



Centro Universitário Euroamericano – UNIEURO
Curso de Mestrado em Ciência Política

**CIDADANIA E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL:
Um estudo do impacto do Programa Bolsa Família no Distrito Federal**

José Gilbert Arruda Martins

Brasília
2017

JOSÉ GILBERT ARRUDA MARTINS

**CIDADANIA E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL:
Um estudo do impacto do Programa Bolsa Família no Distrito Federal**

Dissertação apresentada ao Centro
Universitário Euramericano como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre em
Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas Públicas e
Cidadania.

Área de Concentração: Direitos Humanos,
Cidadania e Estudos de Violência.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Federico
Dominguez Avila.

Brasília

2017

Centro Universitário Euroamericano – UNIEURO

Curso de Mestrado em Ciência Política

JOSÉ GILBERT ARRUDA MARTINS

CIDADANIA E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL:

Um estudo do impacto do Programa Bolsa Família no Distrito Federal

Dissertação apresentada ao Centro Universitário Euramericano como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política; linha de pesquisa: Estado, Políticas Públicas e Cidadania; área de concentração: Direitos Humanos, Cidadania e Estudos de Violência.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Federico Dominguez Avila.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Federico Domínguez Avila – Orientador
UNIEURO

Prof. Dr. Vicente Fonseca– Membro Interno
UNIEURO

Prof. Dr. Carlos Ugo Santander Joo – Membro Externo
UFG

Prof. Dr. Henry A. Kifordu – Suplente
UNIEURO

Brasília, _____ de _____ de 2017.

Martins, José Gilbert Arruda.

CIDADANIA E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: um estudo do impacto do Programa Bolsa Família no Distrito Federal/ José Gilbert Arruda Martins – Brasília: Centro Universitário UNIEURO, 2017.

228 f.: il.

Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Ciência Política.
Centro Universitário UNIEURO

1. Ciência Política 2. Políticas Públicas 3. Programa Bolsa Família 4. Democracia.
AVILA, Carlos Federico.

Ao povo brasileiro e aos meus maiores
tesouros: Ivana Maria Martins, Iara Martins,
Mateus Martins e Davi Martins que
atravessaram comigo céus e infernos.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Ivana Maria, e aos nossos filhos Iara, Mateus e Davi. Sem eles não teria tido a força necessária para levar até ao fim esse projeto.

Ao meu pai, Amadeu Dias Martins, e à minha mãe, Maria Neuza Arruda Martins (*in memoriam*), pelos bons e perenes ensinamentos.

Ao povo brasileiro, de tanta glória e sofrimento, povo maltratado, vilipendiado, humilhado, enganado, mas que não perdeu a esperança de construir um país melhor, mais democrático e justo para todos e todas.

Aos meus sogros, Maria Elia e Wilson Albuquerque, pela força, presença e palavras de apoio.

Ao meu irmão, Givalber Martins, e à minha irmã, Marta Martins, pela irmandade sincera e a amizade que conseguimos construir.

Aos professores e colegas do Curso de Mestrado em Ciência Política do Centro Universitário Euroamericano (UNIEURO), pela vivência que experimentamos juntos.

À professora Doutora Lídia Xavier que, com sua sensibilidade e competência, tem feito, junto com sua equipe do Curso de Mestrado desta instituição, um tempo de excelência.

Ao professor Doutor Carlos Domínguez Avila que, com sua paciência e competência, tem ajudado a tornar viável, para muitos, o sonho do Mestrado.

Sou grato também a Marcial Lima de Arruda, amigo de longa data.

A Rodrigo Pennutt e Hermeson Martins que, nos últimos tempos, evidenciaram a importância de se ter amigos sempre por perto.

“De cada um de acordo com a sua capacidade,
a cada um de acordo com as suas
necessidades!”

Karl Marx

RESUMO

O presente estudo teve por objetivo analisar as questões de cidadania e transferência de renda no Brasil e os impactos do Programa Bolsa Família na Região Administrativa de Santa Maria, Distrito Federal. Há pouco mais de uma década, nascia o Programa em questão, que surgia em um momento de crise, quando o desemprego e a pobreza atingiam patamares alarmantes. Atualmente ele beneficia 14 milhões de famílias em todos os 5.570 municípios brasileiros, com o atendimento de mais de 50 milhões de indivíduos, sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, apresentando um custo anual de R\$ 27 bilhões – cerca de 0,5% do Produto Interno Bruto. Fazendo uso de metodologia qualitativa como estratégia de abordagem e interpretação do objeto em questão, a pesquisa foi organizada em capítulos que buscaram destacar os seguintes aspectos: a visão teórica do papel do Estado; os programas de transferência de renda; o Programa Bolsa Família – sua origem e evolução; metodologia de pesquisa; e, finalmente, análise dos dados colhidos nos grupos focais. Concluiu-se que o Programa Bolsa Família, de modo concreto, contribuiu para o combate à extrema pobreza na Região Administrativa analisada, bem como em todo o Brasil, ao passo que deve ser mantido e ampliado no sentido de abarcar toda a população pobre de todas as regiões do País.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Estado. Pobreza. Democracia. Cidadania.

ABSTRACT

The present dissertation is the result of a research on citizenship, income transfer and Brazil as well as the impacts of the Bolsa Família Program in the city of Santa Maria, Distrito Federal. A decade ago, the Bolsa Família Program was created at a time of crisis when unemployment and poverty levels increased alarmingly. Actually, the Program benefits 14 million of families in all 5,570 Brazilian municipalities, with more than fifty million people, under the management of the Ministry of Social Development and Fight against Hunger, with an annual cost of R\$ 27 billion, about 0.5% of Gross Domestic Product. Making use of the qualitative methodology as a strategy of approach and interpretation of the object at hand, this work is organized in chapters, at first, it has a theoretical vision on the role of the State and the programs of income transfer. The second chapter is about the Bolsa Família Program, synthesizing its origin and evolution. There is no methodology applied in this dissertation. Finally, the fourth chapter is an analysis of the data collected from focal groups. We can conclude that at the end of the research carried out on the PBF, it was perceived that the program, in particular, contributed to the fight against extreme poverty, especially in Santa Maria and in Brazil. Therefore, it should be maintained and expanded to all other poor regions in the country.

Keywords: Bolsa Família Program. State. Poverty. Democracy. Citizenship.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Objetivos e ano de criação dos programas: Progres-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos.....	74
Quadro 2	Meios de implantação, Fontes de financiamento e cobertura dos programas: Progres-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos.....	74
Quadro 3	Quadro 3: Valores totais de dispêndio e valores dos benefícios com os Programas: Progres-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos.....	75
Quadro 4	Quadro 4: Condicionalidades, regras de seleção e regras para saída dos programas: Progres-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos.....	76
Quadro 5	Definições de grupos focais em Oliveira, Leite Filho e Rodrigues (2007).....	132
Quadro 6	Características dos grupos focais.....	138
Quadro 7	Argumentos a favor e contra o Programa Bolsa Família.....	149
Quadro 8	Atores políticos ligados ao governo desenvolviam e sustentavam argumentos favoráveis à elaboração de políticas sociais capazes de garantir a autossustentação da população pobre.....	150
Quadro 9	Argumentos favoráveis à elaboração de políticas sociais capazes de garantir a autossustentação da população pobre.....	150
Quadro 10	De outro lado, atores políticos da oposição, alguns especialistas e agentes institucionais construíram argumentos contrários ao programa, reprovando a postura do governo de privilegiar ações assistencialistas de combate à fome, voltadas unicamente para aliviar a pobreza por meio de um pequeno auxílio financeiro.....	151
Quadro 11	Argumentos de pessoas da sociedade contrários ao programa, reprovando a postura do governo de privilegiar ações assistencialistas de combate à fome, voltadas unicamente para aliviar a pobreza por meio de um pequeno auxílio financeiro.....	151
Quadro 12	Planejamento de trabalho.....	154
Quadro 13	Tipos de avaliação por níveis de complexidade.....	155
Quadro 14	Tipos de avaliação.....	159

Quadro 15	Quantitativo de grupos e de mães beneficiárias nos grupos focais.....	159
Quadro 16	Nível de escolaridade das participantes dos grupos focais.....	163
Quadro 17	Nível de escolaridade das participantes dos grupos focais.....	163

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Indicadores de desigualdade na distribuição da renda domiciliar <i>per capita</i>	96
Tabela 2	Média de renda domiciliar <i>per capita</i>	96
Tabela 3	Taxa de pobreza extrema, segundo os critérios do Plano Brasil sem Miséria.....	98
Tabela 4	Taxa de pobreza e pobreza extrema, segundo critérios internacionais.....	99
Tabela 5	Dados absolutos de beneficiários do PBF do DF (fevereiro/2017).....	161
Tabela 6	Situação de trabalho das beneficiárias do Programa Bolsa Família em Santa Maria, Distrito Federal, em 2017.....	162
Tabela 7	Número de famílias beneficiárias em Santa Maria, Distrito Federal.....	164

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A. C - Antes de Cristo

ABRANDH - Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos

AFDC - *Aidfor Families with Dependent Children*

AI - Ato Institucional

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

BVJ - Benefício Variável Jovem

CadBES - Cadastro do Bolsa Escola

CadUnico - Cadastro Único para Programas Sociais

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

CF - Constituição Federal

CGAIE - Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CN - Congresso Nacional

COAP - Contrato Organizativo de Ação Pública

CPF - Cadastro de Pessoa Física

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

DIT - Divisão Internacional do Trabalho

DR - Democracia Representativa

EITC – *Earned Income Tax Credit*

EUA - Estados Unidos da América

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FIES - Fundo de Financiamento Estudantil

FIESP - Federação das Indústrias do Estado São Paulo

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGD - Índice de Gestão Descentralizada

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC - Ministério da Educação
MP - Ministério Público
MS - Ministério da Saúde
OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODM - Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONU - Organização das Nações Unidas
OPEP - Organização dos Países Produtores de Petróleo
OS - Organização Social
PBF - Programa Bolsa Família
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB - Produto Interno Bruto
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PND - Programa Nacional de Desestatização
PNE - Plano Nacional de Educação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRI - Partido Revolucionário Institucional
PROGRESA - *Programa de Educación, Salud y Alimentación*
PROUNI - Programa Universidade para Todos
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PTCs - Programas de Transferências Condicionadas
RA - Região Administrativa
RMG - Renda Mínima Garantida
RMI - Renda Mínima de Inserção
SAMU - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAP - Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio
SECADI - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

TANF - *Temporary Assistance for Needy Families*

TASAF - *Tanzania Social ActionFund*

UE - União Europeia

UF - Unidade da Federação

UnB - Universidade de Brasília

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UNIEURO - Centro Universitário Euroamericano

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 O PAPEL DO ESTADO, CIDADANIA E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL	23
1.1 O PAPEL DO ESTADO	23
1.2 REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	41
1.3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	47
1.3.1 Os fundamentos	47
1.3.2 Alguns exemplos de experiências internacionais em Programas de Garantia de Renda Mínima	52
1.3.3 Programa de Transferência de Renda na África	57
1.4 CIDADANIA E TRANSFERÊNCIA DE RENDA	62
1.5 “JUNTOS” PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO PERU – EXPERIÊNCIA DE INCLUSÃO PRODUTIVA?.....	71
1.6 DIMENSÕES DA IGUALDADE.....	81
2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ORIGEM E EVOLUÇÃO.....	90
2.1 A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	99
2.2 CADÚNICO: INSTRUMENTO DE UNIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	106
2.3 CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: SAÚDE	107
2.4 CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: EDUCAÇÃO.....	109
2.5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O BRASIL SEM MISÉRIA	114
2.6 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS CRÍTICOS	118
2.7 ALGUMAS INFORMAÇÕES SOBRE O GASTO SOCIAL NA ESFERA FEDERAL	121
3 METODOLOGIA DE PESQUISA	124
3.1 METODOLOGIA DE PESQUISA ADOTADA	124
3.2 AS METODOLOGIAS QUALITATIVAS DE INVESTIGAÇÃO	128
3.3 A ABORDAGEM QUALITATIVA NAS CIÊNCIAS SOCIAIS.....	129
3.4 GRUPOS FOCALIS: DEFINIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO	132
3.5 MODALIDADES DE GRUPOS FOCALIS.....	134
3.6 O PROCESSO DA PESQUISA COM GRUPOS FOCALIS	137
3.7 O PROCESSO DE DISCUSSÃO EM GRUPOS FOCALIS: FATORES DE INTERFERÊNCIA	142
3.8 QUESTÕES METODOLÓGICAS NA PESQUISA DE GRUPOS FOCALIS	145
3.8.1 Desenvolvimento e aplicação dos grupos focais	148

3.9 DESCRIÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO.....	152
3.9.1 Mapa da Região Administrativa de Santa Maria, Distrito Federal.....	153
3.9.2 População e amostragem	153
3.9.3 Planejamento para recrutamento e coleta de dados	154
4 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS DADOS COLETADOS.....	157
4.1 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS NOS GRUPOS FOCAIS.....	157
4.2 RESULTADO DA PESQUISA DE CAMPO	161
4.3 IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SANTA MARIA, DISTRITO FEDERAL	
.....	164
4.3.1 O cotidiano das beneficiárias.....	165
4.4 O USO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA ALIMENTAÇÃO E MATERIAL ESCOLAR	
.....	168
4.5 OS IMPACTOS DAS CONDICIONALIDADES.....	175
4.6 MULHERES TITULARES DO BENEFÍCIO	178
4.7 O ATENDIMENTO DO CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SANTA	
MARIA, DISTRITO FEDERAL, NA VISÃO DAS BENEFICIÁRIAS.....	183
4.8 A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA?.....	185
4.9 RECOMENDAÇÕES E CENÁRIO PROSPECTIVO.....	189
CONCLUSÕES.....	202
REFERÊNCIAS	210
ANEXOS	221
ANEXO A – PLANEJAMENTO PARA RECRUTAMENTO E COLETA DE DADOS	
.....	221
APÊNDICES	222
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	222
APÊNDICE B – CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	224
APÊNDICE C - COMPROMISSO DE AUTENTICIDADE E AUTORIA DE	
TRABALHOS ACADÊMICOS.....	225

INTRODUÇÃO

A ditadura perfeita terá a aparência da democracia, uma prisão sem muros na qual os prisioneiros não sonharão sequer com a fuga. Um sistema de escravatura onde, graças ao consumo e ao divertimento, os escravos terão amor à sua escravidão.

Aldous Huxley

O presente estudo tem como objeto: Cidadania e transferência de renda, no Brasil e os impactos do Programa Bolsa Família (PBF) na Região Administrativa de Santa Maria (RA XIII), Distrito Federal.

Como hipótese, observou-se que, levando em conta a atual situação das famílias beneficiárias de Santa Maria, Distrito Federal, o Programa logrou atingir, em parte, seus objetivos, principalmente no que concerne à questão do alívio imediato da fome e o empoderamento das mulheres.

A presente pesquisa surgiu do interesse pelos estudos referentes à pobreza, à desigualdade social e à trajetória de construção da democracia, da cidadania e o papel do Estado no Brasil – temas de grande destaque nas sociedades brasileira e internacional.

Com exceção dos avanços sociais da última década, a estrutura econômica, social e política, que lastreia o controle dos donos dos meios de produção de riqueza sobre os trabalhadores, não sofreu qualquer tipo de mudança significativa nos últimos 100 anos no Brasil. Assim, é cada vez mais latente:

A importância do Estado na sociedade atual, marcada pela diferença e pela desigualdade, revela-se como agente de transformação social. Ao qualificar-se como Estado Democrático de Direito, assume, de maneira explícita, a tarefa de promover o bem-estar de todas as pessoas (BASTELLI, 2014).

O Estado Democrático também possui o papel de atuar fundamentalmente nas áreas sociais, fomentando condições e Políticas Públicas que atendam verdadeiramente as aspirações da sociedade, mas, principalmente, dos mais pobres.

No debate sobre a importância do Estado, a América Latina se destaca como uma região de grande instabilidade institucional e política. Com exceção dos esforços de algumas nações nos últimos anos, tal região destacou-se no cenário internacional por causa da sua histórica dependência externa, de políticas neoliberais impostas no pós-1970 e pela pobreza crônica da maior parte de seu povo.

Sobre a questão, a professora Maria Lúcia Pinto Leal (2009, p. 73) afirma:

Esse projeto neoliberal, com vista à reestruturação do capital, desdobra-se em três frentes articuladas: o combate ao trabalho (às leis trabalhistas e às lutas sindicais e da esquerda) e as chamadas “reestruturação produtiva” e reforma do Estado (MONTANO, 2002, p. 27) Na América Latina, e o Brasil não foge à regra, a ortodoxia na formulação e na implementação das políticas neoliberais no campo social foi muito maior que na maioria dos países capitalistas centrais, sobretudo os europeus. Dada a inexistência de um Estado de Bem-Estar Social na maioria dos países latinos, o desmonte das políticas sociais foi mais fácil e mais devastador. No Brasil, diante de uma estrutura social marcada pela desigualdade social, as consequências sociais desse desmonte e/ou dessas reformas também foram muito graves, gerando novas exclusões de dimensões e características desconhecidas.

A instabilidade, criada a partir da dependência externa, da imposição das reformas neoliberais e da irresponsabilidade de parte dos dirigentes, produziu as condições propícias para os golpes de Estado, seguidos de ditaduras militares, levando o povo ao sofrimento, e a região, ao atraso.

Segundo um relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2004, dos 20 países da região em questão, somente três viviam a democracia até a década de 1970. No entanto, a região, que detém mais de 625 milhões de habitantes, segundo a mesma organização, foi palco de grandes mudanças políticas nos últimos trinta anos – mudanças que derrubaram os regimes autoritários e reinauguram a democracia representativa e outros tipos de regimes democráticos.

Para Santos (2016), entre os momentos mais luminosos do período supramencionado – que se prolongou até ao fim da primeira década de 2000 – é possível salientar três, bastante distintos entre si, mas igualmente significativos, que apontaram para um novo experimentalismo democrático em sociedades muito desiguais e bem heterogêneas social e culturalmente. O primeiro momento se refere às experiências de democracia participativa em nível local a partir da década de 1990, sobretudo, no Brasil, mas também na Índia. Tais experiências, em especial, na forma de orçamentos participativos, difundiram-se por toda a América Latina e, mais recentemente, na Europa. O segundo foi o fim do *apartheid*, na África do Sul, e a consagração constitucional (Constituição de 1996) de uma nova relação entre o princípio da igualdade e o princípio do reconhecimento da diferença. O terceiro se dá em relação aos processos constituintes na Bolívia e no Equador, que deram origem às constituições políticas mais desviantes da norma eurocêntrica do neoconstitucionalismo do pós-guerra: a Constituição do Equador de 2008 e a Constituição da Bolívia de 2009. Em ambas as constituições, misturaram-se universos culturais eurocêtricos e indígenas; propuseram-se formas avançadas de pluralismo econômico, social e cultural; desenharam-se regimes de autonomia territorial e de participação sem precedentes no

continente (o reconhecimento da plurinacionalidade como base material e política do reconhecimento da interculturalidade); defenderam-se concepções não eurocêntricas de direitos humanos (o art. 71 da Constituição do Equador, por exemplo, consagra os direitos da natureza); e atribuiu-se igual dignidade constitucional a diferentes tipos de democracia (representativa, participativa e comunitária).

Santos (2016) ainda observa que os três momentos supramencionados abriram caminho para um novo experimentalismo democrático que acabou por envolver a própria estrutura do Estado, fazendo com que este se tornasse um novíssimo movimento social e, nos casos da Bolívia e do Equador, a fala de uma autêntica refundação do Estado Moderno.

Nesse contexto, o referido autor destaca que, na primeira década do presente século na América Latina, foram criadas as condições políticas para repor o debate sobre o pluralismo e a diversidade democrática, restabelecendo, na prática, o princípio da demodiversidade. As condições foram, obviamente, as dos governos de esquerda que, no bojo de fortes movimentos sociais, chegaram ao poder em países como, por exemplo, a Venezuela, o Brasil, a Argentina, o Equador, a Bolívia e o Uruguai (SANTOS, 2016).

Destarte, duas questões se impõem: os modelos de constituição e de democracia defendidos no Equador e na Bolívia poderão servir de modelo ao resto do continente? Que tipo de democracia a América Latina e o Brasil desejam?

Os latino-americanos, apesar de terem conquistado o direito ao voto, não alcançaram na, mesma proporção, os direitos de cidadania plena. A América Latina amarga um dos maiores índices de desigualdade social e pobreza de todo o planeta. E, neste cenário, um dos seus maiores e mais importantes países, o Brasil, trilhou passo a passo o caminho de retorno à democracia representativa, após a derrocada da ditadura militar em 1985. Entretanto, como o restante da região, o País não logrou ao seu povo uma vida digna e, o mais grave, acaba de sofrer um grande retrocesso institucional com o afastamento da presidenta eleita no ano de 2014, em um processo cheio de erros, principalmente, jurídicos. E, como se não bastasse uma quebra institucional, o novo governo acaba de enviar ao Congresso Nacional (CN) o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 241, que congela por 20 anos os investimentos públicos em saúde, educação, segurança pública, moradia popular etc., para, entre outras coisas, priorizar o pagamento da dívida pública. A Emenda aprovada com folga nas duas casas do CN praticamente desmonta a Constituição Cidadã de 1988.

Sendo assim, a busca por uma democracia com cidadania integral se mostra muito mais distante e difícil, fundamentalmente quando dos retrocessos na aplicação e manutenção das políticas sociais, da cidadania integral que

[...] abrange um espaço substancialmente maior do que o do mero regime político e suas regras institucionais. Falar de cidadania integral é considerar que o cidadão de hoje deve ter acesso a seus direitos cívicos, sociais, econômicos e culturais em perfeita harmonia, e que todos eles formam um conjunto indivisível e articulado (PNUD, 2004, p. 26).

No momento em que a democracia é fortemente atingida por um poderoso consórcio midiático/parlamentar/jurídico, muitos questionamentos ecoam aos quatro cantos, por exemplo: qual o tamanho e o alcance do retrocesso provocado pelo afastamento de um governo eleito com mais de 54 milhões de votos na área social? Como ficarão os programas sociais (valorização do salário mínimo; Programa Universidade para Todos – PROUNI; Fundo de Financiamento Estudantil – FIES; Minha Casa, Minha Vida; Luz para Todos; Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU; Programa de Cisternas; Agricultura Familiar; Ciência Sem Fronteiras etc.)? Apesar das profundas mudanças decididas com a aprovação da Emenda Constitucional que congela os gastos sociais por 20 anos, a PEC nº 241; quais mudanças o atual governo fará, por exemplo, no PBF?

Em meio a um grande pacote de desmonte do Estado lançado pelo novo governo, as expectativas na área social não são animadoras. As mudanças, inclusive, já foram prontamente anunciadas por vários órgãos da imprensa. Neste sentido, o jornal conservador *O Globo*, por exemplo, em notícia do dia 02 de setembro de 2016, alardeia:

O governo Temer finaliza um decreto para mudar regras de acesso e permanência no Bolsa Família. Haverá cruzamento com seis bases de dados oficiais no momento da inscrição no programa para evitar declarações falsas de renda; todos os integrantes das famílias terão de ter CPF e será reduzida a duas vezes a tolerância para que participantes que caíam na “malha fina” do programa sejam desligados. Hoje, o benefício é perdido na terceira ocorrência.

Sob tal âmbito, tem-se o seguinte questionamento: o Governo Federal não teria alternativas de saídas para a crise, como, por exemplo, uma reforma tributária que taxasse as grandes fortunas, que acabasse com as mordomias parlamentares e de juízes, que diminuísse a jornada de trabalho, com impostos maiores aos produtos de luxo etc.? Por que as mudanças estão ocorrendo exatamente nos programas sociais, que são instrumentos reconhecidos mundialmente como eficazes no combate à desigualdade e à exclusão social?

Neste ínterim, programas sociais como o PBF, necessitam de ampliação, e não de cortes. Assim, reduzir e dificultar o acesso a estes programas é retirar direitos duramente conquistados.

Sobre a questão, Norberto Bobbio (2004, p. 7), em sua obra *A Era dos direitos*, trata da importância da criação e manutenção dos direitos para a estabilidade democrática e para a paz. Ele afirma que

[...] Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais.

Com o advento da Constituição Federal (CF) de 1988, o Brasil inaugurou um novo momento político que permitiu, na virada do século, a construção de um novo modelo de Estado: mais forte, mais abrangente, uma espécie de Estado Providência¹. A partir daí, por meio de lutas, reivindicações e propostas do povo, foram possíveis os avanços escritos na Constituição Cidadã de 1988.

Sobre a questão, José Murilo de Carvalho (2012, p. 7), em sua obra *Cidadania no Brasil*, esclarece:

O esforço de reconstrução, melhor dito, de construção da democracia no Brasil ganhou ímpeto após o fim da ditadura militar, em 1985. [...] A cidadania, literalmente, caiu na boca do povo. Mais ainda, ela substituiu o próprio povo na retórica política. Não se diz mais 'o povo quer isso ou aquilo', diz-se 'a cidadania quer'. [...] No auge do entusiasmo cívico, chamamos a Constituição de 1988 de Constituição Cidadã.

A atual constituição, portanto, praticamente inaugura, teoricamente, a construção da cidadania, trazendo à superfície a garantia de direitos nunca antes escritos no Brasil. No entanto, se faz importante lembrar, o País saiu do longo período da ditadura como o mais desigual do continente mais desigual do mundo, com um Estado ocupado pelas Forças Armadas, sem Estado de Direito, sem liberdades individuais e coletivas garantidas. Mas a democratização, com a derrota da campanha das diretas, foi um processo limitado, circunscrito ao restabelecimento do Estado de Direito, conforme os cânones liberais que predominaram na luta democrática.

¹ O Estado Providência é o resultado de um compromisso histórico entre as classes trabalhadoras e os detentores do capital. Nos termos de tal compromisso ou pacto, os capitalistas renunciam a parte da sua autonomia enquanto proprietários dos fatores de produção (aceitam negociar com os trabalhadores temas que antes lhes pertenciam em exclusividade) e a parte dos seus lucros no curto prazo (aceitam ser mais fortemente tributados), enquanto os trabalhadores renunciam às suas reivindicações mais radicais de subversão da economia capitalista (SANTOS, 1987).

A desigualdade social não foi reconhecida como o principal problema do país, que não passou, durante período da democratização política, por nenhum processo de democratização social.

A dinâmica de concentração de renda continuou, bem como a de concentração econômica. A concentração da propriedade da terra, dos meios de comunicação, do sistema bancário, das estruturas industriais e comerciais só aumentou e, com elas, as desigualdades (SADER, 2016).

É nesse cenário – de pós-ditadura – que, quase 20 anos depois, surge um dos maiores e mais importantes programas de transferência de renda, o PBF.

O PBF foi criado em 2003 e atualmente beneficia 13,8 milhões de famílias. São cerca de 50 milhões de indivíduos em todos os 5.570 municípios brasileiros, correspondendo a um quarto da população.

Contando com um sólido instrumento de identificação socioeconômica – o Cadastro Único (CadÚnico) – e um conjunto variado de benefícios, o Bolsa Família atua no alívio das necessidades materiais imediatas, transferindo renda de acordo com as diferentes características de cada família. Mais que isto, no entendimento de que a pobreza não reflete apenas a privação do acesso à renda monetária, o Bolsa Família apoia o desenvolvimento das capacidades de seus beneficiários, por meio do reforço ao acesso a serviços de saúde, educação e assistência social, bem como da articulação com um conjunto amplo de programas sociais, sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a um custo anual de R\$ 27 bilhões – cerca de 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) (IPEA, 2013).

Diante do exposto, a presente pesquisa teve por norte a seguinte problemática: o PBF melhorou a qualidade de vida das famílias beneficiárias em Santa Maria, Distrito Federal, e, neste sentido, este Programa é válido no combate às desigualdades sociais?

Como hipótese, observou-se que, levando em conta a atual situação das famílias beneficiárias de Santa Maria, Distrito Federal, o Programa logrou atingir em parte, seus objetivos, principalmente no que concerne à questão do alívio imediato da fome e o empoderamento das mulheres.

Assim, o presente estudo teve por objetivo analisar o impacto do PBF na melhoria real de vida das famílias beneficiárias de Santa Maria, Distrito Federal. E como objetivos específicos, os que se seguem:

- 1) Estudar a importância da presença do Estado e os programas de transferência de renda em um cenário de crise econômica, política e institucional;
- 2) Apresentar o PBF – sua origem, evolução e possíveis mudanças que possam advir com as medidas anunciadas pelo novo governo;
- 3) Analisar a atuação do PBF como instrumento de promoção da cidadania aos moradores de Santa Maria, Distrito Federal.

O interesse pelo problema apresentado tem início quando da exigência aos alunos do Curso de Mestrado em Ciência Política do Centro Universitário Euroamericano (UNIEURO) na escolha de uma Política Pública como tema de pesquisa. Assim, durante as primeiras aulas do curso, fez-se a opção pelo Programa Bolsa Família devido ao tamanho, abrangência e importância social deste.

A relevância das linhas que se seguem se deu na análise sobre até que ponto o PBF, como uma das mais importantes Políticas Públicas de transferência de renda do Brasil, é capaz de atingir seus objetivos (colaborar para acabar com a fome e a pobreza extrema), uma vez que tal Programa é um dos assuntos mais pesquisados dos últimos anos no país e, além disso, é motivo de severas críticas por parte da grande mídia, elite econômica e parte da classe média.

Portanto, a presente dissertação buscou inserir-se adequadamente na linha de pesquisa: Estado, Políticas Públicas e Cidadania, bem como na área de concentração Direitos Humanos, Cidadania e Estudos de Violência. Assim, o estudo em questão pretendeu entender/verificar se o PBF é ou não uma Política Pública que atua em parceria com Estados e Municípios para ajudar a distribuir renda e, conseqüentemente, colaborar na construção da cidadania e da democracia.

O trabalho foi organizado de acordo com a sequência a seguir:

1) Primeiro capítulo apresenta uma visão teórica do papel do Estado, a cidadania e os programas de transferência de renda. Como suporte teórico, deu-se destaque para os seguintes autores: Boaventura de Sousa Santos, Pedro Henrique Carinhato, Eduardo Matarazzo Suplicy, José Murilo de Carvalho, Luís Felipe Miguel e Carlos Federico Dominguez Avila. Suplicy (2013, p. 82), indica, por exemplo, “Pode-se criar um sistema pelo qual se recolha mais dos que mais têm, a fim de então se assegurar a todos o suficiente para viver com dignidade”. E Ávila (2016, p. 527), por sua vez, ensina que

A responsividade – do termo inglês Responsiveness – é uma das dimensões disponíveis para o estudo da qualidade da democracia. Fundamentalmente, essa dimensão avalia o grau de correspondência ou convergência entre o funcionamento do Estado e as demandas dos cidadãos.

2) Segundo capítulo detalha o PBF, sintetizando sua origem e evolução. Nesta parte do estudo, o suporte foi dado pelos seguintes autores: Tereza Campello, Rodolfo Hoffmann, Luís Felipe Batista de Oliveira, Sergei S. D. Soares, Armando Barrientos, Luís Henrique Paiva, Tiago Falcão, Letícia Bartholo. TerezaCampello (2013, p. 15) afirma que

[...] o Bolsa Família tinha como objetivo contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome. Além disso, também almejava estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda dramáticos, que marcavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretendia, assim, contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

3) Terceiro capítulo, a metodologia aplicada. Foram expostas a metodologia proposta e as atividades desenvolvidas em sua aplicação, além da construção dos grupos focais, da descrição da área de estudo e dos recursos materiais utilizados. Fez-se uso do suporte teórico dos autores Sônia Maria Guedes Gondim e Amado Luiz Cervo.

4) Quarto capítulo apresenta a análise dos dados colhidos nos grupos focais. O suporte teórico se deu com base em Guilherme Mendes Resende e Sônia Maria Guedes Gondim (2003, p. 155), que esclarece que “alguns cuidados na interpretação dos resultados precisam ser tomados, conforme Morgan (1997)”;

e ainda, fez-se necessária a distinção entre o importante e o interessante, ou seja, o grupo que discute muito um assunto o acha com certeza interessante, o que não quer dizer nada quanto à sua importância; por outro lado, falar pouco de um tema indica ser a temática algo desinteressante, mas não se pode afirmar sua desimportância.

CAPÍTULO 1:

O PAPEL DO ESTADO, CIDADANIA E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

A história de todas as sociedades que existiram até os nossos dias é sempre a história das diversas lutas entre as classes... homens livres e escravos, patrícios e plebeus, barões feudais e servos da gleba; em poucas palavras, os opressores e os oprimidos sempre estiveram em oposição mútua, mantendo uma luta constante, às vezes disfarçada [...].

Karl Marx e Friedrich Engels

Nas últimas décadas na América Latina – sendo que o Brasil não foge à regra – o tema papel do Estado tem tido grande e fundamental destaque. Sendo assim, nesta parte do trabalho, serão abordados modelo e papel do Estado e sua importância na construção da democracia e da cidadania brasileira.

1.1 O papel do Estado

Inicialmente, é importante destacar, de forma sucinta, os chamados “anos dourados”, a crise do sistema capitalista global dos anos 1970/1980 e a alternativa encontrada pelos países centrais com o Consenso de Washington.² O período compreendido entre os anos 1950 e meados da década de 1970 foi definido como “os anos dourados” nos países do capitalismo central (HOBSEBAWM, 1997). O mundo industrial expandiu-se por toda a parte, ou seja, nas regiões capitalistas centrais, periféricas e socialistas. Este contexto caracterizou-se pelo espraiamento do modelo de produção em massa fordista tanto no setor secundário, como em outros setores da economia.

Para Novaes (2008), a dominação econômica dos Estados Unidos da América (EUA), fiadores deste sistema que emergiu no pós II Guerra Mundial, contribuiu para a estabilização econômica na época. A Conferência de Bretton Woods, em 1944,³ é um dado

² Trata-se de uma reunião, sem caráter deliberativo, realizada ano de 1989, entre acadêmicos e políticos norte-americanos e latino-americanos para buscar soluções que findassem com a estagnação reinante por mais de vinte anos na América Latina. Ao cabo do evento, conformou-se um *paper* composto por dez recomendações que, posteriormente, daria origem a um livro do economista John Williamson, intitulado *Washington Consensus* (CARINHATO, 2008).

³ Em julho de 1944, o sistema financeiro internacional estava despedaçado. As maiores potências do mundo ainda estavam em guerra, mais preocupadas com avanços bélicos que econômicos. A Grande Depressão de 1929 resultou em diminuição drástica de produção, comércio, emprego, e lançou toda a sorte de protecionismos: barreiras comerciais, controle de capitais, medidas de compensação cambial. A política que ficou conhecida como “*beggar-thy-neighbor*” (empobreça seu vizinho), disseminada nos anos 1930 e que primava pelo aumento

que consolida a liderança estadunidense no mundo capitalista, alinhavada pelo dólar, o novo padrão monetário internacional.

Hobsbawm (1997) argumenta que uma expansão econômica agressiva estava nos planos da política externa estadunidense. Relacionada a esse aspecto, a guerra fria não deve ser subestimada, ela pode ser abordada como um fator que encorajava a superpotência capitalista a investir em seus futuros competidores (vide o Plano Marshall, para a reconstrução da Europa Ocidental, bem como o Plano Colombo, para o Japão). Neste cenário, surge uma nova Divisão Internacional do Trabalho (DIT) nos países capitalistas periféricos. Há uma instauração de um processo de “modernização” de fora para dentro em suas economias.

Segundo Novaes (2008), tal ambiente foi possível em função da consolidação de um padrão internacional de poder, que se configura com a importância cada vez maior das corporações transnacionais. Cabe ressaltar a relevância das instituições oriundas de Bretton Woods⁴, além da própria Organização das Nações Unidas (ONU), fundada em 1945, na cidade de San Francisco, EUA.

Vizentini (1999 apud NOVAES, 2008) relata que, durante a década de 1960, a hegemonia estadunidense começou a desgastar-se. O Japão e a Alemanha Ocidental estavam alcançando e ultrapassando os EUA em diversos campos da economia. Este demonstrava dificuldades em desempenhar o papel de “polícia da democracia”. A Guerra do Vietnã trazia sérias consequências econômicas, políticas e sociais. No auge deste conflito, os EUA apresentaram déficits orçamentários e comerciais preocupantes. Em 1971, romperam, unilateralmente, com o sistema fixo de câmbio e com o padrão dólar-ouro, um dos pilares do Acordo de Bretton Woods.

Neste sentido, outro dado relevante para o quadro de crise que se abate sobre os “anos gloriosos do capitalismo” foi o choque do petróleo em 1973. A Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) aumentou os preços deste insumo, além de os árabes terem decidido pelo embargo à exportação desta matéria-prima para o Ocidente durante a Guerra Árabe-Israelense de 1973.

de tarifas para reduzir déficits na balança de pagamento, era a cartilha dos governos. Foi nessa atmosfera que 730 delegados de 44 países, o Brasil entre eles, encontraram-se na cidade de Bretton Woods, Estado de New Hampshire, nos Estados Unidos da América (EUA), para a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas. O objetivo era urgente: reconstruir o capitalismo mundial, a partir de um sistema de regras que regulasse a política econômica internacional.

⁴ O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), por exemplo (NOVAES, 2008).

Assim, segundo Novaes (2008) no final desta década, como uma solução para a crise do *Welfare State*, houve uma restauração dos postulados liberais, sob a “alcunha” neoliberalismo, com a emergência, nos EUA - do presidente Ronald Reagan, e no Reino Unido - da primeira ministra Margareth Thatcher.

Conforme Harvey (apud NOVAES, 2008), o termo “neoliberalismo” é compreendido como uma teoria das práticas político-econômicas que propõem que o bem-estar humano e deve se assentar nas liberdades e capacidades empreendedoras individuais, com uma intervenção mínima do Estado nesses assuntos. Os direitos à propriedade privada e livre mercado são cruciais, o que cabe ao Estado garanti-los, nem que seja pela utilização do monopólio da coação física, nos termos de Weber (2004).

Em relação à América Latina, conforme Cano (2000 apud NOVAES, 2008), o período pós II Guerra Mundial caracteriza-se pelo fortalecimento do ideal desenvolvimentista, com a propagação dos postulados da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL). Planejamento, industrialização e desenvolvimento para este subcontinente, consoante Fiori (1995). Neste contexto histórico-geográfico da liderança estadunidense no mundo capitalista, o Brasil orbitou em torno da hegemonia deste poderoso vizinho como um fiel aliado no confronto contra o bloco soviético.

No que se refere à década de 1950, conforme salienta Mendonça (1998 apud NOVAES, 2008), as transformações pelas quais passou a economia brasileira no governo Juscelino Kubitscheck operaram uma ruptura quase total com a orientação econômica anterior em dois níveis, a saber: na redefinição do novo setor industrial - a ser privilegiado pelo Estado (automóveis, eletrodomésticos etc.) e, também, nas novas estratégias para o financiamento da industrialização brasileira, internacionalizando-a.

Destaca Novaes (2008) que, de acordo com Brum (2003), o governo Kubitscheck, além de ampliar a atividade do Estado na área econômica, defendia uma postura favorável à entrada de investimentos externos, oferecendo estímulos e facilidades. Estimulava o ingresso desses investimentos nos setores produtivos de bens de consumo duráveis (automóveis, eletrodomésticos etc.), atraindo empresas multinacionais.

A política econômica de Kubitscheck estava voltada para a consolidação da industrialização brasileira. Para tanto, o governo buscava congrega a iniciativa privada, aliada ao capital e à tecnologia externa, com a intervenção do Estado atuando como planejador, orientando os investimentos.

Conforme Becker e Egler (1998 apud NOVAES, 2008), as alterações na DIT, com a recuperação da economia da Europa Ocidental, em decorrência dos grandes investimentos estadunidenses, foram importantes para a industrialização brasileira e a de outros países periféricos.

Desta forma, estruturaram-se as bases para o modelo do “tripé” industrial brasileiro: o capital privado nacional, produzindo bens não duráveis; o capital estrangeiro, dominando a produção de bens duráveis; e o capital estatal, atuando na esfera dos bens de produção, sob a égide do Plano de Metas.

O novo modelo de política econômica levou a uma concentração de capitais e firmas, gerou inflação e dívida externa, bem como concentração e crescente poder da burocracia. Todos esses fatores negativos surgiram na administração Juscelino Kubitschek, mas só “explodiram” posteriormente. A crise econômica veio à tona em 1962 e foi agravada pela crise política que levou à renúncia o presidente Jânio Quadros, eleito em 1960. Em 1964, os militares deram um golpe de Estado no presidente João Goulart. Contudo, até 1968, foram incapazes de lograr êxito em termos de uma recuperação econômica (BECKER; EGLER, 1998).

Sob o aspecto econômico, o golpe de 1964, para Mendonça (1998 apud NOVAES, 2008), não representou nenhuma ruptura com o modelo de acumulação anterior. Ele garantiu a consolidação do modelo implantado nos anos 1950, aperfeiçoando-o. Em face desse contexto, a política econômica do novo governo buscou dois pressupostos, a saber: a recriação das condições para o financiamento das inversões necessárias à retomada da expansão capitalista e o fornecimento das bases institucionais do processo de concentração oligopolista, que, até aquele momento, vinha ocorrendo caoticamente.

Assim, continua Novaes, esta “modernização autoritária” apoiou-se na compressão salarial e na expansão dos capitais multinacional, nacional e estatal, consolidando a “tríplice aliança” (Becker e Egler, 1998). Mendonça (1998) relata que, entre os anos 1968-1974, ocorreu o chamado “milagre econômico” brasileiro.

Tal período, de acordo com o referido autor, caracterizou-se pelo fato da economia brasileira ter sido favorecida por vários fatores e circunstâncias, dentre eles: um clima favorável aos investimentos econômicos; estabilidade sócio-política, embora sob a égide de um governo autoritário; uma mão de obra relativamente barata e “disciplinada”; e uma conjuntura internacional com disponibilidade de capitais e créditos (BRUM, 2003 apud NOVAES, 2008). Graças a tal contexto, houve um crescimento acelerado (taxas de 9% a 10%

ao ano), enquanto a inflação apresentava índices relativamente baixos. Cabe ressaltar que todo esse cenário deu-se a troco de um alto custo social.

Essa fase de crescimento econômico foi interrompida quando a crise do choque do petróleo, em 1973, descortinou a realidade do “milagre econômico” brasileiro, apresentando as contradições deste modelo econômico, como o endividamento e o esgotamento do fôlego do Estado na manutenção do ritmo do crescimento.⁵

Portanto, os anos 1970 marcam a gênese da crise do Estado desenvolvimentista brasileiro (e também demais países da América Latina) que culmina, na década seguinte, na crítica do esgotamento desta política econômica. Apesar disso, o Brasil avançou em seu processo de industrialização, iniciado nos anos 1950-1960, complementando a sua matriz industrial com a produção de bens de capital e dos insumos necessários ao funcionamento de sua economia (FIORI, 2003).

Nesse sentido, Novaes (2008) afirma que o preço a ser pago pelo Brasil para a consolidação de sua política desenvolvimentista foi o endividamento externo, que extrapolou as possibilidades da balança de pagamentos, acarretando o estrangulamento do seu crescimento econômico. E isso acontece justamente no momento em que a economia brasileira foi submetida, no final dos anos 1970 e início da década seguinte, a quatro “choques” econômicos, a saber: 1) elevação das taxas de juros internacionais; 2) recessão na economia mundial; 3) deterioração dos termos de troca; 4) interrupção do financiamento externo depois da moratória mexicana (FIORI, 2003).

Na América Latina, na segunda metade dos anos 1980, como uma resposta à crise econômica pela qual algumas nações deste subcontinente passavam por conta da política econômica desenvolvimentista, o ideário neoliberal foi disseminado pelos organismos financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial – BM e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID). Isso ocorre num quadro de renegociação das dívidas externas dessas nações que, como receituário, deveriam desregular mercados, abrir suas economias, implementar práticas não intervencionistas, bem como abdicar de todo o projeto de cunho nacionalista e desenvolvimentista (FIORI, 2003).

Quanto a esse receituário “prescrito” por esses organismos financeiros, o símbolo de tais políticas liberalizantes foi definido como Consenso de Washington. De acordo com Batista (1995 apud NOVAES, 2008), em novembro de 1989, reuniram-se, em Washington

⁵ Conferir Mendonça (1998) para uma análise mais detalhada da crise do “milagre econômico” brasileiro (NOVAES, 2008).

(capital estadunidense), funcionários do governo dos EUA, do FMI, do BM e do BID, para avaliarem as reformas econômicas promovidas na área.

Assim, segundo Novaes (2008 apud BATISTA, 1995) as propostas do Consenso foram disseminadas por toda a América Latina e tornaram-se, por parte dos políticos, empresariado e intelectuais regionais, o “sinônimo de modernidade”. É exemplo da internalização deste ideário neoliberal a proposta da Federação das Indústrias do Estado São Paulo (FIESP) (defendida pelo BM): “[...] que a inserção internacional de nosso país fosse feita pela revalorização da agricultura de exportação [...] uma sugestão de volta ao passado, inversão do processo nacional de industrialização”.

Foi muito importante para a assimilação desses pressupostos neoliberais a ação de economistas e cientistas políticos latino-americanos formados em universidades estadunidenses. Além destes intelectuais orgânicos, fundações estrangeiras, organismos internacionais e a imprensa também cooperaram para a absorção dessas teses neoliberais.

Segundo Novaes (2008), é possível resumir as propostas do Consenso de Washington por intermédio de dez medidas:

- 1) Ajuste fiscal: o Estado limita seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público;
- 2) Redução do tamanho do Estado: limitação da intervenção do Estado na economia e redefinição de seu papel, com o enxugamento da máquina pública;
- 3) Privatização: o Estado vende empresas que não se relacionam à atividade específica de regulamentar as regras sociais e econômicas e de implementar políticas sociais;
- 4) Abertura comercial: redução das alíquotas de importação. Estímulo ao intercâmbio comercial, de forma a ampliar as exportações e impulsionar o processo de globalização da economia;
- 5) Fim das restrições ao capital externo;
- 6) Abertura financeira: fim das restrições para que instituições financeiras internacionais possam atuar em igualdade de condições com aqueles existentes no país. Redução da presença do Estado no seguimento;
- 7) Desregulamentação: Redução das regras governamentais para o funcionamento da economia;
- 8) Reestruturação do sistema previdenciário;
- 9) Investimento em infraestrutura básica;
- 10) Fiscalização dos gastos públicos e o fim das obras faraônicas.

Por fim, Novaes (2008) afirma que, na gestão Fernando Henrique Cardoso, o Brasil investe num alinhamento com os EUA e num projeto de globalização liberal, acatando, segundo Fiori (2003), a internacionalização dos centros de decisão brasileiros e a fragilização estatal, em troca de um projeto de governança global rigorosamente utópico. Por conta desta escolha, houve o abandono de um modelo desenvolvimentista, optando-se pelas políticas econômicas ortodoxas e pelo livre-cambismo do século XIX.

Nesse sentido, o debate sobre qual deve ser o tamanho e o papel do Estado marcou o cenário político da América Latina nas últimas décadas. Cenário fortemente marcado pela presença das reformas neoliberais impostas pelos países centrais. Segundo Leal (2009, p. 73), com as reformas neoliberalistas, ocorridas em 1995, no Brasil,

O governo deu início ao processo de privatização da “coisa” pública e à terceirização do social, pondo em jogo conquistas democráticas importantes, obtidas pela sociedade. [...] É justamente esse caráter “substitutivo” e não complementar do terceiro setor que provoca processo contínuo de despolitização da suposta parceria entre Estado e sociedade. [...] Aliados a essa estratégia substitutiva estão os movimentos de descentralização e privatização dos serviços públicos.

Seguindo esse entendimento, é importante continuar o debate sobre o que é e como surgiu a política neoliberal. Uma ideologia ou um modo de encarar e fazer funcionar o Estado e a economia, que chegou à América Latina na sombra da globalização. Conforme Costa (2000), a discussão sobre o Estado Nação ganhou novos contornos, a partir da década de 1980, quando se iniciou um processo de reformas no Estado, inicialmente nos países desenvolvidos e depois nos países em desenvolvimento. A tese, colocada pelos governos conservadores da Inglaterra e EUA, de que o Estado precisava de reformas voltadas para o mercado, logo foi difundida para os demais países. Iniciou-se uma ampla campanha a favor das reformas liberais, cuja expressão política foi denominada de neoliberalismo.

Ainda segundo Costa (2000), pela da difusão das ideias liberais, colocou-se como imperativo, aos diferentes países, a integração na sociedade globalizada. A globalização foi analisada como fenômeno central nessa fase histórica do desenvolvimento da sociedade capitalista. A tese da inoperância do Estado Nação foi aclamada como a nova verdade histórica. Porém, em uma análise mais cuidadosa, é possível compreender que, longe de um desmonte do Estado Nação, o momento histórico atual coloca uma redefinição de suas funções e de seu papel, num novo pacto proposto pelo capital - com graves perdas para as classes trabalhadoras - constituindo-se num retrocesso na construção de um mundo mais igualitário e democrático. As diferenças entre os países ricos e pobres cresceram nas duas

últimas décadas. Junto com a supremacia econômica está a dominação política, realizada através de várias instituições globais, tais como: o FMI, o BM e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Para Carinhato (2008), é a partir da crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1974, quando a economia mundial foi jogada numa recessão, que as ideias neoliberais passaram a ter espaço. O receituário liberal era duro, ou seja:

A manutenção do Estado forte na capacidade de romper com o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. Em sua aplicação prática, a construção da hegemonia neoliberal iniciou-se ao final dos anos 70, quando foi eleita Margaret Thatcher em 1979 na Inglaterra e Ronald Reagan em 1981 nos EUA. É pertinente salientar a capacidade de a ideologia neoliberal tornar-se hegemônica para boa parte dos países que anteriormente tinham como paradigma o Estado de Bem-Estar Social⁶. Uma das razões para a constituição de sua hegemonia pode ser explicada através da desregulamentação financeira. Fruto do processo de mundialização trata-se de um mecanismo para a manutenção da acumulação de capital por parte das elites, como forma a substituir a pujança e a lucratividade da produção de mercadorias reais de outrora (CARINHATO, 2008, p. 38).

A América Latina sofreu, impactada, com a invasão seguida da conquista europeia, a partir do final do século XV; sofreu com o sofisticado e cruel imperialismo inglês e estadunidense e sofre com as políticas neoliberais implantadas ao longo das últimas décadas por dirigentes norteados pelo grande capital internacional.

Nesse contexto, Fiori (1997 apud CARINHATO, 2008, p. 39) destaca: “FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo banco Mundial”.

É importante perceber que o Estado Neoliberal é atuante e organizado, juntamente com o debate sobre o tamanho e papel do Estado, incluindo: reformas administrativas, privatizações, desregulamentação financeira etc. Além disso, atua também na política de desconstrução das organizações de trabalhadores e trabalhadoras por onde passa. Portanto, não pode ser confundido como ideologia solta no vácuo entre a sociedade e as instituições. No âmago da chamada globalização a ideia neoliberal se expandiu por várias partes do mundo. A América Latina era terreno fértil e propício para essa expansão.

Fundamental entender que, como destacado por diversos autores, as políticas neoliberais espalharam-se por várias partes do mundo. A Europa foi um cenário importante,

⁶ O Estado do Bem-Estar também é conhecido por sua denominação em inglês, *Welfare State*. Os termos servem basicamente para designar o Estado assistencial que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos (UOL, 2016).

pois diversos países viviam o Estado do Bem-Estar Social que foi, ao longo do tempo, sendo substituído, pelo menos em parte, por elementos neoliberais. Na América Latina, região sem a tradição democrática e cidadã, a instalação das políticas neoliberais foram devastadoras.

