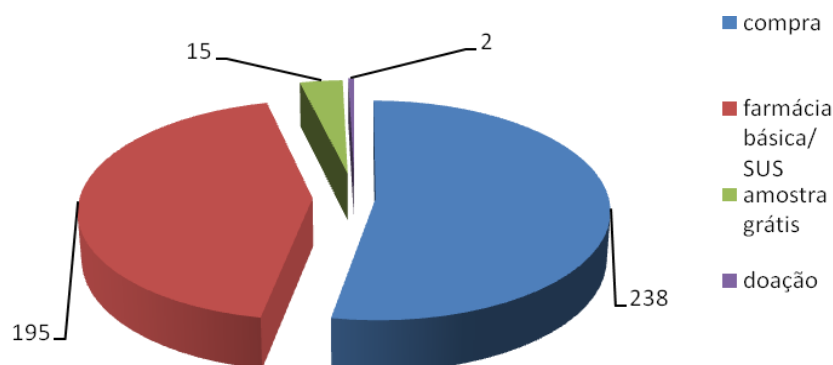
Os resultados revelam que as famílias beneficiárias do município possuem uma boa cobertura – 87,79% recebem visitas de algum membro da equipe da saúde na família no máximo bimestralmente. No entanto, ao considerar as outras periodicidades registradas é grave constatar que 11,91% das famílias beneficiárias não contam com a visita em um período curto, o que de certo modo obstrui ganhos na área de saúde da população pobre.

Quanto ao planejamento familiar 59,01% das beneficiárias afirmaram não adotá-lo, o que significa que não há nenhum tipo de controle da taxa de natalidade para a maioria das famílias, mesmo com toda a gama de informações disponibilizadas pela área da saúde. Entre as entrevistadas 148 (43,08%) informaram que há algum membro da família com problemas de saúde, o que revela uma alta incidência de doenças na camada pobre da população. No entanto, quando questionadas se todos que apresentam alguma doença fazem tratamento 19 beneficiárias informaram que não.

Não se deve esquecer de que uma das condicionalidades do programa é o acompanhamento da saúde das mulheres entre 14 e 44 anos de idade, o que determina a necessidade de consultas regulares. Contraditoriamente o PBF não determina uma quantidade mínima de consultas médicas nem cobra cuidados com a saúde do homem. A pesquisa apurou se as famílias possuíam atendimento médico e, apesar das barreiras apontadas para acessar os serviços de saúde, 94,48% das beneficiárias responderam positivamente. A qualidade do atendimento também foi avaliada e 156 julgaram bom (45,35%), 141 regular (40,99%), 23 ruim (6,69%), 16 ótimo (4,65%) e 8 (2,33%) não responderam.

Os meios utilizados para a aquisição de medicamentos também foi alvo de interesse da pesquisa e admitiu resposta múltipla. O gráfico abaixo ilustra os resultados.

**Gráfico 6 – Aquisição de medicamentos beneficiários PBF, São Felipe, 2012**



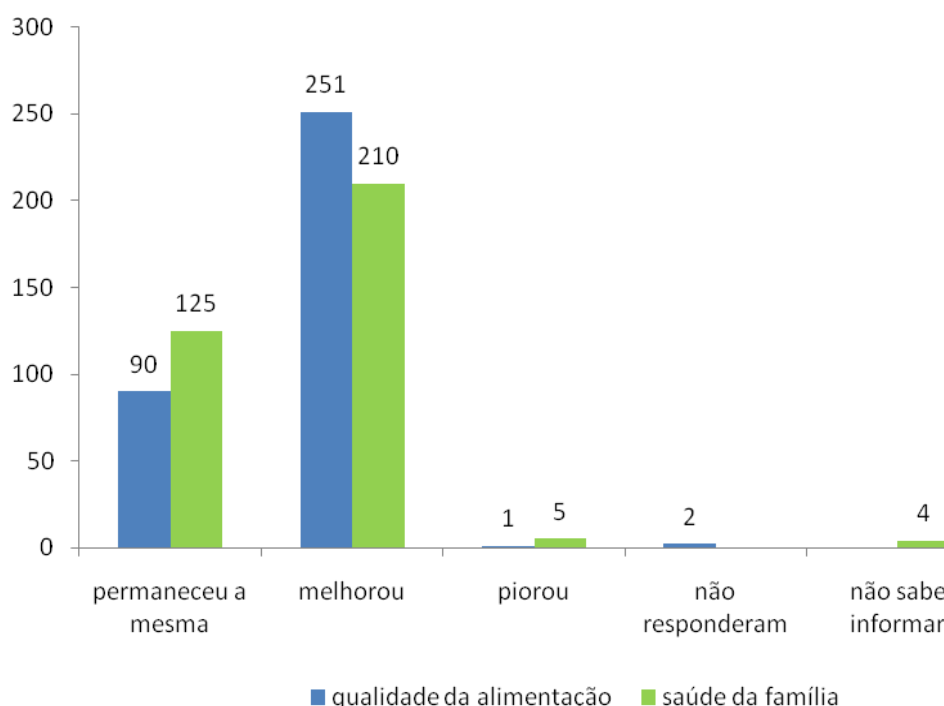
Fonte: Pesquisa de campo (2012)

Ao enunciar a questão era comum ouvir a frase “eu pego na farmácia da prefeitura, quando não tem lá o jeito é comprar”. Os resultados confirmam e justificam os gastos do benefício com medicamentos, como registrado, e denunciam a falta de oferta de todos os medicamentos necessários para a manutenção da saúde da família na farmácia básica/SUS.

Como já discutido o monitoramento das condicionalidades de saúde, bem como o impacto do PBF nessa área é complexo. Até então a amostra revelou que no município houve grávidas que não fizeram o pré-natal, nem acompanharam a saúde do bebê e nem todas as crianças possuíam carteira de vacinação. Ventilaram-se ainda dificuldades de acesso aos serviços de saúde por uma parte significativa das famílias. A falta de divulgação de atividades educativas em saúde, uma vez que muitas famílias desconhecem essas atividades, contrasta com a cobertura razoável dos profissionais de saúde da família.

Como esse trabalho se pauta na percepção das beneficiárias é primordial ter ciência sobre a opinião delas a respeito da qualidade da alimentação e da saúde da família após a concessão da transferência. Os resultados serão demonstrados a seguir.

**Gráfico 7 – Qualidade da alimentação e saúde da família após o PBF, São Felipe, 2012**



Fonte: Pesquisa de campo (2012)

Avaliando a qualidade da alimentação a maioria das famílias (72,97%) disse que houve melhoria. Essa informação tem uma relação direta com o fato de que a primeira ordem dos gastos é com gêneros alimentícios, como já acurado. Deduz-se, inclusive, que a qualidade mencionada pelas beneficiárias tem uma relação direta com o incremento das refeições e não com ganhos nutricionais. Conforme a autopercepção 61,05% informam a melhoria da saúde da família. Infere-se que essa opinião é condicionada pelo complemento alimentar que o benefício proporciona e pela possibilidade de adquirir remédios com os recursos.

Para Castiñeira, Nunes e Rungo (2009) o PBF, em curto prazo, não apresentou resultados em termos de saúde. As melhoras percebidas no consumo alimentar não teriam qualquer relação com a saúde e sim com a possibilidade de adquirir mais alimentos. Os autores revelam que não são atestadas diferenças significativas entre a saúde dos beneficiários e dos não beneficiários. Propõem mudanças nos hábitos familiares – educação em saúde. Já de acordo com Soares, Ribas e Osório (2010) a ausência de impacto do PBF na saúde sugere problemas com a oferta dos serviços.

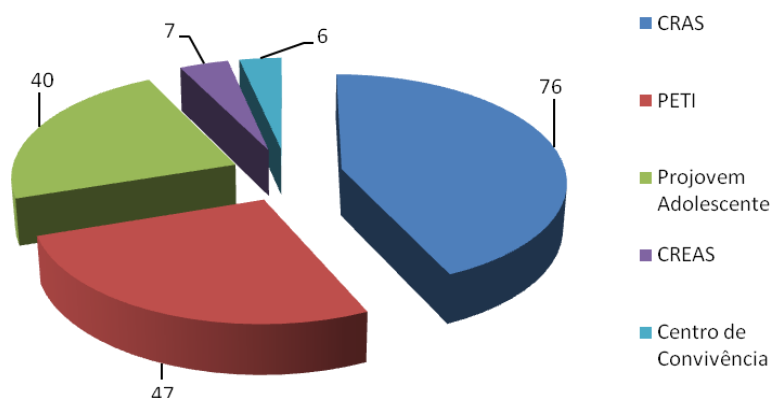


A evidência empírica de que a saúde da família melhorou pautada na percepção das beneficiárias é contrastada pela falta de cobertura total dos serviços disponibilizados no município que, por sua vez, sugere dificuldades na oferta ou a falta de interesse de algumas famílias em acessar os serviços de saúde. Como um programa que pretende capacitar as famílias para emancipá-las no futuro o PBF deveria investir não só na expansão dos serviços, garantindo cobertura plena, como também na melhoria da qualidade destes – juntas as famílias que julgaram o atendimento regular ou ruim representam 47,68% da amostra – e em campanhas educativas em saúde. Os dados acurados a partir da autopercepção das beneficiárias se opõem aos estudos realizados no país.