Nessa perspectiva, Carinhato (2008, p. 39) destaca:

A América Latina vem a ser a terceira grande cena de experimentações neoliberais. De modo a adaptar a ideologia neoliberal para a América Latina, segundo seus ideólogos, nessa região o adversário da prosperidade econômica estaria no modelo de governo gerado pelas ideologias nacionalistas e desenvolvimentistas. A entrada destes países se deu pela renegociação das dívidas externas, que obrigaram a pôr em prática um ajuste fiscal com o objetivo de saldar essas dívidas com seus países credores. Concebeu-se uma inserção eminentemente financeira para os países dessa região. Há de se ressaltar o importante papel de chanceleres que as instituições financeiras multilaterais como FMI (Fundo Monetário Internacional) e Banco Mundial tiveram. Para auferirem empréstimos e um prazo maior para o pagamento das dívidas, os países foram obrigados a aquiescer ante as prescrições.

O modelo neoliberal não deu certo em várias partes do mundo, pelo menos na visão da classe trabalhadora e de especialistas dos mais diversos seguimentos, e, aqui na América Latina não seria diferente. A chamada desregulamentação da economia difundiu pelo mundo que era hora de discutir um Estado mínimo, como sinônimo de eficiência, e um Estado ausente do mercado, como se ele atrapalhasse a economia. Mas isso, como mencionado, não deu certo. Pelo contrário, trouxe mais sofrimento ao povo por onde passou, particularmente, na América Latina e no Brasil.

Ainda de acordo com Carinhato (2008, p. 39), o Brasil foi

[...] apresentado às políticas neoliberais a partir do governo Collor, mas somente com eleição de Fernando Henrique Cardoso e o Plano Real – constituído na administração Itamar Franco – que aplicou seus ditames no Estado Brasileiro. Suas principais orientações eram resgatar a ética na política e preparar o país para implantação de um novo plano de estabilização. Esta nova tentativa foi idealizada por um grupo de economistas comandados pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Sua tese era baseada na necessidade de uma “liberalização” das travas corporativas, que bloqueavam o surgimento de um empresariado dinâmico. O sucesso de sua estratégia, o Plano Real, o levou a vencer as eleições em 1994 e dar prosseguimento em seu projeto. [...] Como é sabido, todos os planos de estabilização adotados nos últimos anos no continente latino-americano são da mesma ordem do Consenso de Washington.⁷

⁷ Trata-se de uma reunião sem caráter deliberativo, realizada ano de 1989, entre acadêmicos, políticos norte-americanos e latino-americanos, para buscar soluções que findassem com a estagnação reinante por mais de vinte anos na América Latina. Ao cabo do evento, conformou-se um papel composto por dez recomendações, que posteriormente dariam origem a um livro do economista John Williamson, intitulado *Washington Consensus* (CARINHATO, 2008).

Assim, a liberalização das travas corporativas desencadeou a reforma administrativa de novo tipo, denominada gerencial, num claro movimento de criar o ambiente propício para as mudanças que os dirigentes daqui e de fora acreditavam necessárias. Sobre a questão, Costa (2000) afirma que não é coincidência que os processos liberalizantes, iniciados na Inglaterra e EUA, tenham sido incorporados na agenda das reformas do Estado em muitos países do mundo. Existe uma lógica dentro deste processo histórico, que é a lógica do grande capital, mudando as regras da regulação do Estado na sociedade.

Ainda segundo Costa (2000), longe de ser um processo isento de contradições e de interesses, a Reforma do Estado foi identificada, por vários intelectuais, como uma luta deflagrada pela elite econômica dos países centrais, na busca de ampliar suas ações no mercado mundial, desregulamentando a legislação trabalhista, destruindo a estrutura sindical e pressionando os países periféricos a abrirem seus mercados.

Conforme destaca Carinhato (2008, p. 40):

A temática da Reforma do Estado tem dominado a agenda política internacional desde os primeiros anos da década de 80. De certa forma, a reformulação do aparelho estatal se tornou uma questão praticamente universal, enquanto resposta à crise econômica que paralisou econômico e politicamente os países nos últimos decênios do século XX. Tais reformas justificam-se-iam na medida em que o esgotamento fiscal do antigo modelo de desenvolvimento econômico-social montado no pós-guerra se mostrava cada vez mais patente.

As mudanças operadas na América latina – começando pelo Chile, após a destituição do presidente Salvador Allende, mediante um golpe militar liderado pelo então general Augusto Pinochet, e patrocinado por forças estrangeiras, fundamentalmente estadunidenses. Essas forças chegaram ao Brasil a partir da década de 1980, afinadas e fortemente focadas no plano estratégico de expansão e implantação das políticas neoliberais em toda a região. A partir da década de 1990, como destacado, o Brasil iniciou o processo de diminuição do papel do Estado na economia. O plano de privatizações foi a principal marca do período, inspirado fortemente nas ações da dupla Ronald Reagan (presidente dos EUA entre 1981 e 1988) e Margareth Thatcher (primeira-ministra da Inglaterra entre 1979 e 1990).

Com o predomínio de governos conservadores na América Latina, alinhados às políticas do FMI, Fernando Collor iniciou o processo de desestatização. Porém, o auge da política privatista se deu sob o comando de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Os anos de governo de Fernando Henrique Cardoso foram marcados por vendas de empresas estatais a preços abaixo do mercado. Logo no início do governo, tem-se a nomeação do ministro José Serra (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) para a função de chefe do Programa

Nacional de Desestatização (PND), que comandou a venda de empresas estatais ao capital privado estrangeiro.

Conforme Costa (2000), os partidos conservadores buscaram implantar reformas no Estado, visando cortes nos benefícios sociais, programas de privatizações, políticas liberalizantes voltadas para o mercado, desregulamentação do mercado de trabalho, com a modificação das leis trabalhistas e previdenciárias. A globalização da produção e do mercado financeiro foi colocada como fato irreversível que exigia a remodelação dos Estados Nacionais. Inserir-se na ordem global. Esse foi o desafio colocado, a partir da década de 1980, para os Estados Nacionais. A Reforma do Estado foi estimulada pela ação do BM e do FMI. Segundo tais organismos internacionais, para o crescimento econômico e inserção na ordem mundial é preciso que os Estados estejam com orçamentos equilibrados e estabilidade interna da moeda. A reforma do Estado é parte de um conjunto de medidas que criou uma “nova ordem mundial”, firmada a partir de mudanças significativas nas relações internacionais, com reflexos na organização interna dos diferentes países. A globalização produtiva e a integração dos países em blocos supranacionais, como uma estratégia de concorrência capitalista, exigiu a remodelação da forma de atuação dos Estados Nacionais. A potencialidade dos blocos regionais foi aclamada como o caminho para superar os entraves ao desenvolvimento econômico dos diferentes países.

Neste sentido, o Estado brasileiro, com o intuito de atender melhor e mais rapidamente às demandas da sociedade, precisava sim de modernização para tornar-se instrumento eficaz e democrático na gestão da coisa pública. Não se pode esquecer também que em um Estado ineficiente, quem é mais prejudicado é a classe trabalhadora. No decorrer desse processo fortemente burocratizado, onde o nepotismo dominava, o povo é quem pagava os custos pesados do sistema, a hiperinflação corroía os salários e aumentava o abismo entre ricos e pobres. A sociedade desejava sim uma máquina estatal mais eficiente, mais moderna, e que não fosse administrada para defender privilégios históricos, mas não defendia a entrega do patrimônio público da maneira como foi feita.

Sobre a questão, Abrucio e Costa (1998 apud CARINHATO, 2008, p. 40) destacam:

[...] o Estado teve parte de seu poder econômico dilapidado com as transformações estruturais do sistema produtivo capitalista, sobretudo com a intensificação dos fluxos financeiros e comerciais em âmbito global. Nesse sentido, concomitantemente à perda da capacidade de regular os fluxos de capitais e mercadorias que circulavam na economia internacional, em sua face interna a crise

figurou-se na redução da capacidade dos governos de regular o mercado interno, coordenar a alocação dos investimentos e arbitrar o conflito distributivo.

Assim, o debate encontrou espaços nos meios de comunicação e na academia; o governo usou a propaganda como meio de incutir na cabeça do povo que o problema era apenas o gigantismo e a consequente ineficiência estatal. As elites políticas e econômicas, no entanto, escamoteavam os reais objetivos da implantação da política neoliberal no país. Por isso mesmo, precisavam fazer as reformas que diminuíssem o tamanho do Estado. A mídia, por sua vez, em sintonia com os interesses rentistas, não explicava ou debatia as questões de forma mais profunda. Por exemplo: as reformas propostas seriam debatidas com a classe trabalhadora e a sociedade em geral? As reformas seriam para democratizar o papel e a importância do Estado? Além da reforma administrativa, seria feita a reforma tributária no sentido de taxar as grandes fortunas? E a reforma agrária, para distribuir terras para o povo, estava em pauta? Não, ninguém foi ouvido e nenhuma dessas reformas foi, nem de longe, ventilada. A estratégia era outra, mais técnica e sofisticada e, convenientemente, distante do povo.

Partindo desse cenário, constitui-se um paradigma de reforma do Estado, que no Brasil foi, segundo Bresser-Pereira (1998 apud CARINHATO, 2008, p. 40), balizada por quatro grandes problemas durante o processo de reformulação do Estado:

[...] (a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.

Em uma conjuntura extremamente difícil, o país tinha se livrado da ditadura militar na década anterior, o mundo capitalista passava por outra crise profunda que, rotineiramente, sacrificava populações pobres dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, tanto que a década de 1980 ficou conhecida no Brasil como “década perdida”. No entanto, foram nos anos 1990 que, definitivamente, marcaram a chegada das políticas neoliberais no país. Ainda seguindo os ensinamentos do autor, a agenda de reformas no Brasil

[...] foi introduzida pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello, embora seus primeiros resultados tenham sido tímidos, com apenas algumas privatizações e muito alvoroço em relação aos serviços públicos, considerado o principal responsável

pelos problemas do Estado. Foi somente no governo de Fernando Henrique que o tema foi tratado como conditio *sine qua non* para a volta do crescimento econômico e continuação da estabilização econômica (CARINHATO, 2008, p. 41).

O sociólogo e professor Fernando Henrique Cardoso e seu PSDB - criado em 1988 - passaram, a princípio, certa credibilidade, não apenas ao sistema financeiro mundial, mas, também, internamente. Muitos acreditavam que um conhecedor dos problemas sociais teria a sensibilidade e a vontade política para solucionar os principais problemas que afligiam a sociedade, tais como a miséria extrema, a inflação e o desemprego. Com um professor à frente da direção do mais importante país da América do Sul, a esperança era enorme. No entanto, a retomada do projeto neoliberal pelo governo de Cardoso, depois do fracasso de Collor, resgatou como tema central o combate à inflação, continuando a deslocar a temática social. O foco dominante eram os gastos do Estado e, assim, promovia-se, na prática, a diminuição dos gastos sociais, ao lado da precarização das relações de trabalho, do desemprego e do enfraquecimento do movimento sindical (SADER, 2016). Aquele mandatário tratou, então, de iniciar a reforma da estrutura administrativa que ajudava a dar surgimento ao novo modelo de Estado e respaldo às mudanças que deveriam ser feitas de forma truculenta e urgente.

Nesse sentido, Costa (2000, p. 51) defende a tese de que a reforma do Estado não é um fenômeno isolado, ela é decorrente de uma série de mudanças nas relações internacionais, especialmente nas relações do comércio mundial e na organização das forças políticas entre os diferentes países. A reforma do Estado é um elemento da organização de um novo padrão de relações sociais dentro da sociedade capitalista. Ela expressa uma nova composição das forças sociais, a concretização de um movimento conservador que buscou suprimir os avanços construídos, a partir do modelo do Estado de Bem-Estar Social.

Para aquela autora, o referencial marxiano sobre o conflito entre capital e trabalho, a luta de classes, ainda é um instrumento analítico necessário para a compreensão das mudanças societárias em curso nesta conjuntura histórica. As relações entre os diferentes países, a ação das empresas multinacionais, num ambiente de concorrência exponenciada, pressionaram os diferentes Estados a mudarem sua forma de atuação na regulação social, com especial atenção às mudanças na legislação trabalhista e previdenciária, bem como, na ampliação da ação dos mercados. É um momento histórico onde o poder do capital parece reinar sobre a sociedade.

Ainda segundo Costa (2000), nem sempre é fácil compreender a articulação que ocorre entre os diferentes processos de mudanças na sociedade capitalista. Para compreender

a racionalidade presente nos processos históricos é preciso recorrer a uma análise que considere a perspectiva da totalidade, no sentido marxiano do termo. Este é um desafio colocado para os intelectuais que buscam compreender a complexidade dos fatores que determinaram a reforma do Estado no Brasil.

Sobre a questão, segundo Carinhato (2008, p. 41), no Brasil

Constituiu-se um Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, que teve como titular Bresser-Pereira, como carro chefe do processo de reformulação do Estado.⁸ A reforma foi, de certo modo, bem aceita tanto pela sociedade quanto pela coalizão política de sustentação do governo.

A criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) pretendia, segundo os orientadores da reforma, ser instrumento fundamental para melhorar a eficiência do serviço público, por intermédio da aprovação de normas que instituiriam uma prática gerencial, adotando-se um novo modelo de administração, denominado administração gerencial, em detrimento da administração burocrática então existente no país (NEVES, 2010). O novo ministério, portanto, era parte de um projeto maior, um projeto que buscava criar um novo modelo econômico fundamentado no neoliberalismo (CARINHATO, 2008). A ideia, então, não tinha origem apenas interna ou regional, debatida, por exemplo, no âmbito das nações latino-americanas, mais uma vez as elites dirigentes buscavam lá fora as soluções para os problemas do país. Assim, embora de alcance diferenciado em cada país, e condicionada às relações centro/periferia, a reforma passou por dois momentos, a saber,

O primeiro correspondeu ao período de retomada da ofensiva do neoliberalismo estendendo-se até o início da década de 1990. O Estado foi fortemente criticado pelo seu caráter intervencionista, exigindo-se a redução do seu “tamanho” como uma condição ao livre funcionamento do mercado (Gomes Silva, 2001). O debate girou em torno da distinção entre as funções exclusivas e não exclusivas do Estado. Como solução primária foi enfatizada a racionalização dos recursos fiscais, através de abertura dos mercados, privatizações, etc., que foi iniciado e levado a cabo pelo governo federal (CARINHATO, 2008, p. 41).

É possível notar que, nesse primeiro momento, no Brasil, havia iniciado o governo Collor de Melo, eleito com a promessa de modernização da economia e corte de gastos públicos, tanto que uma de suas primeiras medidas foi a demissão de funcionários

⁸ O Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) foi transformado em Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio (SEAP), em janeiro de 1999. Entretanto, a saída do ministro Bresser daquele Ministério, bem como a perda de *status* de Ministério, não significou que a proposta oficial de reforma havia sido abandonada (CARINHATO, 2008).

públicos. A propaganda institucional do Governo Federal trazia um grande elefante para simbolizar o peso e a ineficácia do Estado.

Num segundo momento, esboçou-se uma suposta alternativa ao malogro das políticas neoliberais, figurando uma mudança parcial de orientação mediante o reconhecimento da situação socioeconômica reinante em alguns Estados Nacionais. Este segundo momento perseguiu outros objetivos adicionais: a eficiência dos serviços públicos, a ser alcançada pela otimização dos recursos humanos e financeiros, efetividade e democratização (Souza e Carvalho, 1999). Dessa forma, com o recrudescimento da carestia oriunda de décadas de desempenho pífio tanto social quanto economicamente, a orientação das políticas neoliberais tuteladas por órgãos como Banco Mundial e FMI, no sentido de cortar os gastos públicos, agravou ainda mais o histórico problema da pobreza no Brasil. Reforçou-se a retórica da reforma como um caminho para a promoção das chamadas políticas sociais, voltando-se a atenção para o agravamento do problema do desemprego e da pobreza e para a necessidade de regular minimamente o movimento do capital. Assim, alguns projetos foram criados para o combate à pobreza (CARINHATO, 2008, p. 41).

O Brasil, que herdou uma das maiores dívidas externas do mundo - deixadas por governos anteriores e pela ditadura militar - sofreu com a imposição da política neoliberal no início dos 1990, exigindo cortes de gastos públicos, e viu aumentar, consideravelmente, o número de pobres e miseráveis. O crescimento do número de pobres e da desigualdade no Brasil pode ser creditado, em parte, às políticas liberalizantes impostas ao país naquela época. O filme *Privatizações: a distopia do capital*, do diretor brasileiro Sílvio Tendler, lançado em 2014, debate com intelectuais, políticos e professores/as de diversas instituições o Estado mínimo; a venda de ativos públicos ao setor privado; o ônus decorrente das políticas de desestatização. Em um dos trechos do filme tem-se o seguinte questionamento:

Imagine cidadão, que o ar que você respira agora no Raso da Catarina⁹ pode estar sendo vendido em Cingapura ou as águas do rio Amazonas, que há milênios correm no mesmo leito, passarão a ser chamadas de blue gold – ouro azul – e passarão à propriedade de meia dúzia de empresas que vão tentar te convencer que a água paga é melhor do que o livre acesso de água para todos.

Mesmo com o prejuízo apresentado no segundo momento, os defensores do neoliberalismo no Brasil continuaram e aprofundaram sua implantação. Entretanto, essa mudança de rota não significou uma crítica ao caráter das políticas neoliberais. De acordo com Carinhato (2008, p. 41), citando Souza e Carvalho (1999), pelo contrário, avaliou-se que

⁹ A Área de Proteção Ambiental (APA) Serra Branca/Raso da Catarina, com 67.234 ha, localiza-se no Município de Jeremoabo, na região nordeste do Estado da Bahia, exatamente na grande região denominada Raso da Catarina. Tal área encontra-se limitada ao sul pelo rio Vaza-Barris e, ao norte, pela Reserva Ecológica Raso da Catarina, administrada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)(INEMA-BA, 2016).

as políticas neoliberais foram insuficientes para abrir um novo ciclo de desenvolvimento econômico, sendo necessário aprimorá-las (Gomes Silva, 2001). De acordo com Souza, citando Carinhato (2008), o Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado, concebido pelo governo FHC, está centrado na busca de melhorias na atuação burocrática, pela via da valorização do servidor - que integra as chamadas funções exclusivas de Estado - bem como na separação das atividades de regulação daquelas de execução, transferindo a execução, principalmente, para as Organizações Sociais.

A implantação da política neoliberal toma fôlego, entra em nova fase, mais dura e direcionada, não apenas voltada para a questão da valorização do servidor etc. O foco era, principalmente, a privatização das grandes e importantes empresas brasileiras, como demonstrado no filme de Sílvio Tandler e a incorporação definitiva à estrutura da administração pública das Organizações Sociais (OSs). Sobre a questão, Carinhato (2008) observa que, na ótica do governo Cardoso, era preciso que o Estado não somente sustentasse a competitividade, mas, também, se reestruturasse, visando implementar uma administração pública gerencial que deveria se orientar pela eficiência e qualidade dos serviços. Respalhado no sucesso do Plano Real e, para justificar tal posição o Plano Diretor da Reforma do Estado, considerou a Carta Magna de 1988 um retrocesso burocrático sem precedentes, propondo abolir a estabilidade dos servidores, reduzir os gastos (principalmente com os chamados inativos), avaliar o desempenho e diminuir a cultura burocrática (BRASIL, 1998).

Por fim, ainda conforme aquele autor,

A Reforma do Estado no governo Cardoso articulou medidas legislativas, mudança regulatória e ações governamentais para uma reordenação estratégica do papel do Estado, que deveria passar de impulsionador do desenvolvimento para o de impulsionador da competitividade da economia. Para tanto, transferiu patrimônio público para o mercado, mudou a relação do Estado com o mercado e a sociedade, considerando o Estado como complementar ao mercado (CARINHATO, 2008, p. 42).

Santos (2016), ao tratar sobre esse momento de entrega do patrimônio público brasileiro, denominado por especialistas e críticos como uma verdadeira “privataria”, destaca que o termo “privataria” foi cunhado por um grande jornalista brasileiro, Elio Gaspari, e popularizado por um dos mais brilhantes jornalistas investigativos do Brasil, Amaury Ribeiro Jr. O livro deste último, *A privataria tucana*,¹⁰ um *best-seller*, relata com grande solidez documental o processo ruinoso das privatizações levado a cabo no Brasil durante a década de 1990. A investigação, que durou 10 anos, não denunciou apenas a “selvageria neoliberal dos

¹⁰Cf. São Paulo, Geração Editorial, 2011 (SANTOS, 2016. P. 89)

anos 1990”, que dizimou o patrimônio público brasileiro, deixando os pobres mais pobres e os ricos mais ricos, mas, estabeleceu, de forma convincente, a conexão entre a onda privatizante e a abertura de contas sigilosas de empresas de fachada nos paraísos fiscais do caribe, onde se lavava o dinheiro sujo da corrupção, das comissões e das propinas ilegais arrecadadas por intermediários e facilitadores dos negócios.

O desmonte do Estado, que teve início no governo Fernando Collor e tem seu ápice nos governos de Fernando Henrique Cardoso na década de 1990, terminou jogando o Brasil em dificuldades extremas. O rompimento, em parte, desse paradigma se deu a partir de 2003, com os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff – ambos de orientação trabalhista/social. Abre-se o debate sobre a importância do Estado como elemento aglutinador, orientador e de planejamento contínuo – um Estado que organiza, e estabelece marcos regulatório com processos cada vez mais consistentes de fiscalização, com ações permanentes de transparência; que cresce à medida que se vai tendo a necessidade de fazê-lo chegar a diversos lugares aonde a iniciativa privada não quer ir.

Neste sentido, é importante o debate sobre o Estado em sociedades com altos níveis de pobreza e desigualdade, como na América Latina. É a história que acaba remetendo para uma definição de qual o tamanho do Estado; de qual deva ser a sua presença institucional, de maneira a estimular todo um processo de aproveitamento das potencialidades locais e integrar esse Estado em todo o seu universo, isto é, seus territórios em cada canto, além de promover a equidade social, gerar serviço, trabalho e renda.

Por fim, nos momentos de grande dificuldade, foram as Políticas Públicas que garantiram, mesmo numa situação de crise internacional brutal, que as medidas estatais anticíclicas conseguissem manter a economia aquecida. No debate de qual seja o tamanho do Estado é necessário que se inverta a lógica. É preciso fazer o debate sobre a necessidade de Políticas Públicas para que exista um funcionamento da estrutura de Estado, levando serviço e permitindo acesso. Então não é um problema de um Estado gigante, mas um Estado necessário. Porquanto, segundo Armando Boito Jr, a pobreza não é um dado natural com o qual se deparam os governos neoliberais; ela é produzida pela própria política econômica neoliberal, que reduz o emprego e os salários e reconcentra a renda (BOITO JR, 1999 apud CARINHATO, 2008).

Assim, o povo da América Latina, em especial da América do Sul, após mais de uma década de domínio das políticas neoliberais, com exceção de algumas nações, elegeu dirigentes considerados progressistas que inverteram a lógica do debate sobre o papel do Estado. O modelo adotado na maioria dos países passou a ser o da maior presença e

interferência estatal na vida da sociedade, mediante a implantação de Políticas Públicas que permitissem mais serviços públicos e mais acessos, principalmente para as classes menos favorecidas. Eram, portanto, dirigentes de vieses nacionalistas e defensores do aumento da presença e do papel do Estado. O foco continuava sendo o desenvolvimento econômico, que é natural para gerar renda, trabalho e aproveitar as potencialidades da riqueza. Mas agora, com o enfoque importante também no desenvolvimento social, com o acesso a serviços e, principalmente, com equidade, ou seja, distribuição de renda. Era outra maneira de encarar a democracia, enxergando que a existência democrática precisa estar ligada aos avanços nas áreas sociais, rumo à construção da cidadania plena.

Diante do exposto, o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2004) confirma que

Na América Latina alcançou-se a democracia eleitoral e suas liberdades básicas. Agora se trata de avançar na democracia de cidadania. A primeira nos deu a liberdade e o direito de decidir por nós mesmos. Traçou, em muitos de nossos países, a fronteira entre a vida e a morte. A segunda, hoje plena de carências, é a que avança para que o conjunto de nossos direitos se torne efetivo. É a que nos permite passar de eleitores a cidadãos. A que utiliza as liberdades políticas como alavanca para construir a cidadania civil e social.

No entanto, o panorama sofreu algumas importantes mudanças a partir de 2015. Os dois países mais importantes da América do Sul mudaram os rumos: a Argentina, por meio de eleições livres e democráticas, e o Brasil, através de uma quebra institucional que enfraquece o país e poderá provocar grave instabilidade política em toda a região. O cenário macroeconômico para essas duas nações é o de retorno às políticas neoliberais, de abertura, de privatização e desregulamentação da economia com possível distanciamento estatal e revisão geral das políticas de desenvolvimento social baseadas na distribuição de renda.

Sobre A situação de quebra institucional, a professora Priscila de Oliveira Xavier Scudder (2016, p. 14) afirma:

No caso brasileiro, a desconfiança da população, o ressentimento da elite e da classe média frente às pequenas conquistas da classe trabalhadora nos governos Lula e Dilma, aliados a uma mídia comprometida com o projeto neoliberal e ao judiciário – um órgão de soberania não eleito, como alerta Boaventura Souza Santos – tem provocado não apenas desordem jurídica, mas colocado a democracia à beira do caos e levado a população a vivenciar um golpe contra uma presidenta legitimamente eleita.

As Políticas Públicas são, de fato, importantes na construção da cidadania, no entanto, elas sozinhas não conseguem criar um país onde as pessoas usufruam das riquezas.

Neste sentido, se faz necessário o debate de pontos estruturais, entre os quais, o papel da macroeconomia financeira que, do modo como se encontra organizado o sistema financeiro, por meio dos bancos, permite enormes lucros e, muitas vezes, nada é produzido em prol da sociedade.

1.2 Rede de proteção social

Para Motti e Santos (2008, p. 78), falar em rede é falar de algo muito antigo. Tão antigo quanto à história da humanidade, já presente, inclusive, na forma de organização da natureza. Contudo, as mobilizações sociais, com o consequente processo de democratização da sociedade no final dos anos setenta e início dos anos oitenta, trouxeram à tona a reivindicação pela plena participação, pela construção de uma cidadania cuja base seja a garantia de direitos coletivos e individuais.

Dessa forma, continuam os autores, podemos definir Rede de Proteção Social como uma articulação de pessoas, organizações e instituições com o objetivo de compartilhar causas e projetos, de modo igualitário, democrático e solidário. É a forma de organização baseada na cooperação, na conectividade e na divisão de responsabilidades e competências. Não é algo novo, mas, fundamentalmente, uma concepção de trabalho (LÍDIA, 2002). É uma forma de trabalho coletivo que indica a necessidade de ações conjuntas, compartilhadas, na forma de uma “teia social”, uma malha de múltiplos fios e conexões. É, portanto, antes de tudo, uma articulação política, uma aliança estratégica entre atores sociais (pessoas) e forças (instituições), não hierárquica, que tem na horizontalidade das decisões e no exercício do poder os princípios norteadores mais importantes.

A Norma Operacional Básica (NOB/2005), do Sistema Único da Assistência Social, descreve a Rede Socioassistencial como sendo “um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que oferta e opera benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas essas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia básica e especial e ainda por níveis de complexidade.”

Para Jaccoud (2009 Apud Colin, Pereira e Gonelli, 2013, p. 47-48), a proteção social pode ser definida como “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais” (p. 58). Na última década, os avanços no PBF, no CadÚnico e no Suas, contribuíram para consolidar um novo modelo brasileiro de proteção social. Este modelo

articula o acesso à renda com a oferta de serviços e oportunidades socioassistenciais e a ampliação do acesso a direitos e oportunidades. Além disso, tem viabilizado o enfrentamento das situações de pobreza e de desigualdades em suas multidimensionalidades, o que, por sua vez, materializou melhorias nas condições de vida das famílias e indivíduos.

Os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder a, pelo menos, três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção? (Yazbek e Di Giovanni, 2004, p. 16, APUD Colin, Pereira e Gonelli, 2013).

Nesse sentido, afirmam os autores, tais avanços demarcaram, definitivamente, a implantação da Assistência Social como política pública orientada pela ótica dos direitos de cidadania e pela primazia da responsabilidade do Estado em assegurar proteção social. Com o reconhecimento pela Constituição Federal (CF) enquanto política pública de Seguridade Social não contributiva e voltada ao cidadão que dela necessitar, o modelo adotado no país ultrapassa a concepção restritiva de seguro e supera a lógica do mercado. Desse modo, visa alcançar àqueles cidadãos que mais dificilmente acessam políticas públicas e que não têm seus direitos garantidos, assim como os benefícios advindos da inclusão no mercado de trabalho. De acordo com Sposati (2009), a proteção social não contributiva nasce do princípio da preservação da vida e do respeito à dignidade humana, expresso nos direitos fundamentais inscritos pela CF, e que remete à provisão a noção de seguranças sociais.

Nesse contexto, questões, até então tratadas no campo individual, foram reconhecidas como questões coletivas pelas quais o Estado é responsável, devendo assegurar aos cidadãos proteção social em situações específicas de insegurança, independentemente de contribuições prévias.

Para Colin, Pereira e Gonelli (2013), a inclusão da assistência social como política pública consolida a ideia de que o Estado deve colocar-se como responsável pelo enfrentamento da vulnerabilidade social de grupos anteriormente excluídos do sistema de seguridade. É o reconhecimento de que a pobreza e a vulnerabilidade não são frutos de trajetórias e posicionamentos individuais, mas de resultados construídos histórica, social, política e economicamente, pois um Estado só se responsabiliza pela instauração de um sistema de proteção quando reconhece a coletivização da demanda e a necessidade de atendê-la (Rizzotti, Almeida e Albuquerque, 2010).

O ano de 2004 constitui um marco na trajetória de construção do novo modelo de proteção social brasileiro, com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate

à Fome (MDS); a instituição do PBF e a aprovação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Cria-se o Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), bem como o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), que é reconhecido como responsável pelo acompanhamento às famílias no âmbito da proteção social básica do Suas, prioritariamente às famílias beneficiárias do PBF e do BPC. Em 2005, com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas), regulamenta-se o Suas dando início a uma nova sistemática de gestão e de financiamento público, com repasses continuados e transferências regulares e automáticas operacionalizadas diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos Fundos de Assistência Social dos municípios, Distrito Federal e estados. Estavam, então, lançadas as bases estruturantes para a implementação, no Brasil, de um sistema público, democrático e participativo, com descentralização político-administrativa, primazia da responsabilidade do Estado e parceria com a sociedade civil, por intermédio da participação nos conselhos e das ofertas pelas entidades de assistência social.

Considerando as funções da política de assistência social, inicia-se a organização do Suas com ofertas de serviços, programas, projetos e benefícios que, com comando único e integradas às demais políticas, propiciam:

- *segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia*: visa afiançar condições dignas de sobrevivência em determinadas circunstâncias, por meio do acesso ao BPC, benefícios eventuais, transferência de renda do PBF e a outras oportunidades;
- *segurança de convívio ou vivência familiar*: pautada na centralidade da família e no reconhecimento do papel do Estado em apoiá-la, constitui um dos principais objetivos dos serviços do Suas, com destaque para os serviços responsáveis pelo acompanhamento familiar na proteção social básica e especial. Contempla a perspectiva de que vínculos familiares e comunitários são fundamentais para se assegurar condições protegidas de desenvolvimento humano e das relações familiares;
- *segurança de acolhida*: voltada à proteção em situações excepcionais, nas quais seja necessário prover o acolhimento provisório em serviços de acolhimento. Integra esta segurança também a perspectiva da postura acolhedora que deve orientar, desde a organização da infraestrutura física dos equipamentos, até a postura ética, de respeito à dignidade e não discriminação, que deve estar presente no atendimento direto à população.

Com a adoção das seguranças socioassistenciais como diretrizes para a organização de suas ofertas, a política de Assistência Social busca integrar a garantia de

acesso à renda, para sobrevivência a riscos circunstanciais, com o trabalho social voltado ao atendimento às vulnerabilidades sociais e riscos pessoais e sociais, visando à melhoria das condições de vida das famílias atendidas. Ao longo da última década, a implantação e evolução do Suas e do PBF têm contribuído para a construção desta integração na atenção às famílias em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social.

Outro aspecto relevante na trajetória de construção da gestão integrada foi a instituição do Censo Suas. Iniciado em 2007, com o questionário específico sobre o Cras, gradativamente teve sua abrangência ampliada até atingir, em 2012, o levantamento de informações sobre equipamentos e serviços socioassistenciais, gestão e controle social. Essas informações, coletadas anualmente com o objetivo de subsidiar o monitoramento e a avaliação do Suas e da gestão integrada, têm possibilitado a realização de análises quanto ao acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF e BPC e à própria gestão do Sistema e do CadÚnico. Entre outras questões relevantes, o Censo Suas identificou ao longo dos anos que, no âmbito dos municípios, a gestão do CadÚnico está sob a responsabilidade das secretarias de assistência social ou congêneres, realidade de 96,5% dos municípios brasileiros que responderam ao Censo Suas – Gestão Municipal em 2012. Além disso, tem fornecido informações importantes sobre o acompanhamento às famílias beneficiárias do PBF e BPC, sobre a busca ativa e encaminhamentos das famílias para inclusão no CadÚnico, que além do monitoramento, tem subsidiado o planejamento, inclusive de medidas voltadas ao fortalecimento da gestão integrada.

Em 2009, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) aprovou o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda, que reuniu diretrizes importantes para o aprimoramento da gestão integrada de acesso à renda e instrução às famílias, evidenciando o reconhecimento da relação de interdependência entre o Suas, o CadÚnico e o PBF. Nesse mesmo ano, a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, marcou, definitivamente, o reconhecimento do escopo das atribuições da assistência social, no que diz respeito à prestação de serviços, rompendo com um legado histórico da falta de definição e da sobreposição com outras políticas públicas.

O processo de implantação e amadurecimento do Suas no Brasil conjugou avanços na definição e concepção dos Serviços, com conquistas no campo do financiamento e da gestão, igualmente estruturantes para se materializar a integração entre Suas, CadÚnico e PBF, alguns destes avanços são destacados a seguir.

1) Financiamento e índice de gestão descentralizada: a partir da NOB/Suas 2005, o financiamento federal da Assistência Social passou a ser operacionalizado por meio de

transferências regulares e automáticas, diretamente do FNAS para os fundos estaduais, do DF e dos municípios. Com valores pactuados pela CIT e aprovados pelo CNAS e a nova sistemática de repasse, os entes podem ter a previsão do montante que devem receber do cofinanciamento federal e a que se destina. Isto facilita os processos de gestão em nível local, propiciando condições favoráveis ao planejamento, à implementação e à oferta ininterrupta de serviços à população, além de melhorias no atendimento ofertado, identificadas a partir das ações de monitoramento e avaliação.

A aprovação da Lei no 12.435/2011 e edição do Decreto no 7.788, de 15 de agosto de 2012, representaram conquistas estruturantes no campo do financiamento da política de assistência social, com destaque para a previsão de utilização de recursos do cofinanciamento federal para pagamento de profissionais do quadro próprio que compõem as equipes de referência das unidades do Suas e o repasse automático, fundo a fundo, de recursos do cofinanciamento federal para despesas de investimentos voltados à estruturação da rede de serviços socioassistenciais. Com a recente aprovação da NOB/Suas 2012, pelo CNAS, a implantação dos blocos de financiamento por proteções sociais favorecerá a utilização de recursos públicos, a partir das realidades e demandas locais identificadas pela vigilância socioassistencial.

O aprimoramento dos mecanismos de repasse e a ampliação do financiamento federal tem possibilitado a expansão do Suas no país, assegurando a implementação de equipamentos e serviços essenciais ao trabalho social com as famílias beneficiárias, particularmente, as do PBF e BPC. Além da rede socioassistencial, com a instituição do índice de gestão descentralizada do PBF (IGD-Bolsa)¹¹ e do índice de gestão descentralizada do Suas – IGD-Suas,¹² o MDS passou a destinar recursos para aprimorar a gestão descentralizada, aspecto fundamental para o fortalecimento tanto do sistema quanto do PBF. Os investimentos na gestão se mostram condição *sine qua non* para viabilizar a capacidade de identificar e inserir as famílias no CadÚnico e nos serviços socioassistenciais e, ainda, para produzir, analisar e gerar informações com diagnósticos territorializados que subsidiem, em âmbito local, o planejamento e implementação da gestão integrada.

2) A implantação da Vigilância Socioassistencial e de instrumentos de gestão, planejamento, monitoramento e avaliação do Suas: a vigilância socioassistencial demarca um novo estágio do Suas no qual, a partir de diagnósticos que consideram a realidade local, é

¹¹ Lei no 12.058, de 13 de outubro de 2009. Regulamentado pelo Decreto no 7.332, de 19 de outubro de 2010. (Colin, Pereira e Gonelli, 2013)

¹² Lei no 11.435, de 6 de julho de 2011. Regulamentado pelo Decreto no 7.636, de 7 de dezembro de 2011. (Colin, Pereira e Gonelli, 2013)

possível estruturar estratégias preventivas e ofertas que contribuam para assegurar a proteção social às famílias vulneráveis e a integração entre acesso a serviços, renda e benefícios. As informações que compõem a vigilância socioassistencial abrangem, por um lado, as vulnerabilidades e riscos que incidem sobre as famílias e indivíduos e, por outro, as ofertas disponibilizadas pela rede socioassistencial em um determinado território. Conjugando estas perspectivas, é possível analisar a compatibilidade entre demandas e ofertas, em um dado território, e subsidiar o planejamento da gestão, incluindo o financiamento, a busca ativa para inclusão no CadÚnico e nos serviços, e a melhoria nas condições de acesso e atendimento prestado à população no Suas.

Alguns instrumentos são particularmente importantes para a vigilância socioassistencial e para subsidiar o aprimoramento da gestão integrada, como o Censo Suas, o Prontuário Suas e o Registro Mensal de Atendimento (RMA). Além destes, o Sistema de Consulta e Extração de Dados do CadÚnico (CECAD) também constitui aplicativo de importante domínio e utilização pela área de vigilância socioassistencial, pois permite a consulta, seleção e extração de dados do CadÚnico para análises e diagnósticos.

Por fim, para Colin, Pereira e Gonelli (2013), estes instrumentos permitem que as informações do Suas e do CadÚnico sejam registradas e analisadas pela vigilância socioassistencial, subsidiando a elaboração e a implementação de medidas voltadas ao aprimoramento da gestão integrada e à qualificação do atendimento às famílias. Tais instrumentos devem estar expressos, por exemplo, no Plano de Assistência Social, no Plano Plurianual, e no planejamento local para cumprimento do Pacto de Aprimoramento da Gestão e das Metas e Prioridades Nacionais.

3) Gestão do Trabalho e Educação Permanente: área estratégica para o rompimento com práticas assistencialistas, com profissionalização da Assistência Social e qualificação das ações essenciais à gestão integrada. São marcos importantes para a Gestão do Trabalho e Educação Permanente do Suas: a aprovação pelo CNAS, em 2006, da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas – NOB-RH/Suas; a aprovação da Lei no 12.435/2011, que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), reconhecendo a Gestão do Trabalho e a Educação Permanente entre os principais objetivos do Suas;¹³ o reconhecimento, pelo CNAS, das categorias profissionais de nível superior que,

¹³ Esta lei autorizou, ainda, a utilização de recursos do cofinanciamento federal para pagamento de profissionais concursados que compõem as equipes de referência do Suas, assunto já regulamentado pelo CNAS, por meio da Resolução CNAS no 32/2011.

preferencialmente, podem atender às especificidades dos serviços socioassistenciais;¹⁴ e a Política Nacional de Educação Permanente do Suas, a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do Suas e o Programa Capacita Suas¹⁵

4) Expansão da rede socioassistencial: a partir de 2010, o Suas passa a integrar as agendas prioritárias de governo, com destaque para o Plano Brasil sem Miséria, em 2011, com impacto direto na expansão significativa do cofinanciamento federal para a rede de serviços e programas. Isto possibilitou, por exemplo, a disponibilização de recursos do cofinanciamento federal à totalidade dos municípios brasileiros para oferta do PAIF, em pelo menos um Cras por município, bem como para a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (Paefi), em pelo menos um Crea, à totalidade dos municípios com mais de 20 mil habitantes.¹⁶ Tanto em relação ao PAIF quanto ao Paefi, também ocorreu uma importante ampliação do cofinanciamento federal para a cobertura de atendimento nos territórios intraurbanos. A expansão da rede socioassistencial trouxe uma mudança de cenário para o trabalho com a gestão integrada entre o Suas, o CadÚnico e o PBF, na medida em que ampliou a capilaridade do sistema e, conseqüentemente, as possibilidades de acesso das famílias ao acompanhamento nos serviços socioassistenciais.

1.3 Programas de transferência de renda

1.3.1 Os fundamentos

Para Nazareno e Vasconcelos (2015), os programas de transferência condicionada de renda são Políticas Públicas integrantes das redes de proteção social que emergiram, pontualmente, em meados dos anos 1990, em alguns países da América Latina, a exemplo do Brasil, que possui um dos programas mais antigos e de maior cobertura do mundo: o Bolsa Família. Desde então, houve um rápido espalhamento de tais políticas pelo mundo, notadamente entre os países em desenvolvimento (FIZBEIN; SCHADY, 2009).

¹⁴ Resolução CNAS no 17/2011.

¹⁵ Programa que tem como objetivo apoiar os estados e DF na execução de seus planos de capacitação do Suas, visando ao aprimoramento da gestão e à qualificação da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios.

¹⁶ O cofinanciamento federal destes serviços fica condicionado ao aceite, por parte dos gestores, e ao atendimento, pelos municípios, dos requisitos para o repasse pelo FNAS dos recursos correspondentes, conforme normativas do Suas. Isto explica, portanto, o fato de que, em junho de 2013, um total de 148 municípios ainda não recebiam recursos do MDS para oferta do PAIF e 157 municípios com mais de 20.000 habitantes não recebiam recursos para oferta do Paefi pelo Creas, o que foi assegurado com a resolução nº 15, de 11 de junho de 2013, do CNAS.

Ainda segundo aqueles autores, embora tenham surgido de maneira pontual, nos últimos quinze anos houve uma elevada propagação desse tipo de política pelo mundo, tendo sido adotadas inicialmente por países em desenvolvimento e, posteriormente, por países desenvolvidos. Tamanho sucesso deve-se, parcialmente, às evidências sólidas de impactos positivos na acumulação de capital humano, provenientes de estudos de alguns acadêmicos e instituições internacionais que, de início, apontaram para a boa focalização dos programas, eficiência na melhora do capital humano, potencial de redução das desigualdades e baixo custo (LOMELÍ, 2008). Concomitantemente à emergência das políticas de transferência condicionada de renda, surge também uma preocupação com a avaliação e mensuração dos resultados de tais políticas que, até então, não se verificava na maior parte dos países latino-americanos.

Segundo Lavinias (1998), as experiências com Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRMs) surgem nos países desenvolvidos, durante o século XX, à medida que se vai consolidando o Estado de Bem-Estar Social.

A renda mínima é uma transferência de renda monetária direta do governo a indivíduos ou famílias que carecem do mínimo vital. Grosso modo, o montante da renda mínima constitui-se no diferencial entre a soma de todas as rendas de uma família e o valor mínimo necessário à sobrevivência, tendo esse estipulado em função da composição demográfica da família, isto é, número de crianças, de inativos ou idosos, e das condições de vida no país (LAVINAS, 1998, p. 1).

Para Soares (2010, p. 139), os Programas de Transferência Condicionada (PTCs) se firmaram, ao longo das últimas duas décadas, na principal inovação política de proteção social dos países da América Latina. Tal reconhecimento tem levado a uma crescente demanda por cooperação para a implementação desse tipo de programa, tanto intrarregional quanto para países de outras regiões do mundo, como Ásia e a África. Grande parte do reconhecimento deriva das robustas avaliações de impacto tanto experimental quanto quase-experimental¹⁷ que documentaram impactos positivos do programa sobre matrícula e frequência escolar; sobre taxa de imunização de crianças e aumento de visitas aos postos de saúde para consultas pré-natal e neonatal, assim como para monitoramento do desenvolvimento dessas crianças, implicando numa melhora de suas condições nutricionais.

Ainda, segundo o mesmo autor, estudos também constataram que em países onde esses programas adquiriram maior escala há um significativo impacto, não só sobre o alívio

¹⁷ Para um resumo dos principais impactos dos Programas de Transferência Condicionada (PTCs) nessas dimensões, conferir Fiszbein e Schady (2009). Para uma perspectiva comparada a partir dos resultados do Bolsa Família, conferir Soares, Ribas e Osorio (2010).

da pobreza, particularmente da pobreza extrema, mas, também, contribuindo para a redução da desigualdade de renda. Há, ainda, os impactos sobre o maior empoderamento das mulheres que, em geral, são as titulares dos benefícios nesse tipo de programa. Esses dados foram identificados tanto em pesquisa quantitativas quanto em pesquisas qualitativas.

Gohn (2004 apud MOREIRA et al., 2011) afirma que o empoderamento, entendido como a capacidade de os indivíduos e grupos poderem decidir sobre as questões que lhes dizem respeito, vem sendo utilizado no âmbito das Políticas Públicas, o que enfatiza seu protagonismo para a geração de desenvolvimento autossustentável.

Conforme Romano (2002 apud MOREIRA et al., 2011), a abordagem do empoderamento implica o desenvolvimento de capacidades das pessoas pobres e excluídas socialmente para superar as principais fontes de privação de liberdades. Nesse sentido, torna-se relevante analisar o empoderamento das mulheres em situação de pobreza.

De acordo com Soares (2010), uma dimensão extremamente importante, não só para a efetividade e consolidação dos impactos positivos do programa, mas, também, para a correção de rumos, no caso de impactos negativos, são as mudanças institucionais geradas pelo programa. O fato de o programa atuar de maneira multissetorial faz com que haja pressão para a melhora da prestação de serviços também nas outras áreas, como saúde e educação. Esses impactos despertaram o interesse de países que ainda não haviam adotado programas de transferência de renda condicionada, particularmente, em um contexto no qual se buscavam alternativas de políticas que facilitassem o cumprimento das metas do milênio.

Nesse sentido, em um mundo onde predomina um sistema econômico-político de profunda exploração, desigualdade social e econômica, pessoas tiveram consciência, tempo e sensibilidade social para, ao longo da história, lutar pela criação de condições, leis e projetos de amparo aos pobres.

Diante do exposto, é possível questionar: como enfrentar tamanho poder de concentração de riqueza? Como construir um modelo de sociedade na qual todos e todas possam ter acesso ao mínimo necessário? A ideia de garantir o mínimo para que as pessoas não pereçam de fome é antiga.

O ex-senador da República, Eduardo Matarazzo Suplicy (2013, p. 81-87), em sua obra, *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*, para fundamentar a proposta de sua tese, destaca algumas passagens de diversas obras importantes, quais sejam: 1) *Política*, do filósofo grego Aristóteles (384-322 a. C.), com a afirmação de que: “A finalidade da política é a vida justa, que se realiza pelo bem comum, tornando iguais aos desiguais, por meio da lei”; 2) *O Capital*, do pensador alemão Karl Marx (1818-1883), que salienta: “De cada um de acordo

com a sua capacidade, a cada um de acordo com suas necessidades”; 3) a Bíblia, citando Jesus Cristo, na parábola do proprietário, que é “um fundamento para a ideia da justiça distributiva”; 4) o Alcorão, quando destaca a passagem do livro sagrado dos muçulmanos: “[...] estabelece regras de comportamento, seja para pessoas do povo, ricas ou pobres, seja para chefes de Estado. [...] e engloba tudo o quanto é necessário para uma vida humana virtuosa, sem nada supérfluo, sem nada que falte”.

A defesa da renda mínima, continua Suplicy (2013, p. 87), também é consistente com o budismo, conforme se pode depreender da argumentação do Dalai Lama, em *Uma ética para o milênio*. Em sua obra, o líder budista critica “a desigualdade que existe na distribuição das riquezas, num mundo em que tantas pessoas não dispõem de alimentação adequada, moradia, educação ou assistência médica”. Confúcio, o filósofo chinês nascido em 551 a. C. também deu sua importante contribuição, no *Livro das explicações e respostas em 20 capítulos*, no qual a sua doutrina é contada por seus discípulos, fazendo referência à sua preocupação com as desigualdades, a pobreza e a instabilidade.

O debate histórico sobre proposta de criação de algum sistema de proteção aos pobres vem de longa data. Para Suplicy (2013), o inglês Thomas More foi outro a provocar discussão quando escreveu sua mais célebre obra *Utopia*, na qual destaca: “[...] nada é privado, o que conta é o bem público”. O autor de *Renda de Cidadania* continua com sua “viagem” pelas primeiras experiências europeias de proteção aos pobres, ao citar, por exemplo, a Revolução Francesa (1789), conforme se segue:

Teóricos da Revolução Francesa desenvolveram os conceitos do direito à existência, que fundamentam a renda de cidadania, como se pode observar na afirmação de Maximilien Robespierre, em 1792, escolhida por Daniel Raventós, professor da Universidade de Barcelona, para abrir seu livro *El Derecho a la Existencia: la propuesta del subsidio universal garantizado*, publicado em 1999, na Espanha: “De todos os direitos, o primeiro é o de existir. Portanto, a primeira lei social é aquela que garante a todos os membros da sociedade os meios para existir; todas as demais leis estão subordinadas a esta lei social” (SUPLICY, 2013 p. 109).

Neste contexto histórico, muitas divergências e críticas às leis de assistências aos pobres foram feitas por inúmeros economistas clássicos, entre os quais, Adam Smith, Thomas Robert Malthus, David Ricardo. (SUPLICY, 2013).

Malthus formulou severas críticas às Leis de Assistência aos Pobres, como as escritas em 1801, em *Of Poor Laws*. Ele acreditava que tais leis, criadas efetivamente para remediar o sofrimento dos pobres na Inglaterra, haviam aliviado de certa forma a intensidade da desgraça individual, mas eram temerárias, porque espalhavam o mal numa esfera bem maior. Elas poderiam deprimir a condição dos pobres, tanto causando um aumento da população sem o necessário aumento da produção de alimentos, como tirando o alimento de pessoas mais industriais e

valiosas, e criando para elas uma situação de dependência. Permitiriam, por exemplo, que um jovem desempregado se casasse contando apenas com o apoio financeiro da sua paróquia. Assim, as paróquias estariam criando mais pobres para manter. Com o aumento da população pobre, diminuiria a cota de cada um nas provisões do país (SUPLICY, 2013, p. 97).

Para Malthus, as leis de amparo baseavam-se em um ‘erro grosseiro’. Ele acreditava na ideia de que o valor da mão de obra deveria ser sempre suficiente para suprir as necessidades de um grupo familiar. Parece não restar dúvidas sobre a importância do pleno emprego e do salário justo ontem e hoje. Esse é um debate no qual conservadores e progressistas parecem concordar, mas a questão é que as crises cíclicas do sistema capitalista levam ao arrefecimento da economia e ao desemprego em larga escala. É nesse momento que entram as Políticas Públicas de amparo aos pobres (SUPLICY, 2013).

Também Karl Marx viu, de modo bastante crítico, as formas tomadas pelas Leis de Assistência aos Pobres, uma vez que o cerne da questão, para ele, passou a ser o processo de transformação e desenvolvimento do organismo social. Assim, para Marx: “Os desentendimentos entre as classes sociais seriam o motor dessa transformação, e manteria a sociedade em constante mutação” (SUPLICY, 2013, p. 100).

Diante do exposto, é importante perceber que o modo com que os programas de distribuição de renda são criticados atualmente era o mesmo que ocorria na Europa. Havia um intenso debate, sendo preciso considerar a importância dos detalhes que levaram Karl Marx a criticar as leis de assistência aos pobres.

Suplicy (2013) também destaca que as leis de assistência aos pobres, à luz crítica pelos clássicos, foram observadas de outra maneira por alguns autores. Neste sentido, o economista e historiador Mark Blaug, em *O Relatório sobre a Lei dos Pobres reexaminado*, observou que as leis constituíram um mecanismo importante para a criação das condições que resultaram na Revolução Industrial, na Inglaterra, conforme se segue:

[...] os dados que temos não indicam que a Lei Inglesa dos Pobres, na forma como estava em vigor antes de ser emendada, em 1834, reduzia a eficiência dos trabalhadores agrícolas, estimulava o crescimento da população, achatava os aluguéis, destruía os pequenos proprietários rurais... [...] Excetuando-se esse argumento puramente negativo, tentei demonstrar que a antiga Lei dos Pobres era essencialmente um instrumento para tratar dos problemas do desemprego estrutural e dos baixos salários em um setor rural atrasado, de uma economia em rápido crescimento, mas ainda subdesenvolvida. Constituíra, por assim dizer, o ‘Estado do Bem-Estar’ em miniatura, combinando elementos de reajuste de salários, salário-família, salário-desemprego e obras públicas, todos os quais administrados e financiados ao nível local. Longe de ter um efeito inibidor, isso provavelmente contribuiu para a expansão econômica (SUPLICY, 2013, p. 105).

Por fim, seguindo a narrativa, Suplicy (2013) destaca diversos autores que, ao longo da história, defenderam sonhos, ideias, projetos e leis de garantia a todas as pessoas, principalmente os mais pobres, do direito “inalienável de participar da riqueza de uma nação”, entre os quais: Thomas Paine, um dos maiores ideólogos das revoluções americana e francesa, na obra *Justiça Agrária*; e, o advogado Joseph Charlier (1816-1896), na obra *Solução do problema social ou constituição humanitária*. No século XX, muitos foram os filósofos e pensadores de todas as Ciências Sociais que formularam a defesa de uma renda mínima, entre os quais: Bertrand Russel e Bernard Shaw, em 1918, na obra *Os caminhos para a liberdade: socialismo, anarquismo e sindicalismo*; e, John Maynard Keynes, por muitos considerado o maior economista do século XX, na obra *Como pagar pela guerra* (1939).

Como não poderia deixar de ser, Suplicy (2013, p. 116) menciona pesquisadores, economistas e pensadores que fizeram oposição à criação do PGRM:

Há os que têm resistido à proposição de uma renda mínima ou de um imposto de renda negativo pelo fato de essas ideias terem sido também defendidas por economistas – igualmente laureados com o prêmio Nobel – que tanto se destacaram na defesa do capitalismo, como Hayek, em *O caminho da servidão* (1944) [...] e Milton Friedman, em *Capitalismo e Liberdade* (1962).

1.3.2 Alguns exemplos de experiências internacionais em Programas de Garantia de Renda Mínima

Os programas de renda mínima não são apenas ideias visionárias e de amor ao próximo. São programas que, na verdade, aliviam a situação de pobreza e sofrimento, já que o sistema capitalista não permite mudanças estruturais no seu próprio modo de funcionamento. Nesse sentido, muitos países criaram os mais variados tipos e formas de programas que, por sinal, têm suas implicações positivas, tanto para manter o sistema sem mudanças fundamentais, como para fazer a própria estrutura econômica capitalista continuar funcionando como se tudo estivesse bem. Assim, Lavinas e Versano (1997), ressaltam que no pós-guerra, reacende-se, na Inglaterra (Rhys-Williams, 1949) e nos EUA (Friedman, 1972), o debate sobre a oportunidade de garantir uma renda mínima às famílias desassistidas, vivendo abaixo da linha da pobreza.

De acordo com esses autores, as modalidades de adoção de um programa de renda mínima garantida são as mais variadas de um país para outro, seja do ponto de vista das restrições à população-alvo, por meio das condições de acesso (idade, tempo de residência, contrapartidas explícitas, como procura de trabalho, ou não); seja em termos do montante do benefício e da sua fórmula de cálculo, do tipo de cobertura (individual ou familiar), do prazo

de recebimento do benefício (ilimitado na maioria dos casos, podendo também não ultrapassar seis meses), da forma de financiamento (integralmente coberto pelo Estado ou parcial/globalmente financiado pelos municípios ou outras esferas subnacionais), ou ainda do seu perfil exclusivo ou complementar a outras prestações sociais.

Ainda seguindo o entendimento de Lavinias e Versano (1997), há, no entanto, alguns aspectos comuns: o programa deve ser universal, destinado a todos os que se encontram em situação de necessidade, decorrente de insuficiência de renda; ser um direito subjetivo, isto é, atribuído com base numa demanda do próprio interessado; ser um direito condicional, pois implica o respeito a certas prerrogativas e, em alguns casos, contrapartidas, como estar disponível para exercer um trabalho; ser um direito subsidiário, ou seja, ter seu valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda individual ou familiar.

Neste sentido, segundo Lavinias (2006, p. 1),

Os programas de transferência de renda são considerados um importante mecanismo de combate à pobreza. Tal afirmação é correta, porém, incompleta. Seu alcance pode ser bem maior, dependendo dos seus propósitos. No arcabouço institucional dos sistemas de proteção social que se consolidam ao longo do século XX e que se constituem na grande conquista das modernas democracias ocidentais, as distintas modalidades de transferir renda ocupam lugar de destaque. Primeiramente, atuam como trunfo para assegurar a estabilidade socioeconômica, frente a incertezas, riscos variados e, sobretudo, frente aos momentos de inatividade, seja por invalidez, velhice, doença, desemprego etc.

A garantia de renda mínima não é uma ideia brasileira. Antes do PBF, criado no Brasil pelo Governo Federal em 2003, vários países da Europa – continente palco de eternos conflitos, dos enclosures¹⁸ e da Revolução Industrial, que fizeram explodir naquele continente a vida urbana sem quase nenhum tipo de planejamento que fosse capaz de acolher com o mínimo de dignidade levadas e levadas de trabalhadores e trabalhadoras que, expulsas dos campos sem absolutamente nada, não eram a prole, amontoados nas ruas e em moradias miseráveis, viviam e morriam por um trabalho nas fábricas que se multiplicavam nas periferias das

¹⁸ A Revolução Industrial transformou o mundo após seu desenvolvimento na Inglaterra, principalmente a partir do século XVIII. A expansão urbana e industrial do capitalismo, que teve por base a exploração do trabalho assalariado por proprietários e controladores dos meios de produção, alterou profundamente o cenário de diversos países e retirou boa parte da população do campo. No caso da Inglaterra, essa alteração iniciou-se ainda no século XVI, quando as Leis de Cercamentos (*Enclosure Acts*) foram sendo editadas por sucessivos monarcas ingleses, mas que ganharam maior fôlego a partir de meados do século XVIII. Essa alteração constitui-se numa crescente ação de privatização de terras que eram de uso comum dos camponeses, através do cercamento desses locais realizado por poderosos senhores locais. A paisagem rural inglesa que era caracterizada pelo *open field* (o campo aberto, sem vedação) passou a ter sua exploração nos campos fechados (COSTA, 2002).

grandes cidades inglesas, francesas, belgas etc. – durante o século XX, já vinham tentando implementar programas de amparo aos mais pobres.

Neste sentido, Eduardo Suplicy (2013, p. 123) destaca:

Desde os anos 30, diversos países introduziram maneiras de garantir uma renda mínima, seja na forma de benefícios às crianças, de auxílio às famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social. Em sua análise recente *A Europa diante da pobreza: as experiências nacionais de Renda Mínima*, de 1999, Serge Paugam registra que sistemas de renda mínima garantida, em geral, sob condições, foram instituídos na Dinamarca, em 1933; no Reino Unido, em 1948; na Alemanha Federal, em 1961; nos Países Baixos, em 1963; na Bélgica, em 1974; na Irlanda, em 1977; em Luxemburgo, em 1986; na França, em 1988; e em diversas províncias da Espanha, como Andaluzia, Aragón, Astúrias, Catalunha, Galícia, Múrcia, Navarra e no País Basco, em 1990; e em Portugal, em 1996.

Outro ponto levantado por Lavinas (2006, p. 1-2), que corrobora com a importância dos programas de renda mínima para o sistema econômico, provocando demandas e incrementando pequenos negócios, é

A tão propalada estabilidade econômica cujos fundamentos são indispensáveis ao bom funcionamento da economia como um todo tem seu equivalente na manutenção do consumo, ao longo do ciclo de vida, assegurando, a cada indivíduo, qualidade de vida e bem-estar, além de garantir a expansão da demanda agregada, sem o que não há crescimento, nem tampouco desenvolvimento. Não avançar, é, forçosamente, recuar.

Os programas de renda mínima se tornaram tão importantes na Europa que, segundo Suplicy (2013, p. 124),

[...] no começo do século XXI, a União Europeia e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) defendem junto a seus países membros a adoção de programas de renda mínima [...]. Em 1988, numa resolução que versava sobre a erradicação da pobreza na comunidade europeia, o Parlamento Europeu declarou ser favorável à adoção de programas dessa natureza.

Segundo Lavinas e Varsano (1997), a partir da publicação de Euzéby (1991), a característica básica compartilhada por todos os programas existentes na Europa é ser a Renda Mínima Garantida (RMG) – uma renda complementar, que vem fortalecer os mecanismos de solidariedade e de assistência no interior do atual sistema de proteção social, uma “espécie de rede última de proteção” que impediria maior evasão em direção à pobreza. Por isso mesmo, é praxe que se considere o conjunto de recursos disponíveis ao alcance de uma família. Em geral, somam-se todos os rendimentos de uma família, sejam eles oriundos do trabalho,

rendas pessoais e/ou benefícios sociais, como auxílio moradia. O valor da renda mínima a ser pago constitui-se no diferencial entre tal soma e o teto estipulado para cada família em função da sua composição demográfica (número de crianças menores, inativos e idosos).

Ainda segundo Suplicy (2013), nos EUA, em 1935, o governo Franklin D. Roosevelt criou o Ato de Seguridade Social, por meio do qual se instituiu o Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (*Aid for Families with Dependent Children* – AFDC). Nessa época, a nação estadunidense era o centro e a origem de uma das maiores crises do sistema até então: a famosa Crise de 1929, que abalou todo o sistema econômico capitalista mundial. Roosevelt, para retirar o país da crise, criou e implantou várias medidas de interferência do estado na economia e na vida dos cidadãos e cidadãs, entre as quais, o AFDC.

Seguindo a narrativa do referido autor, em 1964, a administração Lyndon Johnson criou um programa de Cupons de Alimentação (*Food Stamps*) – uma forma de imposto de renda negativo, pago em cupons que só podiam ser gastos em alimentos. “[...] em 1974, o Congresso dos Estados Unidos aprovou a lei, [...] que instituiu uma forma parcial de imposto de renda negativo, o Crédito Fiscal por Remuneração Recebida (*Earned Income Tax Credit* – EITC)” (SUPLICY, 2013, p. 128).

Sobre o EITC:

O EITC resultou em aumento substancial da presença de pais e, sobretudo, de mães solteiras no mercado de trabalho, contribuiu para moderar o aumento de diferenciais de renda entre os mais ricos e os trabalhadores pobres, assim como retirou da condição de pobreza 4,6 milhões de famílias, incluindo 2,4 milhões de crianças. (SUPLICY 2013, p. 129)

Neste sentido, os países da América Latina também aderiram à criação de programas de renda mínima ou outras formas de amenizar a fome e a pobreza que, de muito tempo, assolam a região. Como mencionado no início desse capítulo, na América Latina, pelas mais diversas razões – incluía-se aí a conquista que drenou aos cofres europeus grande parte da riqueza; o imperialismo europeu e estadunidense, que, além de explorar riqueza e mão de obra, ajudou a desorganizar as estruturas institucionais promovendo golpes de estado em toda a região etc. – é detentora de um dos mais altos índices de miséria e pobreza de todo o mundo.

Ainda segundo Suplicy (2013), na América Latina também houve inúmeras iniciativas. Uruguai, Chile e Argentina instituíram há algumas décadas a *Asignación Familiar* – programa que prevê uma complementação de renda aos trabalhadores e

trabalhadoras do mercado formal que tenham crianças frequentando escolas. O programa é financiado com taxas cobradas sobre a folha de pagamento. A Venezuela instituiu, em 1989, o programa Bolsa Escolar para as crianças de famílias carentes que estivessem frequentando escola, até o limite de três crianças por família. Em 1991, adicionou o bônus cereal e o bônus leite. Em 1996, o governo implementou o Programa de Subsídio Familiar, transformando-os em pagamentos equivalentes em dinheiro para as famílias que possuísem crianças matriculadas em escolas. Na Guiana Francesa, em Guadalupe e Martinica, territórios de ultramar da França, a Renda Mínima de Inserção (RMI) foi instituída em 1988.

Por fim, segundo Lavinas (1998), também no México adotaram-se medidas de combate à pobreza crítica que, apesar de algumas semelhanças com a ideia de um PGRM, muito divergem, especialmente no que tange ao valor das transferências monetárias vigentes muito baixos. Os benefícios pagos às famílias são de dois tipos: apoios educativos e apoios de suplementação alimentar, ambos implicando contrapartidas por parte dos beneficiários. É o caso do *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA)¹⁹ – um programa nacional de educação, saúde e alimentação, que visa melhorar as condições de vida das famílias pobres (28% da população, segundo fontes oficiais, predominantemente rural), por meio da concessão de bolsas de estudos mensais a alunos de ambos os sexos, regularmente matriculados da terceira série do Ensino Primário à terceira série do Ensino Secundário. Trata-se de um auxílio monetário por criança, complementado por um conjunto de ações de apoio à família na área da saúde e da alimentação. Tais ações compreendem maior oferta de serviços sociais às famílias das crianças bolsistas e concessão de um benefício mensal, também familiar, para reforçar a acessibilidade alimentar, comprometida pelo déficit de renda. A essência do PROGRESA é formular “uma resposta integral na reversão das carências que afligem a população vivendo em uma situação de extrema pobreza”²⁰, atendendo diferentemente as famílias e as crianças. O tripé escolhido foi atuar simultaneamente nas frentes da educação, saúde e alimentação.

Ainda segundo Soares (2010, p. 144), do ponto de vista do apoio político e da coordenação institucional, dois aspectos foram extremamente relevantes para a consolidação do desenho do Progres. Em primeiro lugar, a crise econômica e política, bem como certo consenso acadêmico quanto aos determinantes da pobreza, das dificuldades e os logros das experiências dos programas anteriores (Levy, 2006). Em segundo lugar, o desenho de um

¹⁹Limitamo-nos a apresentar neste texto o escopo e as pretensões do programa, não dispondo de informações sobre seu andamento e execução. Conferir Lavinas (1998).

²⁰Progres, Programa de Educación, Salud y Alimentación, 67 páginas, governo federal, 1998 (LAVINAS, 1998, p. 9).

programa com a complexidade de um PTC impunha uma coordenação institucional gigantesca, que foi conquistada em larga medida pela incorporação das diversas instituições nas discussões acerca do desenho do programa.

Por fim, para Moreira et al (2011), o programa da Nicarágua (Red de Protección Social), criado em 2000, ficou conhecido internacionalmente em virtude de seus efeitos positivos na saúde e educação das crianças, principalmente por utilizar as condicionalidades como um mecanismo para iniciar processos de mudanças comportamentais entre os beneficiários.

No entanto, conforme Moser (2009), citado por Moreira et al (2011), o programa foi interrompido em 2006, devido à falta de apoio popular e político, pois os resultados positivos do programa foram ofuscados por uma "percepção errônea" de parte da população, que o considerava uma forma de ajudar a perpetuar a pobreza, ao simplesmente entregar dinheiro aos pobres.

1.3.3 Programa de Transferência de Renda na África

Para Nazareno e Vasconcelos (2015, p. 81), embora desde os anos 1990 existam programas de transferência de renda na região, tais como as pensões de idosos na África do Sul e nas Ilhas Maurício, a inclusão de condicionalidades ocorre, na maior parte dos casos, a partir do ano 2000. Outro dado importante é que, apesar de os programas de transferência condicionada de renda ser ainda menos numerosos em relação ao total de políticas de transferências de renda, há uma clara tendência de crescimento da modalidade. Se entre 2000 e 2007 as transferências condicionadas representavam 25% do total, entre os anos 2007 e 2009 este percentual subiu para 40% (Garcia e Moore, 2012).

Segundo os autores, além da tendência de aumento das transferências condicionadas, Davis et al., (2012) destacam que, à semelhança do que ocorreu na América Latina, há um claro padrão emergente de valorização da avaliação de impactos dos programas, condicionados ou não. Com efeito, entre 2007 e 2012, alguns países como Malaui, Quênia, Moçambique, Zâmbia, África do Sul, Serra Leoa, Uganda e Zimbábue iniciaram algum tipo de avaliação de impacto de seus programas.

A despeito da variação de iniciativas de transferência de renda já mencionadas, Garcia e Moore (2012) identificam algumas especificidades características dos programas subsaarianos. Ao contrário do que ocorre na América Latina, por exemplo, na África Subsaariana, frequentemente, não existe a preocupação de que as recebedoras dos benefícios

sejam mulheres. Ademais, as exigências das condicionalidades tendem a ser mais flexíveis, não sendo comum a aplicação de penalidades por descumprimento. Outro traço de destaque é o alto grau de envolvimento da comunidade que, comumente, desempenha papéis essenciais na identificação e monitoramento de beneficiários e distribuição do dinheiro. Por fim, em aproximadamente metade dos casos identificados, os programas são administrados por instituições não estatais e, frequentemente, o financiamento provém tanto de recursos governamentais quanto não governamentais, quando não completamente não governamentais.

O Programa de Transferência Condicionada de Renda de Base Comunitária, como os demais programas de transferência condicionada de renda, objetiva a redução da pobreza e a melhoria do acesso da população mais pobre aos serviços básicos de saúde e educação. O programa é gerido pelo *Tanzania Social Action Fund* (TASAF), que foi financiado em sua fase piloto com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social Japonês (GARCIA; MOORE, 2012).

Ainda para Nazareno e Vasconcelos (2015), os beneficiários são famílias que apresentam, em sua composição, pessoas com mais de 60 anos, órfãos ou crianças vulneráveis, desde que não recebam benefício semelhante de outro programa, e que possuam ao menos três das seis características associadas à extrema pobreza: desabrigado, dificuldade em consumir duas ou mais refeições por dia, desemprego do chefe de domicílio por pelo menos um mês, condições precárias de roupas e sapatos das crianças ou não possuir gado ou terra (EVANS, 2008 apud GARCIA e MOORE, 2012, p. 319).

Os benefícios são distribuídos mensalmente e variam entre US\$ 12 e US\$ 36 conforme o número de crianças e idosos no domicílio.

Os referidos autores destacam que as condicionalidades impostas ao recebimento do benefício são: frequência escolar mínima de 80% para crianças de 7 a 15 anos, e visitas médicas periódicas para crianças de até 5 anos (ao menos seis vezes por ano) e idosos (ao menos uma vez por ano) (Evans et al., 2014). No entanto, conforme ressaltam Garcia e Moore (2012), existe certa flexibilidade com relação às condicionalidades, uma vez que a obrigatoriedade é relativizada em situações, por exemplo, em escolas e centros de saúde que sejam muito distantes.

Embora os critérios de seleção e as condicionalidades impostas aos beneficiários não sejam muito distintos das demais experiências internacionais, o programa tanzaniano apresenta algumas inovações importantes na maneira como foi estruturado.

Para os autores, o programa foi pensado, de início, como um projeto piloto que, entre 2010 e 2013, funcionaria de maneira a prover informações estatísticas para a avaliação

da política. Para tanto, foram selecionadas potenciais vilas de beneficiários em três dos distritos mais pobres do país (Bagamoyo, Chamwino, and Kibaha), das quais 40 foram utilizadas como grupo de tratamento (beneficiários efetivos do programa) e 40 como grupo de controle (beneficiários potenciais, mas que não receberam o benefício no período). A preocupação evidente em garantir condições de se avaliar os impactos do programa por meio de estudos experimentais, embora relativamente rara, deve ser avaliada de forma positiva, uma vez que demonstra interesse em garantir políticas que sejam de fato eficientes e consequentemente uma melhor gestão dos recursos públicos.

Nesse sentido, outro traço que distingue o programa tanzaniano dos demais é o elevado grau de envolvimento das comunidades locais que, por meio de comitês representativos, está envolvida tanto na seleção dos beneficiários quanto no acompanhamento das famílias e distribuição dos benefícios. A participação foi pensada como uma maneira de estimular o envolvimento das comunidades em pequenos projetos futuros que auxiliem na redução da pobreza (Evans et al., 2014). A proximidade da população na gestão da política garante, também, uma melhor representação dos interesses e opiniões dos beneficiários.

Os resultados do programa identificados até o momento demonstram a existência de impactos positivos, notadamente nas áreas de saúde e educação (Evans et al., 2014). Na área de saúde, há diferenças entre o grupo de controle e o grupo de tratamento, tanto no número de dias em que as pessoas estiveram doentes quanto na presença de seguros de saúde entre os beneficiários. Houve, também, uma clara melhora da alimentação no grupo de tratamento. Na área de educação, identificou-se um impacto positivo no número de crianças que completaram a sétima série, notadamente entre as meninas. Além disso, embora não tenha sido identificado quantitativamente um impacto significativo sobre a frequência escolar, as comunidades locais reportaram a existência de uma melhora dramática.

Dessa forma, o Programa de Transferência Condicionada de Renda de Base Comunitária deve ser avaliado positivamente, tanto por suas inovações quanto pelos resultados obtidos. No entanto, por tratar-se de um projeto piloto o seu alcance é muito limitado e, consequentemente, no caso de uma eventual expansão, será necessário um grande esforço de coordenação entre o TASAF e as comunidades locais para garantir a replicação dos benefícios do programa.

Conforme Nazareno e Vasconcelos (2015) o programa nigeriano Cope iniciou-se em 2007 como um projeto piloto, financiado com recursos dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), e hoje funciona em sua terceira fase, sendo que, em 2010, passou a ser administrado pelo governo central, via Ministério de Erradicação da Pobreza e Reorientação

de Valores (Ministry of Poverty Eradication and Value Reorientation) (Garcia e Moore, 2012). O Cope apresenta inovações ao contemplar, já dentro dos critérios de elegibilidade para o recebimento do benefício, preocupação com alguns aspectos da vulnerabilidade própria do país, bem como por uma parcela do benefício destinada à criação de micro empreendimento.

Com atuação em doze dos dezesseis estados nigerianos e gestão descentralizada, o Cope possui como objetivos tanto a redução da pobreza e da vulnerabilidade, rompendo o ciclo de transmissão intergeracional, quanto à formação de capital humano. Embora o programa atinja um número pequeno de beneficiários (mil domicílios por estado – Garcia e Moore, 2012 – ou menos de 0,001% dos pobres – Hagen-Zanger e Holmes, 2012), sua importância não deve ser subestimada, uma vez que foi instituído justamente como um piloto para um possível programa federal maior.

O público-alvo é composto por domicílios com crianças em idade de frequentar a educação básica, que sejam encabeçados por mulheres, idosos, portadores de alguma deficiência física, portadores de fístula vesico-vaginal ou HIV/Aids (Hagen-Zanger e Holmes, 2012). Com isso, fica clara a preocupação do programa em atingir grupos com vulnerabilidades específicas.

Os benefícios incluem dois componentes básicos. O primeiro é uma transferência de renda mensal, que varia de US\$ 13 e US\$ 43, conforme o número de crianças. Já o segundo é o chamado investimento acelerador da redução da pobreza (Poverty Reduction Accelerator Investment), que acumula US\$ 60 mensais por domicílio durante o período de um ano, realizando ao final do período um pagamento único anual de US\$ 717 ao chefe de cada família, também conhecido como pagamento do tipo lump-sum. Espera-se que tal pagamento seja utilizado para a criação de algum micro empreendimento e, por isso, só é realizado após a conclusão de um treinamento em empreendedorismo por parte do responsável do domicílio (GARCIA e MOORE, 2012).

O estímulo direto ao empreendedorismo é uma inovação que deve receber o merecido destaque. Trabalhos como os de Bianchi e Bobba (2013) e Gertler, Martinez e Rubio-Codina (2012) apontam eventuais efeitos do programa de transferência condicionada de renda mexicano, o Oportunidades, sobre a escolha ocupacional dos beneficiários e potenciais efeitos sobre novos micro empreendimentos. No entanto, entre os maiores programas existentes desse tipo, tais como o Bolsa Família e o próprio Oportunidades, não existem incentivos explícitos ao empreendedorismo. Assim, o Cope destaca-se por trazer um

elemento a mais de potencial melhora na vida dos beneficiários e, por conseguinte, de redução de pobreza e de quebra de seu ciclo intergeracional.

Para o recebimento dos benefícios, o Cope vincula condicionalidades nas áreas de saúde e educação. Com isso, as gestantes devem realizar consultas pré-natais e as crianças devem estar matriculadas e ter frequência mínima de 80% nas séries do ensino básico. Uma terceira condicionalidade seria a exigência de treinamentos vocacionais e de habilidades por parte do responsável do domicílio, tais como o mencionado no parágrafo anterior (Hagen-Zanger e Holmes, 2012).

Enfim, em virtude de seu tamanho limitado, não é possível, ainda, realizar inferências consistentes a partir do programa, de modo que as avaliações disponíveis são com base, primordialmente, em informações dos beneficiários. De acordo com estes, um dos principais impactos positivos do Cope é o melhoramento do acesso a alimentos e serviços, permitindo uma melhor estratégia de enfrentamento à pobreza extrema. Contudo, alguns pontos negativos são apontados, tais como o baixo valor do benefício, que tem se tornado ainda menor em virtude das pressões internacionais nos preços dos alimentos, e o fato de, frequentemente, os treinamentos não serem realizados, limitando o programa em um de seus principais objetivos (HOLMES et al., 2012).

Assim, a despeito dos impactos positivos do Cope, caso haja uma expansão do programa, algumas questões deverão, necessariamente, ser rediscutidas, a exemplo da dificuldade em se mensurar seus impactos, que dificulta a busca por maior eficiência da política, bem como formas de garantir que exista um ambiente institucional capaz de oferecer aos beneficiários condições para cumprir com as condicionalidades.

Argumentou-se que, em tal contexto, a emergência dos referidos programas foi uma opção que pode ser entendida tanto como uma política corretiva de falhas de mercado, coerente, portanto, com os princípios liberais, quanto como uma estratégia de desenvolvimento pautada no empoderamento dos indivíduos, semelhante à desenvolvida por Amartya Sen (1999), e coerente com as políticas de instituições internacionais liberais, tais como o Banco Mundial.

Por fim, Argumentou-se, igualmente, que a transferência direta de dinheiro, em contraposição a bens materiais, e a imposição de condicionalidades compreendem inovações em matérias de políticas de proteção social. Embora transferências de renda possam ser identificadas desde a Revolução Industrial Inglesa, a imposição das condicionalidades é bastante recente. Para justificá-las, alguns argumentos de origem econômica podem ser utilizados, a exemplo da indução pelo Estado de escolhas privadas mais adequadas a um

ótimo bem-estar social, e a mudança da percepção de não beneficiários em relação à política, que passa de uma ação puramente assistencialista a um termo de corresponsabilidades (FISBEIN e SCHADY, 2009).

1.4 Cidadania e transferência de renda

Para Carvalho (2012, p. 219), percorremos um longo caminho. Foram 178 anos de história do esforço para construir o cidadão brasileiro. Chegamos ao final da jornada com a sensação desconfortável de incompletude. Os progressos feitos são inegáveis, mas foram lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer.

Sensação de incompletude fortalecida com a atual conjuntura político-econômica na qual um golpe parlamentar, além de destituir uma presidenta eleita legitimamente, desmonta o micro estado de bem-estar social brasileiro com a aprovação de uma emenda constitucional que congela os investimentos públicos por vinte anos.

Segundo Carvalho (2012), uma das razões para nossas dificuldades pode ter a ver com a natureza do percurso que descrevemos. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. Finalmente, ainda hoje, muitos direitos civis continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.

De acordo com o referido autor, seria tolo achar que só há um caminho para a cidadania. A história mostra que não é assim. Mas é razoável supor que caminhos diferentes afetem o produto final, afetem o tipo de cidadão, e, portanto, de democracia, que se gera.

Ainda segundo o mesmo autor, quais podem ser as consequências, sobretudo, para o problema da eficácia da democracia? Uma consequência importante continua o autor, é a excessiva valorização do Poder Executivo. Se os direitos sociais foram implantados em períodos ditatoriais, em que o Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo, cria-se a imagem, para a maioria da população, da centralidade do Executivo. Ligada à preferência pelo Executivo está a busca por um messias político, um salvador da pátria. Como a experiência de governo democrático tem sido curta e os problemas sociais têm persistido e mesmo se agravado, cresce também a impaciência popular com o funcionamento, geralmente mais lento, dos mecanismos democráticos de decisão.

Por fim, assevera Carvalho (2012, p. 227), a inversão da sequência dos direitos reforçou entre nós a supremacia do Estado. Se há algo importante a fazer, em termos de

consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado.

Sobre o assunto, sustenta o relatório do PNUD:

Em um regime democrático, o acesso às principais posições governamentais (com exceção do poder judiciário, das forças armadas e, eventualmente, dos bancos centrais) é realizado por meio de eleições limpas e institucionalizadas. Por eleições limpas se entende aqui as que são competitivas, livres, igualitárias, decisivas e inclusivas, e nas quais são respeitadas as liberdades políticas.²¹ Essas liberdades são essenciais não só durante as eleições, como também no período entre elas. Caso contrário, o governo no poder poderia facilmente manipular ou cancelar eleições futuras (PNUD, 2004, p. 57).

O direito de fato conquistado na América Latina e no Brasil foi o direito político de escolher representantes de quatro em quatro anos. Representantes que, normalmente, após a posse, última fase do processo eleitoral, são esquecidos pelos próprios representados, os eleitores ou eleitoras. Seguindo esse entendimento Arguelhes argumenta:

Aquilo que se denomina no Ocidente ‘democracia’ é realmente o governo do povo? Como afirmar que há mais ou menos democracia? O que seria uma ‘boa’ ou uma ‘má’ democracia? Em primeiro lugar devemos indicar o problema da representação. Concordamos inteiramente com a afirmação de Jean Jacques Rousseau: um povo representado não é livre. Numa democracia representativa, apenas os representantes desfrutam da liberdade pública. Os eleitores não podem fazer nada além de esperar ser representados (ARGUELHES, 2016, p. 19).

A democracia representativa ou democracia indireta é o exercício do poder político pela população eleitora não diretamente, mas através de seus representantes, por si designados, com mandato para atuar em seu nome e por sua autoridade, isto é, legitimados pela soberania popular. Essa democracia, no entanto, carece de instrumentos de vigilância e fiscalização tanto das instituições como Ministério Público (MP), como por outros órgãos de funcionamento democrático. A questão são os interesses políticos menores, egoísticos e fisiológicos por trás das indicações e escolhas, atitudes e comportamentos que colocam em xeque a representatividade democrática.

Ainda, segundo as reflexões de Arguelhes,

²¹ De acordo com Dahl (1989 e 1999), as liberdades políticas relevantes são as de expressão, associação e acesso à informação de caráter pluralista. Para uma lista detalhada, ver Diamond (1999).

Hannah Arendt demonstrou – em *Sobre a revolução* –, com grande propriedade, que a representação através de eleições apenas fornece a ilusão de participação e legitimidade. Ninguém pode ser chamado livre, se não tiver uma parcela da liberdade pública. Ninguém pode ser considerado feliz, sem fazer parte da felicidade pública. Sem participação direta nos negócios públicos, nenhum setor da sociedade é livre (ARGUELHES, 2016, p. 19).

Nesse sentido, talvez um grande exemplo da tese exposta por Arguelhes, citando Hannah Arendt, na atualidade brasileira, seja o Congresso Nacional – formado, na sua maioria, por parlamentares conservadores, representantes de grupos poderosos de interesses muito específicos, como evangélicos, indústria de armamento e o agronegócio. O exemplo do Congresso não é apenas por ele ter derrubado um governo legitimamente eleito, sem crime de responsabilidade, mas, em função da ausência da dimensão da “*responsividade*”, essa dimensão que avalia o grau de correspondência ou convergência entre o funcionamento do Estado e as demandas dos cidadãos”. (AVILA, 2016, p. 527). Em artigo no sítio Carta Maior, Saul Leblon, comentando a vitória dos conservadores na votação da PEC 241, na Câmara afirmou: “Eles (parlamentares) agem como se não houvesse amanhã”. A frase pode significar, talvez, os perigos da má representação na democracia indireta. Em sociedades nas quais os índices de educação formal são baixos, a tendência é a má escolha nas eleições. O Brasil necessita manter os acanhados avanços dos últimos anos na área e continuar avançando. O retrocesso vislumbrado pela aprovação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 241 poderá provocar impactos negativos na qualidade da democracia brasileira. Nesse sentido, o sítio Carta Maior entrevistou Pedro Rossi, professor da Unicamp que afirma:

Com uma mudança radical no programa econômico e com reformas estruturais para viabilizar essas mudanças. Está evidente que essa era a intenção do golpe. A PEC é um instrumento, de longo prazo – vinte anos –, que atravessa mandatos presidenciais, impondo um projeto de Estado mínimo. Nele, uma saúde e uma educação universais, uma rede de segurança social, uma previdência pública tal como conhecemos não são possíveis. Até porque primeiro você impõe a redução fiscal e depois vai discutir o que cabe nela. Eles inverteram a discussão democrática. O ideal seria discutir qual sociedade nós queremos e, a partir disso, analisar como viabilizar essa sociedade pelos instrumentos fiscais, pelo gasto e pela arrecadação. Ao contrário disso, eles criam uma PEC que institui um limite e nesse limite só cabe o Estado mínimo (ROSSI, 2016).

Nesse sentido, no estudo da qualidade da democracia, deve ser considerado que o Brasil conquistou, com incontáveis sacrifícios, a redemocratização na década de 1980, após vinte e um anos de Ditadura Militar. Durante esse tempo, os ditadores governaram por meio dos Atos Institucionais (AI), que, entre outras arbitrariedades, cassaram partidos e mandatos parlamentares por todo o território nacional. As eleições para o Congresso e para presidente

foram suspensas. Mas em 1985 a ditadura, por suas próprias contradições e pelas lutas dos trabalhadores e trabalhadoras do campo e da cidade, foi finalmente derrubada. Em 1988, uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita no ano anterior, debateu, votou e aprovou uma das constituições mais avançadas, socialmente falando, das Américas. O Brasil finalmente conquistara a liberdade, o povo, agora sob o manto sagrado da democracia, poderia seguir a vida? Percebe-se que não, prevaleceu uma das mais fortes características da América Latina, a instabilidade política.

Sendo assim, a democracia plena, com instituições em funcionamento, com liberdade, com direitos sociais garantidos, com a população feliz, trabalhando e produzindo, talvez seja um sonho distante. No entanto, após a redemocratização, o país avançou no sistema eleitoral e os trabalhadores e trabalhadoras conquistaram alguns direitos básicos. Tais progressos, porém, seria o bastante para se afirmar que a democracia estava completamente consolidada? Viu-se que não. É inegável que o país convive com déficits e distorções importantes no funcionamento do regime democrático. Práticas de abuso de poder, como a crescente ocorrência do fenômeno da corrupção, indica que o império da lei ainda não está completamente estabelecido. O federalismo brasileiro tem falhas e desequilíbrios evidentes, a começar pelos mecanismos eleitorais que levam a sensíveis desigualdades no valor do voto em um bom número de estados do país. É também visível o tratamento desigual recebido por diferentes segmentos da população brasileira quanto aos seus direitos, a exemplo da insuficiente representação feminina em governos e no Congresso Nacional. Esse exemplo como muitos outros, poderia indicar que o processo de extensão da cidadania ainda não estava completo. Há também importantes assimetrias e distorções no funcionamento das instituições republicanas, limitando, por uma parte, a capacidade de fiscalização e controle interinstitucional e, por outra, a função de representação da sociedade que cabe aos partidos políticos e ao parlamento. Esses limites põem em dúvida a existência da democracia e colocam em questão a sua qualidade. Torna-se imprescindível a preocupação com a reforma política que pode ensejar melhor cenário.

Nesse sentido Scudder pondera:

De certo, que a reforma política é um caminho para aprimorar o sistema político, mas é preciso envolver o sistema eleitoral, o sistema partidário e a forma de governo. Mas frente às dificuldades atuais, a luta de todos deve ser fortalecer e apurar a qualidade da democracia, já que até o momento não pactuou-se sobre outra forma de acesso ao poder que não passe pelas urnas. Qualquer iniciativa que proponha a quebra do jogo político, que aprofunde as desigualdades sociais, que acentue os privilégios de um grupo em detrimento de outro, deve ser recusada com vigor (SCUDDER, 2016, p. 15).

Neste contexto, pergunta-se: Quais são os requisitos estruturais da democracia? O que é democracia de qualidade? Existe democracia no capitalismo? Como medir a qualidade da democracia num país que, em apenas um século, sofreu amargamente quatro golpes de estado? A qualidade da democracia se baseia apenas no processo de escolha pelo mecanismo das eleições? O que entra no cômputo da medida da qualidade da democracia?

Conforme o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, esse debate sobre requisitos da democracia articula-se com

Aquele sobre as virtualidades redistributivas da democracia. Tal discussão partia do pressuposto de que, na medida em que certos países venciam a batalha pela democracia, eles passavam a usufruir de uma propensão distributiva caracterizada pela chegada da social-democracia ao poder²². Haveria, portanto, uma tensão entre capitalismo e democracia, tensão essa que, uma vez resolvida a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos. Os marxistas, por sua vez, entendiam que essa solução exigia uma refundação da democracia, uma vez que nas sociedades capitalistas não era possível democratizar a relação fundamental em que se assentava a produção material – a relação entre capital e o trabalho. Daí que, no âmbito desse debate, se discutissem modelos de democracia alternativos ao liberal: a democracia participativa, a democracia popular nos países do Leste Europeu, a democracia desenvolvimentista dos países recém-chegados à independência (SANTOS, 2016, p. 15-16).

Nesse contexto, Santos (2016, p. 119) faz uma análise crítica das versões elitistas e procedimentais da democracia representativa (DR), afirmando que é um regime político no qual os cidadãos (inicialmente uma pequena porcentagem da população) concentram seu poder democrático na eleição dos decisores políticos. Uma vez eleitos, estes passam a ser os titulares do poder democrático que exercem com mais ou menos autonomia em relação aos cidadãos. Essa autonomia dos representantes é algo paradoxal. Se, por um lado, é um requisito para que a democracia funcione, por outro, é um fator de tensão entre representantes e representados, a ponto de, em algumas situações, a maioria dos representados não se reconhecer nos representantes, não se sentir representada por estes (a patologia da representação). Cidadãos de muitos países recordam situações particularmente críticas em que suas opiniões, captadas por meio de sondagens encomendadas pelos próprios poderes públicos, foram totalmente desrespeitadas pelo decisores públicos democráticos. A invasão ilegal do Iraque foi, certamente, um exemplo. E outros se acumulam a cada hora em cada país. Nos Estados Unidos, continua o aludido autor, o presidente Obama ganhou as eleições com a promessa de criar um sistema de saúde que acabasse com o escândalo de, no país mais

²² Adam Przeworski, Capitalism and Social Democracy (SANTOS, 2016, p. 15)

rico do mundo e que mais dinheiro gasta com a saúde, 47 milhões de cidadãos não terem proteção social de saúde. No momento em que escrevo (dezembro de 2009), essa reforma está bloqueada pelos interesses das multinacionais seguradoras, farmacêuticas e de serviços médicos e pelos próprios decisores conservadores controlados por elas. Esses exemplos, continua o sociólogo português, mostram que, ao contrário do senso comum dos meios de comunicação, as disfunções da DR não ocorrem apenas nos países menos desenvolvidos, no Sul Global, durante muito tempo denominados Terceiro Mundo. Elas ocorrem no centro do sistema mundial, no Norte Global, que se proclama exemplo de democracia a ser seguido por todos os outros países.

O professor Vicente Fonseca, no artigo Democracia e Poder do Estado: Ensaio de Interpretação Histórico-Política acerca da Construção das Liberdades, da Igualdade e da Cidadania no Brasil, citando Cabral Neto certifica que os séculos XIX e XX, no campo político e econômico expressam necessidades de ampliar a prática da democracia no mundo. Significa que a democracia, nestes séculos, assume um novo modelo, que é representado pelo avanço da democracia política, criando condições mínimas de bem-estar para a população. (CABRAL, NETO, 1997) Corroboramos com Cabral Neto (1997), continua o professor, ao afirmar que a democracia política deve associar-se com a redução das desigualdades sociais, e que o significado da democracia fica incompleto quando associada unicamente a expressão de governabilidade (FONSECA, 2016, p. 57).

Ainda seguindo o entendimento de Fonseca, referindo-se novamente a Cabral Neto, aponta que, no complemento de sua teoria, Cabral, Neto (1997) afirma que tal condição está atrelada às condições socioeconômicas das representações sociais que estão envolvidas no processo democrático. Assim, sugere, portanto, que, ao levar em consideração o aumento de eleitores, deve-se também considerar a qualidade destes, no tocante à escolaridade, ao nível socioeconômico de vida que lhe proporcione uma maior participação das decisões políticas, dos processos administrativos e no exercício de suas ações de controle, junto aos representantes (FONSECA, 2016, p. 57).

Por fim, afirma o professor:

A história da democracia no mundo e no Estado brasileiro apresenta a democracia representativa, como um modelo de governo que melhor responde aos anseios do povo; porém na prática esse tipo de democracia não vem respondendo a contento, por estar desacreditada de sua concepção original, no Brasil e no mundo (FONSECA, 2016, p. 65).

Nesse sentido, a democracia real exige mais. Segundo Avila:

(...) Morlino (2011) afirma que uma democracia de qualidade trata-se de um regime político legitimado que satisfaz os seus cidadãos, onde se realiza a liberdade e a igualdade, onde os cidadãos têm o poder de avaliar o governo, o Estado de direito e o predomínio das leis (AVILA, 2016, p. 461).

Dessa forma, no esforço para “mensurar” as dimensões e conhecer sobre a qualidade da democracia, assunto muito em voga no Brasil e na América Latina, Avila, citando Morlino (2011) ressalta que:

(...) Segundo Juan Linz e outros grandes cientistas políticos e sociais contemporâneos uma boa democracia ou uma democracia de qualidade é, em primeiro lugar, um regime legitimado e estável, onde os cidadãos estão satisfeitos, já que os governantes eleitos são capazes e estão dispostos a responder pela via institucional às suas necessidades e demandas (qualidade de resultados); em segundo lugar, as comunidades e cidadãos desfrutam de liberdade e igualdade/solidariedade além do mínimo vital (qualidade de conteúdo); e em terceiro lugar os cidadãos de uma democracia de qualidade devem estar capacitados para monitorar e avaliar através de eleições – ou indiretamente – o desenvolvimento do Estado e o predomínio da lei (MORLINO, 2011 apud AVILA, 2016, p. 461).

De acordo com Avila (2016, p. 461), a partir da publicação de Morlino (2011), o modelo de análise proposto se desdobra em oito possíveis dimensões que possibilitam a realização de estudos específicos. As cinco primeiras dimensões são de natureza processual: 1) o Estado de Direito; 2) a prestação de contas eleitoral; 3) a prestação de contas interinstitucional; 4) a participação política; 5) a competição política. A seguinte dimensão, referente a democracia de qualidade e de natureza resolutive ou de resultados, corresponde ao desejo dos cidadãos: 6) a Responsividade ou resposta à vontade popular. As duas últimas dimensões são de natureza substancial ou de conteúdo: 7) as liberdades, e 8) a solidariedade/igualdade. Cumpre acrescentar que, cada uma das oito dimensões propostas por Morlino, se desdobra em subdimensões específicas. Essas subdimensões incluem variáveis específicas que possibilitam as pesquisas empíricas comparativas e interdisciplinares.

Ainda, segundo o mencionado autor, cumpre adiantar que cada uma dessas dimensões inclui diferentes subdimensões, bem como itens específicos em forma de detalhados questionários a serem respondidos por especialistas, como, também, bancos de dados constituídos a partir das respostas dos questionários. Essas respostas transformam-se em resultados numéricos em escala de 0,0 (mínimo) a 5,0 (máximo). Ao todo, tratam-se de oito questionários e 435 perguntas sobre cada uma das dimensões. O estudo e a pesquisa de cada dimensão da democracia também demandam cuidadosas observações da realidade ao

longo de vários anos. Esses procedimentos metodológicos possibilitam a realização de pesquisas de abrangência local, nacional e internacional.

Quanto às dimensões propostas, continua Avila (2016), neste subtítulo são exploradas as cinco dimensões procedimentais propostas pelo cientista político italiano para o estudo e a pesquisa sobre a qualidade da democracia: 1) o Estado de Direito; 2) a prestação de contas eleitoral; 3) a prestação de contas institucional; 4) a participação política e 5) a competição política. De modo geral, interessa verificar o nível de responsabilidade dos governantes com relação aos cidadãos, o respeito pelas leis existentes, e as características dos processos eleitorais realizados.

Para o autor, a dimensão denominada de Estado de Direito (ED) trata do predomínio ou da superioridade da lei, da limitação do poder dos governantes e da existência de leis reconhecidas pelo público, universais, estáveis e aprovadas pelos representantes do povo. É pertinente lembrar que a construção do Estado de Direito e do predomínio da lei são avanços significativos sob uma perspectiva societal.

Por fim, afirma Avila (2016), as subdimensões que devem ser consideradas no estudo do Estado de Direito são as seguintes: 1.1) a segurança individual e a ordem civil; 1.2) o sistema judiciário independente e moderno; 1.3) as capacidades institucionais e administrativas para implementar Políticas Públicas, especialmente no Executivo e Legislativo (burocracia civil); 1.4) a luta contra a corrupção, a ilegalidade e os abusos de poder; e 1.5) o controle civil das forças de ordem e segurança.

Em uma democracia, espera-se que os governantes estejam submetidos a três tipos de prestação de contas: a) a ‘vertical eleitoral’, resultado de eleições limpas e institucionalizadas, por meio das quais os cidadãos podem mudar o partido e os funcionários do governo; b) a ‘vertical de tipo societária’, exercida por indivíduos ou grupos com o objetivo de mobilizar o sistema legal para demandar o Estado e o governo com o objetivo de prevenir, compensar ou condenar ações (ou inações), presumivelmente ilegais, perpetradas por funcionários públicos; c) a ‘horizontal’, realizada quando algumas instituições do Estado, devidamente autorizadas, agem para prevenir, indenizar ou sancionar ações ou inações, presumivelmente ilegais, de outras instituições ou de funcionários estatais. Cabe, no entanto, observar, que há uma diferença importante entre essas prestações de contas. A vertical-eleitoral deve existir pela própria definição do regime democrático. Sem ela esse regime simplesmente não existiria. Em compensação, o grau e a efetividade da prestação de contas societária e da horizontal são variáveis, conforme os casos e o tempo. Essas variações são relevantes para avaliar o desenvolvimento da democracia, por exemplo, a inexistência de uma

sociedade vigorosa e autônoma, ou a impossibilidade ou falta de determinação de certas instituições do Estado de exercer sua autoridade sobre outras instituições estatais são indicadores de uma democracia de escasso desenvolvimento (O'Donnel, PNUD, 2004, p. 58).

Nesse contexto, levando em conta as possibilidades metodológicas de análise de Morlino, trazidas por Avila, e as de O'Donnel, é importante o olhar sobre a democracia no Brasil, pois uma observação mais atenta na história republicana mostrará que o país, lamentavelmente, em pouco mais de cem anos, experimentou por pouco tempo a democracia. E, sendo a democracia um sistema completo e complexo, que leva obrigatoriamente em conta outros fatores como direitos sociais, por exemplo, onde a finalidade não é apenas o processo eleitoral, esse tempo é muito menor.

Por fim, a América Latina e o Brasil, como destacado neste capítulo, subordinada como foi, ao longo da história, aos interesses externos, com as elites também voltadas para o exterior e seus interesses egocêntricos, vive nos dias atuais, como ocorreu ao longo do século XX e início do século XXI, uma forte instabilidade institucional. Prova disso foram: o golpe militar que destituiu o presidente de Honduras Manuel Zelaya em 2009, o golpe parlamentar de 2012 que derrubou Fernando Lugo no Paraguai e, o mais recente golpe, de mesmo feitio, que apeou a presidenta eleita, com mais de 54 milhões de votos, Dilma Rousseff, aqui no Brasil em 2016.

Nesse sentido, assevera Santos (2016, p. 18-19), nas margens do discurso dominante sobre a democracia, estiveram sempre presentes, ao longo do século XX, concepções contra hegemônicas de democracia. Em termos de direitos humanos, o metadireito que subjaz a uma concepção contra hegemônica de democracia: temos o direito a ser iguais quando a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza. Nas sociedades contemporâneas, estruturadas pelos três grandes tipos de dominação moderna – capitalismo, colonialismo e patriarcado - a democracia contra-hegemônica deve ter uma intencionalidade anticapitalista, anticolonialista e antipatriarcal.

Seguindo o tema da qualidade da democracia, Dalmo de Abreu Dallari, professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, traz ao debate um assunto importante que é a estrutura de funcionamento dos poderes da República no Brasil. O autor contesta a existência do sistema bicameral – Câmara dos Deputados e Senado Federal - para ele é um desrespeito à democracia representativa no país.

Neste sentido, Dallari afirma:

O bicameralismo, no caso brasileiro, é uma afronta à democracia representativa e deve ser substituído por um sistema unicameral, com o poder legislativo federal

exercido por uma Câmara de Deputados, na qual estarão representantes do povo eleitos por estados, conhecendo, portanto, a vontade e os interesses dos eleitores de seu estado e sendo todos eleitos pelo sistema de representação proporcional, em que os eleitores de todos os estados terão o mesmo peso político (DALLARI, 2016, p. 27).

Dallari questiona, entre outras coisas, ser injustificável a existência de uma Casa Legislativa, representativa dos estados, uma vez que o Brasil nunca foi e não é o produto de uma aliança de verdadeiros estados. Para ele, o processo de escolha dos senadores atribui, na prática, maior peso político à vontade dos eleitores de estados menos populosos, distorcendo, assim, segundo o professor, a democracia representativa. Importante observar que o autor não discute a questão de quanto custa à manutenção da Casa Legislativa. O viés do debate é a distorção da democracia representativa. Para Dallari, o bicameralismo, como existe no Brasil, contribui para que a gestão dos assuntos de relevante interesse público fique subordinada à interferência de indivíduos e grupos que dão absoluta prioridade aos seus próprios interesses. O autor conclui afirmando que em grande número de casos o suplente de senador é o financiador da campanha eleitoral do candidato à vaga no senado. (DALLARI, 2016).

Por fim, foi neste cenário, marcado por idas e vindas, por pequenos avanços e grandes retrocessos, que a sociedade brasileira trilhou os longos e tortuosos caminhos da construção democrática e cidadã. É a partir dos fatos expostos e das contradições inerentes ao sistema que o Brasil, com a luta do povo trabalhador, seguirá perseguindo outro modelo de Estado, outra forma de democracia e de cidadania. Um modelo de Estado que respeite as diferenças, que seja mais humano, justo e democrático.

1.5 “Juntos” Programa de transferência de renda do Peru – Experiência de Inclusão produtiva?