A pesquisa também colheu informações referentes à área da assistência social, não só pela existência de uma condicionalidade na área, mas principalmente pelo fato de que essa é a pasta que cuida do PBF em nível local. Além do mais a própria orientação da política de assistência social assevera a universalização dos direitos sociais e a proteção e promoção social a toda a sociedade com destaque singular àqueles em situação de risco social, vulnerabilidade, pobreza e miséria. Desse modo as famílias beneficiárias do PBF constituem um público-alvo em potencial para usufruto dos serviços socioassistenciais e socioeducativos de que a pasta dispõe no município.

Quando as beneficiárias foram questionadas se algum membro da família participa ou já participou de algum programa da assistência social 189 entrevistadas (59,94%) responderam negativamente, 150 (43,60%) disseram que já participaram e 5 (1,45%) não responderam. Em seguida indagou-se sobre a participação nos programas, admitindo-se respostas múltiplas. O Gráfico 8 exibe os resultados.

**Gráfico 8 – Participação de beneficiárias do PBF em programas da Assistência Social, São Felipe, 2012**

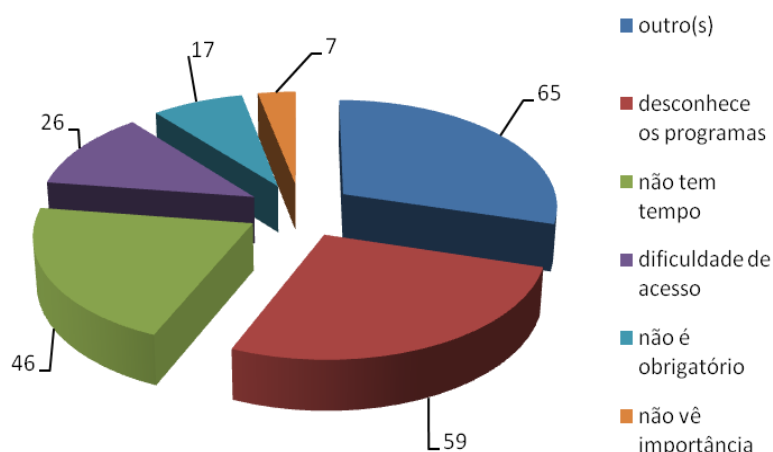


Fonte: Pesquisa de campo (2012)

Como demonstrado, o programa que teve maior capilaridade entre as famílias beneficiárias foi o CRAS, responsável pela proteção social básica. Adversamente constatou-se uma participação tímida, até mesmo irrisória, do CREAS, considerando a sua finalidade e a sua orientação para a busca ativa de casos de violação de direitos – o que sugere falta de proteção às famílias beneficiárias nesses casos. O PETI teve uma participação razoável na pesquisa, uma vez que está disperso em várias localidades rurais.

Foram elencados alguns motivos para a falta de participação nos programas da Assistência Social, também admitindo múltipla resposta. Os resultados são ilustrados a seguir.

**Gráfico 9 – Motivos para a falta de participação de beneficiárias do PBF em programas da Assistência Social, São Felipe, 2012**



Fonte: Pesquisa de campo (2012)

Muito embora a maioria das famílias alegue outros motivos é no mínimo instigante constatar que a segunda desculpa mais incidente para a não participação nos programas é a falta de conhecimento sobre os mesmos. Essas justificativas certamente estão relacionadas à opção da gestão local do programa em realizar o cadastramento na sede da secretaria e, provavelmente, à tímida divulgação dos serviços/programas.

Essa evidência se opõe a argumentação de Hevia de la Jara (2011b) que vê o PBF como a principal porta de entrada para acessar os serviços e programas socioassistenciais, já que na maior parte dos municípios brasileiros é a assistência social quem gere o programa. Licio, Mesquita e Currello (2011) também aventam sobre uma “forte relação” entre a assistência social e o PBF uma vez que estão sob o comando do mesmo ministério e dividem

o lócus institucional de gestão em todos os estados e na maioria dos municípios – além do apoio a gestão descentralizada que também é possibilitada pelos fundos de assistência social.

Acredita-se que a alocação da gestão do programa na secretaria e não em algum dos equipamentos da assistência social, do CRAS, por exemplo, restringe o conhecimento das beneficiárias sobre toda a gama de programas que podem usufruir sob responsabilidade da assistência social. Recebem pouca orientação para aproveitar outros programas sociais e utilizar melhor a rede socioassistencial. Adicionalmente, supõe-se que os dados traduzem a despreocupação da gestão local com os objetivos de longo prazo almejados pelo programa, ao se limitar apenas as atividades burocráticas da gestão.

Quando se inquiriu às beneficiárias se alguma criança ou adolescente trabalha ou já trabalhou 36 (10,47%) responderam afirmativamente e 9 (2,62%) disseram que o trabalho foi abandonado após o benefício – esses dados exprimem o baixo impacto do programa na contenção do trabalho infantil. As demais famílias informaram que nunca houve caso de trabalho infantil e que essa questão não se aplicava. Já ao se inquirir se alguma criança ou adolescente de até 15 anos em risco ou em situação de trabalho participa do PETI – lembra-se que essa é uma condicionalidade do programa na área –, 47 (13,66%) responderam de modo afirmativo.

A pesquisa ainda investigou sobre o recebimento do Benefício da Prestação Continuada (BPC), uma transferência de renda no valor de um salário mínimo destinada a idosos acima de 65 anos e às pessoas com deficiência que são incapacitadas para o trabalho e não possuem meios de prover as suas necessidades. Entre às entrevistadas 22 (6,40%) informaram que algum membro da família recebia o BPC.

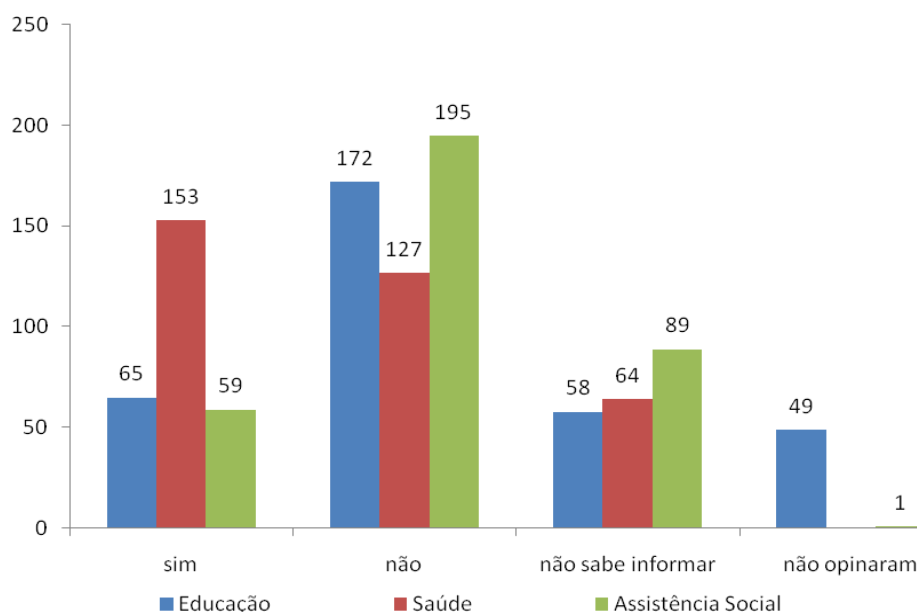
Julgou-se relevante saber se algum profissional da área da assistência social já realizou visita domiciliar para averiguar as condições da família. Esta indagação pode traduzir o cuidado e a atenção que os profissionais da área dispõem ou não com o monitoramento das famílias beneficiadas, para a oferta de algum suporte. Além do mais, em casos de descumprimento muitas vezes é necessária a presença de algum técnico social na residência das beneficiárias. Entre as entrevistadas apenas 66 (19,19%) afirmaram ter recebido alguma visita.

Sabe-se que a gestão local tem autonomia para decidir todos os processos que lhe cabe na gestão do PBF, a descentralização administrativa lhe confere esse arbítrio. Contudo, como demonstrado, os canais de comunicação entre as famílias beneficiárias e os programas da

assistência parecem obstruídos, mesmo ela sendo o lócus do PBF. Se o programa delinea como objetivo de longo prazo a emancipação das famílias, a oferta de possibilidades de capacitação e autonomização deveriam ser razões para a própria existência de programas socioassistenciais e socioeducativos. É complicado conceber a quebra do ciclo da pobreza no futuro se no presente não há integração entre as políticas, o que obstrui ganhos pelas beneficiárias.

Ao se avaliar as três dimensões em que o programa exige contrapartidas foi questionado se a escola, a saúde e a assistência social já haviam promovido alguma atividade (campanhas, palestras, seminários) especificamente relacionada ao PBF, a fim de avaliar se a gestão local promove uma integração entre as áreas ou não, bem como se cada área prioriza os debates atinentes ao programa. O Gráfico 10 traz os resultados.