Para Souza (2014, p. 65), o Estado peruano, apesar do robusto crescimento econômico que vem experimentando em anos recentes, apresentava, em 2005, metade de sua população vivendo na pobreza. Este dado é extremamente alto para um país caracterizado por uma economia dual, na qual há um “sector tradicional relacionado con el sector agrícola y ubicado dentro del país, y un sector moderno incipiente caracterizado por las exportaciones, la inversión extranjera y el mercado internacional” (SAGASTI et al., 2007, p.149).

Ainda segundo a autora, antes do lançamento do programa Juntos, o governo peruano conduziu uma pesquisa domiciliar de abrangência nacional com 12 subamostras distribuídas durante os 12 meses do ano. Essa pesquisa permitiu analisar os dados das reais

condições de vida da população peruana. Também foi essencial para redesenhar os esquemas antipobreza no país (CANCHO DIEZ, 2008, p.23). No que concerne ao aspecto institucional, o Juntos não foi gerido por um Ministério específico. Essa característica, para alguns pesquisadores, cria uma vantagem, apesar do fato de demandar a consolidação de um espaço para gerenciamento do programa.

O programa Juntos foi elaborado com base na experiência mexicana e brasileira. Por isso, o Juntos pôde analisar as fortalezas e as fraquezas de ambos os programas. Assim, o primeiro passo para o Juntos foi a ampliação dos orçamentos da saúde, educação, saúde feminina e desenvolvimento social, já que estes setores seriam essenciais para os objetivos desenhados. Importante destacar que o desenho do Juntos foi concebido como um acordo entre beneficiários e Estado. Nesse acordo, o Estado se comprometeu a oferecer a transferência de renda, serviços públicos e oportunidades de inclusão social e econômica aos beneficiários. Enquanto os beneficiários se comprometeram a usar os serviços públicos e participar de ações de responsabilidade do governo para a inclusão das famílias em um ‘círculo virtuoso’, presente em uma parte da economia peruana.

De acordo com Francke e Mendoza (2006, p.403), citados por Souza (2014), o Juntos poderia ser definido como um PTRC de terceira geração, porque associou os benefícios com um compromisso de responsabilidade selado entre ‘famílias-Estado’:

El subsidio monetario de Juntos no es gratuito ni incondicional (...) sino que está supeditado al cumplimiento de una serie de compromisos verificables de participación en una serie de programas sociales en salud, nutrición, educación y desarrollo ciudadano, que apuntan a fortalecer el desarrollo humano, así como la restitución y consolidación de los derechos básicos

Segundo Souza (2014), o Juntos foi o primeiro programa a exibir corresponsabilidade entre Estado e beneficiários, e este passo permitiu ao Juntos superar, na formulação, os programas Progres Oportunidades e Bolsa Família. Em termos de cobertura, em 2008, o Juntos cobriu 450.000 famílias (FISZBEIN; SCHADY, 2009). Em 2010, o governo peruano afirmou que o Juntos chegou a 490.563 famílias pobres e extremo pobres. O balanço de 2010, apresentado pelo programa Juntos afirma que foram beneficiadas 490.563 famílias pobres ou em situação de extrema pobreza. Essas famílias eram compostas por 1.047.381 crianças e 8.751 grávidas. Dessa forma, os dados nos permitem concluir que a cobertura do Juntos foi progressiva (PERU, 2011).

De acordo com os dados oficiais divulgados pelo governo peruano em 2010, o Juntos beneficiou 500.000 famílias (PEROVA; VAKIS, 2011). Para estes autores, o Juntos teve um impacto moderado na redução das taxas de pobreza, promoveu leve aumento no uso de serviços públicos de saúde para mulheres e crianças e ampliou o consumo alimentar das famílias que participaram do programa. Ainda analisando o impacto do programa, Perova e Vakis (2011) concluíram que a participação no programa, ao longo do tempo, pode mudar o comportamento e a percepção dos beneficiários. De acordo com a pesquisa das autoras, o Juntos transferiu o correspondente a 15% do gasto médio dos beneficiários. O consumo ampliou em 33%, e houve uma queda na taxa de pobreza ao redor de 19%. O hiato de pobreza foi de 14 Nuevos Soles para a extrema pobreza e 7 Nuevos Soles para a pobreza. A má nutrição infantil caiu de 30%, em 2007, para 18%, em 2012. Perova e Vakis (2011) apontaram que o tempo de permanência no programa é essencial para que o Juntos alcance seus objetivos. No próximo tópico, este artigo discutiu a emergência das estratégias para superação da pobreza nos três países. Na sequência apresentaremos um quadro sumarizando os PTRCs no México, Brasil e Peru.

Na sequência Souza (2014) apresenta quatro quadros que detalham as características essenciais dos Programas de Transferência de Renda, com condicionalidades aplicadas no México, Brasil e Peru, denominados: Progres-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos. O primeiro quadro versou sobre o desenho dos três programas; o segundo e terceiro quadros trataram dos meios de implementação dos mesmos; o último, dedicou-se aos meios para avaliação dos programas. Assim, no primeiro quadro foram detalhados os objetivos dos programas e ano de criação dos mesmos. Este primeiro quadro visou mostrar as semelhanças entre os objetivos elencados por cada programa, além localizá-los no tempo.

O segundo quadro trouxe os meios de implantação, as fontes de financiamento e a cobertura de cada um dos programas. Nesse segundo quadro apresentou-se como os programas foram implementados, a lógica do planejamento e execução dos mesmos, mostramos as fontes de financiamentos, as quais ajudam a compreender os contornos ideológicos por trás de cada programa, e, finalmente a cobertura. A cobertura nos permite apreender a abrangência dos programas, em nível local, nacional e internacional. Obviamente, existe uma relação entre as fontes de financiamento dos programas e a cobertura dos mesmos. Quanto mais os recursos tenham origens nacionais, maior tende a ser o número de beneficiários dos programas.

O terceiro quadro expôs os valores totais de dispêndio por programa e, o valor do benefício recebido por família. Este quadro discutiu os aspectos financeiros dos programas,

nos quais vislumbramos claramente que maiores dispêndios por programa significaram maiores benefícios recebidos por família.

Finalmente, o quarto quadro expressou as condicionalidades exigidas para que as famílias escolhidas participem do programa. Mostrou as regras para seleção das famílias e as regras que justificam os desligamentos (interrupção do benefício) do programa. Assim, os quatro quadros exibiram, desde os objetivos do programa, aos meios de implementação e, finalmente, as regras para avaliação dos programas, ou seja, as regras de saída.

Quadro 1: Objetivos e ano de criação dos programas: Progres-a-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos.

Características do desenho do Programa	Progres-a-Oportunidades	Bolsa Família	Juntos
Objetivos	- apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación - contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo ue propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida (SEDESOL, 2003).	a) promoção do alívio imediato à pobreza por meio da transferência de renda à família; b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo de pobreza entre gerações; c) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a pobreza e vulnerabilidade; d) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; e) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza; f) combater a pobreza; g) promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.	El Programa tiene por misión contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades especialmente de las generaciones futuras, orientado su accionar a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza, mediante incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de calidad en educación, salud, nutrición e identidad bajo un enfoque de restitución de esos derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad.
Ano de criação	1997 – Progres-a, programa direcionado para as áreas rurais deprimidas do México; 2002 – Oportunidades: programa direcionado para as áreas urbanas deprimidas do México.	1995 – criação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) no município de Campinas/SP; 2001 – criação do Bolsa Escola, primeiro programa de transferência de renda em âmbito nacional; 2003 – outubro desse ano foi efetuada a unificação de todos os programas de transferência de renda (bolsa-escola, auxílio-gás, bolsa alimentação e cartão alimentação).	2005

Quadro 2: – Meios de implantação, Fontes de financiamento e cobertura dos programas: Progres-a-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos.

Características do Programa	Progres-a-Oportunidades	Bolsa Família	Juntos
Meios de implantação	- Implantação do projeto piloto no distrito de Campeche em	- Iniciou-se a partir dos beneficiários dos programas	Plano Piloto de 4 meses (entre setembro e dezembro de 2005),

	1995, que beneficiou 31.000 famílias. - Implantação do programa a partir de 1997. Em 1997 o programa beneficiou 400 mil famílias em mais de 10 mil localidades de 466 municípios em 12 estados do país.	Bolsa-escola, auxílio-gás, bolsa alimentação e cartão alimentação; - Criou o CadÚnico – Cadastro Único – um cadastro unificado que identifica as famílias em situação de pobreza e indigência.	quando foi feita uma intervenção em 40 distritos adicionais dos departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huncavelica e Huánuco, chegando a um total de 110 distritos.
Fontes de Financiamento do programa	- Projeto piloto contou com recursos do Banco Mundial (1995); - Progres e Oportunidades foram e são custeados pelo Governo Federal do México.	Recursos do governo Federal do Brasil, a partir de 2001 via programas Bolsa-escola, auxílio-gás, bolsa alimentação e cartão alimentação.	Híbrida, com participação do governo do Peru e de agências multilaterais como FAO, Banco Mundial, Unicef, PNUD (2006).
Cobertura do programa	Em 2013 foram beneficiadas 5.922.246 famílias	Em 2013 foram beneficiadas 13,8 milhões de famílias	Em 2013 foram beneficiadas 1.613.480 famílias

Quadro 3: Valores totais de dispêndio e valores dos benefícios com os Programas: Progres-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos.

Características do Programa para execução/implementação	Progres-Oportunidades	Bolsa Família	Juntos
Valor do dispêndio total com o Programa (dato mais recente)	Dezembro de 2013: 66,132 bilhões de pesos US\$ 4,88 milhões	Dezembro de 2013: R\$ 20,6 bilhões ou US\$ 8,69 milhões (NÃO SERIA BILHÕES TAMBÉM?)	Dezembro de 2013 foram gastos 1,049 bilhões de soles. US\$ 3,75 milhões
Valor do benefício por família	- Famílias com bolsista no ensino primário e secundário pode receber 1.095 pesos mexicanos por mês (sendo 180 pesos mexicanos concedidos como apoio alimentar e até 915 pesos mexicanos concedidos como bolsa); - Famílias com bolsistas nos níveis primário, secundário e preparatório recebem até 1855 pesos mexicanos por mês (sendo 180 pesos mexicanos concedidos como apoio alimentar e 1.675 pesos mexicanos por meio de bolsa).	- Famílias extremamente pobres (renda per capita menor que R\$ 70,00): benefício máximo para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes é de R\$ 242,00; - Famílias pobres (renda per capita entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00): benefício máximo para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes é de R\$ 172,00. - Famílias extremamente pobres com mulheres grávidas (3 crianças e 2 adolescentes) benefício máximo de R\$ 272,00 - Famílias extremamente pobres com bebê em fase de amamentação (até 6 meses) também recebem R\$ 272,00.	100 nuevos soles por mês. Não há aumento no valor do benefício por criança.

Quadro 4: Condicionalidades, regras de seleção e regras para saída dos programas: Progres-Oportunidades, Bolsa Família e Juntos.

Características do Programa	Progres-Oportunidades	Bolsa Família	Juntos
Condicionalidade	- Educação – frequência escolar de crianças menores de 17 anos; - Saúde – uso dos aparelhos públicos de saúde para crianças e mulheres em idade fértil; - Alimentação – uso do “kit” nutricional.	i) para gestantes, cumprimento da agenda pré-natal; ii) para crianças entre 0 e 6 anos, cumprimento do calendário de vacinação, iii) para crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos frequência escolar mínima de 85% dos dias letivos, e, iv) para adolescentes entre 16 e 18 anos, frequência escolar mínima de 75% dos dias letivos.	- Recurso transferido independe do número de crianças no domicílio; - O Benefício está condicionado de uma série de compromissos em saúde, educação, identificação das crianças.
Regras de seleção para participar do programa	Feitas em três níveis: seleção de áreas geográficas de atenção; identificação das famílias em condições de pobreza de capacidades dentro das localidades selecionadas, e, participação das famílias para decidirem se aceitam ou não participar do programa.	- Famílias com renda per capita de até R\$ 70,00 por mês.	- seleciona-se o distrito que vai receber a política; - selecionam-se os domicílios a serem beneficiados dentro dos distritos escolhidos; - validação dos beneficiários a partir da participação comunitária.
Regras para saída do programa	Processo de recertificação: após três anos como beneficiária do programa cada família passa por um processo de avaliação de suas condições socioeconômicas.	- Benefício concedido por um mínimo de dois anos, momento em que os cadastros serão atualizados; - O beneficiário perderá o direito somente se houver comprovação de aumento na renda durante o período, a qual será avaliada pelo cruzamento de informações das bases de dados: do Benefício de Prestação Continuada (BPC), restante da seguridade social, e, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).	Prazo máximo de participação no programa são quatro anos, com os benefícios sendo progressivamente retirados por um máximo de quatro anos mais.

Conforme Souza (2014 p. 67), países como México, Brasil e Peru vêm implementando estratégias para superar a pobreza. Estas estratégias são muito importantes para os países desenvolverem outros meios para executar práticas de redução da pobreza na América Latina. Pela primeira vez, as dificuldades para reduzir a pobreza foram entendidas como resultado da necessidade de ações articuladas. Os três países tiveram problemas para planejar uma ação articulada no que concerne às práticas antipobreza. Logo, a fragmentação no desenho das intervenções antipobreza fez-se presente.

Para a autora, no México, a estratégia Contigo (2001) e Vivir Mejor (2007) surgiram como um complemento ao Progres-Oportunidades. No Brasil, a estratégia Fome

Zero (2005) e Brasil sem Miséria (2011) foram criados para articular o PBF com os serviços sociais. Finalmente, a estratégia Crecer (2007) do Peru foi usada para melhorar os impactos do programa Juntos sobre alimentação e inserção social dos beneficiários.

Segundo Souza (2014) a estratégia Contigo, por exemplo, focou na promoção da autonomia para os beneficiários. De acordo com Székely (2003, p.10), a geração de renda teria 4 pilares:

- 1) El acervo de activos generadores de ingresos que posee cada persona.
- 2) Las oportunidades que enfrenta la persona para utilizar sus activos productivamente.
- 3) El valor de mercado de los activos generadores de ingresos, y
- 4) Las transferencias y legados que reciben las personas, independientes de los activos generadores de ingresos que poseen.

Para a pesquisadora, a estratégia Contigo colocou os ativos geradores de renda como o mais importante pilar para superar a pobreza. Corroborando com a perspectiva apresentada por esta estratégia, Levy (2006, p.19) afirmou que Oportunidades não foram desenhadas para ser a única ação para aliviar a pobreza no México. Oportunidades foram concebidas para ser apenas um programa, entre outros, que articulariam as ações para superar a pobreza.

De forma que a emergência da estratégia Contigo pode ser relacionada com a percepção de que um único programa não pode, sozinho, aliviar a pobreza, à qual tem múltiplas causas. Assim, em 2002, de acordo com documento oficial divulgado pelo governo mexicano, Progres-Oportunidades emergiu dentro da estratégia Contigo. Depois disso, a principal preocupação era que os esquemas antipobreza precisariam integrar ações para prevenir as causas primárias da pobreza, e aliviar seus efeitos (SEDESOL, 2003, p.12).

Contigo unificou ações implementadas por 11 secretarias de Estado em um movimento que representou um ponto de inflexão no desenho das políticas antipobreza na América Latina. A estratégia Contigo foi direcionada para:

- Proveer protección social (reconocimiento de grupos en vulnerabilidad extrema, previsión social y protección contra riesgos individuales y colectivos). Ejemplos: Seguro Popular.
- Ampliar capacidades (educación, salud, nutrición y capacitación). Ejemplo: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Generar oportunidades de ingreso (desarrollo local, acceso a créditos y generación de empleo). Ejemplo: Programa Microrregiones.
- Formación de patrimonio (vivienda, ahorro y derechos de propiedad). Ejemplo: Programa de Vivienda Progresiva "Tu Casa". (MÉXICO, 2011)

Ainda segundo Souza (2014, p. 71), a outra estratégia apresentada pelo governo mexicano para unificar as ações antipobreza foi Vivir Mejor. O objetivo principal desta estratégia foi engendrar “un proceso permanente de ampliación de capacidades que les permita a todos los mexicanos vivir una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras” (SEDESOL, 2007, p. 7). De acordo com o governo mexicano, a estratégia Vivir Mejor concentrou todos os esforços para reduzir a dispersão das ações relacionadas com os esquemas antipobreza no país.

Por outro lado, continua a autora, após 2005, o governo brasileiro promoveu o programa Fome Zero como principal estratégia para superar a pobreza:

Para imprimir uma maior coordenação na área social, o governo criou a Câmara de Políticas Sociais, em fevereiro de 2003. A proposta da Câmara, composta pelos titulares das pastas da área social e coordenada pelo Presidente Lula, era evitar sobreposições e buscar um planejamento conjunto que trouxesse maior efetividade para a área. Na prática, o principal resultado da Câmara foi a proposição da unificação dos programas de transferência de renda que, após 6 meses de debate, originou a proposta do Bolsa Família (TAKAGI; BELIK, 2007).

A Câmara de Políticas Sociais apresentou o programa Fome Zero como uma estratégia e não mais como um programa de governo. Neste caso, a estratégia Fome Zero foi criada para articular as ações antipobreza, as quais eram previamente fragmentadas (TAKAGI; BELIK, 2007). A estratégia Fome Zero existiu até 2011, quando Brasil sem Miséria (BsM) foi criado para incentivar a inclusão produtiva das famílias extremamente pobres, beneficiários do PBF. Ao mesmo tempo, BsM focou na ampliação da oferta de serviços públicos.

Após a implementação do Plano Brasil sem Miséria, podemos dizer que PBF esteve mais orientado para reduzir o hiato da pobreza em detrimento ao incentivo e ao uso dos aparelhos públicos de serviços sociais. Afirmamos que BsM está usando o PBF como meio para reduzir o hiato da pobreza. Porém, há uma característica que dá ao BsM um aspecto interessante e inovador, qual seja, a meta de incluir as famílias extremamente pobres no mercado de trabalho. O público-alvo da estratégia BsM foca em 16 milhões de famílias que vivem com menos que R\$ 70,00 ou com algo em torno de U\$ 30 por mês, considerando o câmbio de U\$1=R\$ 2,30 (BRASIL, 2013).

O BsM possui quatro áreas de intervenção: i) busca ativa – usada para encontrar famílias em situação de extrema pobreza que ainda não recebem o benefício do Bolsa Família; ii) inclusão produtiva – um conjunto de ações para ampliar as oportunidades econômicas para os que vivem em pobreza extrema em áreas rurais e urbanas; iii) garantia de renda – Bolsa Família como o eixo de superação da extrema pobreza no país; iv) acesso aos serviços públicos (BRASIL, 2013, aba Acesso a Serviços), cujo foco reside na oferta de

serviços públicos de qualidade para as famílias que vivem em extrema pobreza nos setores de educação, saúde e nutrição. Entendemos que, desde 2009, houve uma mudança no desenho do Bolsa Família, e que BsM tornou-se a base de uma nova estratégia para superar a pobreza no país. Por ser uma intervenção muito recente, precisamos esperar os resultados de BsM no que concerne à superação da pobreza no médio e longo prazo.

Por outro lado, a estratégia peruana chamada Crecer surgiu como um articulador das medidas orientadas para superar a pobreza e a desnutrição infantil crônica. Riviera (2009) definiu Crecer como meio para coordenar diferentes programas interinstitucionalmente almejando reduzir a desnutrição infantil crônica. Ao mesmo tempo é importante destacar que Rivieira afirmou, também, que “Juntos is at the core of the Crecer strategy”.

A estratégia Crecer foi apresentada, após estudos mostrarem as dificuldades existentes nas políticas antipobreza peruanas para reduzir as taxas de desnutrição infantil e para, efetivamente, superar o problema da desnutrição infantil, o qual passou a ser entendido como contendo múltiplas dimensões (PERU, 2010, p. 12). Esta é a razão que justifica o surgimento da estratégia Crecer como a chave para um conjunto de ações englobando diferentes áreas relacionadas visando amenizar a pobreza. Crecer almeja melhorar os hábitos alimentares dentre os beneficiários do Juntos, oferecer alfabetização para as mães e ampliar o número de crianças que possuam taxas de crescimento normais, e com acesso à água potável e saneamento básico (PERU, 2007)

Conforme Sotomayor (2008, p.12), citado por Souza (2014), a estratégia Crecer tem três diferentes tipos de intervenção. O primeiro almeja ampliar as capacidades humanas, o segundo visa ofertar oportunidades econômicas e, finalmente, o terceiro foca na estruturação de uma rede de proteção social. O governo peruano mostrou Crecer como uma estratégia que representa “la demostración de este espíritu articulador en los diferentes niveles de gobierno” (PERU, 2007, p.2). Em 2010, a estratégia Crecer apareceu como unificadora das medidas antipobreza que envolviam seis ministérios e mais a Presidência do Conselho de Ministros, e articulando 15 programas.

Observamos continua a autora, que a mudança nas ações para superar a pobreza apresentada por Crecer, entre 2007 e 2010, demonstrou dois aspectos: o primeiro foi que a redução da desnutrição infantil não era um objetivo tão simples como a estratégia Crecer planejada e, em 2007 supunha. A segunda foi que a pobreza engloba uma questão multidimensional, a qual demanda ações em várias áreas para gerar resultados satisfatórios ao longo do tempo.

O estudo das políticas antipobreza no México, Brasil e Peru nos permite afirmar que os PTRCs vêm sendo complementados por estratégias. Os três países aplicaram estratégias para unificar suas ações antipobreza e melhorar seus serviços públicos, com intuito de ampliar a resposta das políticas para diminuir a pobreza. Por esta razão, apesar da reputação internacional dos PTRCs, a qual cria um véu de críticas sobre os resultados esperados destes, estas críticas desconsideram que os PTRCs conformam apenas uma ação, dentre outras tantas, necessárias para superar a pobreza.

Observamos que os três países usaram as estratégias antipobreza como meio de reduzir a fragmentação e a dispersão de ações orientadas para a redução da extrema pobreza. Na realidade, espera-se que, em longo prazo, as estratégias superem a fragmentação presente na política social desses países. Nós defendemos que essas estratégias conformam um passo importante para o aprimoramento da rede de proteção social desses países.

Por esta razão, as estratégias compõem a base para a perspectiva de que a pobreza é um problema multidimensional, o qual demanda coordenação e articulação de medidas, focando a queda nas taxas de pobreza. Desta forma, Contigo e Vivir Mejor, as estratégias mexicanas; Fome Zero e Brasil sem Miséria, estratégias brasileiras, e finalmente, Crecer, estratégia peruana, foram intervenções usadas para unificar os esquemas antipobreza.

Para o Banco Mundial (2009), citado por Cabrera (2011, p. 78-79), os programas de transferência de renda na América Latina têm incrementado os níveis de consumo da população pobre. No entanto, é importante precisar que esses avanços ainda não mostram mudanças significativas, como pode ser constatado no Peru.

Ainda, segundo Cabrera (2011 p. 82-83) o programa Juntos tem um impacto moderado na redução da pobreza e no aumento do consumo. Uma tendência similar a de outros países é que o programa aumenta a utilização de serviços de saúde para crianças e mulheres, melhora moderadamente a qualidade nutricional nos lares e contribui para a presença das crianças no ensino fundamental.

Finalmente, se faz necessário destacar que, apesar do alcance e importância dos programas de transferência de renda - que são comprovadamente instrumentos de alívio imediato da fome - não é suficiente apenas a distribuição de renda. Programas desse tipo precisam vir acompanhados - além de mais e melhor acesso a cursos, profissões, empregos, serviços públicos nas áreas de assistência social, saúde e educação - de uma ampla e profunda preocupação com o sentido real de construção da cidadania plena, para que os trabalhadores e trabalhadoras tenham a oportunidade de debater suas próprias vidas, a vida em sociedade, os problemas dos seus países na busca incessante em construir a sua visão de mundo. O

beneficiário de programas com esses desenhos tem consciência da existência da luta de classes que perpassa suas vidas e a sociedade na qual ele habita?

Nesse contexto, Barros Filho e Dainezi (2014, p. 40) trazem à reflexão o seguinte:

A luta de classe permanece mascarada exatamente pela impossibilidade que têm os seus participantes em enxergar os contêdores. As classes sociais. Tudo é feito para confundir grupos, bandeiras e interesses opostos, para que a sociedade não seja claramente dividida em proletários e burgueses, para acreditar na justiça da propriedade privada dos meios de produção e a distribuição de riqueza que ela enseja. Dentro dessa perspectiva, é normal que o trabalhador (e a trabalhadora) não se sinta proletário, e que o patrão não se sinta burguês.

1.6 Dimensões da igualdade

Nesta parte do estudo, a reflexão será sobre o tema da igualdade, conceito por demais falado, mas pouco conhecido. Isso acontece, talvez, por causa do preconceito ideológico, pelo qual a igualdade se confundiria com as ideologias defensoras do socialismo e comunismo, mas também da própria dificuldade do tema que é dotado de complexidade que desafia os estudiosos. Isso se deve ao fato de a igualdade relacionar ideias, valores e sentimentos muito díspares, o que faz com que muitos o encarem como uma mera utopia, ao invés da realidade que o mesmo deve representar. (MOURA, 2015, p. 514)

Apesar do debate sobre igualdade ter dominado o cenário político do ocidente, pelo menos teoricamente, a partir da Guerra de Independência dos EUA (1776) e da Revolução Francesa (1789), o tema no Brasil, a exceção dos movimentos populares do século XVII/XVIII – Movimento de Palmares, Inconfidência Mineira etc. – e do seguinte XIX com os movimentos populares: Balaiada, Cabanagem, Canudos etc., o tema reaparece desta feita, por escrito, apenas na Constituição de 1988.

É a Constituição cidadã de 1988 que especificará, nos seus artigos quarto e quinto, grande parte dos anseios populares almejados desde a época colonial por escravos, indígenas e trabalhadores. A igualdade subdivide-se em material e formal, esta também chamada de igualdade jurídica, e está, nas duas acepções, consagrado pela Carta Magna de 1988. Do ponto de vista da igualdade formal, o princípio significa que a norma jurídica não pode estabelecer diferenciações entre os indivíduos jurisdicionados, salvo quando constitucionalmente autorizado, ou quando tal distinção implicar em uma maior igualdade material entre aqueles que são desiguais na prática. No que tange à acepção material, a norma

jurídica tem um papel deveras importante na busca pelo que é justo, de modo a possibilitar que os sujeitos disponham das mesmas oportunidades de se desenvolver nos planos intelectual e físico. (MOURA, 2015)

Nesse sentido, o desafio era como fazer valer o que agora estava escrito na Lei. As políticas sociais, experimentadas em diversas partes do mundo em seus diversos modelos e formas, com a nova constituição, começaram efetivamente a sair do papel e serem implementadas no Brasil. Num país marcado historicamente pelo autoritarismo e pela desigualdade, o PBF, criado em 2003, acabou sendo um alento para milhões de famílias em situação de vulnerabilidade. O programa, como destacado nesse estudo, recebeu, por parte da imprensa e organismos internacionais como a ONU, diversos elogios por ser ferramenta importante de combate à desigualdade social e de renda. No entanto, com o impedimento da presidenta Dilma Rousseff, as ameaças à continuidade do programa deixam especialistas, organismos internacionais e as famílias beneficiárias preocupadas.

Neste contexto, em visita ao Brasil no último dia 19/02, o presidente do Banco Mundial (BIRD), Sr. Jim Yong Kim, em entrevista na rádio Globo e CBN, criticou o Governo Federal pelo desmonte das políticas sociais perpetrado até aqui, ele afirmou: "É a primeira vez que vejo um governo destruir o que está dando certo. Nós do Banco Mundial, o G8 e a ONU recomendamos os Programas sociais brasileiros para dezenas de países, tendo em vista os milhões de pobres brasileiros que saíram da extrema pobreza nos governos anteriores a esse". (BRASIL247, 2017). A emenda constitucional 241, recentemente aprovada, que congela os gastos sociais por 20 anos, e a promessa dos conservadores em reformar a previdência social chamaram a atenção de estudiosos e organismos internacionais que trabalham e estudam o tema, aqui e no exterior. Nesse sentido o presidente do Bird conclui: "Agora a fome vai aumentar consideravelmente em 2017. Cortar programas sociais que custam tão pouco ao governo, como o Bolsa Família, é uma coisa que não tem explicação".

Nesse contexto, o professor Luís Felipe Miguel da UnB, no livro: *Desigualdades e Democracia*, alerta:

Embora sua definição clássica seja o “governo do povo”, a democracia sempre manteve uma relação ambígua com a igualdade. Se na Grécia Antiga imperavam múltiplas exclusões – mulheres e negros não tinham direitos políticos -, nos regimes contemporâneos a extensão da cidadania convive com o alcance reduzido da vontade popular, cujas decisões influem muito menos nos rumos da vida coletiva (MIGUEL, 2016).

Para o aludido autor, preocupação central para a teoria política, o debate sobre democracia e desigualdade tem ganhado novos contornos no século XXI. Ao mesmo tempo

em que variados sistemas políticos convivem com modelos socioeconômicos que ampliam as iniquidades, novas perspectivas teóricas procuram redefinir conceitos muito caros à ciência política.

No entanto, antes da Constituição brasileira de 1988, o debate sobre direitos de cidadania, tomou novo rumo e aspecto com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro 1948, e com o Pacto de San José da Costa Rica de 1969.

Logo no preâmbulo e em seus dois primeiros artigos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é taxativa e clara sobre o tema quando defende:

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da humanidade e que o advento de um mundo em que mulheres e homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do ser humano comum, considerando ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão, considerando ser essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações, considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos fundamentais do ser humano, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla, considerando que os Países-Membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais do ser humano e a observância desses direitos e liberdades, considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso. Agora, portanto a Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, esforce-se, por meio do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Países-Membros quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição. (DUDH/ONU)

Artigo 1:

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Artigo 2:

1. Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

2. Não será também feita nenhuma distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente, sob tutela, sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania. (DUDH/ONU)

Nesse contexto, a constituição brasileira de 1988 traz, em seu artigo 5º, a ideia de que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (CF/1988). O arcabouço legal está posto. A questão que se impõe hoje, no entanto, é tratar dos novos desafios que surgem nessa primeira década do século XXI, no que diz respeito aos entraves e barreiras colocadas ao aprofundamento da democracia e da cidadania, principalmente, pelos interesses de classes e grupos de empresas transnacionais que ameaçam fortemente os regimes democráticos tanto no Sul Global²³ como também nos países ricos.

Segundo o professor Miguel (2016, p. 7), nós combinamos um apreço quase unânime pelos valores democráticos – segundo os quais devemos conceder a cada cidadão ou cidadã a mesma consideração, a mesma dignidade e a mesma capacidade potencial de intervir na condução dos negócios de interesse comum – a formas de organização social nas quais as desigualdades entre grupos sociais são profundas e com elevado impacto nas possibilidades de ação individual e coletiva. Em suma, a reflexão sobre a democracia e a justiça precisa lidar com a tensão entre ideais igualitários, que continuam vivas na maneira pela qual pensamos e valoramos a ordem política e a vigência de estruturas sociais iníquas, com as quais nos defrontamos todos os dias.

No entanto, apesar do apreço pelos valores democráticos destacados pelo professor Miguel, a história desse país está recheada de violência e de todo tipo de desrespeito aos direitos humanos. O descalabro mais recente foi o golpe de 2016 que apeou uma presidenta eleita pelo voto popular. Com isso, rasgou-se não apenas a Constituição Cidadã e as leis do Brasil, foi ignorado também o Pacto de San José da Costa Rica de 1969 que, em seu artigo primeiro defende:

Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. (CIDH/OEA)

²³ Sobre o termo Sul Global ver A difícil democracia de Boaventura de Sousa Santos.

Na esteira do golpe, os movimentos sociais foram punidos violentamente e estão pagando preço alto por reagir contra os conservadores atuais. Um exemplo foi a reação dos dirigentes, tanto no nível federal como regional, às ações de ocupação das universidades e escolas, em Pernambuco. A direção da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE instalou uma Comissão de Inquérito Administrativo para investigar e punir as lideranças desse tipo de movimento. Na audiência do dia 13 de fevereiro passado um jovem estudante do curso de Artes e Comunicações Leon Sousa proferiu o seguinte discurso que demonstra, de forma inequívoca, o sentimento de parte considerável da sociedade:

Nesta terra de Pernambuco, para cada Caetano Pinto de Miranda Montenegro, sempre houve um Frei Caneca.

Eu me recuso a reconhecer a legitimidade desta Comissão para me julgar: vocês são apenas o braço de um governo ilegal, ilegítimo e detestado pela imensa maioria dos brasileiros, que intenta nos calar instalando um Estado de Exceção.

Responderei aos meus atos perante os juízes do Brasil, expressão legal e legítima do Poder Judiciário, não perante vocês.

Há algo que é pior: nenhum de vocês foi obrigado a integrar esta Comissão. Todos vocês tinham a opção de dizer não.

Se vocês estão aqui hoje, é porque, de maneira consciente e deliberada, decidiram servir àquele governo ilegal e ilegítimo no seu intento de calar as vozes que se revoltam contra a destruição da Universidade Pública.

Muitos outros já fizeram antes o papel a que vocês se prestam hoje.

Hannah Arendt dedicou a gente como vocês um livro fundamental: O estudo sobre a banalidade do mal.

Meus pais me deram o nome de Leon em homenagem ao grande lutador Leon Trotsky. Eu vou honrar esse nome. Por isso, não esperem que eu baixe meus olhos perante vocês.

Em lugar disso, eu vos acuso de amesquinharem carreiras brilhantes na Universidade de Pernambuco com a aceitação deste papel sinistro de reprimir a legítima luta dos estudantes em defesa dessa mesma Universidade Pública.

Na vida, cada um escolhe seu papel. Já dizia Cecília Meirelles no Romanceiro da Inconfidência: “Pelos caminhos do mundo, nenhum destino se perde: há os grandes sonhos dos homens, e a surda força dos vermes”.

Por isso, recuso-me a reconhecer qualquer direito de vocês para me julgar.

Nada tenho que dizer a vocês, porque nada tenho a justificar perante delegados do governo ilegítimo surgido de um golpe que rasgou a ordem constitucional vigente.

Eu luto pela democracia e pela liberdade. Vocês não me calarão, assim como no passado gente como vocês nunca calou pessoas como eu.

Eu vos olho de frente e desafio que façam todo o mal que puderem, porque a simples instalação desta Comissão que vocês integram já é por si um ato ilegítimo, incompatível com o Pacto de San José da Costa Rica, e apenas destinado a tentar intimidar os estudantes que, como eu, são integrantes na defesa da Universidade Pública.

Vocês não me calarão, porque estamos em meio a uma luta pela liberdade no seio do Estado brasileiro, e eu sei meu papel nesta luta.

Vocês não me calarão, porque estou consciente de que meu papel como cidadão é defender a República e a Constituição que o governo ilegal e ilegítimo que vocês representam está aviltando dia após dia.

Vocês não me calarão, porque minha luta é justa, e porque a lata de lixo da história é o destino de gente que luta contra a democracia, a Constituição e a República. (SÍTIO VIOMUNDO, 2017)

A luta pela igualdade, pela liberdade e pela democracia no Brasil, tem o tempo da história pós-invasão portuguesa, como os indígenas que reagiram ao invasor, os negros e negras trazidos da África, não aceitaram o modo de produção escravista. A existência dos quilombos em praticamente todas as regiões do país demonstra de forma clara esse fato. Portanto, a presente violência do Estado contra as ocupações de universidades e escolas que acontecem em várias regiões, é parte de uma estrutura de poder que dura séculos.

Nesse contexto, tratar do tema igualdade e suas dimensões, num país onde os dirigentes não respeitam os princípios legais, é tarefa das mais complicadas. Segundo Moura (2015, p. 520), a igualdade formal está sintetizada no princípio da igualdade perante a lei, e pressupõe que haja um mesmo conjunto de normas jurídicas que se ocupe de tratar das questões oriundas dos problemas e anseios de todos os cidadãos. O “todos os cidadãos” inclui, é claro, as elites econômicas e políticas. Ninguém pode ficar longe do alcance da lei.

Nícolas Trindade da Silva (2012 Apud Moura 2015) sobre o assunto afirma que

A igualdade formal sempre que é evocada, refere-se ao Estado visto sob sua natureza formal, no sentido de ser a igualdade perante a lei com a preocupação e o comando legal do tratamento igualitário sem aferições sobre qualidades ou atributos pessoais e explícitos dos destinatários da norma. A igualdade formal resulta da perspectiva política do Estado de Direito, que é fundado na lei, no sentido da lei igual para todos. Assim, todos são iguais perante a lei como forma de garantia dos direitos fundamentais estabelecidos por este Estado legal.

No mesmo sentido, Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (2002 Apud Moura 2015) afirma:

Uma das criações do direito moderno é a ideia de unicidade do sujeito de direito. Concepção necessária para a criação da ideia da igualdade jurídica, ou seja, de que todos são iguais perante a lei. Da necessidade da produção de uma só norma aplicável a todos decorrerá também a ideia da necessidade da codificação das normas, que será vencedora no século XIX.

Para Moura (2015), são exemplos de diplomas legais pioneiros na consagração da igualdade formal a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, datada de 1776, que, em uma concepção jusnaturalista (SILVA, 2012), determinou que all men are created equal (todos os homens foram criados iguais). Seguindo o mesmo raciocínio e na

mesma senda jusnaturalista, no mesmo ano, a Declaração de Direitos do Estado da Virgínia definiu, textualmente, em seu art. 1º, que

Todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, por nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a segurança.

Por fim, continua a autora, a igualdade significa, ainda, a exigência da regularidade do procedimento, seguindo a ideia de Nicklas Luhmann (1969), segundo a qual a todos os cidadãos devem ser aplicadas as mesmas regras de procedimento jurídico, com o conseguinte descarte das distinções entre eles, salvo aquelas razoáveis.

Para Moura (2015), o estudo da igualdade em seu aspecto material, necessariamente, remete-nos ao Pós-Segunda Guerra Mundial. Ao iniciar seus apontamentos sobre o assunto, Pérez Luño (2005, p. 39) comenta que, com o mundo arrasado, a falta de materiais de subsistência básica levou a uma preocupação com a distribuição dos bens de consumo tão escassamente disponíveis, de modo que todos os indivíduos tivessem igual acesso àquilo que lhes caberia do pouco que existia.

Entretanto, continua a autora, nem sempre foi fácil defender a igualdade em seu aspecto material. Em o que Pérez Luño (2005) chama de “assalto anti-igualitário”, os neoliberais conservadores, representados, principalmente, por Milton Friedman, atribuem maior importância à liberdade em detrimento da igualdade. Tal raciocínio é seguido, também, por Nicklas Luhmann (1969) para quem a igualdade formal, ou igualdade perante a lei, é bastante, não havendo necessidade prática de implementação da igualdade formal.

Engrossando, ainda, o rol dos que rejeitam a ideia de igualdade material, segue referida autora, estão os representantes da chamada *Nouvelle Philosophie*. Para estes, a igualdade constituiria afronta aos direitos dos mais capazes, ou *Les Maîtres Penseurs* (GLUCKSMANN, 1977).

Para Moura (2015), este pensamento que afronta o igualitarismo, segundo o autor, é terrivelmente perigoso, porquanto envolve ideias fascistas e autoritárias, ao passo que também as legítimas.

Nesse sentido, segundo Moura (2015) apesar de ter ganho força no pós-Segunda Guerra Mundial, a defesa da igualdade material se estende desde tempos remotos. Aristóteles deu início à ideia ao apregoar a divisão desigual de bens entre aqueles que se achasse em situações também desiguais. Deu, pois, início às ideias que, mais à frente, desembocariam na

formulação do conceito de igualdade material, porquanto pautada na igualdade prática, e não meramente legal.

Importante atentar para as palavras do filósofo sobre o assunto:

A justiça é uma espécie de meio-termo, porém não no mesmo sentido que as outras virtudes, e sim porque se relaciona com uma quantia ou quantidade intermediária, enquanto a injustiça se relaciona com os extremos. E justiça é aquilo em virtude do qual se diz que o homem justo pratica, por escolha própria, o que é justo, e que distribui, seja entre si mesmo e um outro, seja entre dois outros, não de maneira a dar mais do que convém a si mesmo e menos ao próximo (e inversamente no relativo ao que não convém), mas de maneira a dar o que é igual de acordo com a proporção; e da mesma forma quando se trata de distribuir entre duas outras pessoas.

Da mesma forma, ao passo que positivavam a igualdade material, conforme visto no ponto anterior, a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, de 1776, e a Bill of Rights do Estado da Virgínia, do mesmo ano, também tiveram o cuidado de estabelecer a igualdade material enquanto princípio vigente na nação recém-independente e naquele Estado da Federação. Fizeram-no ao consagrar, entre outros direitos, a igualdade entre os homens, de modo que todos eles, independentemente de direitos de natureza hereditária, detinham a prerrogativa de buscar aquilo que fosse necessário à consecução de seus ideais de felicidade, vida e liberdade.

Ainda, a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar, de 1919, também se preocuparam com a defesa da igualdade material, conforme relembra Anna Luiza Buchalla Martinez (2012 Apud Moura 2015):

Os direitos trabalhistas e sociais vieram a ser reconhecidos como direitos fundamentais inicialmente na Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919. Além disso, em 1919 foi criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a partir daí a proteção do trabalhador assalariado passou a ser objeto de regulação convencional entre diferentes Estados. Neste momento histórico, ocorre uma nova evolução na organização do Estado, na qual os direitos políticos, econômicos e sociais passam também a ter eficácia positiva no sentido de obrigar o Estado a intervir na atividade privada para proteger determinado grupo de indivíduos, considerados vulneráveis. O papel do Estado, que anteriormente era de mero expectador da sociedade, se transforma para que o Estado se torne protagonista com o objetivo de realizar a justiça social.

Importante pensar sobre o destaque que Martinez (2012 Apud Moura 2015) deu ao papel do Estado. Ela afirmar: “O papel do Estado, que anteriormente era de mero expectador da sociedade, se transforma para que o Estado se torne protagonista com o objetivo de realizar a justiça social”. Claro que ela se referia ao tempo do período entre Guerras, momento em que a Europa sofria com a morte e a destruição. No entanto, o alerta da

pesquisadora mexicana, é de grande atualidade, haja vista a situação de injusta pobreza vivida por grande parte da população mundial.

Portanto, Moura (2015) esclarece que diante de todo o exposto, podemos definir a igualdade material como a igualdade de oportunidades para todos os indivíduos, na medida de sua desigualdade, de modo a possibilitar que todos eles possam ter o direito de, se quiserem, ter os meios necessários ao desenvolvimento de suas características pessoais físicas e intelectuais. Neste sentido, a igualdade material ultrapassa as fronteiras da igualdade perante a lei, para se conceber em um objetivo muito mais amplo, qual seja, de romper barreiras muitas vezes quase intransponíveis, como a pobreza, o analfabetismo, as classes sociais, a falta de cultura e informação, a dificuldade de acesso à saúde, saneamento básico, moradia, a impossibilidade de acesso aos meios de comunicação e ao consumo, enfim, tudo aquilo sem o que o sujeito não alça voos maiores na direção de sua própria superação.

CAPÍTULO 2: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ORIGEM E EVOLUÇÃO

A colonização nos penetrou tão profundamente que
colonizou também nossos projetos e sonhos.

Leonardo Boff

Nesta parte do trabalho serão abordadas a origem e evolução do Programa Bolsa Família (PBF), considerado, por vários estudiosos do assunto, além de ferramenta importante no combate à fome e a desigualdade social e econômica, um marco na história da proteção social brasileira.

Nesse contexto, uma forma de diminuir a desigualdade social e a distância entre ricos e pobres, criando condições para que as pessoas tenham trabalho e salário digno talvez seja apostando em reformas estruturantes, como a Reforma Política, que dará qualidade à democracia, diminuindo o número de partidos políticos e criando regras que impeçam ou combatam, de forma eficaz, os privilégios e o fisiologismo. Reformas que ponha fim ao financiamento privado de campanhas eleitorais, favoreçam o acesso e uma maior participação das mulheres, grupos LGBTQs, Indígenas, Negros (as), Trabalhadores (as) na política partidária e nos cargos eletivos etc. Além disso, há, ainda, a Reforma Tributária, que incidirá sobre as grandes fortunas e o capital especulativo e desonerará a cesta básica de alimentos; a Reforma Urbana, que democratizará o acesso e a permanência das pessoas em moradias decentes, estruturadas e bem localizadas; a Reforma Agrária Popular, que modernizará a agricultura familiar, a agricultura de pequenos e médios produtores, a agricultura alternativa que respeite as pessoas e o meio ambiente, a fim de produzir alimento para o povo a preços acessíveis e, finalmente, a Reforma Agrária, que permitirá o retorno dos camponeses e camponesas que hoje moram em favelas ou estão abandonados nas ruas, de volta ao campo.

Enquanto as reformas estruturantes são aguardadas e o sistema econômico capitalista “fabrica” milhares de pobres e desvalidos todos os dias, outra maneira de tentar diminuir a desigualdade social é pensar na implantar Políticas Públicas focalizadas que transfiram renda, dando as mínimas condições, permitindo que as pessoas atendidas conquistem, num futuro breve, oportunidades necessárias para alcançar a autonomia. Importante perceber que, tanto as reformas como a Políticas Públicas, “são ações, dentro do sistema” e, muitas vezes, são construídas para que o sistema econômico capitalista continue intocável.

Neste sentido, Martinez (1997, p. 28) observa:

Apesar das injustiças de toda ordem e das crises permanentes, o sistema capitalista se mantém graças a alguns mecanismos bastante simples, porém eficazes. A política econômica burguesa considera a força de trabalho um elemento do capital, um fator de produção. A liderança dos sindicatos, em nome da classe operária, faz reivindicações dentro do sistema, não fora dele nem contra, tornando-se assim um elemento do próprio sistema.

Muito embora dados recentes registrem considerável melhoria na distribuição de renda e nas condições de vida dos pobres, a pobreza e a desigualdade continuam a ser problemas importantes que o país tem a enfrentar. Para Leonardo Boff, eco-teólogo, professor e escritor, no livro *O Brasil que queremos*, o cenário brasileiro é problemático. A questão não é tanto a franja enorme de pobreza que diminui pouco, mas a desigualdade social que se perpetua. Ainda, Boff (2016), Márcio Pochmann e Jessé Souza, fornecem-nos dados estarrecedores, pois estudo feito a partir do imposto de renda, de 2007 a 2013, mostra que o topo da pirâmide social brasileira é composto por cerca de 70 mil super-ricos. Eles representam 0,05% da população adulta do país, o que representa um escândalo de dimensões planetárias. Há razões, de natureza ética e humanitária mais que suficientes para que se sustente a necessidade de atribuir prioridade às ações governamentais que visem reverter o quadro brasileiro de profunda desigualdade social.

Neste sentido, Lavinhas e Versano (1997, p. 214) afirmam:

A compreensão de que a cidadania não pode conviver com a exclusão e que para isso é indispensável retomar a solidariedade como princípio fundamental de coesão social²⁴ permeia o debate político contemporâneo em todas as democracias ocidentais, premidas pelo aumento do desemprego e pela inadequação dos seus sistemas de proteção social para garantir uma cobertura equânime e de qualidade a todos os cidadãos. Nelas, também ganha centralidade o combate à pobreza, pois esta persiste e alastra-se apesar do aumento do gasto social.

De acordo com esses os autores, a esses argumentos inquestionáveis, somam-se ainda as consequências macroeconômicas da pobreza, que se manifestam como restrições ao potencial de crescimento do país: tamanho do mercado consumidor insuficiente para a obtenção de escalas de produção que permitam a redução de custos e, em decorrência, o aumento da própria quantidade demandada interna e da competitividade de nossos produtos no mercado externo; baixa produtividade e qualidade do trabalhador pobre, o que limita a

²⁴ O princípio de solidariedade é definido como a maximização da posição dos mais desfavorecidos na sociedade [ver Harribey (1996)]. Um dos autores referenciais no debate sobre a centralidade do princípio de solidariedade na reformulação das políticas sociais é Parijs (1991 e 1995) (LAVINHAS; VARSANO, 1997).

qualidade dos bens e serviços produzidos, prejudicando, outra vez, a competitividade; e menor capacidade de gerar poupança internamente, restringindo o investimento e, portanto, o potencial de crescimento do país.

Nesta perspectiva, Lavinhas e Versano (1997, p. 214), afirmam tratar-se de um círculo vicioso: a pobreza limita o crescimento possível, o que restringe a receita do governo e, em consequência, a disponibilidade de recursos para financiar o esforço de combate à pobreza.

Nesse contexto, é fundamental compreender também a exclusão social e econômica no país. A estrutura econômica montada pelas classes dirigentes, ao longo da história, baseadas no latifúndio, na escravidão e no mandonismo,²⁵ privilegiou as elites, em detrimento dos grupos sociais de indígenas, negros e pobres em geral. Muito pouco, concretamente, foi realizado pelos governantes que atendessem de forma substancial os trabalhadores/as e pobres. Um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social que exclui parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania.

Para compreender a herança histórica, conforme destacado, e a consequente necessidade de reformas estruturantes e democráticas e/ou de implantação de Políticas Públicas, faz-se necessário um olhar sobre a pobreza. Neste sentido, segundo Barros, Henriques e Mendonça (2000, p. 123), a evolução da pobreza e da indigência no Brasil, entre 1977 e 1998, pode ser reconstruída a partir da análise das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estas pesquisas domiciliares anuais permitem construir uma diversidade de indicadores sociais que retratam, entre outras coisas, a evolução da estrutura da distribuição dos padrões de vida e da apropriação de renda dos indivíduos e das famílias brasileiras.

Ainda segundo o entendimento dos autores, A pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal. Contudo, podemos afirmar que se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico. Desse modo, a abordagem conceitual da pobreza absoluta requer que possamos, inicialmente, construir uma medida, invariante no tempo, das condições de vida dos indivíduos em uma sociedade. A noção de linha de pobreza equivale a essa medida. Em última instância, uma

²⁵O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos. A história do mandonismo confunde-se com a história da formação da cidadania (CARVALHO, 1997).

linha de pobreza pretende ser o parâmetro que permite a uma sociedade específica considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor.

Desta forma, para Barros, Henriques e Mendonça, os resultados das PNADs revelam que,

Em 1998, cerca de 14% da população brasileira vivia em famílias com renda inferior à linha de indigência e 33% em famílias com renda inferior à linha de pobreza. Deste modo, cerca de 21 milhões de brasileiros podem ser classificados como indigentes e 50 milhões como pobres (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2000, p. 124).

Ainda, segundo os esses autores, ao longo das últimas duas décadas, (1980 e 1990), a intensidade da pobreza manteve um comportamento de relativa estabilidade, com apenas duas pequenas contrações, concentradas nos momentos de implantação dos planos Cruzado e Real. Esse comportamento estável, com a porcentagem de pobres oscilando entre 40% e 45% da população, apresentam flutuações associadas, sobretudo, à instável dinâmica macroeconômica do período. O grau de pobreza atingiu seus valores máximos durante a recessão do início dos anos 80 e, de 1983 e 1984, a porcentagem de pobres ultrapassou a barreira dos 50%. As maiores quedas resultaram, como dissemos dos impactos dos planos Cruzado e Real, fazendo a porcentagem de pobres caírem abaixo dos 30% e 35%, respectivamente.

Segundo a análise dos referidos autores, considerando o período como um todo, constatamos que a porcentagem de pobres declinou de cerca de 39%, em 1977, para cerca de 33% em 1998. Este valor, ao final da série histórica analisada, apesar de ainda ser extremamente alto, aparenta representar um novo patamar do nível de pobreza nacional. A intensidade da queda na magnitude da pobreza ocorrida entre 1993 e 1995 foi menor do que em 1986. No entanto, a queda de 1986 não gerou resultados sustentados, com o valor da pobreza retornando no ano seguinte ao patamar vigente antes do Plano Cruzado. Entre 1995 e 1998 a porcentagem de pobres permaneceu estável em torno do patamar de 34%, indicando a manutenção dos impactos do Plano Real. Apesar da pequena queda observada no grau de pobreza, o número de pobres no Brasil, em decorrência do processo de crescimento populacional, aumentou em cerca de 10 milhões, passando de 40 milhões, em 1977, para 50 milhões em 1998. A combinação entre as flutuações macroeconômicas e o crescimento populacional fez com que o número de pobres chegasse a quase 64 milhões na crise de 1984 e a menos de 38 milhões em 1986.

Por fim, os autores concluem:

No final dos anos 80 registra-se uma aceleração no contingente da população pobre e, o período recente, após a implantação do Plano Real, cerca de 10 milhões de brasileiros deixou de ser pobres. Portanto, a magnitude da pobreza, mensurada tanto em termos do volume e da porcentagem da população como do hiato de renda, apresenta, na segunda metade da década de 90, a tendência de manutenção de um novo patamar, inferior ao observado desde o final dos anos 70. Isto indica, sem dúvida alguma, uma melhoria aparentemente estável no padrão da pobreza, mas este valor continua moralmente inaceitável para a entrada do Brasil no próximo século (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 125).

Neste sentido, a conjuntura, marcada por profunda desigualdade social, com grande número de pobres e miseráveis, demonstrava cabalmente a necessidade de intervenção social urgente dos dirigentes, não apenas com programas paliativos e transitórios, mas por meio de Políticas Públicas de Estado. Política Pública é a revelação da ação do Estado em determinado período histórico, estabelecida por um governo constituído por um conjunto de programas e projetos que, parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros), propõe para a sociedade como um todo (HOFLING, 2001, p.2), citado por Barros, Henriques e Mendonça (2000). Portanto, a proteção social no Brasil, que nasce no início dos anos de 1930 pela vinculação com o trabalho (IPEA, 2005), tem um dos seus momentos mais importantes com o lançamento em 2003 do Programa Bolsa Família.

A situação de intensa pobreza, que marcou os anos 80 e 90, começa a mudar ao longo dos anos 2000 e uma das ferramentas foi o PBF. Outros instrumentos importantes foram usados. Entre eles, uma política de garantia de crescimento do salário mínimo, entendida como uma das medidas mais importantes dos últimos 10 anos no Brasil.

Para Calixtre (2015, p. 1), a PNAD de 2014 mostrou que a realidade brasileira permanece em franco processo de mudança social, mesmo observando já turbulências na conjuntura econômica em 2014, mostradas pelo aumento da taxa de desemprego logo em setembro daquele ano. O padrão de desenvolvimento dos últimos anos – permitido pela combinação do avanço da política social (tantos as universais quanto as focalizadas) e ampliação com melhorias estruturais do mercado de trabalho (redução do desemprego com formalização e ganhos reais de salário puxados pela política de valorização do salário mínimo) – não cessa em 2014, tampouco retrocede. Sua base estruturante permanece, com o crescimento real da renda do trabalho e a diminuição de suas desigualdades, o aumento da escolaridade e das condições gerais de vida do brasileiro e a diminuição das brechas que separam negros de brancos, mulheres de homens, trabalhadores rurais de urbanos. A questão está sempre na intensidade das mudanças, que poderia ter sido maior, especialmente para o conjunto de melhorias ligadas à desigualdade, entendida em seus múltiplos aspectos. Não

obstante, o resultado de 2014 surpreende positivamente. Ao final do ciclo 2011-2014, não se observa a desconstrução do legado do ciclo 2003-2010, e sim um aprofundamento das mudanças sociais.

Nesse contexto, a sociedade, como um todo, terá duras lutas pela frente, no sentido de garantir a continuidade das Políticas Públicas para que o governo federal mantenha e amplie o Programa Bolsa Família.

Conforme Osório (2015, p. 5), no período 2004-2014, a distribuição de renda captada pela PNAD melhorou a cada ano: a média cresceu e a desigualdade diminuiu. A pobreza, medida por várias linhas, também caiu.

Ainda, de acordo com o citado autor, calculada a renda domiciliar per capita, para medir a desigualdade na sua distribuição é preciso escolher um indicador, como o popular índice de Gini.²⁶ A escolha de um indicador de desigualdade, contudo, não é neutra, pois os indicadores de desigualdade têm propriedades matemáticas que fazem com que uns sejam mais sensíveis a certas mudanças na distribuição de renda do que outros. Não são raras as situações em que um indicador de desigualdade aponta crescimento e outro avalia ter havido redução da desigualdade.

Aqui, junto com o Gini, são apresentadas três outras medidas de desigualdade da família de indicadores de entropia generalizada, $GE(x)$. Esta família de indicadores permite, mediante a escolha do parâmetro x , ter uma medida mais sensível à desigualdade marcada pela presença de rendas muito acima da média, ou uma mais sensível à desigualdade configurada pela presença de rendas muito abaixo da média. No caso, $GE(0,01)$, próximo do L de Theil, é um indicador mais sensível à presença de extremamente pobres, e $GE(1,01)$, próximo do T de Theil, é um indicador neutro, e $GE(2)$ sensível à presença de ricos.

Tanto o Gini quanto $GE(0,01)$ decrescem monotonicamente de 2004 a 2014, isto é, a cada ano o valor do indicador é menor do que no ano anterior. Contudo, para $GE(2)$, a desigualdade cresceu de 2008 para 2009, e, consideravelmente, de 2011 para 2012; $GE(1,01)$ também registrou um aumento da desigualdade de 2011 para 2012. Apesar disso, todos os indicadores apontam a queda da desigualdade de 2004 a 2014.

²⁶ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda (DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO, IPEA, 2014).

Quanto caiu a desigualdade de renda no período é uma questão cuja resposta também depende da escolha do indicador. Para o Gini, a queda foi de 9,7%, 1% ao ano. Para GE (0,01) a queda foi consideravelmente maior, 19,6%, 2,2% ao ano; para GE (1,01) 18,7%, 2% ao ano; e para GE (2) a queda foi de 21,4% em relação a 2004, 2,4% ao ano.

Tabela 1 – Indicadores de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita*.

Ano	Gini	GE(0,01)	GE(1,01)	GE(2)
2004	0,570	0,594	0,653	1,620
2005	0,567	0,586	0,648	1,542
2006	0,561	0,573	0,633	1,511
2007	0,554	0,555	0,609	1,394
2008	0,544	0,533	0,589	1,382
2009	0,540	0,526	0,583	1,455
2011	0,529	0,505	0,555	1,285
2012	0,526	0,496	0,574	1,986
2013	0,525	0,493	0,545	1,219
2014	0,515	0,478	0,531	1,274

Fonte: OSORIO, Rafael, 2015, Nota Técnica, nº 22.

Tabela 2 – Média da renda domiciliar *per capita*.

Ano	Em R\$/mês (junho, 2011)		Em US\$/dia (PPC, dezembro, 2011)	
	Média	Erro (I.C. 95%)	Média	Erro (I.C. 95%)
2004	R\$ 549,83	±11,43	US\$ 11,13	±0,23
2005	R\$ 582,71	±12,20	US\$ 11,80	±0,25
2006	R\$ 637,71	±13,43	US\$ 12,91	±0,27
2007	R\$ 655,30	±13,41	US\$ 13,27	±0,27
2008	R\$ 686,06	±13,12	US\$ 13,89	±0,27
2009	R\$ 705,32	±13,30	US\$ 14,28	±0,27
2011	R\$ 747,93	±13,28	US\$ 15,14	±0,27
2012	R\$ 806,86	±16,38	US\$ 16,33	±0,33
2013	R\$ 836,02	±15,33	US\$ 16,92	±0,31
2014	R\$ 861,23	±15,96	US\$ 17,44	±0,32

Fonte: OSORIO, Rafael, 2015, Nota Técnica, nº 22.

Segundo Osorio (2015) outro indicador importante é a média da renda domiciliar per capita. A preços de junho de 2011, a média passou de R\$ 549,83/mês em 2004 para R\$ 861,23/mês em 2014 (a deflação é feita pelo INPC). O crescimento real foi de 56,6%, 4,6% ao

ano. Levando os valores a preços de dezembro de 2011, pode-se usar o fator de Paridade do Poder de Compra para consumo privado, calculado pelo Banco Mundial, a fim de converter os valores de reais para dólares internacionais. Multiplicando o valor mensal obtido por 12, e dividindo por 365, tem-se que a renda média passou de US\$ 11,13/dia para US\$ 17,44/dia.

Para o mencionado autor, o aumento da renda média, conjugado à redução da desigualdade, favoreceu a redução da pobreza, constatável independentemente da linha de pobreza adotada. A linha de pobreza é o critério que delimita os pobres do restante da população. No Brasil, embora já existissem critérios de elegibilidade baseados em renda para acessar Políticas Públicas focalizadas, somente no lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, em junho de 2011, houve a definição de uma linha de pobreza extrema, R\$ 70/mês. Em junho de 2014, o Governo Federal reajustou o valor da linha de pobreza extrema do BSM para R\$ 77/mês. Como a inflação entre junho de 2011 e junho de 2014 foi superior a 10%, os R\$ 77 correspondem a R\$ 64,71 em junho de 2011.

Para Campello (2016, p. 128), em junho de 2011, o governo brasileiro lançava o Plano Brasil Sem Miséria, colocando ao Estado e à sociedade brasileira a missão de superar a extrema pobreza. O Plano criou, renovou, fortaleceu, e, sobretudo, integrou, de maneira intersetorial, um conjunto de iniciativas, desenvolvidas no governo Lula e também nos governos estaduais e municipais, almejando o fim da pobreza extrema no país.

Ainda segundo a mesma autora, as inovações presentes no Plano Brasil Sem Miséria, menos conhecidas que as ações de transferência de renda condicionada, são igualmente extraordinárias na forma como atuaram sobre as causas da pobreza e produziram resultados excepcionais. Organizado em torno de ações de garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva, o plano procurou agir sobre os determinantes da extrema pobreza de forma estrutural e multidimensional.

Seguindo as reflexões de Osorio (2015), outra linha de pobreza extrema amplamente empregada no monitoramento é a linha internacional de US\$ 1,25/dia, referida ao fator PPC de 2005, que foi usada no monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.²⁷ Esta linha equivalia a R\$ 79,13/mês, a preços de junho de 2011. Em 2015, o Banco Mundial atualizou a linha internacional de pobreza extrema de US\$ 1,90/dia, referida ao fator PPC de 2011; e lançou uma linha internacional de pobreza de US\$ 3,10/dia. As novas linhas

²⁷Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) surgem da Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados membros, no dia 8 de setembro de 2000. Acabar com a fome e a miséria; oferecer educação básica de qualidade para todos; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a Aids, a malária e outras doenças; garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; estabelecer parcerias para o desenvolvimento (ONU, 2000).

do Banco Mundial, com base no PPC 2011, têm probabilidade não negligenciável de serem adotadas para monitorar o progresso do mundo e dos países rumo aos recém-lançados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em valores de junho de 2011, correspondiam, respectivamente, a R\$ 93,85/mês e R\$ 153,13/mês.

Tabela 3 – Taxa de pobreza extrema segundo os critérios do Plano Brasil sem Miséria.

Ano	R\$ 70/mês (junho, 2011)		R\$ 77/mês (junho, 2014)	
	Taxa	Erro (I.C. 95%)	Taxa	Erro (I.C. 95%)
2004	7,38%	±0,37	6,70%	±0,35
2005	6,80%	±0,34	5,71%	±0,31
2006	5,61%	±0,29	4,79%	±0,27
2007	5,48%	±0,35	5,03%	±0,34
2008	4,60%	±0,26	4,07%	±0,25
2009	4,46%	±0,27	4,04%	±0,25
2011	4,13%	±0,22	3,80%	±0,21
2012	3,48%	±0,19	3,21%	±0,18
2013	3,79%	±0,20	3,53%	±0,20
2014	2,71%	±0,15	2,48%	±0,14

Fonte: OSORIO, Rafael, 2015, Nota Técnica, nº 22

Por fim, segundo Osorio (2015), como seria de se esperar, linhas de pobreza de valores mais baixos geram menores taxas de pobreza. Assim, a pobreza extrema, segundo a nova linha de R\$ 77/mês em junho de 2014, é menor do que aquela verificada na linha de R\$ 70/mês em junho de 2011 que, por sua vez, é menor que a verificada pela linha de US\$ 1,25/dia em dezembro de 2005, e esta, menor ainda do que a pobreza extrema indicada pela linha de US\$ 1,90/dia em dezembro de 2011. Não obstante, para todas essas linhas, a pobreza extrema decresceu, exceto de 2012 para 2013, quando houve pequeno crescimento dentro da margem de erro, portanto, não estatisticamente significativa. A queda na taxa de pobreza extrema de 2004 para 2014 varia de 63% a 68,5%, dependendo da linha, uma redução média em torno de 10% ao ano.

A taxa de pobreza para a linha de US\$ 3,10/dia apresenta tendência semelhante à das linhas de pobreza extrema. Para esta linha de pobreza, a queda é monotônica, ainda que no biênio 2011-2012 a queda tenha ficado dentro da margem de erro.²⁸

²⁸Todos os dados foram calculados a partir das PNADs (OSORIO, 2015).

Tabela 4 – Taxa de pobreza e pobreza extrema segundo critérios internacionais.

Ano	US\$ 1,25/dia (dez., 2005)		US\$ 1,90/dia (dez., 2011)		US\$ 3,10/dia (dez., 2011)	
	Taxa	Erro (I.C. 95%)	Taxa	Erro (I.C. 95%)	Taxa	Erro (I.C. 95%)
2004	9,37%	±0,43	12,35%	±0,47	24,95%	±0,56
2005	7,99%	±0,37	10,87%	±0,42	22,71%	±0,53
2006	6,76%	±0,32	8,88%	±0,35	19,42%	±0,47
2007	6,55%	±0,38	8,34%	±0,40	17,48%	±0,49
2008	5,36%	±0,30	7,01%	±0,33	15,39%	±0,43
2009	5,25%	±0,29	6,71%	±0,34	14,53%	±0,43
2011	4,74%	±0,23	5,73%	±0,26	12,07%	±0,35
2012	4,04%	±0,21	4,98%	±0,22	10,31%	±0,31
2013	4,30%	±0,21	5,16%	±0,23	10,01%	±0,32
2014	3,09%	±0,16	3,90%	±0,19	8,54%	±0,29

Fonte: OSORIO, Rafael, 2015, Nota Técnica, nº 22

2.1 A trajetória do Programa Bolsa Família

O PBF é um programa federal instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Foi regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 2004. É um programa de transferência direta de renda às famílias pobres (com renda mensal per capita de R\$ 85,01 a R\$ 170,00) e extremamente pobres (com renda mensal per capita de até R\$ 85,00). Criado em 2003, tem como finalidade promover o acesso das famílias aos direitos sociais básicos e romper com o ciclo intergeracional da pobreza (BRASIL 2016).

Para uma maior visualização do que seja o PBF e da extensão do programa, importante se faz conhecer um pouco do município brasileiro que foi o primeiro a receber o benefício ainda em 2003. O documentário: Libertar – Relatos de Guaribanas do Bolsa Família, de três estudantes de jornalismo da ESPM-SP, conta a história de 5 mulheres da cidade de Guaribas, no Piauí. Pesquisas realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social mostram que o repasse feito em nome da mulher garante maior autonomia, liberdade e poder de escolha dentro de seus lares. O documentário traz informações importantes: Guaribas situa-se a 648 km de Teresina, com 4.478 habitantes. O município já ficou cerca de três anos sem chuva, em 2003, ano da chegada do PBF. Guaribas tinha o segundo menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, com 0,214. A República Democrática do Congo, país africano, tinha em 2015, o menor IDH do mundo, 0,304. Em 2010, Guaribas aumentou o índice para 0,508. Em janeiro de 2016 a cidade oferecia 18 empregos formais. Lá

68% da titularidade do cartão Bolsa Família são da figura feminina. No segundo bimestre de 2015, a frequência escolar entre crianças de 6 a 15 anos foi de 98,7%. Entre os jovens de 16 e 17 anos, o número chegou a 96,7% (Documentário: Libertar – Relatos de Guaribanas do Bolsa Família, 2016).

Conforme defendem Paiva, Falcão e Bartholo (2013), no contexto latino-americano, o Brasil não deve ser considerado um país atrasado na implementação de seu sistema de proteção social. Com efeito, a Lei Eloy Chaves, que marca a criação do sistema previdenciário no Brasil, data de 1923 – e, portanto, completou 90 anos em 2013, sendo um dos mais antigos e consolidados da região.

Neste sentido, ainda afirmam os autores:

Entretanto, a origem do sistema – de natureza fundamentalmente contributiva – marcou profundamente a história da proteção social brasileira. Apesar da criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural – FAPTR (posteriormente Funrural), na primeira metade da década de 1960, as fontes de financiamento que permitiram sua operacionalização surgiram apenas na primeira metade da década de 1970. Foi também apenas nesta década que surgiram os primeiros benefícios assistenciais voltados para idosos e deficientes em situação de pobreza (Beltrão et al., 2000; Brumer, 2002). Desta maneira, durante um longo período, o sistema de proteção social permaneceu estruturado sobre uma vertente essencialmente contributiva, com pequena participação de benefícios de natureza semi ou não contributiva – traço, de resto, marcante em praticamente todos os sistemas de proteção social latino-americanos (PAIVA, FALCÃO e BARTHOLO, 2013 p. 27).

Nesse sentido, segundo os referidos autores, para uma melhor compreensão dos caminhos da assistência social brasileira, podemos perceber que o advento da Constituição de 1988 deu um substantivo impulso ao desenvolvimento dos benefícios semicontributivos voltados para os trabalhadores rurais e dos benefícios assistenciais voltados para idosos e deficientes, seja em termos de alcance, seja de valores transferidos. Com a consolidação do sistema previdenciário e assistencial então estabelecido, chegou-se a uma cobertura quase universal da população idosa (Van Ginneken, 2007), fato raro em países em desenvolvimento. De fato, desde o início dos anos 1990, quando os efeitos da Constituição de 1988 se fizeram sentir, o percentual de pessoas com 60 anos de idade ou mais que recebiam um benefício previdenciário ou assistencial superou os 80%, alcançando cerca de 85% entre aqueles com 65 anos de idade ou mais.

Todavia, observam Paiva, Falcão e Bartholo (2013) mesmo com toda a evolução ocorrida no final dos anos 1980 e início dos 1990, a concessão de benefícios assistenciais ainda estava ancorada em um modelo próximo do estabelecido na década de 1970. Em outras palavras, admitia-se um regime contributivo diferenciado para os trabalhadores rurais – de

resto, regra em grande parte dos regimes previdenciários no mundo (Schwarzer, 2000). Também era socialmente aceitável que pessoas sem capacidade produtiva (idosos e deficientes) pudessem contar com alguma forma de proteção social. Embora a Constituição definisse a proteção à família, à infância e à adolescência entre os objetivos da Assistência Social. No que tange à segurança de renda, o sistema de proteção social vigente até a primeira metade da década de 1990 deixava sem cobertura a população pobre em idade ativa, com capacidade produtiva, e, especialmente, as crianças. Isso explicava o fato de as taxas de pobreza e extrema pobreza da população mais jovem (notadamente crianças até 15 anos de idade) serem, na prática, o dobro da média nacional, mostrando que este grupo era o mais vulnerável do ponto de vista social.

Neste sentido, para os aludidos autores:

Os programas de transferência condicionada de renda – que emergiram primeiramente em nível local, em seguida em nível nacional e que foram consolidados no Bolsa Família – voltaram-se especificamente para a população pobre, com um definitivo viés pró-criança. O nível dos benefícios pagos deixava clara a natureza complementar – e não substitutiva – da transferência de renda, o que, praticamente, supunha algum tipo de capacidade produtiva. Pode-se dizer assim, que o Bolsa Família – talvez ainda mais que os benefícios semi e não contributivos que emergiram ainda durante os anos 1970 e que foram significativamente expandidos no início dos anos 1990 – representou uma ruptura com a trajetória do sistema de proteção social brasileiro criado nos anos 1920, fundamentalmente voltado para a concessão de benefícios (preferencialmente pela via contributiva) para aqueles que perderam a capacidade produtiva. Do ponto de vista do surgimento do Programa Bolsa Família, assim, os dois fatos marcantes parecem ser a ruptura com a trajetória da proteção social brasileira, por um lado, e o fato de ser resultado da unificação de diversos programas de transferência de renda já existentes²⁹ (PAIVA, FALCÃO e BARTHOLO, 2013 p. 27).

Segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013), o período de 2003 a 2004 marca o período inicial do programa, com incrementos de cobertura baseados na migração das famílias já beneficiárias e nas primeiras concessões de benefícios para famílias que ainda não recebiam transferência de renda. O período também foi marcado pelas fragilidades iniciais da construção do CadÚnico, base para a qual foram migrados outros registros que davam suporte aos programas remanescentes, especialmente o Bolsa Escola, apesar de não contemplarem o conjunto de informações requeridas pelo CadÚnico.

²⁹ O Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à educação (Bolsa Escola), foi criado pela Medida Provisória (MP) nº 2.140-1, de 14 de março de 2001, originada da MP nº 2.140, de 13 de fevereiro de 2001, e convertida na Lei nº 10.219, de 11 de abril do mesmo ano. O Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à saúde (Bolsa Alimentação), foi criado pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, originada da MP nº 2.206, de 10 de agosto de 2001. O Auxílio-gás foi criado pela Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, regulamentada pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. (PAIVA, FALCÃO e BARTHOLO, 2013 p. 28)

Para Colin, Pereira e Gonelli (2013, p. 47) a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal foram, sem dúvida, conquistas importantes para a proteção social brasileira na última década. Nesse percurso, com base na concepção de que o enfrentamento da situação de pobreza e das desigualdades sociais exige atenções voltadas às vulnerabilidades e riscos sociais, a ampliação do acesso à transferência de renda e benefícios foi acompanhada de investimentos que asseguraram a instalação de uma rede de serviços voltada para a oferta de proteção social e de garantia de direitos socioassistenciais.

Nesse contexto, as autoras mencionadas afirmam:

O ano de 2004 constitui um marco na trajetória de construção do novo modelo de proteção social brasileiro, com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a instituição do PBF e a aprovação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Cria-se o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), que é reconhecido como responsável pelo acompanhamento às famílias no âmbito da proteção social básica do Suas, prioritariamente às famílias beneficiárias do PBF e do BPC. Em 2005, com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas), regulamenta-se o Suas dando-se início a uma nova sistemática de gestão e de financiamento público, com repasses continuados e transferências regulares e automáticas operacionalizadas diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos Fundos de Assistência Social dos municípios, Distrito Federal e estados. Estavam, então, lançadas as bases estruturantes para a implementação, no Brasil, de um sistema público, democrático e participativo, com descentralização político-administrativa, primazia da responsabilidade do Estado e parceria com a sociedade civil, por intermédio da participação nos conselhos e das ofertas pelas entidades de assistência social (COLIN, PEREIRA e GONELLI, 2013, p. 49).

Segundo as mesmas autoras, o período de 2005 a 2006, foi marcado pela institucionalização do papel dos entes federados na gestão do programa, com a assinatura de termos de adesão por todos os municípios brasileiros e a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), instrumento que mensura a gestão do município associado e que se refere à transferência mensal de recursos financeiros para apoio à gestão por meio aperfeiçoamentos ocorridos no CadÚnico (com o necessário apoio dos municípios e estados), pela edição de um conjunto de normas sobre a concessão e pagamento de benefícios e ao acompanhamento de condicionalidades (em articulação com o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde), e pela remodelagem implementação do acompanhamento de condicionalidades. Foi também um período de significativa expansão do número de famílias atendidas pelo programa, possibilitada não só pela existência de uma ampla rede de

pagamentos, operada pela Caixa Econômica Federal, mas também pela evolução na qualidade e cobertura do CadÚnico.

Sendo assim, com a articulação entre o MDS e os municípios, o percentual de cadastros válidos³⁰ no CadÚnico saltou de 31% para 92% entre março de 2005 e outubro de 2006 (Brasil, 2006). Por sua vez, em meados de 2006, o programa atingiu sua meta inicial de atendimento, de cerca de 11 milhões de famílias beneficiárias.

Nesse contexto, afirmam os autores supracitados, no biênio seguinte, foram adotadas mudanças no desenho do programa – como a adoção da regra de permanência (que prevê a possibilidade de variação da renda familiar per capita acima do critério de elegibilidade, dentro de um período de dois anos) e a criação do benefício variável, vinculado ao adolescente (BVJ), pago às famílias com membros de idade entre 16 e 17 anos. Data também desse período, o início dos procedimentos periódicos de averiguação de inconsistências cadastrais com base em cruzamentos do CadÚnico com outros registros administrativos do governo federal.

Para as pesquisadoras Colin, Pereira e Gonelli (2013, p. 50), em 2005, a integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) com o PBF foi um marco nesse processo, possibilitando um resultado bastante significativo sob duas perspectivas: concentrar a transferência de renda no PBF e clarificar as especificidades e competências do Suas, fortalecendo, no que diz respeito ao enfrentamento do trabalho infantil, sua função de identificação destas situações, seguida de encaminhamentos necessários para inserção no CadÚnico, oferta do acompanhamento familiar e inclusão das crianças/adolescentes no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Na mesma linha, em 2008, foi extinto o Programa Agente Jovem e a Bolsa Agente Jovem, operacionalizada pelo FNAS, e efetivada a criação do Projovem Adolescente e do Benefício Variável Jovem (BVJ) no PBF.

Segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013), de 2009 a 2010, o programa adotou uma nova perspectiva para elaboração de suas estimativas de atendimento baseada, sobretudo, na percepção de que a renda dos segmentos mais pobres da população era não apenas baixa, mas, além disso, volátil (Soares, 2009). O argumento era o de que a quantidade de pessoas ou famílias que, ao longo de um determinado período, experimentariam situação de pobreza ou extrema pobreza seria maior que a quantidade de pessoas ou famílias que eram encontradas nestas situações em um momento específico de tempo. A partir dessa perspectiva, as estimativas de atendimento do programa deveriam ser ampliadas naturalmente. Além disso,

³⁰ São chamados válidos os cadastros que apresentam todos os campos obrigatórios preenchidos, para todos os componentes da família (PAIVA, FALCÃO e BARTHOLO, 2013 p. 28).

foi utilizada a metodologia dos mapas de pobreza do Banco Mundial para tentar aprimorar as estimativas municipais, até então, baseadas nos dados do Censo 2000 (IBGE, 2009). Com isso, a estimativa de atendimento alcançou praticamente 13 milhões de famílias.

Nesse sentido, continuam os autores, no biênio 2009-2010, também teve início o procedimento de revisão cadastral das famílias beneficiárias cujo cadastro estava sem atualização há mais de dois anos. Outros avanços institucionais foram alcançados, como a aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Benefícios e Serviços no Âmbito do SUAS, pela Comissão Inter gestores Tripartite da Assistência Social, que definiu a prioridade do acompanhamento familiar para famílias do Bolsa Família em situação de descumprimento de condicionalidades pela rede de assistência social.

Ao final de 2010, o Programa Bolsa Família já havia alcançado praticamente 13 milhões de famílias; tinha uma excelente focalização nos mais pobres, que não apenas permanecia melhorando ao longo do tempo (apesar da forte expansão do número de beneficiários), sendo compatível com a alcançada por outros bons programas de transferência de renda, focalizados ao redor do mundo; era custo-efetivo na redução da extrema pobreza e da desigualdade de rendimentos; confirmava seus impactos sobre indicadores educacionais de crianças e adolescentes, por meio de uma série de estudos, baseados em diferentes metodologias e bases de dados; e havia afastado os maiores temores relacionados ao seu desenho (como o desincentivo à participação no mercado de trabalho ou o aumento da fecundidade entre as beneficiárias).

Sendo assim, do ponto de vista da gestão, restava (e, em larga medida, ainda resta) um importante esforço de melhoria operacional. Este esforço poderia, entretanto, ser realizado ao longo de anos, sem que nenhuma importante mudança em seu desenho fosse feita. Em outras palavras, os diversos estudos realizados até o final de 2010 deixaram o programa em situação relativamente confortável. Tal situação certamente abriria espaço para seu aperfeiçoamento operacional, mas poderia levar ao enrijecimento do seu desenho. Um aspecto, entretanto, teria relevância crucial para o futuro imediato: a capacidade do programa de alcançar os mais pobres e seu nível de despesa relativamente baixo (apenas 0,4% do PIB, em 2010) faziam com que o Bolsa Família permanecesse um instrumento com potencial ainda inexplorado para reduzir a extrema pobreza. (IPEA, 2016).

Nesse sentido Campello (2016, p. 123) destaca que é importante observar um período mais largo para avaliar a trajetória recente de queda da pobreza e redução da desigualdade, pois é comum serem levantados argumentos de que a redução já vinha acontecendo desde o governo Fernando Henrique Cardoso. Não é verdade. Depois de uma

redução da pobreza e extrema pobreza com o Plano Real, no fim do governo Itamar Franco, temos uma estabilização completa dos níveis de pobreza. Durante oito anos não houve qualquer impacto, até porque não existia nenhuma ação relevante do governo Fernando Henrique Cardoso voltada à pobreza. É comum também que se argumente que os programas de transferência de renda começaram com Fernando Henrique Cardoso. Mas, na verdade, tanto o Bolsa Escola quanto o Bolsa Alimentação e o Vale Gás foram criados em 2001,³¹ as vésperas da eleição. Em função dos reduzidos valores, do limitado público beneficiado e também pelo curto espaço de tempo de implantação, esses programas não tiveram impacto algum sobre os indicadores de pobreza no Brasil.

Ainda segundo a referida autora, o que buscamos comprovar é que as políticas de combate à pobreza no Brasil - por terem largo espectro no conceito de direitos e de rede de proteção social, indo da valorização do salário mínimo e do trabalho formal às políticas de transferência de renda condicionada, e à oferta de bens e serviços, e tendo uma governança/gestão integrada e organizada - permitiram a continuidade da redução da pobreza, mesmo em ambiente de crise mundial. Neste sentido, é interessante constatar os diferentes impactos da crise financeira da América Latina no período recente.

Nesse contexto, assevera Campello (2016, p. 125), conforme o Panorama Social da América Latina,³² entre 2013 e 2014, o número de pobres na região aumentou em torno de 2 milhões, mas esta variação foi resultado, por um lado, de um aumento de aproximadamente 7 milhões de pessoas pobres, principalmente em países como Guatemala, México e Venezuela, e da redução de 5 milhões, observada, sobretudo no Brasil, na Colômbia e no Equador. Vale notar que enquanto a pobreza na América Latina cresceu em 2 milhões, no Brasil a queda foi de 3,5 milhões.

A partir de 2003 duas grandes mudanças marcaram a administração pública federal, conforme Campello (2016), a primeira foi o estabelecimento de Políticas Públicas específicas para a população de baixa renda. Políticas que foram desenhadas a partir de diagnósticos sobre os determinantes da pobreza e que buscavam enfrentá-los. Entre elas, destaca-se o Bolsa Família, mas seria possível também listar muitas outras como o Programa de Cisternas ou o Luz para Todos. Também merece destaque a construção da rede de proteção social aos mais vulneráveis, sustentada na consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ao longo do governo Lula, foram criados sete mil Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e dois mil Centros Especializados em Assistência Social

³¹ CF. Paiva, Falcão e Bartholo, 2013 (CAMPELLO, 2016).

³² Cf. CEPAL, 2015 (CAMPELLO, 2016).

(CREAS), na sua grande maioria localizados nas periferias ou em locais de grande afluxo da população de baixa renda, tendo como função prestar serviços de assistência social, organizar o Cadastro Único e garantir referência e contra referência para serviços de saúde, educação, defesa de direitos, entre outros.

Único, e com um conjunto variado de benefícios, o Bolsa Família atua no alívio das necessidades materiais imediatas, transferindo renda de acordo com as diferentes características de cada família. Mais que isso, no entendimento de que a pobreza não reflete apenas a privação do acesso à renda monetária, o Bolsa Família apoia o desenvolvimento das capacidades de seus beneficiários, por meio do reforço ao acesso a serviços de saúde, educação e assistência social, bem como da articulação com um conjunto amplo de programas sociais (BRASIL, 2016).

2.2 CadÚnico: instrumento de unificação das políticas sociais

A relação entre o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e o Bolsa Família é, previsivelmente, simbiótica. O CadÚnico registra informações de famílias com renda familiar per capita de até meio salário mínimo e, portanto, abrange um público significativamente maior que aquele do programa.³³ O Cadastro deve, por princípio, ser o registro administrativo no qual se baseia uma gama de políticas sociais e, neste sentido, pode e deve ser entendido como algo maior do que o Bolsa Família. Ao mesmo tempo, entretanto, sabe-se que o esforço para a construção de um registro administrativo do porte do CadÚnico só seria viabilizado se houvesse um forte programa usuário. Esse programa foi o Bolsa Família (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 25).

Para os estes autores, a unificação dos registros e procedimentos administrativos dos programas de transferência de renda remanescentes fortaleceu o CadÚnico. Trouxe, todavia, desafios consideráveis. Primeiramente, o desafio foi unificar os registros então existentes ao CadÚnico, especialmente os do Cadastro do Bolsa Escola (CadBES). Como as informações coletadas pelo CadBES não cobriam aquelas requeridas pelo CadÚnico, houve um grande esforço no sentido de mobilizar os municípios para qualificar as informações cadastrais, mencionado na seção anterior.

³³ Conforme legislação do CadÚnico (Decreto n. 6.135/2007), também podem ser cadastradas famílias com renda mensal superior a meio salário per capita, ou a três salários mínimos no total, desde que sua inclusão no CadÚnico esteja vinculada à implementação ou ao acompanhamento de programas sociais desenvolvidos nos três níveis da Federação (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

Em 2007, o decreto do CadÚnico foi aperfeiçoado (Decreto n. 6.135), definindo com maior clareza os objetivos, os processos, os instrumentos, a operacionalização e as competências dos entes federados. Sua consolidação como registro das famílias brasileiras de baixa renda fez com que o Cadastro passasse a ser utilizado por um crescente número de programas e ações sociais. Carteira do idoso; Programa Brasil Alfabetizado; isenção da taxa de concursos públicos; Programa Próximo Passo; Programa de Cisternas; Minha Casa, Minha Vida; Tarifa Social de Energia Elétrica; são alguns dos programas e ações que começaram a utilizar as informações do CadÚnico para orientar seus procedimentos e alcançar seu público.

Segundo os autores, hoje, o CadÚnico conta com o registro de 25 milhões de famílias, 23 milhões com renda declarada de até meio salário mínimo per capita. São beneficiárias do Bolsa Família 13,8 milhões de famílias.

2.3 Condicionalidades do Programa Bolsa Família: saúde

A ruptura do ciclo intergeracional da pobreza é esperada por meio das condicionalidades que reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação que potencialmente propiciam o combate à pobreza futura, por meio do investimento no desenvolvimento de capital humano (BRASIL, 2012).

Para Medeiros, Britto e Soares (2007, p. 12), uma das propaladas inovações do Programa Bolsa Família, assim como de seus antecessores Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, diz respeito a um desenho que se propõe a aliar dois objetivos centrais: a diminuição da pobreza no curto prazo, por meio das transferências de renda, e o combate a sua transmissão intergeracional, por meio de condicionalidades voltadas para incentivar as famílias a realizarem investimentos em capital humano. Adicionalmente, a exigência de condicionalidades, também chamadas de contrapartidas ou corresponsabilidades das famílias, tem como objetivo incentivar a demanda por serviços sociais como saúde e educação e ampliar o acesso da população mais pobre a direitos sociais básicos, incentivando expansões e melhorias na oferta desses serviços.

As condicionalidades definidas para o PBF compõem um conjunto de ações nas áreas de saúde, educação e assistência social. Assim, as famílias beneficiárias do programa devem assumir e cumprir estes compromissos para continuar recebendo o benefício, e o poder público se responsabiliza pela oferta dos serviços públicos.

As condicionalidades em educação, saúde e assistência social dão ao programa um caráter intersetorial e exigem articulação estreita entre diferentes ministérios, secretarias

de Estado e secretarias municipais (IPEA, 2010). Embora integrados ao processo como um todo, o acompanhamento da frequência escolar fica sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), enquanto o acompanhamento da agenda de saúde fica a cargo do Ministério da Saúde (MS).

Na área da Saúde, as condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias que tenham em sua composição crianças menores de sete anos e/ou gestantes. As atribuições do Ministério da Saúde (MS), compartilhadas com as esferas estaduais e municipais do Sistema Único de Saúde (SUS), são a oferta dos serviços para acompanhamento da vacinação e da vigilância nutricional de crianças menores de sete anos, bem como a assistência ao pré-natal de gestantes e ao puerpério (Brasil, 2004). Ressalta-se que, apesar das condicionalidades de saúde, dirigem-se a indivíduos (crianças menores de sete anos e gestantes). O foco é na família e, por este motivo, as ações devem ser direcionadas para todo o grupo familiar e não para cada um de seus integrantes de forma isolada (IPEA, 2010).

A gestão do PBF na saúde segue a lógica organizativa do SUS e, assim, é descentralizada e compartilhada por União, Estados, Distrito Federal e municípios. De forma a reforçar o compromisso dos gestores do SUS com esta agenda, alguns indicadores relacionados ao acompanhamento das condicionalidades foram incluídos nos instrumentos de gestão do SUS. Vale destacar o Pacto pela Saúde, que se constitui em um conjunto de indicadores de saúde pactuados entre gestores para o alcance de metas e objetivos baseados em prioridades da rede de atenção à saúde. No rol de indicadores para o fortalecimento da atenção básica, está previsto o acompanhamento na saúde das famílias beneficiárias do PBF (BRASIL, 2011).

Segundo Magalhães Júnior, Jaime e Lima (2013, p. 96), seguindo a mesma lógica, e como elemento de governança mais robusto, o Contrato Organizativo de Ação Pública do SUS (COAP), compromisso entre gestores para organizar de maneira compartilhada as ações e os serviços na área de saúde, traz o acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF como uma das prioridades da diretriz³⁴, de garantia do acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, mediante aprimoramento da política de atenção básica e da atenção especializada (Brasil, 2011). Internamente, no planejamento estratégico do Ministério da Saúde, a agenda do acompanhamento das condicionalidades de saúde ganha destaque, na medida em que consta

³⁴ . Cf. <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br>>. (MAGALHÃES JÚNIOR; JAIME; LIMA, 2013, p. 96).

no conjunto de resultados a serem alcançados no objetivo estratégico 16, cuja finalidade é “contribuir para erradicar a extrema pobreza no país”.

O Plano Nacional de Saúde 2012-2015 destaca os fatores socioeconômicos, culturais, condições de vida e trabalho como condicionantes da saúde da população. Além de reforçar o papel do SUS na redução das desigualdades sociais, tem como objetivo aperfeiçoar o SUS para que a população tenha acesso integral às ações e serviços de qualidade, de forma oportuna, contribuindo, assim, para a melhoria das condições de saúde, para a redução das iniquidades e para a promoção da qualidade de vida dos brasileiros (Brasil, 2011).

Nesse sentido, aqueles supracitados autores afirmam:

Para todos os indicadores monitorados, o governo federal pactuou uma meta nacional de 73% de acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF, com destaque para a regionalização das metas entre estados e municípios. Vale ressaltar que o ciclo de acompanhamento das condicionalidades de saúde é semestral e, a cada período, são divulgadas aos municípios as listas das famílias com perfil saúde (aquelas constituídas por crianças menores de 7 anos e mulheres para a identificação das gestantes). O registro das condicionalidades da saúde das famílias beneficiárias do PBF é realizado por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na saúde. Os dados transmitidos pelos municípios são consolidados pelo MS e encaminhados periodicamente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), gestor federal do programa (MAGALHÃES JÚNIOR; JAIME; LIMA, 2013, p. 96).

Por fim, continuam os autores, desde a primeira vigência de acompanhamento das condicionalidades do PBF pela saúde, em 2005, até a segunda vigência, em 2012, o número de famílias a serem acompanhadas pela Saúde passou de 5,5 milhões para, aproximadamente, 11,8 milhões. No final de 2012, foram acompanhadas pelos profissionais da atenção básica do SUS aproximadamente 8,6 milhões de famílias, sendo nestas monitoradas 5,1 milhões de crianças e 165 mil gestantes.

2.4 Condicionalidades do Programa Bolsa Família: educação

Para Cireno, Silva e Proença (2013), em relação ao campo da educação, a literatura tem mostrado que os programas de transferência condicionada aumentam significativamente a probabilidade de que crianças pobres estejam matriculadas e, efetivamente, frequentem a escola. O Banco Mundial (2011) faz uma meta-análise dos efeitos dos programas de assistência social nestes indicadores e mostra que, no caso dos programas de transferência monetária condicionada, encontram-se resultados positivos em todos os casos. Segundo os referidos autores, citando diversos pesquisadores, o grau e a magnitude

deste efeito variam entre países. Por exemplo, Skoufias (2005) demonstrou que o Programa Oportunidades levou a um aumento de 10% da frequência escolar entre crianças pobres no México, Attanasio et al. (2006) e Attanasio, Fitzsimmons, e Gómez (2005) demonstraram que o programa da Colômbia esteve associado a um aumento da matrícula escolar de 2,1 e 5,6 pontos percentuais (p. p.) entre crianças de 8-13 e 14-17 anos de idade. Fiszbein et al. (2009) obtiveram resultados semelhantes para os casos do Camboja, Chile, Equador, Nicarágua e Paquistão. No Brasil, em pesquisa desenvolvida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) (2009; 2010), constata-se que o PBF elevou a matrícula dos beneficiários entre 1,8 e 4,0 p. p. (dependendo da abordagem estatística utilizada). Na mesma linha, Fahel, França e Moraes (2011) encontram uma diferença na proporção de matriculados de 2,1% a 2,6% em favor dos beneficiários em Minas Gerais. Estes estudos sugerem, ainda, que o efeito marginal dos programas na matrícula e frequência escolar são maiores na escola secundária do que na escola primária. Neles, os autores explicam este baixo resultado pelo fato de muitos países terem um alto nível de cobertura da escola primária, o que limita o efeito marginal do programa. Os efeitos destes programas na reprovação e abandono escolar são menos consensuais. Um estudo conduzido no México sugere que o programa aumenta a probabilidade de reprovação num subgrupo de estudantes. Entretanto, Skoufias (2005) afirma que este resultado pode, possivelmente, ter ocorrido devido a uma especificidade no desenho do programa, a saber, da interrupção do benefício no terceiro ano da escola secundária. No caso do Brasil, o trabalho de Oliveira e Soares (2013) demonstra que o PBF contribui para a uma redução na probabilidade de repetência³⁵.

Para Medeiros, Britto e Soares (2007, p. 13) recente avaliação de impacto³⁶ traz alguns resultados preliminares sobre os efeitos do Bolsa Família na educação. Os resultados observados indicam que as crianças atendidas pelo programa têm menor probabilidade de faltar um dia de aula por mês em comparação com crianças em domicílios similares que não recebem o benefício. Ademais, a probabilidade de as crianças beneficiárias abandonarem a escola também é menor. Entretanto, os efeitos observados sobre a educação podem estar sendo os mesmos de um programa sem condicionalidade, pois há indicações de que, mesmo na ausência de contrapartidas, programas de transferência de renda têm efeitos positivos sobre

³⁵ Sobre a redução da probabilidade de repetência ver: BOLSA FAMÍLIA E REPETÊNCIA: RESULTADOS A PARTIR DO CADÚNICO, PROJETO FREQUÊNCIA E CENSO ESCOLAR. Luís Felipe Batista de Oliveira. Sergei S. D. Soares (IPEA, 2013, p. 285-295).

³⁶ Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar). Projeto de avaliação do impacto do programa Bolsa Família — relatório analítico final. 2006 (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 13).

a escolaridade das crianças. Carvalho³⁷ mostra que a aposentadoria rural não contributiva, ao incrementar a renda dos idosos, teve um efeito positivo sobre a matrícula das crianças do domicílio, particularmente de meninas entre 12 e 14 anos. Para estas, a taxa de não matrícula caiu em 20%. Com base em dados da PNAD, Reis e Camargo³⁸ estimaram que um importante efeito relacionado a aposentadorias e pensões não condicionadas a contrapartidas é aumentar a probabilidade de frequência à escola dos jovens.

Nesse sentido, considerando que um dos objetivos do PBF é o de contribuir para o rompimento da transmissão intergeracional da pobreza no Brasil, é preciso reconhecer que a educação constitui-se, também, em uma relevante estratégia para alcançar esse objetivo. Os estudos realizados sobre o acesso e a permanência dos estudantes na escola vêm demonstrando que a desigualdade social e econômica tem dificultado a universalização da educação básica. Para Craveiro e Ximenes (2013) citando o especialista em educação Carlos Roberto Jamil Cury (2002, p.179),

[...] essa desigualdade, hoje medida por vários instrumentos de análise (como o índice de desenvolvimento humano IDH), faz com que haja problemas na escola – que não são da escola. Por isso, não é desprezível o impacto desta situação fática sobre o conjunto do sistema educacional em matéria de acesso, permanência e sucesso. É de se perguntar se é possível desconsiderar a desigualdade socioeconômica como uma geradora remota das dificuldades próximas que afetam o desempenho intraescolar dos alunos (CRAVEIRO e XIMENES, 2013, p. 110).

Os referidos autores, debatendo sobre o tema e chamando a atenção para a importância da educação na quebra do ciclo geracional da pobreza, afirmam:

Outra constatação, ao longo das décadas, é que as famílias que se encontram em circunstâncias de pobreza e extrema pobreza têm apresentado maiores dificuldades para que suas crianças, adolescentes e jovens tenham acesso à escola e nela permaneçam até a conclusão da educação básica. Isto ocorre, muitas vezes, em razão da inserção, de modo precoce, no mercado de trabalho formal ou informal, bem como da incompreensão da família sobre a importância da educação e da escolarização. O insucesso na trajetória escolar pode acarretar também menor acesso a direitos básicos, acabando por reproduzir o ciclo de pobreza da geração anterior. A educação exerce, certamente, papel fundamental no rompimento deste ciclo à medida que consegue assegurar aos sujeitos de direitos uma educação de qualidade social com aprendizagens significativas. Para a conquista desta qualidade socialmente referenciada, a assiduidade nas atividades escolares é condição fundamental. Atualmente, o acompanhamento da frequência escolar se dá entre os estudantes de 6 a 17 anos de idade beneficiários de famílias do PBF. Trata-se de uma ação que envolve a coleta, o processamento e o acompanhamento bimestral da

³⁷Cf. CARVALHO FILHO, I. E. Household income as a determinant of child labor and school enrollment in Brazil: Evidence from a social security reform. 2001 (mimeo) (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 13).

³⁸Cf. REIS, M. C., CAMARGO, J. M. “Rendimentos domiciliares com aposentadorias e pensões e as decisões dos jovens quanto à educação e à participação na força de trabalho”. Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n.1.262).(MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 13).

frequência escolar, agregando a atuação articulada entre o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), bem como a participação efetiva de todas as Unidades da Federação e municípios brasileiros (CRAVEIRO; XIMENES, 2013. p. 110).

Portanto, ainda segundo mesmos os autores, a rede nacional do acompanhamento da frequência escolar inclui os 5.570 municípios brasileiros, com a participação aproximada de 30 mil operadores do Sistema Presença (MEC). Em cerca de 170 mil escolas existem pelos menos um beneficiário estudante do programa. Neste processo, foram mobilizadas mais de um milhão de pessoas que trabalham para coletar e acompanhar as informações individualizadas de mais de 17 milhões de estudantes, o que representa um terço das matrículas nos sistemas públicos de educação. Isto representa uma gigantesca iniciativa de acesso universalizante e de permanência com sucesso destes estudantes na escola. Estes dados têm apontado para a necessidade de formulação de alternativas pedagógicas no que se refere à educação. Neste sentido, o diálogo entre o MEC, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), e o MDS, pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), é fortalecido, porque se busca a construção de um pacto entre sistemas, famílias, sociedade, comunidade escolar, instituições de ensino e pesquisa, para aprimorar a política, a gestão e a regulação do Programa Bolsa Família.

Para os mencionados autores, as ações do Programa de Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade – Condicionalidade do Programa Bolsa Família têm a escolarização como importante estratégia de superação da situação de vulnerabilidade social. Assim, é neste sentido que compete à Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania do MEC, por meio de sua Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar (CGAIE): i) acompanhar, em parceria com os sistemas de ensino, a condicionalidade em educação de estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família; ii) propor políticas educacionais intersetoriais de inclusão escolar de crianças, adolescentes e jovens em situações de vulnerabilidade.

Ainda segundo os autores,

O acompanhamento da frequência escolar do PBF é realizado bimestralmente, em parceria com os entes federados, representados pelas áreas de educação de estados, municípios e Distrito Federal, em cinco períodos ao longo do ano, quais sejam: fevereiro/março, abril/maio, junho/julho, agosto/setembro e outubro/novembro. Nestes períodos, os operadores municipais do programa, sob a orientação da Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar do MEC e das coordenações estaduais do Programa Bolsa Família, consultam as escolas para levantar informações relativas ao cumprimento (ou não) da frequência escolar mínima exigida pelo PBF a seus beneficiários. No caso de descumprimento (não

frequência ou baixa frequência), é necessário registrar o motivo indicativo, para que ações complementares sejam planejadas com a finalidade de enfrentamento e superação destes motivos, com vistas à melhoria da qualidade da educação das populações em situação de risco e de vulnerabilidade social. Estes registros são efetivados diretamente pelas unidades escolares (CRAVEIRO; XIMENES, 2013, p. 113).

Para Medeiros, Britto e Soares (2015), se as condicionalidades de saúde e educação já são algo que os pais devem fazer com ou sem o benefício, por que elas são tão importantes no debate? Talvez porque a discussão sobre a necessidade das condicionalidades também tenha como pano de fundo questões políticas e juízos de valor. As condicionalidades em parte atendem às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do Estado — especialmente os pobres — sem prestar alguma contrapartida direta. As condicionalidades seriam algo equivalente ao “suor do trabalho”. Sem essa simbologia, o programa correria o risco de perder apoio na sociedade. Essa característica não é uma idiossincrasia do Bolsa Família, pois aparece também em vários programas implementados em outros países. A existência de programas de transferência condicionada de renda tem que ser negociada a partir da imposição de condicionalidades de educação e saúde e, em alguns casos, de contrapartidas de trabalho, independentemente de avaliações objetivas da relação entre custo e benefício dessas ações. A discussão sobre a transformação do Bolsa Família em um programa sem condicionalidades ou sua manutenção no desenho atual tem sido evitada por razões fundamentalmente políticas.

Nesse sentido Tavares (2010, p. 3) defende que diversos trabalhos abordam também a efetividade das condicionalidades impostas pelo PBF. Bourguignon et al. (2002) e Cardoso e Souza (2004) concluem que o programa é eficaz em elevar a frequência escolar das crianças beneficiárias. Pedrozo (2007) mostra que 91,2% das crianças beneficiárias que não frequentavam a escola passaram a estudar, sendo que 64,4% delas optariam por não trabalhar para se dedicar exclusivamente aos estudos.³⁹ Ferro e Kassouf (2005),⁴⁰ por sua vez, mostram que a jornada de trabalho das crianças atendidas pelo programa diminui em cerca de 3,0 horas semanais, o que possibilita maior dedicação à escola.