**Gráfico 10 – Realização de atividades especificamente relacionadas ao PBF nas áreas de educação, saúde e assistência social, São Felipe, 2012.**



Fonte: Pesquisa de Campo (2012)

Considerando conjuntamente o percentual das pessoas que informaram que essas atividades não existem e das que não sabem informar se existem, os resultados não foram satisfatórios. A situação mais grave e alarmante foi a da assistência social com incidência de 82,56%, seguida da educação com 66,86% e da saúde com 55,52%. Ora, se a própria

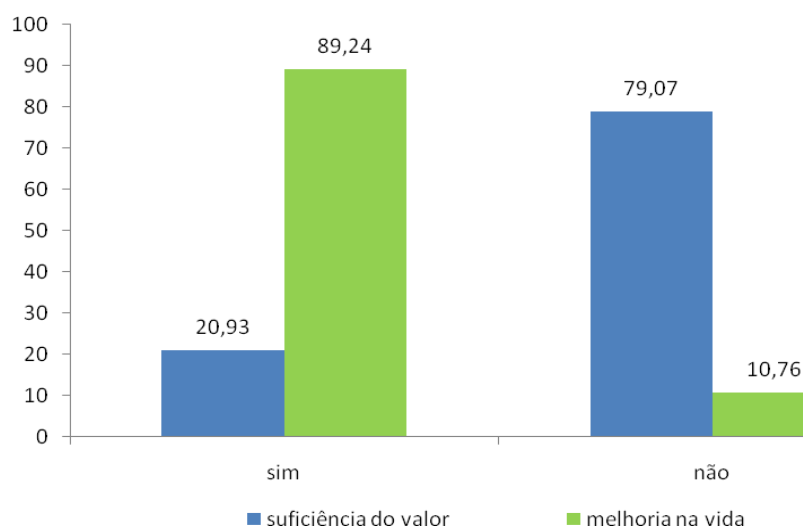
secretaria que é responsável por gerir o programa – e articular a rede de gestores – não direciona atividades específicas às beneficiárias é difícil exigir que as outras pastas promovam tais ações. Em termos comparativos somente a saúde obteve um percentual positivo nesse quesito, já que 44,48% afirmaram que essas atividades existem no setor da saúde.

A partir da análise dos resultados apreende-se que não há uma preocupação integrada das áreas que compõem as estratégias de articulação do benefício para os ganhos julgados necessários e fundamentais para a guinada social proposta pelo PBF em longo prazo. O que limita o benefício, até mesmo por iniciativa da própria gestão local, ao seu caráter compensatório e imediato.

#### 4.3.3 Avaliação do programa

A pesquisa também colheu informações sobre a suficiência do valor transferido para o atendimento das necessidades básicas das famílias e perguntou diretamente se após a concessão do benefício a vida melhorou.

**Gráfico 11 – Percepções da suficiência do valor do benefício e da melhoria na vida pós PBF, São Felipe, 2012**



Fonte: Pesquisa de Campo (2012)

Como esperado a maior fatia das entrevistadas, que corresponde a 272 beneficiárias, respondeu que o valor não é suficiente para o atendimento das necessidades básicas. Também, como previsto, 307 famílias responderam que a vida melhorou. Uma inferência é possível e recorrente: a transferência embora com modestos valores é capaz de auxiliar no abrandamento da pobreza das famílias. Isso, por si só, externaliza o grau de carência de renda e as condições de vida dos pobres no município.

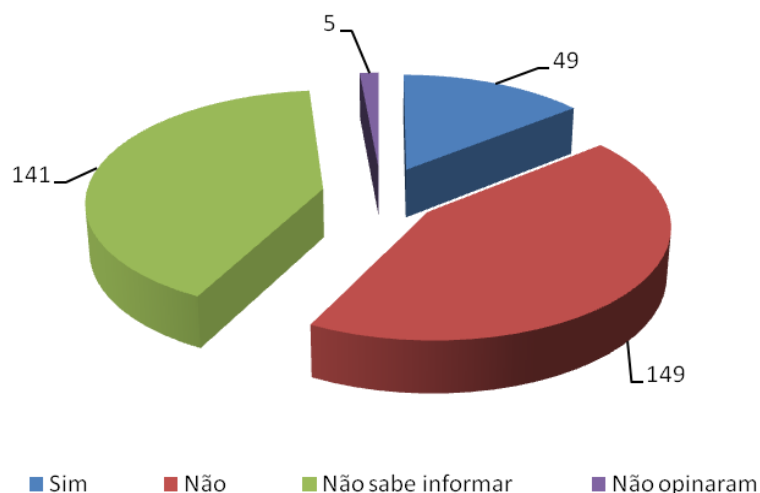
Quando questionadas se conhecem o funcionamento e as regras do programa 113 beneficiárias (32,85%) alegaram desconhecimento. A empiria local corrobora com as arguições de Hevia de la Jara (2011a) a respeito da falta de conhecimento dos beneficiários. Para ele a comunicação indireta ou virtual entre governo e os beneficiários relegam a segundo plano a comunicação direta e pessoal entre atores governamentais e sociais. Isso repercute no pouco conhecimento que os beneficiários possuem sobre as regras e o funcionamento do programa (entrar, permanecer, receber apoios e sair do programa), bem como sobre os valores recebidos. Ávila (2010) ainda alega que a quantidade de informações disponibilizadas pelo MDS é contrastante com o acesso a informações e respostas a dúvidas dos beneficiários.

Por outro lado quando interpeladas a respeito do cumprimento das condicionalidades 81,10% alegaram que sempre cumprem, 14,24% às vezes cumprem, 4,07% responderam que raramente/nunca cumprem as obrigações e 0,58% não opinou. Como Kerstenetzky (2009, p. 70) ventila “um forte motivo para o cumprimento [das condicionalidades] parece ter sido o medo de perder os benefícios, e não os ganhos esperados em termos das capacitações das crianças”.

Apesar da maioria das beneficiárias alegar que sempre cumprem as contrapartidas do programa 110 admitiram que já foram punidas via advertência, bloqueio ou suspensão do benefício. Ao questioná-las sobre o acompanhamento para voltar a cumprir as condicionalidades 81 beneficiárias afirmaram que tiveram apoio. Contudo uma ressalva deve ser feita. No desenho institucional cabe a gestão do programa encaminhar as famílias em descumprimento ao CRAS ou ao CREAS para que possam ser acompanhadas e sanar os problemas que ocasionaram a punição. Ao indagar as beneficiárias, elas majoritariamente associavam o acompanhamento às informações dadas pela gestão para voltar a usufruir o benefício. Prova disso é que o número de famílias que já participaram do CRAS e do CREAS é baixo e nem alcança a marca de 110 famílias que foram punidas.

A fim de captar informações sobre a existência de programas complementares ofertados pela gestão local do PBF, como cursos de geração de emprego e renda, alfabetização de adultos e cursos profissionalizantes, a pesquisa interpelou as beneficiárias a respeito. O Gráfico 12 espelha os resultados.

**Gráfico 12 – Oferta de programas complementares, São Felipe, 2012**



Fonte: Pesquisa de Campo (2012)

Pautando-se nos dados apurados, constata-se que o município não oferta sistematicamente programas complementares, já que ao se reunir em um só grupo as beneficiárias que informaram não existir essa oferta e os que não sabem informar, supondo que se houvesse saberiam, atinge-se o percentual de 84,30%. O resultado é grave e explícito o descompromisso da gestão do PBF, não só em nível local, com a falta de incentivo à aquisição de capital humano pelas famílias beneficiárias. Ao se considerar que no desenho institucional do PBF cabe aos programas complementares o desenvolvimento dessas potencialidades, assevera-se que a ausência desses programas no município corrói, mais ainda, o ideal de ultraje da pobreza em longo prazo.

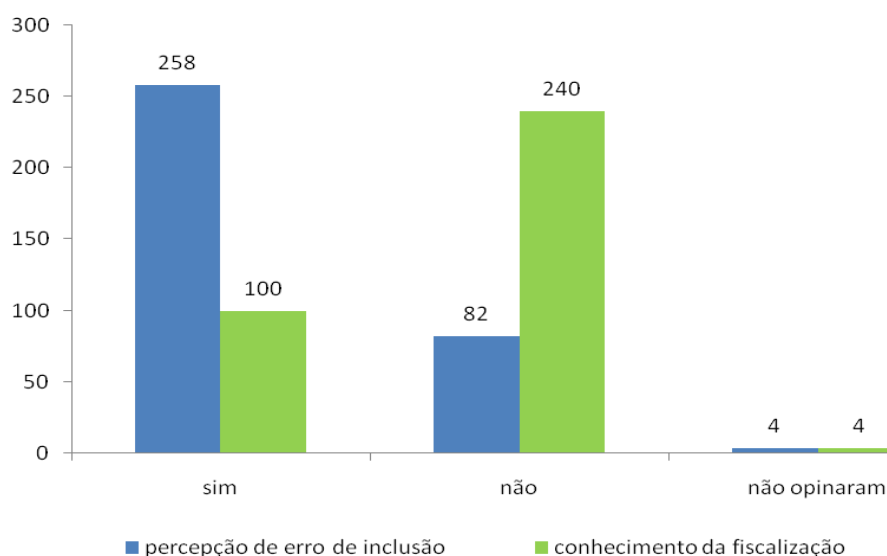
É legítimo lembrar que o município recebe recursos do IGD que podem ser utilizados para a oferta de programas complementares, desse modo julgam-se que essas ações não se configuram como prioritárias para a gestão local. Ainda é válido dizer que embora algumas beneficiárias atestem a existência desses programas (14,24% da amostra), só 27 entre as 49 beneficiárias afirmaram já ter participado. Conforme informações da administração pública local, PMSF (2012), não há registro da ocorrência de programas complementares nos últimos

anos. Na verdade algumas beneficiárias podem ter associado os programas às oficinas e cursos ofertados pelo CRAS que têm mais caráter de sociabilização/terapêutico e não é exclusivo para beneficiárias do PBF.