Para Calixtre (2015, p. 2), parte fundamental das mudanças sociais, os avanços na educação brasileira seguem uma trajetória ininterrupta, ainda que a velocidade desse avanço esteja abaixo do necessário para o Brasil cumprir suas metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE). Segundo o autor, os pesquisadores Paulo Corbucci, Herton Araújo, Ana Codes e Camilo Bassi constataam que o Brasil atingiu, em 2014, a média nacional

³⁹ O autor utiliza os dados da PNAD de 2004 (TAVARES, 2010).

⁴⁰ Esta avaliação também se refere ao Programa Bolsa Escola (TAVARES, 2010).

de 10 anos de estudos da população entre 18 e 29 anos, em 2004 essa média era de 8,4 anos. Em termos regionais, sociais e raciais, no entanto, as disparidades permanecem. Em 2014, o Nordeste tinha 9,2 anos de estudo, e o Norte 9,3; os 25% mais pobres do Brasil possuem apenas 8,2 anos de estudo em média, o mesmo nível da população rural brasileira; e a média das mulheres (9,8) e homens (9,0) negros continua abaixo da média, ainda que estas diferenças tenham-se reduzido significativamente nos últimos dez anos. Isso implica um grande desafio de Políticas Públicas, pois a Meta 8 do PNE estabelece, para 2024, 12 anos de estudo “para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros”.

Para Campello (2013), na educação, esperava-se que as condicionalidades reduzissem os indicadores de evasão e regularizassem a trajetória escolar, permitindo melhores médias de frequência e aprovação e menor defasagem idade-série para as crianças das famílias beneficiárias. Ao longo de dez anos, tais objetivos foram alcançados. As condicionalidades contribuíram para a redução das taxas de crianças fora da escola, tanto para meninos quanto para meninas, em todas as faixas entre os 6 e os 16 anos.

Ainda segundo a aludida autora, os resultados positivos na educação foram além. Os alunos acompanhados pelo Bolsa Família não se limitaram a melhorar seu desempenho ou a se igualar à média nacional em termos de evasão ou aprovação. Ao longo dos últimos anos, as taxas de abandono escolar no ensino fundamental e médio foram menores entre os alunos beneficiários que aquelas entre os demais alunos da rede pública. As taxas de aprovação, que melhoram gradativamente para os alunos do ensino fundamental, passaram, no ensino médio, a ser mais favoráveis aos alunos do Bolsa Família que à média nacional do ensino público. Pela primeira vez, os mais pobres se saem melhor que os demais em indicadores relativos à educação.

Finalmente, o Programa Bolsa Família apresenta uma diminuição na desigualdade educacional dos alunos, quando comparados ao restante dos alunos de escola pública, ajudando na diminuição do ciclo intergeracional da pobreza e diminuindo as desvantagens que essa condição gera no percurso escolar dessas crianças.

2.5 O Programa Bolsa Família e o Brasil sem Miséria

Nessa parte do estudo é importante destacar o amadurecimento do PBF e a chegada de um novo programa, dentro do PBF, o Brasil Sem Miséria, criado em 2011, pelo

governo federal, com o objetivo primordial de combater a extrema pobreza em todo o país, de uma forma bem mais profunda, fortemente focado nesse seguimento da sociedade.

Para Paiva, Falcão e Bartholo (2013, p. 39), a emergência do Plano Brasil Sem Miséria, com seus eixos de garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva, representou uma ampliação, para parte considerável do governo federal, dos estados e dos municípios, de uma agenda que foi amadurecida ao longo dos anos de implementação do Programa Bolsa Família.

Na mesma direção, ainda em 2011, foram anunciados o aumento no número máximo de benefícios variáveis por famílias (de três para cinco) e a implementação dos benefícios para gestantes e nutrízes. Tais benefícios que, mesmo previstos na legislação original do programa, por limitações operacionais, não eram efetivamente pagos.

Segundo os mesmos autores, em 2012, o Bolsa Família passou a contar com um novo benefício (Benefício de Superação da Extrema Pobreza), destinado às famílias que continuavam com renda familiar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00, após o recebimento dos benefícios “tradicionais” do programa. Trata-se de um típico benefício do tipo top up, que complementa a renda familiar até que ela atinja um determinado patamar. No caso, a superação do valor de R\$ 70,00 por pessoa.

Nesse sentido, os pesquisadores destacam que, antes mesmo da última expansão do Benefício de Superação da Extrema Pobreza, simulações elaboradas por Osorio e Souza (2012) indicavam que o percentual de pessoas que ficariam com renda familiar per capita igual ou abaixo de R\$ 70,00 estaria abaixo de 1%, apontando para o potencial de redução a extrema pobreza do Bolsa Família, após a criação do novo benefício, bem como para a necessidade de esforço contínuo para redução dos erros de exclusão ainda existentes.

De acordo com Paiva, Falcão e Bartholo, (2013, p. 40), em relação ao desafio de melhoria da cobertura do programa e de redução dos erros de exclusão, destaca-se o aumento da estimativa de atendimento (de 12,9 para 13,8 milhões de famílias), ainda em 2011. Os dados do Censo 2010, divulgados no ano de 2011, permitiram que esta nova estimativa fosse realizada em bases mais atualizadas e, portanto, mais bem distribuída entre os municípios brasileiros.

Como o resultado, continuam os autores, cabe assinalar a inclusão no Bolsa Família de mais de 1,1 milhão de famílias inscritas no CadÚnico desde o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, em junho de 2011 até julho de 2013. São famílias extremamente

pobres que, a partir de um esforço de busca ativa,⁴¹ compartilhado pelo governo federal, pelos governos estaduais e, muito especialmente, pelas administrações municipais, foram cadastradas, passaram a receber o Bolsa Família e ficaram visíveis para participarem do circuito de inclusão do Brasil Sem Miséria.

A necessidade de indução de políticas para um público específico em escala nacional e o caráter intersetorial e intergovernamental do Brasil Sem Miséria elegeram o CadÚnico como principal instrumento de gestão do plano. Para além de quantificar as famílias e transferir renda, verificou-se uma infinidade de possibilidades de utilização do CadÚnico direcionar vagas de cursos de qualificação profissional, oferecer serviços de assistência técnica e extensão rural, prover o acesso à água e a tarifas reduzidas de energia elétrica para a população mais pobre do país. Assim, o CadÚnico consolidou-se como instrumento básico para identificação do público, planejamento, acompanhamento e avaliação das ações do plano.

Para os pesquisadores, além de contribuir para a ampliação do Bolsa Família e o fortalecimento do CadÚnico, o Brasil Sem Miséria reforçou a utilização do sistema de pagamentos do programa. Os benefícios monetários pagos pelos programas Bolsa Verde e Fomento, lançados pelo Brasil Sem Miséria, passaram a utilizar o mesmo cartão do Bolsa Família, aproveitando toda a estrutura de pagamento existente. Em julho de 2013, 40 mil famílias de extrativistas, assentados e ribeirinhos foram beneficiados pelo Bolsa Verde, para continuar produzindo e conservando o meio ambiente, e 30 mil famílias de agricultores familiares do semiárido nordestino já recebiam recursos de fomento para alavancar a sua produção.

No eixo de acesso a serviços, a agenda do plano foi além do acompanhamento das condicionalidades em educação e saúde. Tem havido um aprofundamento da relação com o MEC e o MS, com resultados como a reorientação do Programa Mais Educação. Voltado para a expansão da oferta de educação em tempo integral nas escolas públicas, este programa passou a dar prioridade para a adesão de escolas com maioria dos alunos beneficiários do Bolsa Família. Com isto, enquanto, em 2011, as escolas com mais de metade de estudantes do

⁴¹ Em que pese o esforço de inclusão da população de baixa renda no CadÚnico, ainda persistia, por ocasião da criação do plano, um percentual de exclusão. Eram famílias que moravam em áreas isoladas, nos bolsões de pobreza dos grandes centros urbanos ou em outras áreas nas quais é difícil o acesso aos programas e serviços oferecidos pelo poder público. Com o objetivo de encontrar e cadastrar todas as famílias extremamente pobres, ainda não localizadas, foi lançada a estratégia de Busca Ativa, compartilhada pelo governo federal, pelos governos estaduais e, muito especialmente, pelas administrações municipais, a quem cabe fazer o cadastramento das famílias (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

Bolsa Família eram 30% das cerca de 15 mil escolas do Mais Educação, em 2013, cerca de dois terços das mais de 45 mil escolas já haviam aderido ao programa.

Além disso, o repasse financeiro para alunos em creches foi acrescido de até R\$ 1,4 mil/ano, caso a criança seja de família beneficiária. Trata-se de um forte mecanismo de indução para abertura de novas vagas e direcionamento das matrículas para as crianças de famílias beneficiárias do Bolsa Família. Em 2012, 2,7 mil municípios registraram o atendimento de mais de 380 mil crianças beneficiárias.

Na saúde, uma série de iniciativas compuseram a ação Brasil Carinhoso, como a distribuição de sulfato ferroso nas unidades básicas de saúde, a suplementação de vitamina A, o aumento da oferta de medicamentos gratuitos na rede “Aqui tem Farmácia Popular” e a expansão do Programa Saúde na Escola para creches e pré-escolas, alcançando quase 4 mil municípios.

As iniciativas voltadas para a melhoria de oportunidades de inclusão produtiva das famílias mais pobres também foram fortemente apoiadas, com destaque para o PRONATEC Brasil Sem Miséria, que oferece cursos de formação inicial e continuada para a população de baixa renda, por meio dos Institutos Federais de Educação Tecnológica e escolas do Sistema S. Em julho de 2013, já haviam sido realizadas mais de 600 mil matrículas direcionadas à população do CadÚnico. Os estudantes são, em sua maioria, mulheres (dois terços das matrículas) e jovens de até 29 anos (metade das matrículas).

Cerca de 10% dos 2,9 milhões de pessoas que se registraram como microempreendedores individuais são vinculados ao programa (22% estão no CadÚnico). Das 3,6 milhões de operações de microcrédito, até o final de 2012, mais de 760 mil tinham sido realizadas por pessoas que também recebiam benefícios do programa e estavam contando com o apoio do microcrédito para melhorar suas atividades produtivas.

Finalmente, ressaltam os referidos autores, que, no campo, merece destaque a contratação de assistência técnica para 260 mil famílias de agricultores familiares beneficiários do Bolsa Família e a construção de 317 mil cisternas para famílias do semiárido, identificadas a partir dos registros do CadÚnico.

O trabalho dos pesquisadores, destacado acima, demonstra a extensão e a importância do PBF para as populações mais vulneráveis do país. Mostra também a importância do programa para a construção da cidadania e da justiça social no Brasil. Os números são grandes, deixam a sensação de que esse tipo de programa não tem como retroceder. A criação do Brasil Sem Miséria, em 2011, deu grande injeção de ânimo e de

expectativa de que, nos próximos anos, o PBF continue a expandir criando as condições para o país acabar com a pobreza e a extrema pobreza.

2.6 O Programa Bolsa Família e seus críticos

As transferências diminuem a operosidade dos trabalhadores e trabalhadoras? É bem possível que elas tenham o efeito contrário, à medida que conferem aos trabalhadores pobres recursos que lhes permitam ultrapassar certas barreiras de entrada em segmentos mais vantajosos do mercado de trabalho.

Imaginemos, Segundo Medeiros, Britto e Soares (2015), um trabalhador autônomo, um vendedor ambulante. Uma barreira para que esse vendedor expanda seus negócios e envolva neles outros membros de sua família é o acesso ao capital de giro para compor estoques. Se a família desse vendedor recebe as transferências, o dinheiro pode ter um efeito similar ao da abertura de uma linha de microcrédito, sem, evidentemente, os aspectos relacionados à necessidade de repagamento. Ora, se o governo abaixar impostos, juros ou conceder crédito para os empresários, no outro extremo da distribuição de riqueza, eles vão se acomodar e parar de trabalhar? Em geral, a resposta para essa pergunta é negativa. Deve-se esperar que os microempresários pobres se comportem da mesma maneira que seus pares ricos. As transferências, portanto, podem, na verdade, aumentar os níveis de ocupação dos trabalhadores.

Ainda segundo os referidos autores, o fato é que tomar as transferências como um desestímulo ao trabalho é uma ideia que pode ser fundamentada em preconceitos, mas não se apoia em evidências empíricas. Dados recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que pessoas que vivem em domicílios onde há beneficiários do Bolsa Família trabalham tanto ou mais que as outras pessoas com renda familiar per capita similar. Enquanto a taxa de participação no mercado de trabalho das pessoas em domicílios com beneficiários é de 73% para o primeiro décimo mais pobre da distribuição, 74% para o segundo e 76% para o terceiro, a mesma taxa é de 67%, 68% e 71%, respectivamente, para as pessoas que vivem em domicílios sem beneficiários.

Para Campello (2013) o PBF nasceu como parte de uma estratégia integrada de inclusão social e de desenvolvimento econômico. Um modelo de desenvolvimento com inclusão, que se assentava em um conjunto relevante de iniciativas, tais como a política de valorização real do salário mínimo, os programas de fortalecimento da agricultura familiar, a defesa e proteção do emprego formal e a ampliação da cobertura previdenciária. Articulado às

demais iniciativas que emergiram no início do governo Lula, o PBF conheceu uma trajetória de sucesso, contribuindo efetivamente para melhorar as condições de vida e ampliar as oportunidades para milhões de famílias brasileiras.

Segundo a mesma autora, no início do governo Lula, foi criado um grupo de trabalho na Presidência da República para elaborar o projeto do Programa Bolsa Família. Buscava-se, centralmente, um desenho capaz de trazer alívio imediato à situação de pobreza das famílias beneficiárias e de induzir o acesso dos seus membros às redes públicas de saúde e de educação, tendo em vista que, por uma série de motivos, este acesso muitas vezes era difícil. Havia, naquele contexto, uma série de decisões a serem tomadas, muitas delas relacionadas a mitos que pairavam sobre os efeitos da constituição de um programa abrangente de transferência direta aos mais pobres. A polêmica foi grande, por exemplo, diante da opção de operar com repasses de benefícios monetários para as famílias, sem controle, quanto à destinação que elas dariam aos recursos. Levantaram-se visões tuteladoras afirmando, em graus variados, que a população de menor renda não saberia fazer uso adequado dos recursos transferidos. A experiência mostrou, ao contrário, que elas não só compram “corretamente” como podem fazer um planejamento financeiro capaz de ampliar suas perspectivas e oportunidades. Ficou claro que ninguém melhor que a própria família para definir o melhor uso do dinheiro, tendo em vista suas características e necessidades (CAMPELLO, 2013).

Para a referida autora, também foi muito difundida a crença de que as famílias beneficiárias passariam a ter mais filhos, lançando mão de um comportamento oportunista para ter acesso a um maior volume de recursos. No entanto, as evidências empíricas vão em sentido contrário. De acordo com Alves e Cavenaghi (2013), citados por Campello (2013), o PBF não tem provocado aumento da taxa de fecundidade entre as mulheres beneficiárias. A tendência de declínio da fecundidade da população brasileira continua em todas as faixas de renda, e a redução recente tem sido maior justamente entre os mais pobres. O ritmo de queda também foi maior nos estados menos desenvolvidos e naqueles com maior presença percentual de domicílios que recebem o Bolsa Família. Ainda, como descreve Jannuzzi e Pinto (2013), também destacados por Campello (2013), recuperando resultados da II Avaliação de Impacto do Programa, as mulheres beneficiárias ampliaram o uso de métodos contraceptivos. Esta é mais uma das contribuições do programa para o reforço da autonomia entre as mulheres e do exercício de seus direitos, neste caso, os direitos reprodutivos.

Para a autora, talvez o mais propagado mito, é que o Bolsa Família atuaria de modo a acomodar as famílias, gerando dependência e desincentivando o trabalho entre os

beneficiários adultos. Tal tese não foi comprovada pelos dados empíricos. Ao contrário, ela tem sido amplamente contestada. Como mostram Jannuzzi e Pinto, seja em termos de ocupação, procura de emprego ou jornada de trabalho, os indicadores são muito próximos entre beneficiários e não beneficiários do programa. Barbosa e Corseuil (2013) confirmam que tais conclusões indicam a ausência de evidências, tanto de desincentivo ao trabalho quanto de incentivo à informalidade.

O mito de que o Bolsa Família seria um programa de natureza populista também foi derrubado. O programa se consolidou como uma política de Estado e hoje figura como um dos elementos centrais das políticas sociais brasileira, em um patamar incontornável dentro da proteção social. O pagamento direto às famílias, via cartão magnético, dá transparência ao gasto público, reduz os custos operacionais e fortalece a autonomia do usuário. Trata-se, como afirmado por vários pesquisadores, de uma provisão institucionalizada e articulada de acesso a um amplo conjunto de direitos, que promove inclusão social e amplia a cidadania.

Campelo (2013) afirma que esses mitos que cercavam o Bolsa Família e alimentavam um imaginário conservador eram também mitos contra o próprio avanço social e democrático do país. Felizmente, inclusive pela contribuição do próprio programa, todos eles estão sendo deixados para trás.

Por fim, Campelo (2016, p. 119) afirma que o Brasil foi um dos países que mais avançaram na construção de Políticas Públicas dedicadas ao combate à pobreza. Esta experiência é especialmente importante e reconhecida no mundo e, por isso, vem sendo objeto de estudo e atenção, seja pela dimensão do público alcançado, pois estamos falando de milhões de pessoas, seja pela abrangência territorial da ação, ou mesmo pelo alcance da política em diferentes perfis entre os mais pobres. Treze anos de implantação dessas ações permitem ter um olhar para além do debate ideológico e também fugir das propostas que surgem a partir de projetos customizados, para contextos muito específicos, e que nunca foram, além de desenhos pilotos, implantados em escala muito reduzida.

Finalmente, segundo Medeiros, Britto e Soares (2015), o que os dados mostram é que o “ciclo da preguiça” motivado pelas transferências é uma falácia. Quem, de fato, apresenta uma taxa de participação menor no mercado de trabalho, quando comparadas a indivíduos em situação semelhante, são aquelas pessoas do último décimo da distribuição e que possuem renda na categoria de “outros rendimentos” da Pnad. Nessa posição da distribuição, é provável que essa categoria seja composta basicamente de juros de aplicações financeiras. Ou seja, os rentistas ricos trabalham menos que os não rentistas ricos. A maioria dos pobres é muito trabalhadora, conforme mostram os dados do IBGE. Talvez seja

desnecessário enfatizar que, geralmente, os pobres não deixam de trabalhar por decisões livres e espontâneas, e sim porque não têm emprego em condições aceitáveis.

2.7 Algumas informações sobre o gasto social na esfera federal

Para Ávila, (2013, p. 109), em termos de cobertura, o atendimento do PBF é inferior apenas à educação pública, ao Sistema Único de Saúde e à Previdência Social. Ao analisar os anos de implementação do Programa, impossível não notar a expansão gradual do orçamento e do público alvo, além de modificações nos valores pagos e acréscimo de novas metas. Estimado, em 2003, em 11.206.212, o número de pobres e extremamente pobres em todo o Brasil, o Bolsa Família, já no ano de sua criação, atendeu a 3,6 milhões de famílias, com um orçamento de R\$ 4,3 bilhões. Com uma meta inicial de 11,2 milhões de famílias, em 2004, o PBF já estava presente em 5.533 municípios (com 99,5% de cobertura), chegando a 6.571.842 famílias e tendo o orçamento ampliado para R\$ 5,3 bilhões. Em 2005, atingiu 100% dos municípios brasileiros, chegando a 8 milhões de famílias e com um orçamento de R\$ 6,5 bilhões. No final de 2006, a meta inicial é atingida – são 11.120.363 famílias atendidas – fato que exigiu a ampliação do orçamento para R\$ 8,3 bilhões e o estabelecimento de novas metas, sendo a atual, estipulada no atendimento, até o ano de 2013, de 13,8 milhões de famílias.

Segundo Lavinias (2007, p. 2), é consensual o entendimento acerca do aumento do gasto social do governo federal e seus impactos na redução da pobreza e na queda do Gini nessa década. Entretanto, autores como Pochmann⁴² e Lavinias⁴³ alertam para a redução do gasto federal em algumas funções imprescindíveis para a redução efetiva da desigualdade, como habitação e saneamento. De fato, onde cresce substantivamente o gasto social do governo federal é nas transferências monetárias diretas, tal como demonstrado na tabela a seguir. O destaque fica com as transferências de caráter assistencial, sujeitas à comprovação de renda, que aumentaram em 50% entre 2001 e 2004, bem mais do que as previdenciárias. Na verdade, os benefícios não contributivos registraram forte crescimento nas duas modalidades existentes, sejam naquelas sujeitas à comprovação de renda (74% entre 2001 e 2004), as mais expressivas, ou naquelas sem critério de renda (81%, no mesmo período), de peso muito pequeno.

⁴²Cf. POCHMANN M. Gasto social e seus efeitos recentes no nível de emprego e na desigualdade da renda do trabalho no Brasil. 2006. p. 1-10. [Mimeo] (LAVINAS, 2007, p. 2).

⁴³Cf. LAVINAS L. Miragens e o que ninguém reparou sobre a pobreza. Folha de S. Paulo 2005 Dez 4; p. B4 (LAVINAS, 2007, p. 2).

A referida autora afirma que, ao contrário, houve uma retração significativa do gasto na rubrica “saneamento básico e habitação” por parte do governo federal. Já pouco expressivo em 2001, da ordem de R\$ 2,5 milhões em valores constantes de 2004, cai para R\$ 1,3 milhão em 2004. Ou seja, uma variação negativa de 45,8%. Já nas funções de saúde/saneamento e educação/cultura, a variação do gasto, em termos reais, entre 2001 e 2004, foi, respectivamente, de 13% e 10%, muito embora a evolução do gasto social com ensino fundamental, alfabetização de jovens e adultos, educação especial, educação infantil e ensino médio tenha sido de apenas 6,1% no período observado.

Ainda, segundo Lavinas (2007), em paralelo, fala-se recorrentemente do aumento da receita tributária disponível nas esferas subnacionais, em razão da elevação da carga tributária que subiu de 31,61% do PIB, em 2000, para 34,69%, em 2003, e 35,74%, em 2004, de acordo o Tribunal de Contas da União. A despeito de se observar “um aumento do peso do governo federal em cima da deterioração da fatia estadual”, as prefeituras são hoje responsáveis, em grande medida, pela execução do gasto social, especialmente nas áreas de saneamento, habitação e urbanismo, funções que nas últimas décadas foram negligenciadas dentre as prioridades sociais. Segundo Garson, 40% da despesa dos estados é gasto social, porcentagem essa que sobe para 69,8% no caso dos municípios (dados para 2002). Ora, é justamente o gasto social descentralizado que deveria ser medido, para além do gasto do governo federal, uma vez que as áreas de saúde, saneamento, habitação, educação, assistência, nas quais as esferas local e estadual são fortemente atuantes, mostram-se essenciais à promoção de mais bem-estar, favorecendo a inclusão social e a equidade.

Nesse sentido, continua a autora, a tentativa de estimar a evolução do gasto social nos níveis subnacionais ressoa-se, porém, da ausência de dados consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para os anos mais recentes, notadamente as despesas municipais de 2003 e 2004. Tem havido reestruturação das informações disponibilizadas pela STN, com níveis crescentes de desagregação por subfunção, o que é, sem dúvida, promissor. Uma primeira abertura dissociando funções antes reunidas (saúde e saneamento, por exemplo) ocorreu em 2002 e, a partir de 2004, tal desagregação passa a ser divulgada em nível dos estados contemplando subfunções, o que permite voos maiores. A consolidação dos dados junto a STN é iniciativa dos próprios municípios e, até a presente data, nem toda a base está completa. Em 2004, somente 71% dos municípios declararam suas contas, o que corresponde a cerca de 85% da população brasileira. Foi-nos possível identificar a base declarada nos três anos – 2002 a 2004 - envolvendo uma amostra de 3.909 municípios ou 69% do universo.

Nesta perspectiva dos chamados gastos públicos na área social, é importante observar o crescimento firme desses investimentos a partir de 2004, fundamentalmente.

Nesse sentido, Colin, Pereira e Gonelli (2013, p. 47) defendem que, entre as políticas que compõem o Sistema de Seguridade Social brasileiro, a assistência social foi a que apresentou a maior taxa de crescimento no financiamento de 2002 a 2012. De R\$ 6,5 bilhões, em 2002, os recursos destinados à área atingiram R\$ 56,5 bilhões, em 2012. No período de 2004 a 2011, o financiamento federal da assistência social saltou de 0,71% do Produto Interno Bruto (PIB) para 1,10% (Brasil, 2012).⁴⁴ Além do PBF⁴⁵ e da crescente ampliação do acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC),⁴⁶ estes resultados se devem também à implantação do Suas no país, a partir de 2005, e aos investimentos em serviços, programas, projetos socioassistenciais e no aprimoramento da gestão, particularmente, incrementados a partir de 2010, em razão das agendas prioritárias nacionais que passam a incorporar o sistema e suas ofertas (Brasil, 2012).

Por fim, o PBF conseguiu efetivamente colocar na agenda política e da administração federal o tema do combate à fome e à miséria. E esse fato, por si só, pode ser considerado um avanço. Por outro lado, o programa fez avançar também a melhora da autoestima das mulheres beneficiárias e suas famílias. Enfim, o programa, isoladamente, não resolve tudo, mas, junto a outras ações de combate à pobreza e de estímulo à participação, poderá transformar-se num poderoso instrumento de construção da autonomia cidadã.

⁴⁴ Valores nominais. Lei+Créditos, em 30 de junho de 2012. A informação considera os recursos executados do orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – Assistência Social: Função 8.

⁴⁵ No período de 2004-2011, os recursos investidos no PBF saltaram de R\$ 7,4 bilhões para R\$ 18,9 bilhões, e os recursos destinados ao BPC saltaram de, aproximadamente, R\$ 9 bilhões para R\$ 24,9 bilhões (Brasil, 2012).

⁴⁶ Benefício socioassistencial, previsto na Constituição Federal (CF), que assegura um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que, nos termos da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

CAPÍTULO 3: METODOLOGIA DE PESQUISA

Uma pergunta interessante: se você pudesse comer as suas próprias palavras, a sua alma seria nutrida ou seria envenenada?

J. Bessa (adaptado)

Nesta parte do trabalho é apresentada a metodologia aplicada nesta pesquisa. Portanto, no atendimento aos objetivos propostos nesta dissertação, serão exposta a metodologia e as atividades desenvolvidas em sua aplicação, a contribuição dos padrões existentes, as dimensões, critérios e itens do modelo proposto, construção dos grupos focais, a descrição da área de estudo, os recursos materiais utilizados e os procedimentos metodológicos sugeridos para agregar e classificar os critérios da pesquisa.

3.1 Metodologia de pesquisa adotada

A presente dissertação adota a pesquisa qualitativa, como estratégia de abordagem e interpretação do objeto em questão. A opção por este tipo de pesquisa deve-se à necessidade de interpretar e entender os impactos do PBF na vida real das famílias beneficiárias da cidade de Santa Maria, Distrito Federal.

Em relação aos objetivos, a pesquisa apresenta-se como descritiva. Conforme Cervo, Bervian e Silva (2007), a pesquisa descritiva observa, registra, com maior precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e suas características. Busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo, tomado isoladamente, como de grupos e comunidades mais complexas.

Ainda, segundo os referidos autores, a pesquisa descritiva desenvolve-se, principalmente, nas ciências humanas e sociais, abordando aqueles dados e problemas que merecem ser estudados, mesmo que não estejam documentados. Os dados, por ocorrerem em seu habitat natural, precisam ser coletados e registrados ordenadamente para seu estudo propriamente dito. A pesquisa descritiva pode assumir diversas formas, entre as quais se destacam:

a) Estudo descritivo: trata-se do estudo e da descrição das características, propriedades ou relações existentes na comunidade, grupo ou realidade pesquisada. Os estudos descritivos, assim como os exploratórios, favorecem, na pesquisa mais ampla e

completa, as tarefas da formulação clara do problema e da hipótese como tentativa de solução. Comumente se incluem nesta modalidade os estudos que visam a identificar as representações sociais e o perfil de indivíduos ou grupos, como também os que visam a identificar estruturas, formas, funções e conteúdos.

b) Pesquisa de opinião: procura saber atitudes, pontos de vista e preferências das pessoas a respeito de algum assunto, com o objetivo de tomar decisões. A pesquisa de opinião abrange uma faixa muito grande de investigações que visam a identificar falhas ou erros, descrever procedimentos. Esta modalidade de pesquisa é a mais divulgada pelos meios de comunicação, pois permite tratar de temas do cotidiano, como intenções de votos, compras e de consumo; verificar tendências da opinião pública; criar, por meio da manipulação de dados, opiniões contra ou a favor de temas polêmicos, como aborto, pena de morte, redução da idade penal etc.

c) Pesquisa de motivação: busca saber as razões inconscientes e ocultas que levam, por exemplo, o consumidor a utilizar determinado produto ou que determinam certos comportamentos ou atitudes.

d) Estudo de caso: é a pesquisa sobre determinado indivíduo, família, grupo ou comunidade que seja representativo de seu universo, para examinar aspectos variados de sua vida.

e) Pesquisa documental: são investigados documentos com o propósito de descrever e comparar usos e costumes, tendências, diferenças e outras características. As bases documentais permitem estudar tanto a realidade presente como o passado, com a pesquisa histórica.

Finalmente, afirmam os autores já citados, em síntese, a pesquisa descritiva, em suas diversas formas, trabalha sobre dados ou fatos colhidos da própria realidade. A coleta de dados aparece como uma das tarefas características da pesquisa descritiva. Para viabilizar essa importante operação da coleta de dados, são utilizados, como principais instrumentos, a observação, a entrevista, o questionário e o formulário. A coleta e o registro de dados, porém, com toda sua significação, não constituem, por si sós, uma pesquisa, mas técnicas específicas para a consecução dos objetivos da pesquisa. Seja qual for o tipo, a pesquisa resulta da execução de inúmeras tarefas, desde a escolha do assunto até o relatório final, o que também implica a adoção simultânea e consecutiva de variadas técnicas em uma mesma pesquisa.

Para Oliveira, Leite Filho e Rodrigues (2007), as pesquisas de natureza qualitativa surgem menos como opositoras às pesquisas empíricas que como outra possibilidade de investigação. Nas abordagens qualitativas, o termo pesquisa ganha novo significado, passando

a ser concebido como uma trajetória circular em torno do que se deseja compreender, não se preocupando unicamente com princípios, leis e generalizações, mas voltando o olhar à qualidade, aos elementos que sejam significativos para o observador-investigador. Essa “compreensão”, por sua vez, não está ligada estritamente ao racional, mas é tida como uma capacidade própria do homem, imerso num contexto que constrói e do qual é parte ativa. O homem compreende porque interroga as coisas com as quais convive. Assim, não existirá neutralidade do pesquisador em relação à pesquisa, pois ele atribui significados, seleciona o que do mundo quer conhecer, interage com o conhecido e se dispõe a comunicá-lo. Também não haverá “conclusões”, mas uma “construção de resultados”, posto que compreensões, não sendo encarceráveis, nunca serão definitivas.

Segundo os autores supracitados, a investigação qualitativa é uma forma de estudo da sociedade que se centra na forma como as pessoas interpretam e dão sentido às suas experiências e ao mundo em que elas vivem. Existem diferentes abordagens que são consideradas no âmbito deste tipo de investigação, mas a maioria tem o mesmo objetivo compreender a realidade social das pessoas, grupos e culturas. Os investigadores usam as abordagens qualitativas para explorar o comportamento, as perspectivas e as experiências das pessoas que eles estudam. A base da investigação qualitativa reside na abordagem interpretativa da realidade social (HOLLOWAY, 1999).

Nesse sentido para Denzin e Lincoln (2006), citados pelos autores em questão, a pesquisa qualitativa revela uma longa, notável e, por vezes, atribulada história nas disciplinas humanas. Na sociologia, o trabalho realizado pela “Escola de Chicago”, nas décadas de 1920 e 1930, determinou a importância da investigação qualitativa para o estudo da vida de grupos humanos. Na mesma época, na antropologia, os estudos traçaram os contornos do método de trabalho de campo.

Ainda segundo Oliveira, Leite Filho e Rodrigues (2007), em pouco tempo, a pesquisa qualitativa passou a ser empregada em outras disciplinas das ciências sociais e comportamentais, incluindo a educação, a história, a ciência política, os negócios, a medicina, a enfermagem, a assistência social, as comunicações e a administração de empresa. Sob a denominação de pesquisa qualitativa encontram-se variados tipos de investigação, apoiados em diferentes quadros de orientação teórica e metodológica, tais como o interacionismo simbólico, a etnometodologia, o materialismo dialético e a fenomenologia.

Por fim, segundo Malhotra (2006, p.156), a pesquisa qualitativa é uma metodologia de pesquisa não-estruturada e exploratória baseada em pequenas amostras que proporciona percepções e compreensão do contexto do problema. Denzin e Lincoln (2006,

p.16) acrescentam que a pesquisa qualitativa é, em si mesma, um campo de investigação. Ela atravessa disciplinas, campos e temas. Em torno do termo pesquisa qualitativa, encontra-se uma família interligada e complexa de termos, conceitos e suposições. Entre eles, estão as tradições associadas ao fundacionalismo, ao positivismo, ao pós-fundacionalismo, ao pós-positivismo, ao pós-estruturalismo e às diversas perspectivas e/ou métodos de pesquisa qualitativa relacionados aos estudos culturais e interpretativos. Por sua vez, Hancock (1998, p.2) afirma que a pesquisa qualitativa está relacionada a achar as respostas a perguntas com as quais começam: por quê? Como? De que modo? Por outro lado, pesquisa quantitativa está mais preocupada com perguntas aproximadamente: quanto? com que frequência? até que ponto?

De acordo com Rodrigues Filho (2006), a abordagem qualitativa possui como ênfases: 1) perspectivas dos participantes e suas diversidades; 2) reflexividade do pesquisador; 3) variedade de abordagens e métodos.

Para Silva (2013), as Ciências Sociais vêm consolidando um paradigma de investigação para tornar congruente o processo de construção da realidade social com as exigências de objetividade, validade e confiabilidade num contexto em que se reconhecem as limitações do positivismo, enquanto paradigma de referência na investigação em geral. O paradigma construtivista surge como alternativa para resolver questões a que o positivismo não dá resposta, sem deixar de colocar novos problemas de índole epistemológica e metodológica.

Segundo o mesmo autor, ao produzir uma ruptura com o positivismo, as Ciências Sociais assumem uma nova postura epistemológica e metodológica por se reconhecer, a priori, a complexidade, a mutabilidade e a irredutibilidade da vida social. Ao mesmo tempo, realça a necessidade de uma intervenção maior do sujeito no processo de conhecimento do real e o papel da subjetividade na interpretação do social (SILVA, 2013).

Ainda, segundo Silva (2013), a compreensão explicativa do real, objetivo das Ciências Sociais, pode ser alcançada considerando a relação entre o mundo real e o sujeito que dele se apropria, o vínculo entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito e o modo como os atores sociais interpretam os fenômenos da vida social, pois a realidade revela-se mediante os significados atribuídos pelos sujeitos em interação, não podendo ser tida como um sistema de fatos neutros nem como um dado pré-existente.

Enfim, com o objetivo de destacar os meandros da pesquisa em ciências humanas e sociais, Chizzotti (2006), citado por Silva, enfatiza, em primeiro lugar, que a ciência e as pesquisas tiveram sua desenvoltura e crescimento a partir de um processo de busca metódica

das explicações causais dos fatos ou de uma compreensão exaustiva da realidade. Portanto, este processo, designado de pesquisa, genericamente pode-se definir como um esforço durável de observações, análises e sínteses para descobrir possibilidades, transformando-se, assim, em produto histórico.

3.2 As metodologias qualitativas de investigação

Segundo Oliveira, Leite Filho e Rodrigues (2007), dentre as técnicas mais utilizadas em pesquisas qualitativas, pode-se destacar a entrevista individual e a observação participante em grupos. Pode-se considerar que os grupos focais, como uma entrevista em grupo, combinam elementos dessas duas abordagens. Os grupos focais representam uma técnica que se encontra dentro da abordagem direta dos procedimentos da pesquisa qualitativa e que conduz os estudos organizacionais em direção a uma aplicação holística e a uma abordagem natural para a resolução de um problema, de forma mais profunda, do que a utilização de uma técnica dentro da abordagem quantitativa.

Os grupos focais habitualmente são utilizados para pequenas amostras. Segundo Vergara (2004) citado pelos autores referidos anteriormente, o uso do grupo focal é, particularmente, apropriado quando o objetivo é explicar como as pessoas consideram uma experiência, uma ideia ou um evento, visto que a discussão, durante as reuniões, é efetiva em fornecer informações sobre o que as pessoas pensam ou sentem ou, ainda, sobre a forma como agem.

Para Silva (2013), “Metodologias qualitativas de investigação” é uma designação genérica de um conjunto de estratégias e métodos de investigação que apresentam características similares entre si, baseadas em enfoques naturalistas, etnográficos e etogenéticos. Esta designação representa um modo interativo de recolha e análise dos dados e o recurso às variadas fontes, por meio de uma combinação de métodos que procuram captar a dimensão subjetiva dos fenômenos sociais. O traço marcante destas metodologias reside no fato de que as questões a investigar não são definidas a partir da operacionalização de variáveis ou de hipóteses previamente formuladas, mas segundo objetivos de exploração, descrição e compreensão dos fenômenos em toda a sua complexidade, privilegiando um contato estreito e prolongado com os sujeitos no seu meio natural.

Ainda, segundo Silva (2013), o objetivo destas metodologias consiste em descrever e compreender o comportamento humano na sua complexidade, explicando o processo mediante o qual os atores sociais constroem os significados atribuídos ao social e, a

partir daí, elaborar conceitos heurísticos que traduzam essa realidade (Bogdan e Biklen 1994: 69-70). Elas procuram gerar uma compreensão interpretativa do real, no sentido de revelar uma realidade múltipla e dinâmica, devendo ser entendidas como uma modalidade de investigação, cujo interesse reside na interpretação dos processos sociais com recurso à análise reflexiva e crítica das narrativas do real.

A presente pesquisa utiliza, especialmente, a classificação de grupos focais, encontrada no artigo *Grupos Focais como Técnica de Investigação Qualitativa: desafios metodológicos*, de Sônia Maria Guedes Gondim, no qual, citando Morgan (1997), define grupos focais como uma técnica de pesquisa que coleta dados por meio das interações grupais ao se discutir um tópico especial sugerido pelo pesquisador. Como técnica, ocupa uma posição intermediária entre a observação participante e as entrevistas em profundidade. Pode ser caracterizado também como um recurso para compreender o processo de construção das percepções, atitudes e representações sociais de grupos humanos (VEIGA; GONDIM, 2001).

De acordo com a referida autora, assistiu-se, nas duas últimas décadas, a um crescimento expressivo da utilização de grupos focais em pesquisas de diversas disciplinas científicas, assim como da literatura que descreve seus procedimentos e analisa seus aspectos metodológicos (Edmunds, 1999; Fern, 2001; Gaiser, 1997; Krueger e Casey, 2000; Morgan, 1997). Um indicador deste crescimento foi a inclusão de um capítulo sobre o tema, na edição de 2000, do *Hand book of Qualitative Research*, organizado por Denzin e Lincoln. Fern (2001) e Calder (1977) ressaltam que as pesquisas que se valeram desta técnica até 1977 não ultrapassaram a casa dos 30, e ficavam restritas à literatura de marketing. Atualmente, muitos relatos de pesquisa são publicados em revistas científicas e parecem atender tanto aos interesses teóricos de acadêmicos quanto de profissionais que fazem uso da técnica como ferramenta de gerenciamento, de tomada de decisão e de apoio a programas de intervenção em saúde (CARLINI-COTRIM, 1996; ROMERO, 2000).

3.3 A abordagem qualitativa nas Ciências Sociais

Para Gondim (2003), o conhecimento científico é comumente referido como aquele que é produzido a partir de métodos apoiados em pressupostos ontológicos, epistemológicos e, especialmente nas ciências sociais, nos de natureza ética e antropológica. Há duas grandes abordagens: a nomotética e a hermenêutica.

Segunda a mesma autora, nomotética ou quantitativa defende a aproximação entre ciência social e ciência natural, de tal modo que a mensuração, a quantificação, a busca da

causalidade, do controle estatístico e de variáveis tornam-se o meio para gerar conhecimento válido e universal. Por outro lado, a abordagem hermenêutica ou qualitativa destaca a diferenciação entre os dois tipos de objetos de estudo – o físico e o humano – ao admitir que, ao contrário do objeto físico, o homem é capaz de refletir sobre si mesmo e, pelas das interações sociais, construir-se como pessoa. No caso desta última abordagem, à ciência social não deveria importar o modelo da ciência natural, mas criar outro que se apoiaria na descrição, no entendimento, na busca de significado, na interpretação, na linguagem e no discurso, gerando um tipo de conhecimento válido, a partir da compreensão do significado do contexto particular (GIORGI, 1995; RADNITZKY, 1970; DILTHEY; WEBER; RICKERT, apud SMITH, 1994; SMITH; HARRÉ; LANGENHOVE, 1995).

Inda, para a referida autora, citando Lincoln e Guba (2000), com o objetivo de demarcar os limites de abordagens metodológicas nas ciências sociais, apresentam alguns pressupostos filosóficos que as orientam. Em um extremo alocam o positivismo e o pós-positivismo e no outro a teoria crítica, o construtivismo e o participacionismo. Os pressupostos ontológicos e epistemológicos variam desde o entendimento de que a realidade existe, independentemente da consciência do sujeito, e pode ser apreendida integral ou probabilisticamente, até o de que a realidade depende da consciência do sujeito e é construída histórica e socialmente. O pressuposto do positivismo e pós-positivismo é o de que há um distanciamento entre sujeito e objeto, o que assegura que o conhecimento apreendido seja provavelmente o verdadeiro. Em contrapartida, os teóricos críticos, construtivistas e participacionistas ressaltam que a relação nas ciências sociais é do tipo sujeito-sujeito, ou seja, o que é investigado não é independente do processo de investigação e, sendo assim, o conhecimento produzido é valorativo e ideológico.

Conforme assevera Smith (1994), a perspectiva hermenêutica dá conta de que a experiência humana está atrelada ao contexto sociocultural e que é difícil conceber uma linguagem nas ciências sociais que exclua este contexto, quer seja pelos valores do pesquisador, quer pelos do grupo estudado. Se na abordagem nomotética (ou quantitativa) há convicção de que o pesquisador é desinteressado e crítico, na idiográfica, ao contrário, a convicção é a de que o pesquisador assume uma posição crítica, mas não consegue se desvencilhar do fato de que está implicado no processo de investigação. Sua maneira de olhar e interpretar o fenômeno é contextualizada individual, social, cultural e historicamente.

Para Gondim (2003), os critérios de qualidade de pesquisa também são distintos, pois, para os positivistas e pós-positivistas, é a validade interna, a objetividade e a generalização dos resultados que asseguram o status de ciência. Em contrapartida, para

aqueles que optam pela abordagem qualitativa, os critérios são a compreensão de uma realidade particular, a autorreflexão e a ação emancipatória. O conhecimento do mundo, para os adeptos desta última, não deve ser um fim em si mesmo, mas um instrumento para a autoconscientização e ação humana. Com isso há uma diminuição da distância entre a produção e a aplicação do conhecimento, bem como um aumento da exigência do comprometimento do pesquisador com a transformação social.

A autora afirma ainda que embora se parta do entendimento mais amplo de que uma ciência é definida por ter um objeto específico de investigação, um sistema conceitual que se refere a esse objeto e um método de abordagem, a ênfase tem sido dada apenas ao método para garantir a unidade científica. O debate então é travado na defesa de um ou outro método como sendo o mais adequado para a pesquisa científica.

No âmbito da Psicologia, Rychlak (1993) alerta para o fato de que os problemas psicológicos não são de método, mas de fundamentos incertos e confusos que dão suporte às teorias. A complementaridade deve ser perseguida, uma vez admitida, a complexidade do objeto de estudo – o ser humano – assim como a limitação de se encontrar bases comuns de explicação e compreensão do comportamento e da ação humana. Ele defende uma complementaridade entre as teorias. A unidade pelo método é insuficiente, pois não garante o preenchimento das lacunas do conhecimento. O método é um meio pelo qual as proposições teóricas buscam evidências lógicas, empíricas e *insights* necessários para a interpretação. Há pelo menos quatro fundamentos da conduta humana: o físico, o biológico, o cognitivo e o social. São níveis de entendimento diferenciados, o que não significa que um tenha status superior aos demais, mas que oferecem limites de explicação distintos, pois partem de premissas e pressupostos variados. Se se pretende unidade na ciência social, a tolerância para com as abordagens diversificadas é um primeiro passo. Ainda há muito caminho a percorrer, se é que se conseguirá alcançar uma unidade na ciência da psicologia, já que a diversidade não é só de método, mas da própria definição de ciência e do sistema conceitual.

Finalmente, Gondim afirma que esta explanação tem por objetivo encaminhar a noção das duas posições metacientíficas, que podem dispor da técnica dos grupos focais. É preciso ficar claro, contudo, que a escolha de uma técnica é apenas uma opção metodológica que deve estar fundamentada pelo pesquisador em pressupostos filosóficos. Não é ela que define a ciência, mas em que bases o seu uso encontra aporte. A técnica dos grupos focais é classificada como qualitativa, o que não garante que o seu uso esteja atrelado à abordagem metacientífica qualitativa, pois inúmeros esforços têm sido dirigidos no sentido de ajustá-la às exigências da nomotética.

3.4 Grupos focais: definição e caracterização

Quadro 5 – Definições de grupos focais em Oliveira, Leite Filho e Rodrigues (2007).

Autor	Conceito
Malhotra (2006, p. 157)	É uma entrevista realizada por um moderador treinado, de uma forma não estruturada, e natural, com um pequeno grupo de entrevistados.
Vergara (2004, p. 56)	É um grupo reduzido de pessoas com as quais o pesquisador discute sobre o problema a ser investigado, de modo a obter mais informações sobre ele, dar-lhe um foco, um afinilamento, bem como uma direção ao conteúdo dos instrumentos de coleta de dados.
Leitão (2003, p. 43)	O grupo de foco pode ser visto por administradores e gerentes como um álbum de viagem com anotações. Para aqueles que não puderam estar lá, as imagens captadas oferecem uma ideia da atmosfera, dos melhores momentos e das personalidades envolvidas.
Parent et al (2000, p. 47)	O grupo de foco pode ser considerado como método de geração de conhecimento já adotado rotineiramente nas organizações há muito tempo, semelhante a muitos outros bastante conhecidos, como o brainstorm, utilizados para que as pessoas que atuam na organização possam exprimir suas ideias.
Oliveira e Freitas (1998, p. 83)	Grupo de foco é um tipo de entrevista em profundidade realizada em grupo, cujas reuniões apresentam características definidas quanto à proposta, tamanho, composição e procedimentos de condução. O foco ou o objetivo de análise é a interação dentro do grupo.
Greenhalg (1997, p. 15)	Os grupos focados caracterizam um método de pesquisa qualitativo, juntamente com outros métodos como a observação passiva, a observação participante e as entrevistas em profundidade.
Morgan (1996, p. 130)	Grupo de foco como uma técnica de pesquisa para coletar dados através da interação do grupo sobre um tópico determinado pelo pesquisador.

Fonte: Adaptado de Oliveira, Leite Filho e Rodrigues (2007).

Os grupos focais, habitualmente, são utilizados para pequenas amostras. Essa ferramenta pode ser interessante quando se necessita ganhar tempo e utilizar baixos investimentos de recursos financeiros. Desta forma, como em qualquer outro método que compõem um estudo qualitativo, não se recomenda a generalização dos resultados.

Segundo Vergara (2004), o uso do grupo focal é particularmente apropriado quando o objetivo é explicar como as pessoas consideram uma experiência, uma ideia ou um evento, visto que a discussão durante as reuniões é efetiva em fornecer informações sobre o que as pessoas pensam ou sentem ou, ainda, sobre a forma como agem.

O objetivo principal dos grupos focais, na concepção de Malhotra (2006), é obter uma visão aprofundada, ouvindo um grupo de pessoas do mercado-alvo apropriado para falar

sobre problemas que interessam ao pesquisador. O valor da técnica está nos resultados inesperados que, frequentemente, se obtêm de um grupo de discussão livre.

Como uma forma de método qualitativo, os grupos focais são basicamente entrevistas em grupo, embora não no sentido de alternância das questões do pesquisador e as respostas dos entrevistados. Em vez disso, o resultado será a confiança na interação dos membros do grupo, baseada nos tópicos fornecidos pelo pesquisador que, na maioria das vezes, é também o moderador.

Por fim, com base nesses conceitos, pode-se afirmar que grupo de foco é uma modalidade de entrevista, estabelecida de acordo com um roteiro, que tem o propósito de atingir os objetivos pretendidos pelo pesquisador.

Gondim (2003), citando Morgan (1997), define grupos focais como uma técnica de pesquisa que coleta dados, por meio das interações grupais, ao se discutir um tópico especial sugerido pelo pesquisador. Como técnica, ocupa uma posição intermediária entre a observação participante e as entrevistas em profundidade. Pode ser caracterizado, também, como um recurso para compreender o processo de construção das percepções, atitudes e representações sociais de grupos humanos (VEIGA; GONDIM, 2001).

Segundo a autora, durante a Segunda Guerra Mundial, os grupos focais foram utilizados para examinar os efeitos persuasivos da propaganda política, avaliar a eficácia do material de treinamento de tropas, bem como os fatores que afetavam a produtividade nos grupos de trabalho. A partir de 1980, os grupos focais passaram a ser empregados para entender as atitudes de doentes, o uso de contraceptivos e para avaliar a interpretação da audiência em relação às mensagens da mídia.

Ainda conforme a mesma autora, a noção de grupos focais está apoiada no desenvolvimento das entrevistas grupais (BOGARDUS, 1926; LAZARSFELD, 1972). A diferença recai no papel do entrevistador e no tipo de abordagem. O entrevistador grupal exerce um papel mais diretivo no grupo, pois sua relação é, a rigor, didática, ou seja, com cada membro. Ao contrário, o moderador de um grupo focal assume uma posição de facilitador do processo de discussão, e sua ênfase está nos processos psicossociais que emergem, ou seja, no jogo de interinfluências da formação de opiniões sobre um determinado tema. Os entrevistadores de grupo pretendem ouvir a opinião de cada um e comparar suas respostas; sendo assim, o seu nível de análise é o indivíduo no grupo. A unidade de análise do grupo focal, no entanto, é o próprio grupo. Se uma opinião é esboçada, mesmo não sendo compartilhada por todos, para efeito de análise e interpretação dos resultados, ela é referida como do grupo.

Ibanez (1986), citado por Gondim, desenvolveu outra modalidade denominada de grupos de discussão, para o estudo da sociologia do consumo. Trata-se de uma técnica analítica que utiliza bases teóricas provenientes da linguística, psicanálise e sociologia para interpretar os conteúdos latentes das opiniões sociais. O foco não se encontra na análise dos conteúdos manifestos nos grupos, mas no discurso que permite inferir o sentido oculto, as representações ideológicas, os valores e os afetos vinculados ao tema investigado. A premissa é a de que os pequenos grupos tendem a reproduzir nos jogos de conversação, o discurso ideológico das relações macrosociais. Eles seriam, pois, uma forma de desvelar este processo de alienação e torna-lo consciente para os participantes.

Enfim, a autora conclui que o uso dos grupos focais está relacionado com os pressupostos e premissas do pesquisador. Alguns recorrem a eles como forma de reunir informações necessárias para a tomada de decisão; outros os veem como promotores da autorreflexão e da transformação social e há aqueles que os interpretam como uma técnica para a exploração de um tema pouco conhecido, visando o delineamento de pesquisas futuras. É importante, então, discorrer acerca das modalidades e tipos de grupos focais.

3.5 Modalidades de grupos focais

Para Gondim (2003), os grupos focais podem servir a diversos propósitos. Conforme Fern (2001), há duas orientações: a primeira visa a confirmação de hipóteses e a avaliação da teoria, mais comumente adotada por acadêmicos. A segunda, por sua vez, dirige-se para as aplicações práticas, ou seja, o uso dos achados em contextos particulares. Estas duas orientações podem estar combinadas em três modalidades de grupos focais: exploratórios, clínicos e vivenciais.

Conforme a autora, os grupos exploratórios estão centrados na produção de conteúdo; a sua orientação teórica está voltada para a geração de hipóteses, o desenvolvimento de modelos e teorias, enquanto que a prática tem como alvo a produção de novas ideias, a identificação das necessidades e expectativas e a descoberta de outros usos para um produto específico. Sua ênfase reside no plano intersubjetivo, ou melhor, naquilo que permite identificar aspectos comuns de um grupo alvo. A construção de modelos teóricos já dispõe de metodologia apropriada, a Teoria Fundamentada desenvolvida por Strauss e Corbin (1994), definida pelo apoio na captura e análise sistemática de dados. É uma teoria construída, indutivamente, a partir do interjogo contínuo entre coleta e interpretação dos dados (CHARMAZ, 2000).

Para Gondim (2003), o grupo focal clínico, em sua orientação teórica, se dirige para a compreensão das crenças, sentimentos e comportamentos, enquanto a prática ocupa-se em descobrir projeções, identificações, vieses e resistência à persuasão. A premissa clínica é a de que muitos comportamentos são desconhecidos pela própria pessoa, daí a importância do julgamento clínico e da observação do outro, o que permite concluir que o aprofundamento da intrassubjetividade, no grupo, é o fator importante desta modalidade.

Ainda segundo mencionada autora, nos grupos focais vivenciais, os próprios processos internos ao grupo são o alvo da análise e estão subordinados a dois propósitos: na vertente teórica, o de permitir a comparação de seus achados com os resultados de entrevistas por telefone e face a face. Neste caso, o nível de análise é intergrupal. O segundo propósito é o da orientação prática, centrada no entendimento específico da linguagem do grupo, nas suas formas de comunicação, preferências compartilhadas e no impacto de estratégias, programas, propagandas e produtos nas pessoas. A ênfase aqui recai na análise intragrupal.

De acordo com Gondim (2003), esta classificação apresentada por Fern (2001) não é excludente, na medida em que fica difícil distinguir, em algumas situações, se a abordagem é clínica ou vivencial. O que é claramente visualizado é que os grupos focais podem atender a interesses práticos ou teóricos, nos quais concorrem três tipos de tarefas: os processos do próprio grupo, os conteúdos emergentes e os latentes. A primeira tarefa se insere no domínio da psicologia social, a segunda, no da psicologia cognitiva e da análise de conteúdo e a terceira, no campo da psicologia clínica e análise de discurso.

De acordo com a referida autora, Morgan (1997) adotou uma perspectiva distinta para classificar os grupos focais. Para ele, há também três modalidades, mas sua tipologia repousa no uso isolado ou concomitante de outras técnicas e métodos de pesquisa. Desse modo, o autor fala em: a) grupos autorreferentes, usados como principal fonte de dados; b) grupos focais como técnica complementar, em que o grupo serve de estudo preliminar na avaliação de programas de intervenção e construção de questionários e escalas; c) grupo focal, como uma proposta multi-métodos qualitativos, que integra seus resultados com os da observação participante e da entrevista em profundidade.

Gondim (2003) afirma que os grupos focais autorreferentes servem a uma variedade de propósitos, não só para explorar novas áreas pouco conhecidas pelo pesquisador, mas aprofundar e definir questões bem conhecidas, responder a indagações de pesquisa, investigar perguntas de natureza cultural e avaliar opiniões, atitudes, experiências anteriores e perspectivas futuras. Morgan cita um exemplo de seu estudo da viuvez, cujo problema de pesquisa era averiguar o que contribuía para a promoção do bem-estar de viúvas. Seis grupos

focais foram realizados com mulheres mais velhas entre seis meses, a três anos de perda de seu marido. As discussões foram estimuladas por uma pergunta genérica: Que tipo de coisas vocês têm feito que esteja tornando a viuvez mais fácil ou mais difícil de ser suportada? O autor chega à conclusão de que os grupos eram capazes de manter uma discussão por cerca de duas horas sem necessidade de coordenação do moderador, girando o núcleo central ao redor das ações dos outros e dos conflitos delas decorrentes. Ou seja, o que os outros faziam ou deixavam de fazer facilitava ou dificultava o suportar a situação em que a pessoa se encontrava. Uma proposição teórica explicativa emergiu daí. Ao contrário do que se pensava, os sentimentos e experiências positivos e negativos na viuvez parecem estar relacionados mais a aspectos interpessoais e grupais do que aos intrapsíquicos da pessoa que perde o ente querido. Neste caso, os programas de apoio psicológico deveriam estar focados nos primeiros aspectos.

Para a autora, os grupos focais também podem ser utilizados para gerar conhecimento necessário para a construção de instrumentos de medidas, assim como para a avaliação experimental do impacto de produtos em desenvolvimento e de futuros programas a serem implantados em organizações. Neste caso, os objetivos são o de utilizar os grupos apenas para fazer uma análise prévia, pois a meta final é a construção de instrumento para pesquisas, a introdução do produto no mercado ou a implantação do projeto na empresa. Esta técnica permite identificar, no caso de construção de instrumentos, o que é relevante sobre o tópico e com isto apontar os domínios que devem ser cobertos. Além disso, avalia o conjunto de dimensões que irá cobrir cada domínio (quantidade de itens), promove insights de como os itens devem ser apresentados (evitando distorções de entendimento) e serve de protótipo de questionários e escalas.

Por fim, segundo Gondim (2003), Morgan afirma que os grupos focais podem estar associados a outras técnicas como a entrevista individual e a observação participante. Tais combinações de método dependem dos objetivos da pesquisa. A utilização de grupos focais em sequência às entrevistas individuais, por exemplo, facilita a avaliação do confronto de opiniões, já que se tem maior clareza do que as pessoas isoladamente pensam sobre um tema específico. A associação dos grupos focais com a observação participante, outro exemplo, permite igualmente comparar o conteúdo produzido no grupo com o cotidiano dos participantes em seu ambiente natural.

3.6 O processo da pesquisa com grupos focais

Para Oliveira, Leite Filho e Rodrigues (2007), o contexto físico para os grupos focais também é importante. Uma atmosfera descontraída, informal, estimula comentários espontâneos. Embora um grupo de foco possa durar de uma a três horas, a sessão normal, segundo diversos autores (GIL, 1999; VERGARA, 2004; MALHOTRA, 2006), dura de uma hora e meia a duas horas. Esse período é necessário para estabelecer uma relação com os participantes e explorar, em profundidade, suas crenças, sensações, ideias, atitudes e percepções sobre os tópicos de interesse.

As entrevistas do tipo grupos focais são, invariavelmente, gravadas, em geral em vídeo, para reapresentação, transcrição e análise subsequente. O vídeo tem a vantagem de registrar as expressões faciais e os movimentos de corpo, que são informações importantíssimas diante do problema estudado, mas podem aumentar os custos significativamente.

O número de grupos focais que devem ser organizados sobre um único tópico, de acordo com Malhotra (2006), depende: 1) da natureza do problema, 2) do número de segmentos de mercado distintos, 3) do número de novas ideias geradas por cada grupo sucessivo, 4) do tempo e do custo. Recomenda-se que, pelo menos dois grupos, sejam realizados. Os grupos focais, conduzidos adequadamente, podem gerar importantes hipóteses que servirão de base para a realização de pesquisa quantitativa.

O moderador desempenha um papel-chave no sucesso de um grupo de foco que é exposto como:

O moderador deve estabelecer relação com os participantes, manter ativa a discussão e motivar os respondentes a trazerem à tona suas opiniões mais reservadas. Além disso, o moderador pode desempenhar um papel central na análise e interpretação dos dados. Portanto, ele deve ter habilidade, experiência e conhecimento do tópico em discussão e deve entender a natureza da dinâmica do grupo (MALHOTRA, 2006, p.158).

Nesse sentido, Oliveira, Leite Filho e Rodrigues (2007) defendem que é de fundamental importância para o pesquisador, no momento da escolha de seu método de coleta de dados, conhecer as características que compõem tal método, a fim de que seu uso seja adequado às necessidades do estudo em evidência. Para tanto, as características dos grupos focais foram resumidas diante da literatura exposta nessa sessão como:

Quadro 6 – Características dos grupos focais.

Características dos Grupos Focais	
Tamanho do grupo	8 a 12 pessoas.
Composição do grupo	Homogênea: entrevistados pré-selecionados.
Contexto físico	Atmosfera informal, descontraída.
Duração	1 a 3 horas.
Gravação (registro)	Uso de fitas de áudio e vídeo.
Quantidade de sessões	Depende de vários fatores, mas se recomenda a realização de pelo menos duas sessões.
Moderador	Habilidades de observação interpessoais e de comunicação do moderador.

Fonte: Oliveira, Leite Filho e Rodrigues (2007).

Para Gondim (2003), o ponto de partida para se levar a termo um projeto de pesquisa que esteja apoiado no uso de grupos focais é a clareza de propósito. As decisões metodológicas dependem dos objetivos traçados. Isto irá influenciar na composição dos grupos, no número de elementos, na homogeneidade ou heterogeneidade dos participantes (cultura, idade, gênero, status social etc.), no recurso tecnológico empregado (face-a-face ou mediados por tecnologias de informação), na decisão dos locais de realização (naturais, contexto onde ocorre, ou artificiais, realizados em laboratórios), nas características que o moderador venha a assumir (diretividade ou não-diretividade) e no tipo de análise dos resultados (de processos e de conteúdo: oposições, convergências, temas centrais de argumentação intra e intergrupal, análises de discurso, linguísticas etc.).

Todos estes fatores, segundo a autora, podem influenciar o processo de discussão e o produto dela decorrente. Uma questão ética, no entanto, merece atenção especial do pesquisador para delinear seu projeto de investigação. Trata-se de garantir a privacidade dos participantes, já que, pelo menos em grupos realizados em laboratório, a gravação em vídeo é fundamental para a análise. Além disso, o tema pode vir a exigir posicionamentos pessoais que serão revelados a pessoas desconhecidas. Discutir alcoolismo e drogas, por exemplo, coloca os participantes que sofrem deste problema em uma situação delicada e o moderador deve dar sinais claros de que providências estão sendo tomadas para preservar a identidade pessoal na divulgação dos resultados.

Ainda conforme Gondim (2003), alguns aspectos do processo de planejamento da pesquisa com grupos focais serão objeto de reflexão. O acaso é o primeiro deles, pois nem sempre é um bom critério na composição de grupos focais, sendo preciso avaliar se o participante tem algo a dizer e se sente confortável para fazê-lo no grupo. A opção é feita com

base nas premissas de que eles são capazes de gerar produtos em um volume expressivo em curto espaço de tempo e trazem à tona o processo de formação de opinião, que se dá no jogo das influências sociais mútuas. A simples disposição das pessoas em grupo não assegura o resultado esperado, o que fala a favor de se levar em conta a potencialidade de cada participante para contribuir na discussão do tema.

Para a autora, a opção por grupos de conhecidos ou desconhecidos merece igual atenção. Os primeiros, comuns quando realizados em organizações formais, facilmente reproduzem acordos implícitos sobre o que deve ou não deve ser dito e é preciso considerar isto na análise dos resultados, o que exige o cruzamento dos dados daí advindos com aqueles obtidos por meio de outras técnicas de coleta de dados. O nível de estruturação do grupo, que está relacionado com a elaboração de um roteiro a ser seguido pelo moderador, é o terceiro aspecto a ser mencionado. A diretividade assegura o foco no tema, mas pode inibir o surgimento de opiniões divergentes que enriqueceriam a discussão. A flexibilidade facilita a interação do moderador com os grupos, pois, cada um deles, apresenta uma dinâmica diferenciada, exigindo maior ou menor diretividade do pesquisador, mas se for levada a extremo compromete a análise comparativa das respostas intergrupais, já que o risco de digressões aumenta. Assevera Gondim (2003) que o tamanho do grupo é outro aspecto a se destacar. Apesar de se convencionar que este número varia de quatro a 10 pessoas, isto depende do nível de envolvimento com o assunto de cada participante. Se este desperta o interesse de um grupo em particular, as pessoas terão mais o que falar e, neste caso, o tempo não deve ser longo, para não diminuir as chances de todos participarem. Com mais de 10 elementos, sendo o tema polêmico, fica difícil o controle do processo pelo moderador, havendo uma tendência a polarizar e entrar em conflito. O número total de grupos também deve ser pensado à luz dos objetivos da investigação, mas, em se tratando de abordagem qualitativa, ainda que se faça uma previsão inicial, o indicador deve ser a saturação das alternativas de resposta. Dito de outro modo, quando os grupos não são capazes de produzir novidades nas suas discussões é sinal de que se conseguiu mapear o tema para os quais a pesquisa foi dirigida.

Gondim (2003) afirma que dois outros fatores serão considerados: o papel do moderador e a análise dos resultados. Conforme Morgan (1997), um moderador deve procurar cobrir a máxima variedade de tópicos relevantes sobre o assunto e promover uma discussão produtiva. Para conseguir tal intento ele precisa limitar suas intervenções e permitir que a discussão flua, somente intervindo para introduzir novas questões e para facilitar o processo em curso. Igualmente é necessário estar atento para não deixar que o grupo comece a falar

sobre um assunto importante muito tarde para ser explorado e evitar que as interpelações findem antes da hora. Para driblar estes dois últimos problemas, é tarefa do moderador colocar algumas perguntas ou tópicos para debate. Alerta-se que um roteiro é importante, mas sem ser confundido com um questionário. Um bom roteiro é aquele que não só permite um aprofundamento progressivo (técnica do funil), mas também a fluidez da discussão sem que o moderador precise intervir muitas vezes. A explicitação das regras do grupo focal nos momentos iniciais pode ajudar na sua autonomia para prosseguir conversando. São elas: a) só uma pessoa fala de cada vez; b) evitam-se discussões paralelas para que todos participem; c) ninguém pode dominar a discussão; d) todos têm o direito de dizer o que pensam.

Para a autora, a análise dos resultados é o último fator a ser considerado. Ela depende do tipo de relatório que o projeto de pesquisa requer, ou seja, se é um executivo para tomadas de decisão ou um mais minucioso, cuja meta é a produção teórica. De qualquer modo, a análise se inicia com uma codificação dos dados. Menciona-se aqui apenas a dos conteúdos que emergem na conversação empreendida no grupo (BARDIN, 1977; SMITH, 2000).

Ainda segundo Gondim (2003), ao se presumir que as sessões dos grupos focais foram gravadas em vídeo, e em se tratando do nível de análise grupal, deve-se codificar as menções que aparecem em cada um, e isso pode ser realizado com base em categorias previamente elaboradas ou de modo indutivo a partir de todas as respostas produzidas no grupo. As menções e categorias são organizadas em núcleos temáticos que dão suporte a linhas de argumentação que revelam que modo os participantes dos grupos focais se posicionam diante do tema, foco da discussão. Na pesquisa sobre comportamento político, realizada por ocasião da propaganda eleitoral para presidente no ano de 1998, em que foram compostos 20 grupos focais de pessoas pertencentes às classes C e D, a análise permitiu ratificar o que é discutido na literatura, ou seja, que elas avaliam questões políticas a partir de seu cotidiano. Para argumentar e se posicionar no grupo, as pessoas iniciavam suas falas a partir de exemplos do que acontecia nas suas casas, bairro, cidade e estendiam suas percepções para a realidade do país, visualizada como mais abstrata. Havia uma polaridade bem demarcada entre o “nós”, o povo, pobres e excluídos da sociedade, e “eles”, os políticos, ricos e incluídos na sociedade (VEIGA; GONDIM, 2001).

Para a autora, alguns cuidados na interpretação dos resultados precisam ser tomados. Conforme Morgan (1997), é necessário distinguir entre o importante e o interessante. O grupo que discute muito um assunto o acha com certeza interessante, mas isso não quer dizer nada quanto à sua importância; por outro lado, falar pouco de um tema indica

ser ele desinteressante, mas não se pode afirmar sua desimportância. O exemplo dado por Morgan é de um grupo que discutia sobre ataques de coração. Muito tempo foi dedicado ao tema do stress e pouco ao cigarro. O pesquisador pode ser levado a crer que não era creditada muita responsabilidade ao cigarro como causador de ataques cardíacos, o que não é necessariamente verdadeiro, já que outros fatores também contribuem para que apareçam fatores periféricos ao invés dos centrais. A única forma de evitar uma interpretação equivocada é perguntar diretamente ao grupo, razão porque o papel do moderador é importante, pois ao acompanhar o aprofundamento da discussão, ele formula interpretações e averigua se elas fazem sentido para o grupo. É com base nisso que se afirma haver uma construção no processo de pesquisa, pois o pesquisador como moderador tem chance de avaliar a pertinência de suas explicações e concepções teóricas junto ao próprio grupo. Isto o levará a reorientar ou confirmar sua interpretação, abordagem congruente em uma perspectiva metacientífica qualitativa, em que ele está implicado no processo de pesquisa.

Krueger e Casey (2000), citados por Gondim, fazem uma comparação das características que distinguem e aproximam as pesquisas acadêmicas, de mercado e de ação comunitária. A realização de grupos em laboratórios equipados com câmeras de vídeo, espelho unidirecional, sistema de gravação em áudio e vídeo são mais comuns em grupos de pesquisa de mercado, realizados para a tomada rápida de decisão e nos de pesquisa acadêmica, pois permitem um rigor maior na condução e acompanhamento do processo de desenvolvimento da investigação.

Por fim, conclui Gondim (2003), em pesquisas comunitárias, o foco maior é na conscientização para a ação prática que faz sentido para o próprio grupo. Desse modo, as locações em ambientes da comunidade são os preferidos. A mesma argumentação serve para justificar a escolha por profissionais e pesquisadores treinados, nas de pesquisas de mercado e acadêmicas, distintamente dos grupos de ação comunitária que recorrem a pessoas da comunidade para coordenar o processo juntamente com o pesquisador. Estas decisões irão repercutir na coleta, análise e divulgação dos resultados. A pesquisa de mercado demanda resposta rápida às indagações emergentes e isto contribui para que a investigação tenha curta duração e que a análise se baseie em observações e impressões dos profissionais e clientes, que acompanham a situação atrás do espelho unidirecional. A pesquisa acadêmica está mais comprometida com o rigor metodológico e avaliação do problema, fazendo com que sua duração seja maior, com análises baseadas em transcrições de gravações em vídeo e notas de campo, a que são aplicadas técnicas específicas (conteúdo, discurso, linguística). A pesquisa de ação comunitária também leva mais tempo pela sua preocupação em aprofundar o tema e

promover conscientização grupal. A análise, no entanto, é realizada concomitantemente à produção de conhecimento pelo grupo com vistas à ação (THIOLLENT, 1997), sendo diferenciada a forma de divulgação. Enquanto a pesquisa de mercado presta contas ao contratante, que geralmente não tem interesse em difundir as bases que sustentaram suas decisões, a acadêmica zela pelo anonimato dos participantes, mas é partidária da publicação dos resultados, difundindo o conhecimento produzido e a metodologia, submetidos ao escrutínio crítico da comunidade acadêmica. A pesquisa ação, distintamente, assume um compromisso maior com a comunidade e com o que decorre do processo de investigação realizado, sendo o êxito de seu produto avaliado pelo impacto na comunidade local.

Importante acrescentar, ainda, conclui a pesquisadora, que o desenvolvimento da pesquisa por meio de grupos focais está intimamente relacionado com a maneira de o pesquisador lidar com o processo de discussão intragrupo.

3.7 O processo de discussão em grupos focais: fatores de interferência

Para Gondim (2003), de acordo com Fern (2001), há quatro processos grupais que interferem nos resultados dos grupos focais: o bloqueio de produção, a influência social, o pegar carona, a influência normativa.

Segundo a autora, o bloqueio da produção diz respeito à ativação simultânea de dois processos cognitivos distintos: pensar (o que se vai dizer) e ouvir (o que os outros estão dizendo). O argumento é que esta condição de interação grupal torna muito difícil que o sujeito consiga prestar atenção e acompanhar a discussão, ao mesmo tempo em que tenta organizar o seu pensamento para intervir. É preciso reconhecer, contudo, que em uma situação de interação didática, de entrevista individual ou no ato de preencher um questionário, uma escala de avaliação, a pessoa pode ser interrompida em sua linha de pensamento pelo próprio entrevistador e por seus pensamentos distantes do contexto imediato, que afluem à mente e o distraem. Em resumo, o problema de bloqueios processuais não acontece apenas no caso de grupos focais, embora se reconheça que, nesse contexto, há maior complexidade no gerenciamento de atividades cognitivas requeridas que podem afetar o resultado final. É difícil contornar esta dificuldade, pelo menos do ponto de vista do moderador de grupos focais, pois isto depende das características intrapsíquicas dos participantes e nem todas as pessoas são treinadas para lidar com a atenção difusa.

Outro ponto importante, destacado por Gondim, é o da distância entre a emergência da ideia na mente do participante e o momento em que ela é dita ao grupo. É

inegável que quanto maior for o grupo, mais tempo de espera para a manifestação, fazendo com que a pessoa esqueça ou se sinta desestimulada a revelar sua opinião. Uma alternativa, embora discutível, seria a de deixar folhas de papel e canetas sobre a mesa para o rascunho de ideias, expressando-as no momento oportuno.

Ainda segundo a aludida autora, a influência social é outro fator que afeta a discussão nos grupos. Três processos dela decorrentes foram destacados por Fern (2001): a apreensão da avaliação, a autoconsciência e a influência normativa. A primeira está vinculada ao medo da desaprovação social, o que comprometeria a sinceridade das opiniões no grupo. A posição aceita é a de que o receio da avaliação alheia afeta negativamente quando o indivíduo é percebido como sendo o seu alvo, diferentemente de quando o grupo ocupa este lugar, pois aí estaria preservado, até certo ponto, o anonimato pessoal, minimizando o receio de revelar aspectos mais íntimos. As instruções do moderador poderiam amenizar a influência social ao se ressaltar a importância das manifestações individuais, contra ou a favor, assim como a inexistência de respostas certas.

A autoconsciência, segundo mesma a autora, outro processo decorrente da influência social, está vivamente presente em grupos focais, pelos microfones e câmera de vídeo, ou pela expectativa das outras pessoas de que todos se manifestem. Estudos experimentais têm concluído que quando os participantes são solicitados a revelar informações íntimas sobre si mesmos, diante de um espelho, eles hesitam mais tempo do que fora desta condição. Além disso, em contextos de discussões grupais, as pessoas comparam suas opiniões, crenças, valores, estereótipos, preconceitos e atribuições e, ao constatarem inconsistências, podem assumir atitudes mais extremadas, positivas ou negativas. O grupo heterogêneo, por exemplo, facilita a emergência de informações ou crenças não compartilhadas e, face à importância pessoal do tema, os participantes tendem a adotar posições menos flexíveis do que nos grupos mais homogêneos ou em situações didáticas. As experiências comuns que asseguram a homogeneidade criam um ambiente mais propício à avaliação crítica dos posicionamentos internos, o que não ocorre quando diante de posições divergentes em um grupo heterogêneo, em que a necessidade de marcar a diferença contribui para a polarização (Morgan,1997). Ao procurar analisar o uso de tinturas capilares por mulheres, Morgan compôs grupos homogêneos (todas de cabelos grisalhos) e heterogêneos e constatou que, nos primeiros, havia argumentos que deixaram transparecer os conflitos entre o receio de usar a tintura e o desejo de aparentar ser mais jovem, o que não aconteceu nos outros grupos. Isto é, quando as grisalhas estavam diante de mulheres que pintavam o cabelo, elas tinham posições polarizadas, salientando apenas os aspectos negativos dos anúncios que

estimulavam a pintura. Nos grupos homogêneos, no entanto, sentiam-se mais à vontade para expressar suas dúvidas e ansiedades em relação ao tema. As instruções dadas pelo moderador podem contribuir para que cada um se sinta à vontade, dizendo o que pensa. Assinala-se, entretanto, que a escolha de grupos homogêneos ou heterogêneos depende dos objetivos da pesquisa que podem estar focados em crenças e opiniões compartilhadas ou, ao contrário, o pesquisador está interessado justamente no que sustenta a polarização e demarca as posições antagônicas.

Myers (1999), citado por Gondim, afirma que pegadores de carona são aquelas pessoas que se beneficiam do grupo, mas dão pouco em troca. Ao contrário da noção comum de que a união faz com que o grupo produza bem mais do que cada um isoladamente, alguns se aproveitam do esforço dos outros. A “vadiagem” social, expressão que define este processo, mantém uma relação direta com a apreensão de avaliação. Os indivíduos são levados a crer que seu empenho pessoal não é avaliado distintamente dos outros. Assim, a dedicação à tarefa diminui, pois a responsabilidade é diluída. Essa linha de argumentação sugere que as pessoas, ao serem entrevistadas separadamente, se empenham muito mais nas respostas do que quando são convidadas a emitir suas opiniões em grupo. A alternativa para lidar com este problema está na habilidade do moderador ressaltar, nas instruções iniciais, a importância das manifestações de cada um, tanto quanto os debates e discussões.

A influência da informação, o último fator a ser aqui considerado, pode afetar o grupo de duas maneiras: pela força do argumento (persuasão) e pela extensão do compartilhamento da informação no grupo. A habilidade individual para persuadir ou influir na decisão do outro, a partir da apresentação de fatos desconhecidos, já é bastante discutida na literatura sobre processos interpessoais. A mudança de atitude pode ocorrer com mais frequência quando não se tem um posicionamento tão definido em relação ao assunto. Veiga e Gondim (2001), ao analisarem o comportamento dos eleitores de camada social baixa, constataram que aqueles que haviam registrado sua indecisão, antes do início da sessão grupal, eram mais suscetíveis à influência do discurso alheio, o que contribuía para que, ao final, quando convidados a preencher um questionário que incluía uma pergunta de intenção de voto, já anunciavam sua decisão. Os definidos, ao contrário, no decorrer da discussão, tendiam a assumir posições polarizadas e se mantinham resistentes à argumentação de membros do grupo oponente.

Para Gondim (2003), a rigor, a divergência, comum em grupos focais, não é de todo ruim, pois a emergência de uma opinião discordante pode provocar um redirecionamento dos posicionamentos até então compartilhados. Argumentos persuasivos, dada à novidade e a

lógica da apresentação, levam as pessoas a integrar novos elementos em suas avaliações, ampliando seu entendimento sobre o tema. Mais uma vez, a importância do moderador é destacada, já que ele pode recuperar a opinião discordante quando o grupo insistir em ignorá-la a favor de dedicar mais tempo às opiniões compartilhadas.

Para a referida autora é oportuno ainda dizer que a análise dos processos de influência social permite concluir que os grupos focais estão sujeitos ao que dinamiza os grupos sociais e apresentam diferenças em relação aos indivíduos tratados isoladamente. Morgan (1997) é muito claro quando assevera que os grupos focais trazem à tona aspectos que não estariam acessíveis sem a interação grupal e que o processo de compartilhar e comparar oferece rara oportunidade de compreensão por parte do pesquisador de como os participantes entendem as suas similaridades e diferenças.

Por fim, a metodologia de pesquisa apoiada na técnica dos grupos focais considera os produtos gerados pelas discussões grupais como dados capazes de formular teorias, testar hipóteses e aprofundar o conhecimento sobre um tema específico. Neste caso, sem sombra de dúvida, torna-se necessário envidar esforços no sentido de compreender como o processo de discussão ocorre, a fim de que se avaliem suas reais limitações e possibilidades.

3.8 Questões metodológicas na pesquisa de grupos focais

Para Gondim (2003), a atribuição do grupo como unidade de análise em pesquisas nas ciências sociais ainda é bastante restrita e um conjunto de críticas são dirigidas ao seu uso. Grande parte delas surge entre pesquisadores da abordagem nomotética que adotam critérios para a produção de conhecimentos científicos distintos daqueles descritos pela abordagem hermenêutica. Embora para alguns possa ser injusto julgar os estudos qualitativos sob a perspectiva quantitativa e vice-versa (SMTIH, 1994), visto que se parte da premissa de que elas são distintas em seus pressupostos, é importante fazer referência a algumas destas críticas, tal como descritas por Fern (2001), por considerar sua utilidade para a reflexão daqueles que se aproximam não só das técnicas como também da abordagem qualitativa de pesquisa. Além disso, cabe acrescentar que, a despeito da técnica dos grupos focais ser classificada como de natureza qualitativa, seu uso não é privilégio dos teóricos compreensivistas; há inúmeros esforços para ajustar esta técnica às exigências do modelo nomotético.

Ainda segundo a mesma autora, seis críticas dirigidas aos grupos focais são aqui objeto de análise. A primeira se refere ao tamanho da amostra. A crítica é a da não

representatividade que tornaria inviável a generalização para a população investigada. A rigor, os grupos focais são compostos a partir do que se convencionou chamar de amostras por conveniência. Na área de pesquisa de mercado isto ocorre por duas razões: restrições orçamentárias e rapidez na tomada de decisões. Outra justificativa encontra aporte no fato de que a abordagem qualitativa estar comprometida com a compreensão e o entendimento do fenômeno inserido em um contexto particular e, sendo assim, a representatividade estatística não é o mais importante. A abordagem quantitativa, por sua vez, busca a explicação e os nexos causais, necessários para se proceder a generalizações. Nada impede, contudo, que os grupos focais possam ser estratificados, quando se deseja minimizar as diferenças intragrupo (homogeneidade) e maximizar as diferenças intergrupais (heterogeneidade). Isto depende, no entanto, dos objetivos do pesquisador.

Para a autora há que assinalar, também, que a generalização traz mais um problema, relativo às possibilidades reais de não só descrever como o fenômeno é no presente, mas como poderá ser observado no futuro. No caso dos grupos focais há duas dificuldades para se generalizar. Primeiro, por não ser factível a eliminação da variabilidade na composição dos grupos, o estilo do moderador em cada um deles e as características dos participantes. Segundo, em especial quando do uso da técnica em laboratórios, porque não há garantia de que em seu cotidiano as pessoas se manifestem do mesmo modo que nas situações artificiais de interação produzida; contudo, esta restrição se depara com outro condicionante, pois ainda que os estudos etno-metodológicos tenham avançado muito, é difícil o tema de a pesquisa emergir espontaneamente em situações de vida diária para serem observados no momento em que ocorrem. É inegável, não obstante, que os grupos focais artificiais podem servir para melhor demarcação entre interpretações que fazem sentido e são congruentes.

A segunda crítica continua a autora, se dirige à falta de controle do desempenho do moderador. Admite-se a impossibilidade de controle, na medida em que cada grupo possui uma dinâmica particular que exige flexibilidade do moderador. A maior ou menor diretividade na condução dos grupos irão oscilar conforme os objetivos, e cada uma destas opções traz vantagens e desvantagens. A diretividade, por exemplo, pode levar o grupo a desconsiderar potenciais alternativas de discussão que demandariam alguma digressão.

A terceira crítica se refere ao nível de resposta a ser considerado para efeito de análise nos grupos focais, uma vez que cada um deve ser tratado como objeto unitário. Esta é a posição da maioria dos que atuam com grupos focais e decorre do fato de se presumir que a formação de opinião é fruto das interações sociais e, portanto, há interdependência nas respostas, que não são, então, exclusivas de uma pessoa, mas emergem em um contexto

particular de discussão grupal, sendo difícil diferenciar o que pertence a uma, em particular, porque não se sabe o efeito que um respondente tem na declaração feita pelo outro. Não se está considerando aqui o grupo como uma entidade, mas se quer dizer que o foco se dá na interdependência na produção de respostas, que também está presente nas entrevistas individuais, ainda que muito pouco se tenha discutido sobre o assunto.

Ainda segundo a mesma autora, a forma de interpretação dos grupos focais relaciona-se com o discutido no parágrafo anterior e é a quarta crítica. O que está em jogo é o problema da relação entre fatos e valores (SMITH, 1994), entrando em pauta a questão da objetividade que, para a abordagem nomotética, significa guardar distância entre o objeto e o pesquisador. Seu objetivo é explicar o mundo, independente do lugar que se ocupa nele. Todos olhariam para o mesmo fenômeno e o perceberiam de maneira igual. Este tipo de objetividade é difícil de ser alcançado quando se abraça a abordagem hermenêutica, partindo da premissa de que quando o objeto de investigação são as pessoas em suas interações sociais, é complexo tomar um distanciamento que permita exercer uma observação desvinculada dos valores e do lugar que o pesquisador ocupa no mundo. Sua formação acadêmica, experiência de vida e opções teóricas irão influenciar o modo como os eventos serão interpretados. A referência feita não é em relação aquilo que é diretamente observado da fala das pessoas (texto), isto os recursos tecnológicos (vídeo e gravador) permitem reproduzir acriticamente, mas sim ao salto interpretativo que permite inferir razões e motivos que possam dar sentido ao que a pessoa diz, sentido este que é construído socialmente, na relação dialética da pessoa com a cultura. A compreensão deste contexto é fundamental para encontrar o significado dado à ação ou à fala emergente em um grupo.

Sendo assim, afirma Gondim (2003), é verdade que diferentes pesquisadores poderiam interpretar distintamente os mesmos resultados. O salto interpretativo também varia, distinguindo algumas análises de conteúdo e de discurso: a psicanalítica, a ideológica, a linguística e outras. A interpretação ‘verdadeira’ pode ser relativa, não a cada pesquisador, mas a contextos históricos e socioculturais diversos. Como lidar com o problema da objetividade? Para alguns autores, a objetividade deveria ser substituída pela intersubjetividade e os dados da realidade ao consenso dos observadores. Pode-se pensar, no entanto, em uma forma intermediária de tratá-la, exigindo que um fenômeno, para ser objeto de análise, seja passível de objetivação.

De acordo com a aludida autora, uma alternativa para minimizar este problema é permitir que outros pesquisadores e auxiliares acompanhem o processo de discussão dos grupos focais por um circuito interno de televisão e discutam suas interpretações,

aprofundando e esclarecendo as bases de suas diferenças (VEIGA; GONDIM, 2001). Tal condição pode contribuir para uma delimitação, embora não se possa fugir ao fato de que uma interpretação só encontra espaço porque há lacunas no entendimento do fenômeno que ela vem preencher. A complexidade está em reconhecer que não existe apenas uma maneira de fazer isso, abrindo possibilidades de alternativas.

Finalmente, a quinta e última crítica é dirigida às limitações de se comparar resultados dos grupos focais com os gerados por outras técnicas de investigação. Não há controvérsia sobre a potencialidade dos grupos focais em gerar um volume de informações expressivo em curto espaço de tempo, quando comparados a outras técnicas. Fern (2001) adverte, contudo, que não há evidência empírica satisfatória em relação a isto, nem estudos suficientes que permitam comparar os resultados dos grupos focais com os de pesquisas que recorrem a outras técnicas. Defende-se, no entanto, que os esforços deveriam ser dirigidos inicialmente para o aperfeiçoamento do uso da técnica, visando demarcar seus limites e possibilidades, para depois centralizar nas comparações de seus resultados com os produzidos por outras técnicas e abordagens de pesquisa.

3.8.1 Desenvolvimento e aplicação dos grupos focais

A prática efetiva do modelo proposto envolve, como afirma Marques (2008), investigar aqueles contextos marginais e invisíveis nos quais as pessoas pobres beneficiadas pelo Programa Bolsa Família aprendem a expor publicamente seus dilemas, a identificar problemas latentes, a demarcar posições e a justificar suas opções diante dos outros, questionando as perspectivas sustentadas por atores políticos e midiáticos. Salientamos aqui um papel diferenciado dos agentes do Estado, ou seja, a criação de um aparato local e de uma equipe responsável por orientar aqueles que se inscrevem no programa e por fortalecer o vínculo social entre eles.

Destacamos, ainda, que os objetivos apresentados estão voltados não só para o entendimento do lugar ocupado pelo Estado na configuração de uma política social específica, mas, também, para a afirmação de que espaços de debate público, formais, midiáticos ou informais, são constituídos através do diálogo, ou seja, da troca comunicativa entre os sujeitos.

De modo a caracterizar o debate midiaticizado, acadêmico e social sobre o Bolsa Família, a longo e a curto prazos, foi realizada análise de conteúdo de alguns textos jornalísticos impressos e televisivos referentes à primeira gestão do governo Luís Inácio Lula

da Silva (2003-2006). Foram escolhidos veículos de grande difusão nacional. Os textos escolhidos para análise foram aqueles que, além de serem dedicados especificamente ao Bolsa Família, nos permitissem identificar as principais perspectivas que, captadas pelos atores mediático, acadêmicos e sociais, sob a forma de citações diretas, e organizadas em enquadramentos específicos, marcaram posições em torno das questões suscitadas.

Nesse sentido, todas as participantes dos grupos focais tiveram a oportunidade de debater, refletir e pensar as mesmas questões. Com isso, será mais fácil interpretar e organizar os resultados.

Os quadros a seguir apresentam a estrutura dos tópicos levados para debate e reflexão nos grupos focais da presente pesquisa de campo, a partir de dois enquadramentos básicos: o enquadramento da autonomia e o enquadramento da dependência. O enquadramento da dependência reúne, geralmente, argumentos de atores que se posicionam contra o governo e que se serviram das noções de “assistencialismo”, “manutenção da pobreza”, “esmola” e “carência” para formularem seus posicionamentos no debate. Contrariamente, o enquadramento da autonomia apresenta as perspectivas formuladas pelos atores ligados ao governo Lula e organizadas em torno de argumentos que destacam a emancipação das famílias beneficiadas pela geração de “empregos”, fortalecimento da “cidadania”, aumento da “inclusão” etc.

Quadro 7 – Argumentos a favor e contra o Programa Bolsa Família.

Argumentos a favor do Programa Bolsa Família	Argumentos contra o Programa Bolsa Família
O programa garante auxílio emergencial aos mais pobres.	O programa é assistencialista.
O PBF possibilita a emancipação das famílias.	O PBF torna as famílias dependentes do governo.
A renda do PBF é uma ajuda temporária complementada por ações locais.	O PBF é uma esmola.
O PBF, ao minimizar a miséria, garante a cidadania aos pobres.	O PBF não torna os pobres cidadãos ou agentes de mudança (exclusão pública), mas objetos de políticas (inclusão política).
O PBF propicia “portas de saída” aos beneficiários e os tornam trabalhadores.	O PBF inibe a mobilidade social e confirma o status de incapazes dos assistidos.

Fonte: Do autor.

Quadro 8 – Atores políticos ligados ao governo desenvolviam e sustentavam argumentos favoráveis à elaboração de políticas sociais capazes de garantir a autossustentação da população pobre.

“Não é dar o dinheiro e achar que a coisa está pronta. (...) O esforço maior deve ser para a autossustentação das famílias” (Zilda Arns, coordenadora da Pastoral da Criança).
“Ninguém quer ficar dando bolsa, cartãozinho. O que nós queremos é que a população brasileira pobre possa estar incluída. Para isso, ela precisa de salário e de trabalho” (Benedita da Silva).
“Além de matar a fome dos que não têm o que comer, o programa tem principalmente um caráter preventivo e seu objetivo é evitar que os pobres caiam na indigência; é promover a autonomia das pessoas, inclusive fortalecendo os laços familiares e, com isso, garantir melhor acesso à educação e criar condições para seu desenvolvimento pessoal, profissional e social” (Patrus Ananias).
“As famílias beneficiadas pela transferência de renda também têm que cumprir com suas obrigações, têm que fazer sua parte. Só assim vamos romper o círculo vicioso da miséria e da exclusão social, sem paternalismo, sem clientelismo” (Patrus Ananias).
“[O Governo] não tem necessidade de ficar dando o Bolsa Família a vida inteira. Deus queira que um dia ninguém precise mais do Bolsa-Família, do cartão do Fome Zero, que todas as pessoas estejam trabalhando e comendo à custa do seu trabalho” (Lula, presidente da República, 21/12/04)
“(…) o que menos me incomoda é saber se [o Bolsa-Família] é assistencialista ou não. O que me incomoda é saber se as crianças desse país tão tomando café, tão almoçando ou tão jantando. É isso que me incomoda” (Lula, presidente da República)
“No mês que eu não preciso comprar nada pra eles [5 filhos], de dentro de casa que eles pedem, daí eu compro material de escola, compro uniforme pra eles. Tem me ajudado muito” (Solange da Silva, beneficiária).

Fonte: Do autor.

Quadro 9 – Argumentos favoráveis à elaboração de políticas sociais capazes de garantir a autossustentação da população pobre.

“As crianças deixaram de morrer: os resultados são impressionantes: o Bolsa Família reduziu em 46% a mortalidade infantil por diarreia e 58% por desnutrição.”
“Crianças na escola: para receber o Bolsa Família, as famílias devem manter as crianças na escola. Mais de 17 milhões de estudantes têm a frequência escolar acompanhada, o equivalente à população inteira de um país como o Chile. O resultado é que os alunos ficam mais tempo na escola.”
“As mulheres conquistam independência: as mulheres são as titulares de 93% dos cartões do Bolsa Família. Elas ganham mais autonomia, passam a tomar decisões e rompem com situações de opressão.”
“As famílias têm uma alimentação melhor: as famílias do Bolsa Família gastam mais do que as não-beneficiárias com grãos e cereais, aves e ovos, carnes, pães, legumes, óleos e bebidas não alcoólicas, indicando que o programa contribui para a segurança alimentar e nutricional. O Bolsa Família contribuiu para que o Brasil saísse do Mapa Mundial da Fome, da ONU.”
“A economia do Brasil ganha: com o Bolsa Família, todo mundo ganha. O dinheiro repassado para as famílias fica no município, circula na economia local e gera mais trabalho e renda para outras pessoas, contribuindo para o desenvolvimento do País. A cada R\$ 1,00 investido, R\$ 1,78 retorna para a economia.”
“Traz dignidade para as pessoas: o Bolsa Família mantém 36 milhões de pessoas fora da linha da extrema pobreza. Garantiu acesso à renda e a direitos básicos, como alimentação, saúde e educação. Tendo apoio para suprir as necessidades básicas da família, como alimentação, é possível para as famílias avançar, com qualificação profissional, acesso ao emprego e a construção de oportunidades.”
“As crianças estão mais altas: com a redução da desnutrição crônica, o déficit de estatura entre as crianças do Bolsa Família diminuiu 51%. Ou seja, as crianças do Bolsa Família estão, em média, quase um centímetro mais altas.”
“Economia para a saúde: as famílias do Bolsa Família têm que fazer o acompanhamento de saúde das mães e das crianças, o que ajuda na detecção e tratamento de doenças como desnutrição, diarreia, hanseníase e lepra. Além de manter as pessoas mais saudáveis, o resultado é mais economia para o SUS, porque a prevenção é

mais barata que o tratamento.”
“O mundo inteiro de olho no Brasil: organismos internacionais e chefes de Estado de todo o mundo estão de olho nas políticas sociais brasileiras. Mais de 90 países já visitaram o Brasil para conhecer as ações de enfrentamento à pobreza.”
“Menos bebês prematuros: com o aumento de 50% no número de consultas de pré-natal entre as gestantes do Bolsa Família, há menor prevalência de peso baixo ao nascer. Além disso, diminuiu em 14% o índice de crianças prematuras.”
“As crianças são vacinadas: manter a vacina em dia é compromisso das famílias do Bolsa Família, e 99,1% das crianças estão vacinadas.”
“É um programa barato para o alcance e os resultados que produz: O Bolsa Família beneficia diretamente 14 milhões de famílias, ou 50 milhões de pessoas, o que representa um quarto da população brasileira, com um investimento de apenas 0,5% do PIB. Além disso, tem resultados concretos ao manter as crianças e os adolescentes na escola, melhorar a saúde das famílias e fomentar o desenvolvimento econômico.”

Fonte: Do autor.

Quadro 10 – De outro lado, atores políticos da oposição, alguns especialistas e agentes institucionais construíram argumentos contrários ao programa, reprovando a postura do governo de privilegiar ações assistencialistas de combate à fome, voltadas unicamente para aliviar a pobreza por meio de um pequeno auxílio financeiro.

“As bolsas não são planos de aposentadoria nem esmola, mas mecanismos passageiros para que os indivíduos habilitem-se a ganhar a vida sem ajuda oficial” (Gilberto Dimenstein, jornalista).
“Pobre não quer esmola. Quer emprego. Um ou outro malandro está sempre pensando em maneiras de aumentar seus ganhos sem fazer nada, sem dar nada em troca. Mas, graças a Deus, no Brasil esse tipo de gente é minoria. Os homens de bem querem um emprego, querem criar a família com o fruto do seu trabalho” (Antônio Ermírio de Moraes, empresário).
“[Os programas assistencialistas como o Bolsa-Família não são encarados como direito ao alimento e à renda, como deveriam, mas como uma benesse” (Rosa Maria Marques, economista PUCSP).
“A história brasileira é uma longa transição do mundo do favor para o mundo do direito. O Bolsa-Família é um passo atrás nessa transição. É máquina de clientelismo. O programa não retira ninguém da pobreza e precisará ser cuidadosamente reavaliado e aperfeiçoado” (César Benjamin, economista).
“O mais grave é verificar que a renda dos mais pobres caiu mesmo com a participação nos programas do governo. Se esses dados forem consistentes, eles mostram que não estamos complementando a renda para os mais pobres viverem melhor, mas estamos gerando uma renda para viverem quase que exclusivamente dela. [Os pobres] estão deixando de ser trabalhadores para se tornarem assistidos” (Lena Lavinas, economista UFRJ).

Fonte: Do autor.

Quadro 11 – Argumentos de pessoas da sociedade contrários ao programa, reprovando a postura do governo de privilegiar ações assistencialistas de combate à fome, voltadas unicamente para aliviar a pobreza por meio de um pequeno auxílio financeiro.

“Bolsa família: enquanto alguns trabalham, outros usufruem.”
“O que? Eu, trabalhar tanto e pagar tanto imposto para dar dinheiro para vagabundo? Isso é um absurdo! Só no Brasil mesmo!”
“O governo do PT usa o Bolsa Família só para se promover e ganhar eleição.”
“Não basta dar o peixe, é preciso ensinar a pescar.”
“Está cheio de gente que não precisa, mente e ganha o benefício.”
“Enquanto uns trabalham, outros usufruem.”
“O Bolsa Família consiste meramente numa esmola, pois a família não produz nada para receber o benefício.

Nunca nenhuma nação do mundo prosperou distribuindo esmolas ao seu povo. Muito pelo contrário, os países desenvolvidos são aqueles em que o povo sobe de vida através do próprio esforço.”
“Como o Bolsa Família traz um benefício maior para quem tem mais filhos, muitos pobres acabam tendo mais filhos para ganhar mais benefícios do Estado-provedor. Logo, mais pessoas carentes nascem e a pobreza é perpetuada.”
“Premiar a sociedade é um erro. O assistencialismo acaba viciando o povo. Muitas são as pessoas que preferem ficar em casa a trabalhar, pois recebem seguro desemprego e Bolsa Família.”
“O Bolsa Família pode ser gasto com bebidas, drogas, prostituição, etc. – diferente do finado Cheque Cidadão. Logo, o dinheiro do benefício pode causar ainda mais malefícios para as famílias. Não é à toa que muitas famílias podem sofrer por causa do Bolsa Família.”
“O PBF combate os efeitos e não a causa da pobreza no Brasil.”
“O PBF não incentiva a cidadania e a responsabilidade pelos próprios atos.”

Fonte: Do autor.

3.9 Descrição da área de estudo

A área de estudo considerada para esta pesquisa abrange as famílias beneficiárias da cidade de Santa Maria, Distrito Federal, com 122 mil habitantes, localizada a 26 quilômetros do centro de Brasília. A criação de Santa Maria aconteceu por meio do decreto nº. 14.604, fruto do antigo Programa de Assentamento de Famílias de Baixa Renda. Assim como outras regiões administrativas, Santa Maria tinha pouca infraestrutura urbana em seu início. Atualmente, tem quase 100% de asfalto, iluminação pública, água encanada e esgoto tratado.

A parte urbanizada de Santa Maria é dividida em Sul, Central, Norte, Setor Habitacional Ribeirão, Residencial Porto Rico, Residencial Santos Dumont, Setor Habitacional Meireles e Polo JK. A região abriga duas cachoeiras famosas na capital do país: Saia Velha e Tororó (G1, 2016).

3.9.1 Mapa da Região Administrativa de Santa Maria, Distrito Federal



Figura 1 – Mapa da Região Administrativa de Santa Maria, Distrito Federal.

Fonte: Google Earth (2016).

A pesquisa de campo foi realizada na cidade de Santa Maria no Distrito Federal, tendo como população-alvo pessoas da comunidade, de preferência mulheres maiores de 18 anos, beneficiárias do programa.

Os recursos materiais utilizados na aplicação da metodologia desta pesquisa são organizados e agrupados neste tópico: Recursos computacionais utilizados: Google Earth e Microsoft Office Excel. Materiais e equipamentos utilizados nos trabalhos de campo: pranchetas de mão; camisetas com logotipo (Mestrado UNIEURO); formulários para as pesquisas; Câmera fotográfica digital; veículo para transporte e apoio ao pesquisador e equipamentos de comunicação móveis (celular), computador de mão.

3.9.2 População e amostragem

Para Silva (2005), entende-se por população (ou universo da pesquisa) a totalidade de indivíduos que possuem as mesmas características definidas para um determinado estudo. Amostra é parte da população ou do universo, selecionada de acordo com uma regra ou plano. A amostra pode ser probabilística e não-probabilística.

Ainda segundo o referido autor, amostras não probabilística podem ser: amostras acidentais - compostas por acaso, com pessoas que vão aparecendo; amostras por quotas – diversos elementos constantes da população/universo, na mesma proporção; amostras intencionais – escolhidos casos para a amostra que representem o “bom julgamento” da população/universo. Amostras probabilísticas são compostas por sorteio e podem ser: amostras casuais simples – cada elemento da população tem oportunidade igual de ser incluído na amostra; amostras casuais estratificadas – cada estrato, definido previamente, estará representado na amostra; amostras por agrupamento – reunião de amostras representativas de uma população.

A coleta de dados por meio dos grupos focais baseou-se numa amostra da população pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que faziam parte de uma lista de famílias passada pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) de Santa Maria. Na composição da amostra, utilizou-se a técnica amostragem probabilísticas casuais simples, onde cada elemento da população tem oportunidade igual de ser incluído na amostra.

A coleta de dados é o elemento fundamental numa pesquisa empírica. Assim é essencial descrever a forma como os dados foram levantados.

Por isso, com o objetivo de analisar a consistência dos grupos focais apresentados na pesquisa, foi realizado inicialmente um levantamento bibliográfico da literatura apropriada. Posteriormente, foi feita uma pesquisa de campo utilizando Grupos Focais, tendo como população-alvo as comunidades de famílias beneficiárias do PBF de Santa Maria, Distrito Federal.

3.9.3 Planejamento para recrutamento e coleta de dados

Quadro 12 – Planejamento de trabalho (continua).