Para Hevia de la Jara (2011b) a gestão local pode formular programas complementares conforme a realidade local e deixar a sua marca, para tanto dispõe dos recursos do IGD. Licio, Mesquita e Currallero (2011) apesar de reforçarem a obrigação dos três níveis de governo no provimento de programas complementares realçam o papel da gestão local no desenho desses, uma vez que ela usufrui de informações privilegiadas sobre as potencialidades locais. De outro modo, defendem a oferta via Estado como um meio de ampliar a sua responsabilidade na gestão do PBF, dada a sua participação coadjuvante. Já Santos e Magalhães (2012) revelam que os municípios e os estados se envolvem pouco na oferta dos programas complementares e ficam a espera da oferta via governo federal.

O Gráfico 13 ilustra os resultados pertinentes às indagações sobre a percepção de erros de inclusão e sobre o conhecimento da fiscalização do programa.

**Gráfico 13 – Erro de inclusão x conhecimento da fiscalização, São Felipe, 2012**



Fonte: Pesquisa de Campo (2012)

As informações são aparentemente conflitantes, já que 75% informaram que existem famílias recebendo o benefício sem merecer e 69,77% desconhecem os meios de fiscalização do programa. Provavelmente os vazamentos apontados estejam associados ao fato de que o

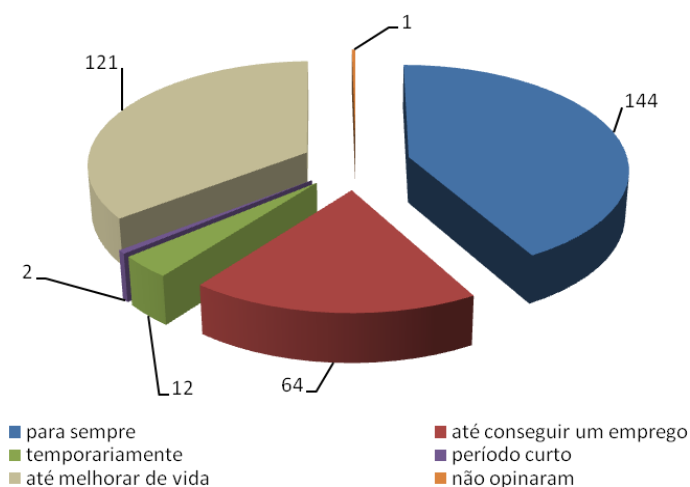


cadastroamento não é feito *in loco* o que leva as famílias inseridas no mercado informal a omitirem as suas rendas. Quando as beneficiárias foram questionadas a esse respeito, casos e mais casos de pessoas que recebem o benefício sem merecer foram apontados. Essa informação suscita atenção da gestão local do programa. De outro modo, a falta de conhecimento sobre a fiscalização do programa ressalta o baixo nível de conhecimento geral sobre o PBF como já apontado, como também reflete a invisibilidade do ICS local para as famílias, enquanto instância de controle e participação social.

Considerando o PBF como o programa de maior proeminência de combate à pobreza do sistema de proteção social do país e a sua integração com diferentes políticas interessou saber se as beneficiárias tiveram acesso a outros programas, projetos ou benefícios sociais graças ao PBF. No universo perscrutado 56,10% informaram que não tiveram nenhum benefício graças ao programa, enquanto 43,31% citaram que já foram/são beneficiadas, 0,58% não respondeu.

Quando inquiridas se a gestão municipal do programa oferece informações claras e precisas 75,58% das beneficiárias responderam afirmativamente. A qualidade do atendimento também foi apurada e 179 beneficiárias consideram o atendimento bom, 124 regular, 24 ótimo, 15 ruim e 2 pessoas não opinaram. A evidência é de que o atendimento é satisfatório e cumpre a sua função de esclarecer dúvidas. Delineia-se então uma oportunidade desperdiçada pela gestão local de inteirar as beneficiárias não só sobre as regras e funcionamento do programa, como também sobre outras possibilidades relevantes para as famílias, a exemplo dos programas da assistência social.

Face ao reconhecimento amplamente disseminado de que o PBF ajuda no alívio da pobreza, como discutido ao longo deste trabalho, convinha arguir sobre o tempo, o prazo em que as beneficiárias acreditam que devem receber a transferência.

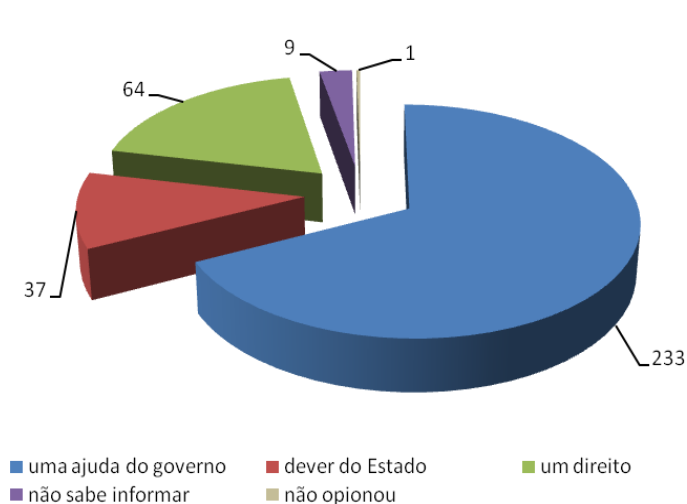
**Gráfico 14 – Limite de recebimento do PBF**

Fonte: Pesquisa de Campo (2012)

A maior fatia da amostra, 41,86%, exteriorizou o desejo de que o benefício deve durar para sempre corroborando a relevância da transferência condicionada para a complementação das necessidades da família, já averiguada na pesquisa. Na sequência com 35,17% agrupam-se àquelas que limitam o recebimento à melhoria das condições de vida.

Como paira no ar um preconceito subjacente à concessão do benefício apoiado em distintos matizes as beneficiárias foram questionadas se já sofreram preconceito por conta do benefício e 16 entrevistadas (4,65% da amostra) comprovaram a discriminação.

E finalmente, perguntou-se a respeito da conceituação do benefício pelas beneficiárias

**Gráfico 15 – Percepção sobre o benefício**

Fonte: Pesquisa de Campo (2012)

Evidencia-se que entre as famílias pobres a concepção amplamente difundida, 67,73%, é de que o benefício consiste em uma ajuda do governo. Infere-se então que os direitos sociais ainda não foram incorporados no inconsciente coletivo dos pobres como um dever do Estado, mas sim como um auxílio. Relembrem-se, contudo, os argumentos já ventilados nesse trabalho sobre a atenção tardia do Estado para a proteção social, que por um lado endossou a estigmatização e por outro disseminou a ideia de que os pobres devem se esforçar, por si sós, na luta pela melhoria das condições de vida.

A transferência condicionada de renda configura para as famílias beneficiárias da amostra um meio importante de alívio da pobreza, o que leva a afirmação de que ela cumpre o seu objetivo imediato (de curto prazo), bem como ratifica os estudos feitos em nível macro a esse respeito. Não se pode olvidar, contudo, que a pobreza está intimamente ligada à desigualdade e concentração de renda, que ela é estrutural.

A pobreza traduzida pelas famílias beneficiárias do município reflete os baixos níveis de renda auferidos, a baixa escolaridade que condiciona postos de trabalho mal remunerados, e até mesmo acarreta desemprego, bem como a fragilidade que possuem no suprimento das suas necessidades de alimentação e saúde, uma vez que essas áreas concentram os maiores dispêndios com o benefício. Os módicos valores repassados, apesar de irrisórios para as necessidades básicas, possuem uma valoração singular para essas famílias, o que também faz reluzir o nível de desposseção em que vivem.

Ao serem inquiridas sobre as áreas em que o programa se propõe a atuar cobrando contrapartidas e quando questionadas especificamente sobre a percepção de melhorias, observou-se que em nível local o programa não teve impacto sobre a frequência escolar (o que refuta os estudos macro) e que a participação em programas da assistência social foi incipiente. Apesar das famílias terem alegado melhoras nas condições de saúde, outras informações denunciaram problemas no fornecimento dos serviços, que implicam na falta de participação plena das beneficiárias. Registrou-se ainda um impacto positivo na qualidade da alimentação que pode ser entendido como um incremento na alimentação.

A pesquisa ainda apontou a falta de articulação e planejamento integrado entre a educação, saúde e assistência social, não só para a gestão das condicionalidades, como também para o desenvolvimento e oferta de atividades específicas às famílias beneficiárias. Essa constatação, aliada às percepções declaradas pelas beneficiárias, reforça a ideia da inoperância das condicionalidades para o alcance de níveis melhores de vida. Conclui-se que

as condicionalidades não são funcionais para o alcance dos objetivos de longo prazo do programa no município.

Como mencionado, a compreensão dos fatores locais mobilizados para a gestão do programa condiciona o alcance dos seus objetivos. A estratégia institucional do PBF consiste em aliviar a pobreza via transferência de renda, o que então foi manifesto na empiria, e majorar as capacitações das famílias através de investimentos em capital humano, possibilitados através do cumprimento das contrapartidas, que não se mostraram operantes, bem como pela participação em programas complementares, que têm oferta escassa.

Há ainda um evidente descompromisso da gestão local do programa com os objetivos de longo prazo do PBF, dada a falta de articulação entre as áreas e a falta de oferta contínua de programas complementares. Pelas informações concedidas o município gere o PBF de maneira desarticulada. Cada área cuida das obrigações que lhe cabem sem que haja um objetivo traçado em conjunto. A gestão local se limita à operacionalização do programa, alijando as potencialidades que o PBF enseja em termos de ganhos para as famílias, o que, de certo modo, explicita a percepção de que o benefício objetiva apenas o alívio da pobreza, até mesmo para o gestor local.

Considerando os resultados obtidos com a pesquisa empírica – perfil socioeconômico das famílias e avaliação de componentes da educação, saúde, assistência social e do programa – a hipótese sustentada pelo trabalho se confirmou. Ou seja, o PBF em nível local funciona somente como um paliativo para as más condições de vida e é incapaz de promover a emancipação das famílias. Não há investimentos intencionais para a autonomização, o que condena o programa a continuar mitigando a pobreza em longo prazo.

É inegável o valor que o benefício apresenta para os pobres, mas o benefício, por si só, é incapaz de retirá-los das condições de pobreza. Apesar da comprovação da hipótese do trabalho, não se comunga a ideia de que as capacitações seriam funcionais para a emancipação das famílias em longo prazo. Acredita-se, entretanto, que as famílias só irão conseguir atravessar a “porta de saída” quando o Estado delinear políticas estruturais e sustentáveis de combate às desigualdades sociais, o que perpassa por uma redistribuição da riqueza socialmente produzida, como também pela geração de oportunidades reais e efetivas de trabalho. Até lá seria louvável que a Renda Básica de Cidadania deixasse de ser letra morta e que se desconstruísse a ideia de que a pobreza poderá ser resolvida tão somente via política social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo desenvolvido teve o objetivo de compreender a saliência do PBF em uma dimensão local e a sua contribuição para a melhoria de vida das beneficiárias, a partir da percepção dessas vis-à-vis as estratégias previstas no desenho institucional do programa. Secundariamente teve a intenção de contribuir com a contenda que envolve a relevância das políticas sociais no enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais. Nesse sentido, julgou-se importante contextualizar teórica e conceitualmente o campo em que o debate sobre as políticas sociais se insere, relacionando-as à ausência de neutralidade do Estado e ao jogo político que as gestam.

Inicialmente foram tecidas abreviadas considerações sobre a importância das políticas sociais em diferentes contextos socioeconômicos – liberalismo, Welfare State e neoliberalismo. Em verdade, buscou-se captar as suas diferentes formas de manifestação a partir de arquétipos sociais, econômicos e ideológicos distintos. À revelia do papel que elas desempenhavam em cada um deles, é inegável o aprimoramento que as políticas sofreram ao longo do tempo, desconsiderando-se a linearidade.

Assim, assistiu-se a emergência dessas medidas no contexto liberal como uma necessidade efetiva e proeminente de proteção social. Em seguida, sob outra vertente ideológica, constatou-se o burilamento das políticas que passaram a considerar um portfólio mais diversificado de situações e riscos sociais, baseadas nos direitos sociais. O Estado assumiu a responsabilidade de proteger socialmente e essa institucionalização/sistematização das políticas sociais, dentre outras premissas, levou a configuração de Estados de Bem-Estar Social.

De outro modo, com a manifestação das ideias neoliberais e a metamorfose sofrida pelo capitalismo, reproduziu-se a culpabilização dos gastos sociais pela crise financeira e, em consequência, houve a orientação para reduzi-los. Apesar do discurso amplamente pulverizado sobre a crise do Welfare State, o sistema se manteve firme e se expandiu. O que o neoliberalismo acarretou foi a seletividade e a focalização das políticas sociais, a partir de então desenhadas, que de um lado são defendidas por promoverem uma ação direcionada especificamente aos mais pobres – discriminação positiva – e, de outro, pela racionalização dos gastos públicos.

Do debate entre a expansão da proteção para todos, aportadas no conceito de cidadania e nos direitos sociais, e do direcionamento para os mais necessitados, ancorados nos princípios de seletividade e focalização, emergiram os programas de transferência condicionada de renda que se propagaram em quase todos os países da América Latina. A fim de contextualizar a proeminência dessas medidas na região, fez-se uma sucinta discussão sobre o panorama socioeconômico latino-americano tendo como critérios avaliativos o desenvolvimento e a pobreza. Em seguida foi feita uma avaliação dos programas em curso na região, em termos gerais, embasada em revisão de literatura e em dados estatísticos da Cepal.

Questionou-se a capacidade dessa modalidade de política social de fazer frente às condições de pobreza da região. Embasando-se nos dados referentes à saúde e educação, áreas em que os programas pretendem interferir, foi constatado um descompasso entre os investimentos reais nesses setores e a relevância deles para as políticas, pré-condições para usufruto dos benefícios e para a promessa de guinada social, para a interrupção do círculo da pobreza. A literatura versa que tais programas na região são importantes para os pobres, mas se limitam a cumprir o seu papel de curto prazo. Desse modo, enfatizou-se o caráter mitigador e paliativo que essas medidas apresentam diante da pobreza latino-americana.

Antes de discutir o programa de transferência condicionada de renda em curso no Brasil julgou-se necessário, assim como se fez em termos macro, perscrutar as movimentações em torno do delineamento da questão social que induziram à formulação de políticas sociais. Constatou-se, por conseguinte, que na sociedade brasileira, a emergência da proteção social e das políticas públicas sociais ocorreram tardiamente. Somente com o advento da industrialização e com o posterior embate entre os capitalistas e trabalhadores urbanos que o Estado foi diretamente compelido a desenhar medidas protetivas. Vale lembrar que os pobres e miseráveis da sociedade brasileira ficaram durante muito tempo sem qualquer espécie de cobertura social, relegados à própria sorte.

As políticas sociais desenhadas no país eram profundamente mercantilizadas e os avanços que a proteção social registrava só contemplavam os trabalhadores inseridos formalmente no mercado. A reorientação das políticas sociais para a cobertura de todos os indivíduos – caráter universal – só foi incorporada no sistema de proteção social nacional com a promulgação da Constituição Federal em 1988. No entanto, registrou-se no país a adoção de algumas medidas do receituário neoliberal carcomendo a universalidade constitucional e racionalizando os gastos sociais.

Nesse ínterim, no governo de FHC, com vistas ao enfrentamento aos elevados índices de pobreza, foram formulados e implementados programas de transferência condicionada de renda em distintas áreas. No governo posterior, dado o acúmulo desses programas, os vazamentos e às dificuldades de fiscalização, dentre outros entraves, houve uma aglutinação das transferências monetárias em um só programa: o PBF.

Assim como os demais programas latino-americanos o PBF cobra contrapartidas nas áreas de educação e saúde, usa o critério de renda per capita para eleger os beneficiários, propõe o alívio imediato da pobreza e a superação do ciclo intergeracional em longo prazo, a partir do ganho de capacidades pelas famílias, o que seria propiciado pelo cumprimento rigoroso das regras do programa. Ademais confere aos programas complementares o papel de desenvolver o capital humano, além de promover a articulação com outras medidas/políticas. Diferentemente das outras transferências de renda da região contempla famílias em situação de extrema pobreza, mesmo que não haja a necessidade de cobrar as condicionalidades pela inexistência de membros na faixa etária exigida pelo programa para tais monitoramentos.

Como uma política que intenciona aliviar a pobreza e superá-la em longo prazo, dado o seu tamanho, a sua expansão e a sua cobertura, gira em torno do PBF uma série de contestações e questionamentos sobre a real efetividade de suas medidas. É legítimo lembrar que em se tratando da pobreza no Brasil, fala-se não só de níveis elevadíssimos de concentração e desigualdade de renda, mas também de um processo de desenvolvimento excludente e desigual que arrefeceu a pobreza e fez com que muitas desigualdades se materializassem e perdurassem. Desse modo, há uma concordância ampla de que as transferências monetárias são ímpares para os pobres.

Considerando que os fatores mobilizados *in loco* condicionam os resultados de uma política social, em especial quando traçada de modo centralizado, interessou-se em saber qual a contribuição do PBF para os pobres de São Felipe. Porém, antes de discutir a relevância do PBF em nível local e captar aproximações, distanciamentos e especificidade, em termos comparativos, foi feita uma breve caracterização do município, realçando as áreas em que o programa se propõe a atuar, a fim de embasar as apreciações a serem desenvolvidas. Cabe informar que o estudo também teve como orientação a apuração dos objetivos de curto e longo prazos do PBF.

A avaliação do PBF foi pautada na percepção das beneficiárias que foram inquiridas sobre distintos aspectos e interfaces do programa. A pesquisa permitiu traçar um perfil das

beneficiárias: parda ou negra, poucos anos de estudo, na média entre 4 a 6 membros na família, trabalhadora rural ou desempregada, sem renda ou até meio salário mínimo de renda per capita mensal, recebem o benefício na faixa de R\$ 32,00 a R\$ 134,00, contempladas há mais de 4 anos e gastam o recurso em gêneros alimentícios, remédios e educação. Ao partir para as avaliações específicas ligadas à educação, saúde, assistência social e ao próprio programa ratificou-se a importância do benefício para as famílias, o diminuto impacto das condicionalidades, a ausência de programas complementares para os ganhos em capital humano e a desarticulação na gestão local.

A pesquisa constatou que o PBF, em nível municipal, tem dificuldades de alcançar o ultraje da pobreza, não só pelos vácuos observados na gestão local do programa, como também pelas percepções de melhoria apontadas pelas beneficiárias. Desse modo, com base nas evidências empíricas locais, assim como também averiguado pela revisão de literatura a respeito do Brasil e da América Latina, constata-se que os programas de transferência de renda têm pouca efetividade para promover a “saída da pobreza”. O PBF cumpre tão somente o objetivo de curto prazo: suavizar a pobreza.

Coadunam com os resultados apurados na pesquisa os debates feitos a respeito da secundarização da inserção social sustentada e estável, das dificuldades de se conceber “portas de saída” para as beneficiárias do programa. Ainda, considerando a relevância dos programas de transferência condicionada de renda para as famílias pobres e os diminutos valores transferidos, é possível dimensionar o grau de concentração de riqueza existente no país, a desigualdade e a carência de renda. Se com os módicos valores transferidos foi possível atingir a desigualdade, acredita-se que com a implementação efetiva da Renda Básica de Cidadania, muitos conseguiriam se emancipar das condições de pobreza.

Pautando-se na avaliação feita em nível local, bem como em alguns artigos discutidos ao longo desse estudo, assevera-se que é imprescindível a conjugação de políticas estruturais de enfrentamento à pobreza no Brasil. Convém abandonar os discursos fundamentados nos resultados positivos do programa, para assumir uma postura mais responsável e séria diante das iniquidades históricas e profundas que segregam milhares de cidadãos. Os discursos devem ser orientados pela garantia e efetivação dos direitos sociais.

Não se alega aqui que essas medidas compensatórias são desprezíveis, pelo contrário elas têm demonstrado a sua saliência para a melhoria imediata da pobreza no curto prazo e, em alguns casos, se converte na única fonte de renda fixa das famílias, como comprovado



pela empiria. Defende-se, contudo, que o PBF diante das limitações institucionais deveria assumir abertamente que preteriu o objetivo de longo prazo em favor da melhoria imediata das condições de vida, sem promover mudanças radicais no padrão de vida dos pobres.

Não se trata de defender o cumprimento das contrapartidas, que tem caráter punitivo e moralizante, tampouco os programas complementares. Ou seja, não se defende aqui o cumprimento das estratégias delineadas pelo programa como condicionantes para a ruptura da pobreza nas gerações futuras. Enfatiza-se a necessidade de delineamento de políticas estruturantes que assegurem a oferta de serviços sociais de qualidade, de fácil acesso, democráticos, com ampla cobertura, que gerem oportunidades laborativas e promovam a redução sustentável das desigualdades. Defende-se um aparato de políticas universais embasadas nos direitos sociais. Só assim os discursos e as práticas de auxílio serão substituídos pela efetivação de direitos e garantia real e duradoura do bem-estar social. Até lá a pobreza será tratada residualmente, sem nenhuma ação de enfrentamento às suas causas reais.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 39, p. 03-40, 1995.

\_\_\_\_\_. Tendência no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, p. 29-40, 1998.

ÁVILA, Milene Peixoto. El Programa Bolsa Familia y la participación ciudadana: idas y vueltas. **Revista Opera**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, n. 10, p. 67-82, 2010.

BALANCO, Paulo A. F.; PINTO, Eduardo C. Crise e capitalismo contemporâneo: a questão das saídas “internas” e “externas”. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA, 5 REGIÃO. **Reflexões de economistas baianos 2007/2008**. Salvador: CORECON, 2008.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. **Pobreza Mutidimensional no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006 (Texto para discussão n. 1227).

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos de Política Social. In: MOTA, Ana Elizabete et al.(Org.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. 1 ed. São Paulo: Cortez Editora, v. 1, p. 13-39, 2006.

\_\_\_\_\_. Política Social no Contexto da Crise Capitalista. In: BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. (Org.). **Serviço Social: direitos e competências profissionais**. 1ed. Brasília: CFESS/ABEPSS, v. 1, p. 301-322, 2009.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 87, p. 114-129, jul. 2010.

BITHER-TERRY, Russell. **Assessing the Impact of Brazil’s Bolsa Família on Poverty Using Alternative Poverty Measures**, 2012. Disponível em: <[http://rbt.web.unc.edu/files/2012/09/BITHER-TERRY\\_WorkingPaper1.pdf](http://rbt.web.unc.edu/files/2012/09/BITHER-TERRY_WorkingPaper1.pdf)> Acesso em: 17 nov. 2012.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso: out./dez. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. As três interpretações da dependência. **Perspectivas**. São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 23, n. 66, p. 7-23, 2009.

BRIGGS, Asa. The Welfare State in Historical Perspective. In: PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis.(Org.). **The Welfare State Reader**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, p. 16-29, 2006.

BRUNO, Lúcia. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 48, p. 545-562, set./dez. 2011

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CASTIÑEIRA, Berta Rivera; NUNES, Luis Currais; RUNGO, Paolo. Impacto de los programas de transferencia condicionada de renta sobre el estado de salud: el Programa Bolsa Familia de Brasil. **Revista Española de Salud Pública**, v. 83, n. 1, p. 85-97, ene./feb. 2009.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política Social no Brasil: uma análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 1, p. 69-97, jan./jun. 2011

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1998 a 2002. In: JACCOUD, Luciana. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CHESNAIS, François (Coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

COHN, Amélia. O PBF e seu potencial como política de Estado. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, v. 2, p. 217-238, 2010.

\_\_\_\_\_. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 6/7, p. 61-82, 2008.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Anuário Estatístico da América Latina e do Caribe, 2011**. Santiago do Chile: Publicação das Nações Unidas, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Panorama Social da América Latina, 2011**. Santiago do Chile: Publicação das Nações Unidas, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Objetivos do Desenvolvimento do Milênio: um olhar sobre a América Latina e o Caribe**. Santiago do Chile: Publicação das Nações Unidas, jun. 2005.

COSTA LIMA, Marcos. Desenvolvimento e globalização na periferia: o elo perdido. In: ARAÚJO, Cícero; AMADEO, Javier. (Org.). **Teoria Política Latino Americana**. 1 ed. São Paulo: Hucitec, 2009, v. 1, p. 77-102.

COUTO, Joaquim Miguel. O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 16, n. 1, p. 45-64, abr. 2007.

DÍAZ, Galo Viteri. **Política Social: elementos para su discusión**. 2007. Disponível em: <[www.eumed.net/libros/2007b/297/](http://www.eumed.net/libros/2007b/297/)>. Acesso em: 25 jul. 2012.

DIÓGENES, Elione Maria N.; RESENDE, Fernanda M. de P. Estado, classes sociais e políticas públicas. In: III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, São Luis, 2007. **Anais...** São Luis: UFMA, ago. 2007.

DRAIBE, Sônia. **Programa Oportunidades (México) Programa Puente/Chile Solidário (Chile)**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP. Jun. 2007.

\_\_\_\_\_. .. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. **Cadernos de Pesquisa NEPP**, Campinas: NEPP, n. 34, p. 4-36, 1998.

\_\_\_\_\_. . As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**. São Paulo, n. 17, p. 86-101, mar./mai. 1993. [Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo]

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, Crise e Gestão da Crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 3, n.6, p. 53-78, fev. 1988.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova**, São Paulo, n. 35, p. 73-204, 1995.

\_\_\_\_\_. **The three worlds of welfare capitalism**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

ESTRELLA, Juliana; RIBEIRO, Leandro Molhano. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 625-641, mai./jun. 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. In: DELGADO, Maurício G.; PORTO, Lorena V. (Org.). **O Estado de Bem-Estar Social no século XXI**. São Paulo: LTR, p. 31-87, 2007.

FERREIRA, Débora Bittencourt Santos; ESPÍNOLA, Gepherson Macêdo. Breve discussão sobre a sutileza hegemônica das políticas públicas. **Conjuntura & Planejamento**. Salvador, n. 174, p. 52-59, jan./mar. 2012.

FIORI, José Luís. Estado do Bem-Estar Social: padrões e crises. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, dez. 1997.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Keynes: o liberalismo econômico como mito. **Economia e Sociedade**. Campinas-SP, v. 19, n. 3 (40), p. 425-447, dez. 2010.

FREITAS, Riva Sobrado. Aspectos do estado contemporâneo e desafios na formulação das políticas sociais. **Revista Sequência**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, v. 57, p. 31-46, 2009.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FROTA, Mainara Mizzi Rocha. **Políticas sociais no capitalismo e no socialismo: uma análise comparativa entre Brasil e Cuba**. (Dissertação de Mestrado). Cachoeira: Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdade e Desenvolvimento, 2012, 143 p.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-236, mar./abr. 2006.

GRAMSCI, Antonio. **Introdução ao estudo da filosofia**: a filosofia de Benedetto Croce. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999, p. 7-80. (Cadernos do Cárcere, v. 1).

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

HEVIA DE LA JARA, Felipe Jose. La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Família de Brasil. **Gestión y Política Pública**. Cidade do México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, v. 20, n. 02, p. 331-379, set. 2011b.

\_\_\_\_\_. Relaciones Sociedad-Estado, participación ciudadana y clientelismo político en programas contra la pobreza. El caso de Bolsa Familia en Brasil. **América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales**. Salamanca: v. 57, p. 205-238, abr. 2011a.

HÖFLING, Heloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos de Educação**. Campinas: CEDES, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

IGLESIAS, Enrique V. O papel do Estado e os paradigmas econômicos na América Latina. **Revista CEPAL – Número especial em português**. Santiago do Chile: CEPAL, p. 45-53, mai. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=292910&r=2> >. Acesso em: 04 dez. 2012.

IVO, Anete Brito Leal. Políticas Sociais de Combate à Pobreza nos anos 90: novas teses, novos paradigmas. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Série Estudos e Pesquisas**. Pobreza e Desigualdades Sociais. Salvador: SEI, v. 63, p. 7-27, 2003.

KAGEYAMA, Ângela; HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas-SP: v.15, n.1(26), p. 79-112, jan-jun/06.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o catching up social brasileiro**. Niterói: Centro de Estudos Sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE)/ Universidade Federal Fluminense, mar. 2011 (Texto para discussão, n. 34).

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 26, n. 4, p. 564-574, out./dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Redistribuição e desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

KEYNES, John Maynard (1936). **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1996.

LAVINAS, Lena; COBO, Barbara. **O Direito à Proteção Social: perspectivas comparadas**. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, n. 37, nov. 2009 (textos seriados).

LICIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 51, n. 5, p. 458-470, set./out. 2011.

LINDERT, Kathy; LINDER, Anja; HOBBS, Jason; BRIÈRE, Bènèdicte de la. **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context**. World Bank, may. 2007. (Discussion Paper, n. 709).

MANDEL, Ernest. **Teoria Marxista do Estado**. Lisboa: Edições Antídoto, 1977.

MARQUES, Rosa Maria. Política de Transferência de Renda o Brasil: a experiência do Bolsa Família. **Sociedade e Cultura**. Goiás: UFG, v. 11, n. 2, p. 237-243, jul/dez 2008.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967

MARX, Karl. Trabalho alienado e superação positiva da auto-alienação humana. Manuscritos econômico-filosóficos de 1844. In: FERNANDES, Florestan (Org). **Marx/Engels: história**. São Paulo: Ática, 1985.

\_\_\_\_\_. **O Capital**: crítica da Economia Política. São Paulo: DIFEL, 1982. Livros I e II. v. 1 a 3.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich (1848). **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Editora Escala, 2009.

MATTEI, Lauro. **Notas sobre programas de transferência de renda na América Latina**. Florianópolis: IELA-UFSC, 2010 (Texto para discussão n. 10).

\_\_\_\_\_. Programa Bolsa Família e seu papel no combate à pobreza no Brasil. In: XVI ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA, Uberlândia, 2011. **Anais...** Uberlândia: SEP, 2011.

MEDICI, Rita. Gramsci e o Estado: para uma releitura do problema. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 29, p. 31-43, nov. 2007.

MENDONÇA, Eduardo Luiz de. Reflexões críticas sobre a pobreza e sua mensuração no Brasil dos anos 1990. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONOMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Pobreza e desigualdades sociais**. Salvador: SEI, 2003.

MOURA, Paulo Gabriel Martins de. Bolsa Família: projeto social ou marketing político? **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 115-122, 2007.

MOURÃO, Luciana; JESUS, Anderson Macedo. Programa Bolsa Família: uma análise do programa de transferência de renda brasileiro. **Field Actions Science Reports**, Edição Especial 3, 2012. Disponível em: <<http://factsreports.revues.org/1319>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

NASCIMENTO, Aline Fátima do; REIS, Carlos Nelson dos. Os programas de transferência condicionada de renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém. **Revista de Políticas Públicas**. São Luis: UFMA, v. 13, p. 183-194, 2009.

OLIVEIRA, Jaime A. Teoria política e políticas sociais: notas para uma investigação. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 169-186, abr/jun 1989.

PEÑA, Angela; PROENZA, Dayané. Capital social y pobreza urbana: El lugar de las instituciones oficiales em la superación de la precariedad en territorios periféricos de Ciudad de La Habana, Cuba. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**. v. 3, n. 2, p. 1-9, 2009.

POCHMANN, Marcio. Política social na periferia do capitalismo: a situação recente no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1477-1489, dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Proteção Social na Periferia do Capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n.2, p. 03-16, 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio**. 2012. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>> Acesso em: 23 fev. 2012

ROCHA, Fernando José Meira. Educação e economia: uma abordagem sobre as consequências e condicionantes econômicos do desenvolvimento humano, com ênfase em educação. **Caderno de Finanças Públicas**. Brasília, n. 5, p. 51-171, jul. 2004.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ROJAS, Marco Antonio Merchand. Los conceptos de política social y sus restricciones económicas que determinan su accionar en el ámbito de las políticas. **Contribuciones a la Economía**. Octubre, 2005. Disponível em: <<http://www.eumed.net/ce/2005/mam-ps.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2012.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria (Org.). **O Estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, Cláudia Roberta Bocca; MAGALHÃES, Rosana. Pobreza e Política Social: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 5, p. 1215-1224, mai. 2012.

SÃO FELIPE. Prefeitura Municipal de São Felipe. Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social. **Relatórios de Gestão – 2009/2011**. Acervo Público. Pesquisa realizada em 29 out.2012.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de São Felipe. Secretaria Municipal de Administração e Finanças. **Mapa do município. 2007**. Acervo Público. Pesquisa realizada em 12 jan.2011.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis: Vozes, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo-SP: Cia. das Letras, 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1429-1439, 2007.

\_\_\_\_\_. Os limites da focalização e a transição para uma renda básica de cidadania. In: 13º CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA . São Paulo, 2010. **Anais...** São Paulo: Síntese Eventos, jun./jul. 2010.

SMITH, Adam (1776). **A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. Volume II.

SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective. **Latin American Research Review**. Latin America Studies Association: v. 45, n. 2, p. 173-190, 2010.



SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS . **Estatística dos municípios baianos: território de identidade do Recôncavo**. Salvador: SEI, v. 13, 2010

TEIXEIRA, Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 154-163, jul./dez. 2007.

VIANA, Ana Luzia D'Ávila; ELIAS, Paulo Eduardo M. Saúde e Desenvolvimento. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 12, p. 1765-1777, nov. 2007.

VILLATORO, Pablo. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. **Revista CEPAL – Número especial em português**. Santiago do Chile: CEPAL, p. 127-141, mai. 2010.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 145-159, 2006.

\_\_\_\_\_ .. Política de renda mínima no Brasil: o Bolsa Família na ótica dos direitos humanos. In: 13º CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA. São Paulo, 2010. **Anais...** São Paulo: Síntese Eventos, jun./jul. 2010.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. O princípio da desmercantilização nas políticas sociais. **Caderno CRH**. Salvador, v. 22, p. 345-358, mai./ago. 2009.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; ALVES, João Carlos Lima. O mito do declínio do Welfare State. **Emancipação**. Ponta Grossa: UEPG, v. 9, n. 2, p. 225-232, 2009.

ZUCCO, Cesar. **Conditional Cash Transfers and Voting Behavior: Redistribution and Clientelism in Developing Democracies**. Woodrow Wilson School. Princeton University, fev. 2011. Disponível em:

<<http://www.princeton.edu/csdp/events/Zucco0021011/Zucco021011.pdf>> Acesso em 20 nov. 2012.

**APÊNDICE**

## APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E  
SEGURANÇA SOCIAL

### BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA

#### PARTE I – PERFIL SOCIOECONOMICO

1. Nome da(o) entrevistada(o) (*opcional*) \_\_\_\_\_
2. É a/o titular do benefício?  
 sim     não
3. Sexo  
 masculino     feminino
4. Endereço  
 Zona Urbana. Rua/Bairro \_\_\_\_\_  
 Zona Rural. Povoado/comunidade \_\_\_\_\_
5. Idade  
 entre 18 e 20 anos     entre 21 e 30 anos     entre 31 e 40 anos  
 entre 41 e 50 anos     entre 51 e 60 anos     acima de 60 anos
6. Segundo a etnia como você se declara  
 negra(o)     parda(o)     indígena     amarela(o)  
 branca(o)     outra
7. Escolaridade  
 analfabeta(o)     alfabetizada(o)  
 ensino fundamental completo     ensino fundamental incompleto  
 ensino médio completo     ensino médio incompleto  
 ensino superior completo     ensino superior incompleto

8. Estado civil  
 casada(o)       união estável       divorciada(o)/separada(o)  
 solteira(o)       viúva(o)
9. Quantas pessoas moram em seu domicílio incluindo você  
 entre 1 e 3 pessoas       entre 4 e 6 pessoas       acima de 6 pessoas
10. Situação do domicílio  
 próprio       alugado       financiado       cedido       outros
11. Material predominante no piso do seu domicílio  
 terra       cimento       madeira       cerâmica, lajota ou pedra       outro
12. Abastecimento de água  
 rede geral de distribuição       poço artesiano/nascente       outro  
 cisterna com captação de água da chuva       rio, lago, açude
13. Água para consumo  
 filtrada       tratada       fervida       mineral       poço       rede
14. Esgotamento sanitário  
 rede pública       fossa séptica       fossa rudimentar       céu aberto  
 outro
15. Coleta de lixo  
 coletado pelo serviço de limpeza pública       queimado ou enterrado  
 jogado em terreno baldio ou na rua       outro
16. Principal forma de iluminação  
 elétrica com medidor       elétrica sem medidor  
 gás, óleo ou querosene       vela       outro
17. Situação no mercado de trabalho  
 empregado(a) com carteira assinada       empregado(a) sem carteira assinada  
 autônomo(a) com previdência       autônomo(a) sem previdência  
 trabalhador(a) rural       dona de casa / do lar  
 aposentado(a)/pensionista       desempregado(a)
18. Qual o motivo de estar desempregado(a)  
 faltam oportunidades/vagas       baixa escolaridade       crise econômica  
 falta de qualificação profissional       remuneração não atrativa

19. Procurou emprego no último mês  
 sim     não
20. Após receber o benefício algum membro da família deixou de trabalhar  
 sim     não
21. Qual a renda familiar sem o benefício  
 até R\$ 311,00                       entre R\$ 311,01 e R\$ 622,00  
 entre R\$ 622,01 e R\$ 933,00     acima de R\$ 933,00  
 não possui
22. O benefício é a única renda da família  
 sim     não
23. Qual o valor do benefício recebido  
 entre R\$ 32,00 e R\$ 134,00     entre R\$ 160,00 e R\$ 204,00  
 entre R\$ 204,00 e R\$ 242,00     acima de R\$ 242,00
24. Há quanto tempo recebe o benefício  
 entre 1 e 6 meses     entre 6 meses e 1 ano     entre 1 e 2 anos  
 entre 2 e 3 anos     entre 3 e 4 anos     acima de 4 anos
25. Em que gasta o benefício (*resposta múltipla*)  
 alimentação     medicamentos     vestuário (roupas, calçados etc.)  
 educação     bens de consumo (eletrodomésticos, móveis, utensílios)  
 lazer     construção/reparos na habitação     sementes/insumos  
 outros

## PARTE II – EDUCAÇÃO

1. Todas as crianças e adolescentes até 17 anos estão matriculados na escola  
 sim     não     não se aplica (*pule para a questão 4*)
2. Todas frequentam a escola  
 sim     não
3. Após o recebimento do benefício a frequência escolar  
 permaneceu a mesma     aumentou     diminuiu
4. Houve algum caso de desistência  
 sim     não (*pule para a questão 6*)     não se aplica (*pule para a questão 6*)

5. Motivo da desistência (*resposta múltipla*)  
 desinteresse  problema com professoras(es)/colegas  violência na escola  
 problemas de saúde  encontrou trabalho  dificuldade de aprendizado  
 escola distante de casa  falta de transporte escolar  proibição de algum membro da família  a escola não é boa  falta merenda escolar  outro
6. Teve dificuldade de conseguir vaga na escola pública  
 sim  não  não se aplica
7. A/O responsável participa das reuniões na escola  
 sempre  as vezes  nunca  não se aplica
8. Com o recebimento do benefício o rendimento escolar das crianças e adolescentes  
 permaneceu o mesmo  aumentou  diminuiu  não sabe informar
9. Algum membro maior de 17 anos frequenta a escola  
 sim  não
10. A escola já promoveu atividades (pesquisas, palestras, seminários) especificamente relacionadas ao Programa Bolsa Família  
 sim  não  não sabe informar
11. Qual a importância da educação para a vida  
 obter um emprego  ganhar salários melhores  entender o mundo  
 aprender uma profissão  é um direito  não é importante

### **PARTE III – SAÚDE**

1. Todas as crianças menores de 7 anos possuem carteira de vacinação  
 sim  não (*pule para a questão 3*)  não se aplica (*pule para a questão 3*)
2. A carteira de vacinação está em dia  
 sim  não
3. Após o recebimento do benefício alguma mulher engravidou  
 sim  não (*pule para a questão 6*)
4. Fez o pré-natal  
 sim  não

5. Acompanha(ou) a saúde do bebê  
 sim     não
6. Tem/teve dificuldade em acessar os serviços de saúde  
 sim     não (*pule para a questão 8*)
7. Qual(is) dificuldade(s) (*resposta múltipla*)  
 distância/falta de transporte     fila/demora para atendimento     mau atendimento     horário de funcionamento     faltam profissionais     outras
8. A Secretaria de Saúde promove atividades educativas, campanhas, reuniões ou grupos para discutir a saúde da população  
 sim     não     não sabe informar
9. Em caso positivo, alguém da família participa  
 sim     não
10. Com que frequência a família recebe a visita das(os) agentes comunitárias(os) de saúde ou de outros membros da equipe de saúde na família  
 todo mês                       a cada dois meses                       a cada seis meses  
 sem periodicidade     não lembra                       nunca
11. A família faz planejamento familiar  
 sim     não
12. Há algum membro da família com problema de saúde  
 sim     não (*pule para a questão 14*)
13. Faz tratamento  
 sim     não
14. A família possui atendimento médico  
 sim     não (*pule para a questão 16*)
15. Como julga a qualidade do atendimento recebido  
 ruim     regular     bom     ótimo     não sabe informar
16. Como adquire medicamentos  
 farmácia básica/ SUS     amostra grátis     doação     compra
17. A qualidade da alimentação após o benefício  
 permaneceu a mesma     melhorou     piorou

18. A saúde já promoveu atividades (palestras, seminários, campanhas) especificamente relacionadas ao Programa Bolsa Família

sim  não  não sabe informar

19. Após o recebimento do benefício a saúde da família

permaneceu a mesma  melhorou  piorou  não sabe informar

#### **PARTE IV – ASSISTÊNCIA SOCIAL**

1. Algum membro da família participa/participou de algum programa da Assistência Social

sim  não (*pule para a questão 3*)

2. Qual(is) (*resposta múltipla*)

CRAS  CREAS  PETI  Centro de Convivência  Projovem Adolescente

3. Qual(is) o(s) motivo(s) para a falta de participação (*resposta múltipla*)

desconhece os programas  não vê importância  não tem tempo  
 não é obrigatório  dificuldade de acesso  outro(s)

4. Alguma criança ou adolescente menor de 15 anos trabalha ou já trabalhou

sim  deixou de trabalhar após o benefício  nunca  não se aplica

5. As crianças e adolescentes até 15 anos em risco ou em situação de trabalho infantil participam do PETI

sim  não  não se aplica

6. Algum membro da família recebe o benefício do BPC

sim  não

7. Algum profissional da área já fez visita domiciliar para averiguar as condições da família

sim  não

8. A assistência social já promoveu atividades (palestras, seminários, campanhas) especificamente relacionadas ao Programa Bolsa Família

sim  não  não sabe informar



**PARTE V – AVALIAÇÃO DO PROGRAMA**

1. O valor repassado é o suficiente para satisfazer as suas necessidades básicas  
( ) sim ( ) não
2. Após o recebimento do benefício a sua vida melhorou  
( ) sim ( ) não
3. Conhece o funcionamento e as regras do programa  
( ) sim ( ) não
4. Cumpre as condicionalidades do programa  
( ) sempre ( ) as vezes ( ) raramente ( ) nunca
5. Já recebeu advertência, teve o benefício bloqueado ou suspenso por descumprimento das condicionalidades  
( ) sim ( ) não (*pule para a questão 7*)
6. Teve acompanhamento para voltar a cumprir as condicionalidades  
( ) sim ( ) não
7. A gestão do programa oferta programas complementares (geração de emprego e renda, alfabetização de adultos, cursos profissionalizantes etc.)  
( ) sim ( ) não ( ) não sabe informar
8. Em caso positivo, já participou desse(s) programa(s)  
( ) sim ( ) não
9. Percebe que há erros de inclusão, ou seja, que existem famílias recebendo o benefício sem merecer  
( ) sim ( ) não
10. Tem conhecimento sobre a fiscalização do programa  
( ) sim ( ) não
11. Já teve acesso a outros programas, projetos ou benefícios sociais graças ao recebimento do benefício  
( ) sim ( ) não
12. A gestão municipal do programa oferece informações claras e precisas  
( ) sim ( ) não

13. A qualidade do atendimento oferecido pela gestão do programa  
 ruim  regular  bom  ótimo
14. Quanto tempo acha que deve receber o benefício  
 para sempre  até conseguir um emprego  temporariamente  
 período curto  até melhorar de vida
15. Sofreu alguma discriminação por ser beneficiário  
 sim  não
16. Você considera o benefício  
 uma ajuda do governo  dever do Estado  um direito  não sabe informar