Público a ser pesquisado	Mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família em Santa Maria, Distrito Federal
Detalhamento do estudo	* Recrutamento 17 e 18/12/16 das 08h30 às 12h30 7 sessões * Datas: de 4 a 11/01/17 * Sala de escola, mesas e cadeiras, filmadora, gravador, prancheta, caneta, café e biscoitos. * Moderador: próprio pesquisador * 8 pessoas por sessão * Perfil: mulheres beneficiárias do PBF
Roteiro das questões (por sessão)	Questão inicial: Todo mundo é cidadão?

	Questão de transição: O que o grupo sabe do PBF Questões centrais: 1. Você acha que tem alguma coisa a ver o direito ao Bolsa Família com o fato de ser cidadão? “O PBF combate os efeitos e não a causa da pobreza no Brasil.” “Premiar a sociedade é um erro. O assistencialismo acaba viciando o povo. Muitas são as pessoas que preferem ficar em casa a trabalhar, pois recebem seguro desemprego e Bolsa Família”. “Crianças na escola: para receber o Bolsa Família, as famílias devem manter as crianças na escola. Mais de 17 milhões de estudantes têm a frequência escolar acompanhada, o equivalente à população inteira de um país como o Chile. O resultado é que os alunos ficam mais tempo na escola.” Questão resumo: “É um programa barato para o alcance e os resultados que produz”. O Bolsa Família beneficia diretamente 14 milhões de famílias, ou 50 milhões de pessoas indiretamente, o que representa um quarto da população brasileira, com um investimento de apenas 0,5% do PIB. Além disso, tem resultados concretos ao manter as crianças e os adolescentes na escola, melhorar a saúde das famílias e fomentar o desenvolvimento econômico. Questão final: O que você mudaria no PBF?
--	---

Quadro 13 – Planejamento de trabalho (conclusão).

Público a ser pesquisado	Mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família em Santa Maria, Distrito Federal	
Agenda e horário	Dia 15/12/2016 às 10h, visita ao CRAS de Santa Maria, Distrito Federal.	Endereço: St. Sul QR 309 - Santa Maria, Brasília, Distrito Federal, 72509-300. Telefone:(61) 3394-1757
	Dias 17 e 18/12 das 08h30 às 12h30, recrutamento das mães beneficiárias.	
	Data da coleta de dados de 04 a 11 de janeiro de 2017, nos horários entre 8h e 12h e 14h e 18h.	Paróquia Santa Mãe de Deus - Salão Paroquial QR 215 AE G - Santa Maria Norte, Brasília, Distrito Federal, 72545-227 - (61) 3394-6474.
Tempo de cada sessão	Em média 1h30.	
Regras	A explicitação das regras do grupo focal nos momentos iniciais pode ajudar na sua autonomia para prosseguir conversando. São elas: a) só uma pessoa fala de cada vez; b) evitam-se discussões paralelas para que todos participem; c) ninguém pode dominar a discussão; d) todos têm o direito de dizer o que pensam.	

Fonte: Do autor.

Por fim, a opção teórica e metodológica adotada no presente trabalho de pesquisa, concebe a Política Pública, no caso específico o PBF, como uma totalidade concreta, saturada de determinações, mediações e particularidades interconectadas que refletem na realidade

social das comunidades e das famílias beneficiárias como um processo sócio-histórico, no qual as pessoas da própria comunidade possam interferir e ajustar.

CAPÍTULO 4: ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS DADOS COLETADOS

Nas sociedades contemporâneas estruturadas pelos três grandes tipos de dominação moderna – capitalismo, colonialismo e patriarcado - a democracia contra-hegemônica deve ter uma intencionalidade anticapitalista, anticolonialista e antipatriarcal.

Boaventura de Sousa Santos

A análise e avaliação dos resultados é parte importante da ação para analisar a Política Pública ‘Programa Bolsa Família’ do Governo Federal. Nesta parte do estudo, será apresentada uma análise e avaliação dos dados coletados nos Grupos Focais. Em seguida, será apresentada a pesquisa de campo para verificar a necessidade de interpretar e entender os impactos do Programa Bolsa Família (PBF) na vida das famílias beneficiárias. Serão apresentadas, ainda, as especificidades de cada objeto da pesquisa e os resultados obtidos. Enfim, o resultado da pesquisa é complementado com as críticas, sugestões e observações das mães e/ou famílias beneficiárias do PBF.

4.1 Análise dos dados coletados nos grupos focais

Esta parte do estudo tem como proposta a análise dos dados coletados, a partir dos Grupos Focais, sobre os impactos do PBF na vida das famílias beneficiárias da cidade de Santa Maria, Distrito Federal. Resende (2014) defende que avaliar os impactos das diversas intervenções de Política Pública no território brasileiro é de suma importância para se ter uma ideia mais precisa sobre como essas políticas (tanto as regionais quanto as não espaciais explicitamente) influenciam a dinâmica do desenvolvimento regional no Brasil. Uma evidência é que os impactos das Políticas Públicas não são regionalmente neutros, e tendem a reforçar a concentração geográfica das atividades econômicas (BAER, 2012). Nesse sentido, compreender como uma combinação (mix) de Políticas Públicas impacta diferentemente o território brasileiro é importante para planejar e aplicar melhor os recursos disponíveis, bem como para otimizar os resultados observados com o intuito de melhorar o padrão de vida das pessoas e promover o desenvolvimento econômico e social em cada parte deste país. Vale salientar, continua o autor, que as avaliações podem ser divididas em diversos níveis de complexidade que terminam com um julgamento: se a política (ou um programa específico) funciona, ou seja, se soluciona o problema, ou se pelo menos o reduz.

Ainda segundo Resende (2014), as avaliações visam responder a questões “quando” e “como” intervenções ou programas funcionam e têm por objetivo dar subsídios para decisões em relação a melhorias, ampliações ou modificações que podem ser feitas em uma política ou programa específico (BARTIK; BINGHAM, 1995). Uma questão importante é como os objetivos de uma Política Pública são definidos e as avaliações realizadas. O ciclo de uma Política Pública é normalmente dividido em cinco etapas: i) análise (agenda-setting); ii) formulação (design); iii) escolha (tomada de decisão); iv) implementação; v) avaliação de resultados. Em outras palavras, primeiro são definidos os problemas e colocados na agenda; em seguida, as políticas são desenvolvidas, adotadas e implementadas; e, finalmente, elas são avaliadas em relação a sua eficácia e eficiência (JANN; WEGRICH, 2007, p. 44).

Para Resende (2014), é interessante notar que a avaliação dos resultados está associada à fase final do modelo cíclico do processo de Política Pública, mas também está intimamente relacionada com os estágios iniciais, porque os efeitos verificados pela avaliação de resultados servirão como subsídios para as fases iniciais, sugerindo mudanças na política ou mesmo que ela seja encerrada. Vale destacar que estudos de avaliação formam uma subdisciplina separada. Por exemplo, a avaliação de resultados é apenas uma, dos vários tipos de avaliação, que pode ser definida por tempo (por exemplo, ex ante, ex post) ou por níveis de complexidade da avaliação (por exemplo, monitorar as tarefas diárias ou avaliar o impacto sobre o problema).

Resende (2014) assevera que essa análise da Política Pública por etapas ou estágios criou diferentes linhas de pesquisa que focam em determinada fase – seguem questões, perspectivas analíticas e métodos específicos – em vez de analisar todo o ciclo (JANN; WEGRICH, 2007). Além disso, o processo político não segue esta sequência em etapas distintas. Na verdade, as etapas estão constantemente ligadas e envolvidas em um processo contínuo. Apesar das limitações dessa forma de modelagem, introduzida por Lasswell (1956), utilizou-se esta abordagem como um tipo ideal de planejamento racional de organizar e de sistematizar a discussão em torno da avaliação de políticas.

Por exemplo, Bachtler e Wren (2006), ao examinar os programas dos Fundos Estruturais e de Coesão da União Europeia, explicam que a avaliação deve ser realizada em pontos definidos no cronograma do programa: ex – ante – para verificar alvos em momentos intermediários, a fim de estabelecer a necessidade de medidas corretivas; e ex – post – para avaliar os resultados. Embora isso possa ser uma definição útil, preferiu-se discutir os tipos de avaliação por níveis de complexidade, tendo em vista que a qualidade das metodologias de avaliação e os objetivos de cada um dos programas, que podem ser relativamente desiguais e

diversificados. Por isso, segue-se a definição de Bartik e Bingham (1995), que entendem a avaliação como um processo contínuo, que caminha de uma forma mais simples (monitorando as tarefas diárias e avaliando as atividades do programa), para métodos mais complexos (avaliando o impacto sobre o problema).

Quadro 14 – Tipos de avaliação por níveis de complexidade.

Avaliação de Processos	Avaliação de Resultados
Monitorar as tarefas diárias.	Medir a eficácia do Programa.
Avaliar as atividades do Programa.	Analisar a relação custo-benefício.
Enumerar os resultados.	Avaliar o impacto sobre o problema.

Fonte: Bartik e Bingham (1995).

As avaliações podem ser divididas em seis níveis que terminam com um julgamento acerca do funcionamento de uma política (ou um programa específico), isto é, se soluciona o problema ou pelo menos o reduz. A avaliação de processo (monitoramento das tarefas diárias, avaliação das atividades do programa e enumeração dos resultados) apenas fornece informações sobre como melhorar um programa, em vez de investigar se o programa é realmente bem-sucedido (por exemplo, cria empregos ou diminui as desigualdades regionais do país), que é o papel da avaliação de resultados. O quadro a seguir resume a função de cada tipo de avaliação, por meio da enumeração de algumas perguntas gerais e exemplificativas que cada um busca responder.

Quadro 15 – Tipos de avaliação.

Tipo de Avaliação	Pergunta que cada tipo de avaliação busca responder
Monitorar as tarefas diárias.	As obrigações contratuais estão sendo alcançadas? Os integrantes da equipe de trabalho estão trabalhando onde e quando deveriam? O programa é administrativamente adequado? As tarefas diárias são realizadas de forma eficiente? Funcionários estão treinados adequadamente para o seu trabalho?
Avaliar as atividades do Programa.	Que atividades estão ocorrendo? Quem é o alvo do programa (empresas, cidades etc.)? Quais problemas ou necessidades existem? Como o programa está sendo implementado?
Enumerar os resultados.	Qual é o resultado das atividades descritas no processo de avaliação? O que aconteceu com a população-alvo? Como a população está diferente de antes? Ocorreram resultados imprevistos e eles são desejáveis? Os objetivos do programa foram alcançados? Como os beneficiários do programa são diferentes do que eram antes?
Analisar a relação custo benefício.	Os benefícios do programa superam os custos do programa?
Medir a eficácia do programa.	O que teria acontecido na ausência do programa? O programa funciona? Quais são os outros fatores que podem ter contribuído para mudanças nos beneficiários? Para responder a essas perguntas deve ser estabelecida uma relação de causa e efeito entre o programa e os resultados. Será que

	o subsídio “causou” um aumento do emprego na empresa-alvo?
Avaliar o impacto sobre o problema.	Quais alterações que são evidentes no problema? O problema foi reduzido como um resultado da implementação do programa? Qual o conhecimento gerado para a sociedade sobre o problema ou os caminhos para resolvê-lo?

Fonte: Bartik e Bingham (1995, p. 2-3 apud RESENDE, 2014).

Ainda segundo o referido autor, estes seis níveis fornecem uma estrutura de avaliação para as políticas regionais e também para as demais Políticas Públicas. Em relação à política regional brasileira, a avaliação pode inicialmente examinar as suas atividades, bem como enumerar os resultados da aplicação dos recursos, por meio de um diagnóstico e análise da situação atual dos instrumentos da política regional. Por sua vez, para demonstrar que um programa (ou política) cumpre suas metas, a avaliação deve estar nos níveis mais altos: medir sua eficácia (o programa realmente cria empregos) ou analisar o seu impacto (houve uma melhora na situação-problema). Além disso, simplesmente porque um programa tem se mostrado substancialmente eficaz e resolvido, o problema não significa que deveria ter sido implementado. A análise custo-benefício precisa ser realizada para mostrar que os benefícios do programa superam seus custos. Estimar o retorno marginal de políticas é uma tarefa central na análise da relação custo-benefício. A comparação entre benefício marginal e custo marginal determina o tamanho ideal de um programa social (CARNEIRO; HECKMAN; VYTLACIL, 2011). Existe uma literatura extensa que trata dos vários métodos de avaliação que incluem, por exemplo, técnicas de *matching* (pareamento) e de *propensity score* (escore de propensão), diferença-em-diferença, regressões de descontinuidade, dados em painel de efeito fixo, variáveis instrumentais (BARTIK; BINGHAM, 1995; ANGRIST; PISCHKE, 2009; KHANDKER; KOOLWAL; SAMAD, 2010; PEIXOTO et al., 2012).

Finalmente, Resende (2014) afirma que a avaliação de Políticas Públicas cumpre papel fundamental no aprimoramento destas. Do ponto de vista regional, a avaliação da política explicitamente regional – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), além de outras Políticas Públicas não regionais, explicitamente, isto é, que não discriminam, a priori, regiões no território, como no caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Minha Casa Minha Vida, Previdência Social, Bolsa Família etc. – é importante para mensurar seus impactos e repercussões no território. Pode-se supor que, mesmo que a política seja nacional (e não discrimina regiões no território), seus impactos são diferenciados ao longo do território. Entender como cada uma das Políticas Públicas influencia o desenvolvimento das regiões é de

suma importância para se compreender e apreender quais os melhores instrumentos para diminuir as desigualdades regionais brasileiras e melhorar o padrão de vida das pessoas em cada parte deste país. Nesse sentido, é cada vez mais urgente averiguar se as políticas ou programas atingiram ou não seus objetivos iniciais, qual a magnitude de seus efeitos ou impactos, além da importância de se compararem os custos e os benefícios de cada uma das Políticas Públicas para que se possam determinar o tamanho ideal das políticas e os melhores instrumentos para atingir os objetivos definidos inicialmente.

4.2 Resultados da pesquisa de campo

A presente pesquisa qualitativa, que teve como instrumento de coleta os grupos focais, será exposta em textos de análise a seguir e em quadros. Destaca-se que foram trabalhados 7 grupos focais entre os dias 7 e 28 de janeiro de 2017.

Segundo a Coordenação de Gestão de Transferência de Renda e CaÚnico do Distrito Federal, 87.255 famílias recebem mensalmente o benefício em todo o Distrito Federal. Na cidade de Santa Maria, segundo a mesma instituição, são 6.413 famílias (7,35% da folha de pagamento de benefícios do PBF do Distrito Federal).

Tabela 5 - Dados absolutos de beneficiários do PBF do Distrito Federal (FEVEREIRO/2017)

REGIÃO ADMINISTRATIVA	BENEFÍCIO VARIÁVEL							FAM.
	Básico	Gestante	Nutriz	0 a 6 anos	7 a 15 anos	Jovem	BSP	TOTAL
AGUAS CLARAS	823	16	44	527	506	120	380	938
BRASILIA	931	11	18	401	428	119	572	1.148
BRAZLANDIA	3.479	57	73	2.099	2.683	792	1.629	4.282
CANDANGOLANDIA	285	5	13	261	266	82	41	440
CEILANDIA	9.045	203	174	6.536	9.128	2.775	2.773	13.043
CRUZEIRO	63	1	2	51	43	12	28	85
FERCAL	514	12	15	373	458	140	241	703
GAMA	1.282	25	53	1.355	1.850	609	369	2.910
GUARA	839	14	24	640	684	161	370	1.170
ITAPOA	3.365	56	94	2.588	3.121	907	1.170	4.742
JARDIM BOTANICO	3	-	-	3	2	-	1	3
LAGO NORTE	180	1	1	130	156	35	73	242
LAGO SUL	22	-	-	21	33	9	9	52
NUCLEO BANDEIRANTE	1.061	20	31	669	639	174	304	1.240
PARANOIA	1.171	25	31	931	1.400	430	392	2.012
PARK WAY	136	1	4	93	87	16	31	158
PLANALTINA	7.120	134	189	4.694	6.330	1.890	1.804	9.794
RECANTO DAS EMAS	2.975	51	70	1.986	2.880	965	1.292	4.193
RIACHO FUNDO	2.252	31	94	1.250	1.174	304	1.135	2.432
RIACHO FUNDO II	1.293	33	48	1.023	1.287	368	391	1.921
SAMAMBAIA	7.690	104	234	5.120	6.302	1.877	2.224	9.894

SANTA MARIA	4.520	60	126	3.271	3.873	1.116	1.538	6.133
SAO SEBASTIAO	1.934	25	74	1.856	2.457	708	425	3.481
SCIA	2.489	29	59	1.606	2.051	680	1.075	3.244
SEM ENDERECO	59	-	-	-	9	5	44	59
SIA	2	-	-	2	2	-	1	5
SOBRADINHO	1.598	31	36	1.011	1.279	374	834	2.154
SOBRADINHO II	894	26	12	834	1.139	321	262	1.597
SUDOESTE E OCTOGONAL	5	-	-	2	2	-	4	6
TAGUATINGA	3.355	56	93	2.052	2.533	706	1.448	4.391
VARJAO	680	17	24	465	525	169	337	897
VICENTE PIRES	65	3	1	52	66	19	23	99
TOTAL	60.130	1.047	1.637	41.902	53.393	15.883	21.220	83.468

Tabela 6 – Número de famílias beneficiárias em Santa Maria, Distrito Federal

Região Administrativa	Benefício Variável							FAM
	Básico	Gestante	Nutriz	0 a 6 anos	7 a 15 anos	Jovem	BSP	Total
Santa Maria	4.558	45	168	3.438	4.085	1.473	1.603	6.413

Fonte: Coordenação de Gestão de Transferência de Renda e CaÚnico- Distrito Federal (2016).

A composição dos benefícios das famílias, conforme quadro acima é feita da seguinte maneira:

1) Benefício Básico: benefício pago às famílias em situação de extrema pobreza, cuja renda per capita seja de até R\$ 85,00, por família, no total de um benefício por família.

2) Benefício Variável (gestante, Nutriz, 0 a 6 anos e 7 a 15 anos): benefício pago às famílias que possuam em sua composição familiar crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, recém-nascidos de até 6 meses de idade (nutriz, sendo pagas 6 parcelas a partir da inserção do novo membro, até os 6 meses de vida da inclusão do membro no cadastro. Todas as 6 parcelas são pagas independente do momento de inserção do membro), e gestantes (sendo pagas todas as 9 parcelas a partir da identificação da gestante pela saúde, independente do mês de gestação do momento de identificação). O valor do benefício é de R\$ 39,00 e cada família pode receber um máximo de 5 benefícios (R\$195).

3) Benefício Variável Jovem: benefício pago às famílias com membros com idades entre 16 e 18 anos, no valor de R\$ 46,00. Cada família pode receber um máximo de 2 benefícios (R\$ 92).

4) BSP: benefício pela superação da extrema pobreza, pago às famílias que, após receberem os benefícios do Programa Bolsa Família, permanecem com a renda per capita inferior a linha da extrema pobreza (R\$ 85,00). O benefício é pago em intervalos de R\$ 2,00.

Por ser um benefício por família, não há de se falar de limite de benefícios. Cumpre salientar que não há teto para recebimento desse benefício (CGRC-DF, 2016).

A seguir, será exposto o perfil das beneficiárias do PBF que participaram dos grupos focais e demais análises e anotações percebidas a partir da coleta das informações trabalhadas na cidade de Santa Maria no Distrito Federal.

Quadro 16 – Quantitativo de grupos e de mães beneficiárias nos grupos focais.

Grupo	Data	Quantidade de Participantes
1	07/01/2017	6
2	08/01/2017	8
3	14/01/2017	6
4	14/01/2017	7
5	15/01/2017	7
6	21/01/2017	7
7	28/01/2017	9
TOTAL		50

Fonte: Do autor.

Importante destacar que todas as participantes, 50 pessoas, são mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família, moradoras da Santa Maria, Distrito Federal, mulheres que fazem parte de famílias muito pobres ou extremamente pobres, faixa etária em média de 39 anos, moram em residências simples, a maioria mora com familiares, pai ou mãe, média de 2,5 filhos, o que combina com a maioria das pesquisas sobre a baixa taxa de natalidade das mulheres beneficiárias em todo o país.

Quadro 17 – Nível de escolaridade das participantes dos grupos focais.

Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior
39	10	1
79,50%	20%	0,50%

Fonte: Do autor.

Importante perceber o baixo nível de escolaridade da grande maioria das beneficiárias – 39 delas não chegaram a finalizar o ensino fundamental. Este fato parece demonstrar que a preocupação maior é com os filhos e filhas frequentarem a escola com o receio de perder o benefício.

Tabela 7 – Situação de trabalho das beneficiárias do Programa Bolsa Família em Santa Maria, Distrito Federal, em 2017.

Situação de Trabalho	%
Empregador	0,0
Assalariado com carteira de trabalho	9,5
Assalariado sem carteira de trabalho	0,0
Autônomo com previdência	0,0
Autônomo sem previdência	57,07
Aposentado/pensionista	0,43
Trabalhador rural	0,0
Empregador rural	0,0
Não trabalha	33,0
Outra	0,0
Não respondeu	0,0
Total	100,0

Fonte: Do autor.

4.3 Impactos do Programa Bolsa Família em Santa Maria, Distrito Federal

Nesta parte do estudo serão apresentados os resultados da pesquisa empírica realizada junto a 50 beneficiárias do PBF através de sete grupos focais. Tendo em vista que o seu primeiro objetivo é a “promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família”, associado à promoção do acesso aos direitos sociais básicos de educação e saúde, analisamos os principais impactos da redistribuição de renda, ocorridos por meio desse Programa na região administrativa de Santa Maria, Distrito Federal.

O PBF foi responsável por parte importante da redução da extrema pobreza e da pobreza no Brasil. Interessa aqui apreender como a transferência de renda, efetivada por intermédio do Programa, é recebida pela população beneficiária e como ela de fato impactou o seu dia a dia. Assim, esta parte da pesquisa está organizada em cinco unidades. Inicialmente, serão apresentadas as condições de vida das beneficiárias entrevistadas. A seguir, serão analisados os vários usos do benefício monetário e sua contribuição para a melhoria das condições de vida dessas famílias. Na terceira unidade, será verificado qual é o impacto decorrente das exigências de condicionalidades no cotidiano das famílias. Na sequência, será avaliado em que medida a titularidade do benefício para as mulheres traz alguma especificidade para essa redistribuição de renda. Na última unidade, serão expostas as considerações das beneficiárias sobre a cidadania.

Na opinião destas beneficiárias, o PBF foi criado para ajudar as pessoas de baixa renda, em especial as crianças, seja para viabilizar a sua sobrevivência e para comprar o material escolar, seja para tirá-las das ruas. Tendo em vista que elas conhecem o Programa apenas em linhas gerais, importante se faz especificar, em cada unidade, o quanto elas estão informadas sobre o funcionamento do PBF.

4.3.1 O cotidiano das beneficiárias

Primeiramente, uma descrição do que foi possível captar, por meio dos grupos focais, sobre as condições de vida das beneficiárias. O objetivo aqui não é mostrar as diferenças entre elas. Trata-se, antes, de descrever um perfil médio encontrado no conjunto das beneficiárias no que se refere às suas trajetórias e condições de vida. Isso porque, considerando o público alvo do Programa, não há diferenças significativas no que se refere às suas condições de vida. Trata-se, sobretudo, de um universo cujas famílias vivem em condições de habitação precárias, com baixa renda e com baixa escolaridade. As diferenças entre as mães beneficiárias do PBF são leves, frente a uma situação comum de grandes dificuldades.

Os grupos focais contemplaram uma ampla gama de situações familiares: mulheres com e sem companheiros; inativas (principalmente por doença) e ocupadas (com emprego formal ou irregular); semialfabetizadas e graduadas em administração, por exemplo, várias delas frequentando escola, algumas cuidando dos netos.

A maioria delas nasceu na própria Santa Maria, sendo que seus pais vieram do Nordeste em busca de uma vida melhor, tendo sido agricultores que migraram (ou elas próprias migraram quando adultas) para o Distrito Federal.

A idade média das beneficiárias participantes dos grupos focais é de 39 anos. Elas têm em média, dois filhos. Com relação a sua situação conjugal, onze delas estão casadas.⁴⁷

Como destacado anteriormente, a escolaridade das responsáveis pelo núcleo familiar em Santa Maria é muito baixa: 79,50% têm o ensino fundamental incompleto, sendo que apenas 6,9% concluíram o ensino médio e 0,50% estudaram até a graduação. Consequentemente, seu perfil ocupacional também é bastante precário sendo que apenas 9,5% estão empregadas com carteira assinada.

⁴⁷ Apenas para ilustrar, são consideradas como casadas, também, aquelas que possuem uma união não formalizada. Da mesma forma, os seus companheiros serão designados como maridos.

Com relação à situação ocupacional atual, apenas quatro têm, atualmente, vínculo de trabalho. Entretanto, um olhar mais cuidadoso, na maior parte das vezes, esse emprego era de serviços gerais ou de domésticas.

Muitas beneficiárias começaram a trabalhar cedo. Relatam que começaram a trabalhar muito jovem, cuidando de crianças ou fazendo limpeza. Muitas apontaram que essa foi a causa de abandonarem os estudos, já que tinham que cuidar dos irmãos, da casa ou mesmo trabalhar como doméstica em outras casas.

Também se verificou muitos casos de gravidez na adolescência. Várias beneficiárias tiveram seu primeiro filho antes dos 18 anos e, de forma semelhante, há várias filhas de beneficiárias que já tiveram seus filhos ainda no período escolar.

A seguir uma exposição geral da situação atual de uma parte das beneficiárias ouvidas nos Grupos Focais. O que se observa é que, apesar das melhoras trazidas pelo programa, a situação geral é ainda difícil para a maioria destas mulheres.

Maria Antônia Gomes dos Santos: 62 anos. Aposentada, moradia própria... fui morar junto quando tinha 20 anos... ensino fundamental até a 5ª série.

Manoelina Aparecida de Freitas: 62 anos. Vivo de doações. A casa é minha, mas entreguei para meus filhos... ensino fundamental incompleto.

Maria da Conceição Silva Sousa: 66 anos. Vivo de doações. Lavo roupa, passo... casa própria... faço alfabetização à noite (EJA).

Maria Francisca de Sousa: 61 anos. Aposentada por invalidez, tive câncer três vezes, recebia bolsa família, mas cortaram em 2015. Cortaram por que disseram que não poderia ter os dois benefícios... vivo em casa alugada.

Rosângela Rodrigues de Sousa: 48 anos. Não trabalho, meu marido trabalha... moro em casa alugada tenho ensino médio completo.

Cleidimar Ribeiro: 35 anos, 02 filhos, solteira. Não trabalho, vivo de doações, tenho só o bolsa família, recebo R\$ 300, compro material escolar e alimentação... voltei para casa da minha mãe... faço o segundo ano do ensino médio.

Benedita da Silva: 29 anos, 03 filhos, casada (“ajuntada”) desempregada, recebo R\$ 200, meu marido faz bico, vivo de aluguel... casei com 18 anos... não terminei o ensino fundamental.

Jeanine Leite da Silva: 34 anos, 02 filhos, “ajuntada”, recebo R\$ 100, meu marido faz bico, cursando o 3º ano do ensino médio.

Jeanine Leite da Silva: 04 filhos, 22 anos, “ajuntada”, recebo R\$ 163 reais, meu filho de cinco anos tem hipermetropia... moro no lote do sogro... estava estudando o 2º ano do ensino médio, parei de estudar quando engravidei.

Keila Fernanda Chagas: 29 anos, 02 filhos, solteira. Recebo R\$ 160, desempregada... vivo de aluguel... casei com 14 anos, parei na 6ª. série.

Glória Bernadete Chagas: 64 anos, 10 filhos, 16 netos, solteira. Recebo bolsa família, vivo de doações, vivo com a cesta do Cras, desempregada, tenho uma moça trabalhando, tenho oito filhos, um que mora em SP, outro em Goiânia e ela vive na casa da sogra... o DF Sem Miséria sempre atrasa... tenho casa própria... ensino fundamental completo... me ajuntei com 19 para 20 anos...

Ana Savina Mendes da Silva: 23 anos, 01 filho, solteira. Desempregada, vivo de aluguel... estudei até a 7ª série... não vou voltar... o que me fez parar foi a preguiça de levantar cedo.

Maria Lucineide Lopes da Silva: 22 anos, 02 filhos, ajuntada. Recebo bolsa família pelo Piauí, R\$ 100, moro em Santa Maria, tenho uma filha, mas fiz o teste esta semana e estou grávida. Vivo de aluguel... fiz até o 2º ano do ensino médio.

Maria Benedita Soares Moraes: 35 anos, 02 filhos, ajuntada. R\$ 78 – às vezes R\$ 110 – porque às vezes recebo o DF Sem Miséria, na mesma data, às vezes não vem, o DF Sem Miséria... às vezes é R\$ 40 as vezes mais... às vezes sai e atrasa muito... concluí o ensino médio... casei aos 29 anos... continuo fazendo Enem... continuo tentando...

Cristina Fernandes Viana: 23 anos, 01 filha, ajuntada. Desempregada, meu marido faz bico, recebo R\$ 70 do Bolsa Família, o DF Sem Miséria às vezes sai, às vezes não sai, tem DF Sem Miséria atrasado de dezembro de 2014, em fevereiro de 2015 não saiu ainda... esse ano o mês de janeiro 2017 não saiu ainda... diz que não tem verba... mas no final do ano gastaram milhões com a festa... não entendo... concluí o ensino médio me casei com 18 anos.

Leolina Faustina Barbosa: 72 anos, 05 filhos, 07 netos, desquitada. Concluí o primeiro grau.

Joana Dar’c Leite da Silva: 51 anos, 04 filhos, casada. Minha filha recebia, mas cortaram porque ela estava empregada com carteira assinada... o dinheiro de uma que recebe só diminui nunca aumenta... não sabia dessa porcentagem do PIB do Bolsa Família, é um percentual muito pequeno... é justo que todos recebam... deveria ser um valor para todo mundo... deveria ter emprego para não precisar desse auxílio... casei com 21 anos e concluí o ensino médio.

Ana Cláudia Santos Ribeiro: 40 anos, 06 filhos, solteira. O Bolsa Família sai todo mês... mas o DF Sem Miséria atrasa todo mês... casei com 14 anos... sou casada no papel.... não terminei o ensino médio.

Maria Aparecida Ramos, casada, desempregada, 37 anos, 08 filhos. Recebo o Bolsa Família há 03 anos e me ajuda muito, sem ele não conseguiria ajudar meus filhos. Não terminei o ensino fundamental, meu marido ficou com ciúmes.

Jussara Lúcia Romão, casada, estagiária, 23 anos, 02 filhos. Recebo o Bolsa Família há 02 anos, me ajuda a alimentar meus filhos. Meus pais me incentivaram muito, ainda hoje me ajudam, moro num lote da família.

Finalmente, é importante ressaltar as más condições de vida nas localidades onde moram as beneficiárias: casas precárias; algumas ruas com esgoto a céu aberto; posto de saúde que não atende com respeito; transporte coletivo sem horário definido, prédios escolares em más condições de uso. Todas essas condições constituem-se fatores que obstaculizam sua ascensão social, causam um desestímulo muito forte às crianças, contribuindo consideravelmente para uma reprodução da pobreza.

Um objetivo importante do PBF alcançado em Santa Maria, e que será destacado ao longo da análise, é que, apesar da dificuldade de vida, as beneficiárias ouvidas nos grupos focais têm a consciência de que o benefício é importante e que sem ele a vida seria bem mais complicada.

4.4 O uso do Programa Bolsa Família fundamentalmente para a alimentação

O presente estudo destacou que cerca de 93% da titularidade dos cartões do PBF são dadas às mulheres. Outro ponto de destaque é que a preocupação das mulheres beneficiárias está relacionada, principalmente, com a alimentação da família. Esse fato demonstra que o Programa colabora fortemente com a segurança alimentar dos beneficiados.

Nesse contexto, faz-se importante assinalar que o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é um conceito em permanente construção. A questão alimentar e nutricional está relacionada com diferentes interesses e diversos aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos, razão pela qual sua concepção ainda é assunto debatido por variados segmentos da sociedade, no Brasil e no mundo. Além disso, o conceito evolui à medida que avança a história da humanidade e alteram-se a organização social e as relações de poder em uma sociedade. (ABRANDH, 2013)

Segundo a mesma organização, durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o termo segurança alimentar passou a ser utilizado na Europa. Nessa época, o seu conceito tinha estreita ligação com o de segurança nacional e com a capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, de forma a não ficar vulnerável a possíveis embargos, cercos ou boicotes, devido a razões políticas ou militares.

No entanto, o conceito ganha força a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, em especial, a partir da constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. Nessa época, nos recém-criados organismos internacionais, já se podia observar a tensão política entre aqueles que entendiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO – por exemplo) e aqueles que compreendiam que a segurança alimentar seria garantida por mecanismos de mercado (Instituições de Bretton Woods, tais como o Fundo Monetário Internacional – FMI – e o Banco Mundial, entre outros).

Após a Segunda Guerra, a segurança alimentar foi tratada, de forma hegemônica, como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos. A partir dessa compreensão,

foram instituídas iniciativas de promoção de assistência alimentar que utilizavam, em geral, os excedentes de produção dos países ricos. (ABRANDH, 2013).

Havia o entendimento de que a insegurança alimentar decorria, principalmente, da produção insuficiente de alimentos nos países pobres. Nesse contexto, foi lançada uma experiência para aumentar a produtividade de alguns alimentos: a chamada Revolução Verde. Essa experiência tem como fundamento o uso de sementes de alto rendimento, fertilizantes, pesticidas, irrigação e mecanização. Tudo isso associado ao uso de novas variedades genéticas, fortemente dependentes de insumos químicos. A Índia foi o palco das primeiras experiências, com um aumento da produção de alimentos, embora sem nenhum impacto real sobre a redução da fome no país. Mais tarde, seriam identificadas as terríveis consequências ambientais, econômicas e sociais dessa estratégia, tais como: redução da biodiversidade, menor resistência a pragas, êxodo rural e contaminação do solo e dos alimentos com agrotóxicos. (ABRANDH, 2013).

O fato é que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, o aumento da produção de alimentos do planeta cresceu muito além do aumento da própria população mundial. Entretanto, a elevação da oferta de comida, resultante da Revolução Verde, não foi acompanhada pelo declínio da fome mundial como se prometia. De fato, a fome que persiste e assola diversas regiões do planeta é determinada pela falta de acesso à terra para produção ou pela insuficiência de renda para comprar alimentos – ou seja, é o resultado da injustiça social vigente e não da falta de produção de alimentos. Atualmente, dados da FAO informam que aproximadamente 870 milhões de pessoas sofrem de fome crônica no mundo. Isso significa que uma, em cada oito pessoas, não tem acesso à alimentação saudável e adequada no seu dia a dia (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012). (ABRANDH, 2013),

No final da década de 1980 e início da década de 1990, o conceito de segurança alimentar passou a incorporar também as noções de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente) e de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável. Essa visão foi consolidada nas declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Agrega-se, definitivamente, o aspecto nutricional e sanitário ao conceito, que passa a ser denominado Segurança Alimentar e Nutricional (VALENTE, 2002 Apud ABRANDH, 2013).

A partir do início da década de 1990, consolida-se um forte movimento em direção à reafirmação do Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos

Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (1966), temas que serão abordados no próximo módulo. Um passo importante para isso foi a realização da Conferência Internacional de Direitos Humanos, em Viena, no ano de 1993, que reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos. Também a Cúpula Mundial da Alimentação, organizada pela FAO e realizada em Roma, em 1996, associou definitivamente o papel fundamental do Direito Humano à Alimentação Adequada, à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. A partir de então, de forma progressiva, a SAN começa a ser entendida como uma possível estratégia para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada para todos. (ABRANDH, 2013).

No Brasil, o conceito de SAN vem sendo debatido há, pelo menos, 20 anos. Trata-se do entendimento de segurança alimentar como

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (Doc. Final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição 1986) (ABRANDH, 2013).

Tal entendimento foi proposto em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição e, posteriormente, consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994. É importante perceber que esse entendimento articula duas dimensões bem definidas: a alimentar e a nutricional. A primeira se refere aos processos de disponibilidade (produção, comercialização e acesso ao alimento) e a segunda diz respeito mais diretamente à escolha, ao preparo, ao consumo alimentar e sua relação com a saúde e com a utilização biológica do alimento. É importante ressaltar, no entanto, que o termo Segurança Alimentar e Nutricional somente passou a ser divulgado com mais força no Brasil após o processo preparatório para a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, e com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998. (ABRANDH, 2013).

Recentemente, outras dimensões vêm sendo associadas ao termo. Considera-se que os países são soberanos para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, devendo respeitar as múltiplas características culturais manifestadas no ato de se alimentar. O conceito de soberania alimentar defende que cada nação tem o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e práticas alimentares tradicionais. Além disso, há o

reconhecimento de que tal processo deve ocorrer em bases sustentáveis, do ponto de vista ambiental, econômico e social.

As dimensões anteriormente citadas foram incorporadas por ocasião da II Conferência Nacional de SAN, realizada em Olinda-PE, em março de 2004. Atualmente, o Brasil adota o seguinte conceito de SAN:

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Artigo 3º, Lei 11.346/2006 – LOSAN Apud ABRANDH, 2013).

Esse entendimento, segundo a ABRANDH (2013), foi afirmado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, em 15 de setembro de 2006. A LOSAN trouxe um importante avanço ao considerar a promoção e garantia do DHAA como objetivo e meta da Política de SAN.

Nesse sentido, essa parte do trabalho trata da utilização do recurso monetário transferido, distinguindo quando ele é direcionado, principalmente, para alimentação ou quando ele também é usado para a compra de outros produtos, sejam eles bens de consumo mais básicos, para aumentar o conforto da família.

Para Paiva, Falcão e Bartholo, (2013), já se sabia que as famílias beneficiárias do programa reportam gastar seus recursos majoritariamente com alimentos, além de itens relacionados com educação e saúde (IBASE, 2008) – o que foi confirmado pelo trabalho de Lignani et al. (2011) – que sugere aumento de diversos grupos de alimentos analisados.

Nesse sentido, é importante analisar que não há uma diferença significativa entre as beneficiárias em relação ao tipo de uso do recurso, mas sim quanto à intensidade das necessidades. Em todos os grupos focais ouvidos, o valor do PBF é utilizado para alimentação e para outros consumos. Há grande necessidade de alimentação, mas, também, de aquisição de material escolar. Enquanto as beneficiárias enfatizaram um pouco a necessidade de alimentação, por outro lado, destacaram também a possibilidade de utilização do dinheiro em outros consumos. Dentro dos grupos houve também beneficiárias que afirmaram não necessitar do Programa e que o benefício não faria falta se fosse extinto.

Todas falaram que usam o BF para alimentação: seja para o básico como leite, arroz e feijão, seja para um “reforço” como frutas, e “mistura”. Podemos destacar alguns trechos dos grupos:

O dinheiro que eles dão para mim só dá para comprar fruta e não a educação... só dá para comprar fruta...é muito pouco. (Jussara, 23 anos, 2 filhos, graduada em administração)

É uma esmola como ela disse...mas ajuda bastante...é como ela disse é muito pouco...mas é igual ela falou só dá para comer...se comprar uma roupa não sobra para comer... (Maria Aparecida, 37 anos, 8 filhos, ensino fundamental incompleto)

Acho que o dinheiro é melhor que a cesta básica... você vai lá paga com o cartão... você escolhe um arroz melhor... a qualidade do arroz da cesta é muito ruim... tem que colocar três dias de molho... (Jussara, 21 anos, 2 filhos, graduada em administração).

Eu costumo comprar fruta e mistura é só o que dá...é muito pouco, mas dá (Manoelina Aparecida de Freitas, 62, anos)

A gente compra material.... compra alimentação... vivia sempre em atraso com a luz... ajuda a pagar a conta de luz (Glória Bernadete Chaves, 64 anos)

Não trabalho, vivo de doações, tenho só o Bolsa Família, recebo R\$ 300, compro material escolar e alimentação (Cleidimar Ribeiro, 35 anos, 02 filhos)

O dinheiro que a gente trabalhava às vezes nunca dava, né? Era pra comprar o gás, era pra comprar as coisas, sempre sobrava um dinheirinho, assim [muito pouco], pra comprar uma fruta pra ele. Eu, quando eu pego o Bolsa Escola, primeira coisa quando eu saio da lotérica, primeira coisa que eu faço é ir ali na fruteira. Ali eu levo frutas, levo coisas tudo ali de casa, né. (Rosangela Rodrigues Sousa, 48 anos)

No dia de eu pegar o meu dinheiro ali e eu já sei o que eu tenho que fazer, mas praticamente eu sei que eu tenho que pegar aquele dinheiro ali e vai alegrar muito os meus filhos. (Jeane Leite da Silva, 02 filhos, 34 anos).

Porque é tudo pra alimentação e eu sei que tenho que dividir e é quase tudo pra alimentação. Então eu me sinto muito feliz no dia em que eu vou pegar, né? Porque eu pego de manhã e a noite já não tenho mais. (Keila Fernanda Chagas, 02 filhos, 29 anos).

Eu pego (o benefício) e faço uma compra pra botar dentro de casa, mas é pra “mistura” esses 45 reais. Comprar ali um iogurte pra ela, comprar fruta. (Ana Savina Mendes da Silva, 23 anos, 01 filho)

Muitas vezes a gente não tinha uma ‘mistura’ assim pra comprar, ou comprar um caderno. Tinha que ficar pedindo na igreja e para parentes né. (Maria Lucineide Lopes da Silva, 22 anos, 02 filhos).

Veja bem, eu não tivesse o Bolsa Família, nós teria passado muita fome. Porque não é muito, mas dá pra tu ir ali comprar uma mistura, um caderno pros teus filhos, um lápis e uma borracha. (Cristina Fernandes Viana, 23 anos, 01 filha).

Você acha que eu, desempregada, eu fiz como o fim de ano dos meus filhos e a ceia de ano novo deles? As roupas que eles vestiram, comprei com o Bolsa Escola. (Leolina Faustina Barbosa, 72 anos, 05 filhos).

Tem que comprar um sabonete, uma mistura, tem que comprar uma coisinha. Então o Bolsa Família é uma coisa muito boa para nós. (Joana D’arc Leite da Silva, 51 anos, 04 filhos).

Pra mim, eu acho pouco, né, [R\$ 39,00] porque... Mas, não é nada, não é nada, mas esses R\$ 39 já dá pro material dela mesmo, né? Já dá lápis, borracha, porque chega na metade do ano e ela já não tem mais. (Jussara Lúcia Romão, 23 anos, 02 filhos).

Se não fosse o Bolsa Família seria bem mais difícil que daí não tem aqueles cem contos que eu posso contar, certo? Nesse caso eu posso fazer um fiado e contar com aquele Bolsa Família pra pagar a roupa, calçados das crianças ou até mesmo comida. (Maria Aparecida Ramos, 37 anos, 08 filhos).

As beneficiárias, na maioria, dado seu baixo nível de escolaridade e de qualificação, não têm uma inserção no mercado de trabalho. Além disso, sua disponibilidade para o trabalho está, muitas vezes, restringida, seja por não ter com quem deixar os filhos, seja pela ocorrência de doenças (delas próprias ou de alguém da família a seu encargo). Assim, elas trabalham de forma bastante precária, usualmente fazendo faxinas e ganhando por dia trabalhado.

Nesse contexto, o benefício acaba sendo utilizado, prioritariamente, para a aquisição de alimentos. Como resultado, a pesquisa realizada pelo Instituto Internacional de Pesquisa Sobre Políticas Alimentares (IFPRI) revelou que a proporção de crianças nutridas (considerando apenas a adequação do peso à altura) é 39% maior nas famílias beneficiárias em comparação às não beneficiárias.

Quanto ao conhecimento sobre o funcionamento do Programa, detectamos uma desinformação generalizada acerca da forma de cálculo do valor a ser repassado. Elas não sabem como é estabelecido o valor para cada família; apenas supõem que é calculado um valor por cada filho em idade escolar. Entretanto, elas não sabem que há um benefício básico, “anterior” ao cálculo do número de filhos e que se baseia na renda familiar per capita (destinando-se aos extremamente pobres cuja renda familiar per capita não ultrapasse R\$ 85,00). Igualmente, elas não sabem dizer até que idade a criança tem direito ao benefício e, em especial, que o valor repassado para os adolescentes é maior. Da mesma forma, elas desconhecem que famílias, nas quais não haja crianças, também podem ter acesso ao benefício; nesses casos, elas imaginam que está havendo fraude (erro de inclusão).

Quase todas avaliam o valor transferido como sendo insuficiente, por motivos diversos. Às vezes, percebe-se que há certa expectativa de que o valor pudesse sustentar, por si só, toda a família: “Como é que eu vou sustentar cinco, seis pessoas com cento e poucos reais?” Outras vezes, há a referência à falta de trabalho, e que, nestas circunstâncias, o governo deveria ou poderia “dar mais”. Em todos esses casos não se percebe nenhum constrangimento em receber essa “ajuda” do governo.

(...) Mas ajuda bastante...é como ela disse é muito pouco...mas é igual ela falou só dá para comer...se comprar uma roupa não sobra para comer... (Maria Aparecida, 37 anos, 8 filhos, ensino fundamental incompleto)

Apesar do bolsa família ser pouco... por mais que seja pouco ele te abre algumas portas... (Jussara, 21 anos, 2 filhos, graduada em administração)

A gente quando tem o nosso, é bom demais...quando chega o benefício a gente sai para comprar...é bom demais (Maria Aparecida, 37 anos, 8 filhos, ensino fundamental incompleto)

É claro um dinheirinho, para comprar o que precisa, então mudou... precisamos dessa ajuda do Bolsa Família... (Jussara, 21 anos, 2 filhos, graduada em administração).

Conheço uma pessoa que é extremamente pobre e não recebe... da minha casa só a minha filha recebe R\$ 39, o que uma pessoa faz com trinta e nove reais? (Cecília, 1 filha, ensino fundamental incompleto, diarista).

Pra mim ele devia funcionar para todos que precisam...é um complemento...mais eles querem que a gente viva com o PBF...acho que o problema é o governo federal...quem vai conseguir cuidar de um filho com R\$ 172? (Joelma, 2 filhos, ensino fundamental incompleto, desempregada).

É bom...se fosse igual para todo mundo é bom...se todos recebessem igual...você vai na fila...uma bonita sai com muito dinheiro e você com pouco... é bom... se fosse igual para todo mundo (Francisca, 3 filhos, ensino fundamental incompleto)

É uma ajuda financeira... que faz diferença (Joelma Sena Barbosa, 02 filhos, desempregada)

Muitas delas destacaram a importância da estabilidade do recurso, uma vez que o benefício é depositado todo mês, na data certa. No entanto, reclamaram do atraso do Brasília Sem Miséria. Para elas, o benefício federal não tem risco de não ser pago. Isso permite tanto abrir uma conta na mercearia quanto realizar outro tipo de consumo que necessite algum planejamento.

Para Lavinhas e Varsano, (1997, p. 220), o PGRM fortalece a cidadania por lidar com a questão da exclusão social e por reinserir no mercado a parcela da população que sofre exclusão em face da insuficiência de renda. Além disso, provê um estímulo à atividade econômica, particularmente, nos setores produtores de bens e serviços, com elevado peso no orçamento das famílias com baixo nível de renda.

É notório que existe a indispensabilidade de pensar o alcance do PBF, expandindo seus objetivos, cada vez mais, para uma política de inclusão social mais efetiva, por meio da continuidade da política de valorização do salário mínimo, das reformas estruturantes e democráticas, da geração de emprego e melhor distribuição de renda. Sem dúvida, deve-se associar ao Programa, que dá precedência à titularidade das beneficiárias, medidas mais vastas de superação da desigualdade de acesso ao mercado de trabalho e, conseqüentemente, à proteção social mais consistente, através dos benefícios advindos da carteira assinada e do crescimento econômico sustentável e justo.

Complementando, viu-se que o benefício entregue é experimentado como fundamental para a própria alimentação das famílias e para o aproveitamento em outros consumos. Foi evidenciada, também, a importância da estabilidade proporcionada pela transferência de renda, apesar dos frequentes atrasos do benefício local, o *Brasília Sem Miséria*. Constatou-se que, por meio dessa ampliação da possibilidade de consumo, é possível alcançar um sentimento de pertencimento à comunidade que traz, em si, na sua dimensão simbólica, um potencial de construção da cidadania.

4.5 Os impactos das condicionalidades

Os principais objetivos do PBF são: combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social. (BRASIL, 2017). O acesso a direitos sociais básicos é também um dos principais objetivos do PBF e é buscado por meio das condicionalidades. As condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias e pelos municípios no sentido de garantir o acesso aos direitos sociais fundamentais.

Para Cireno, Silva e Proença (2013, p. 298), um assunto muito menos estudado, mas muito relevante, diz respeito à influência desses programas na melhoria da aprendizagem e do percurso escolar das crianças de famílias beneficiárias. Há dois mecanismos distintos que podem estar na origem desta influência. O primeiro diz respeito ao efeito direto que a condicionalidade exerce na promoção da frequência escolar e na expansão da oferta de educação. O segundo, ao efeito indireto da melhoria da renda nas condições de vida da família, o que, conseqüentemente, pode gerar melhorias na educação das crianças. No caso do Brasil, Oliveira e Soares (2013) investigam os efeitos do programa sobre a repetência, no ano de 2008, e encontram resultados positivos sobre ambas as variáveis, ou seja, tanto a renda quanto o cumprimento de condicionalidades estão relacionados a uma diminuição na repetência escolar. Quando analisadas conjuntamente, os efeitos da renda são muito baixos, enquanto, segundo os autores, “alunos que cumprem a condicionalidade de frequência possuem chances até 40,0% menores de repetência do que aqueles que não a cumprem” (op. cit., p. 21). A condicionalidade se operacionaliza, para o caso da educação, na presença obrigatória a 85,0% das aulas, para os jovens de 6 a 15 anos e de 75,0% nos jovens de 16 e 17 anos. Este controle de frequência é feito pelo Sistema Presença, de responsabilidade do MEC, a partir de dados fornecidos pelo MDS, e recolhe informações individualizadas de frequência

de mais de 16 milhões de alunos, bimestralmente. Em caso de descumprimento, os alunos sofrem efeitos gradativos sobre os benefícios, que vão desde a advertência à família até a suspensão do benefício. Estes efeitos são aplicados pelo MDS e controlados por meio do Sistema de Condicionais (Sicon).

Ainda segundo os referidos autores, um importante impedimento para estudos anteriores era a indisponibilidade de dados cruzados entre os registros do MDS e do MEC, especialmente dados sobre a proficiência dos alunos. Até o ano de 2011, o cruzamento dos dados de proficiência (Prova Brasil) e do Censo Escolar não era possível pela falta de uma variável identificadora comum entre os bancos. Após esta situação ser corrigida na aplicação do teste em 2011, pôde-se realizar a integração dos registros administrativos internamente ao próprio INEP e, posteriormente, o Sistema Presença (MEC) e o MDS (Cadastro Único e Sicon). Todos estes registros incluem informações do estudante (tais como idade, sexo, raça), características de sua escola, família e pontuação no exame nacional.

Este projeto utiliza informações desagregadas por estudante provenientes das seguintes bases de dados:

- Cadastro Único de informações sociais de fevereiro de 2013-3 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS);
- Sistema Presença, com registros entre os anos de 2008 e 2012-4, provenientes das Secretarias de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), do Ministério da Educação (MEC);
- Prova Brasil, no ano de 2011-5, proveniente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), também ligado ao MEC;
- Censo Escolar 2011, também proveniente do INEP.

O trabalho integrou as várias bases de informação disponíveis entre os beneficiários e alunos do Censo Escolar. Com isso, o resultado foi uma base que possui, ao mesmo tempo, o número de identificação social (NIS) e número de identificação nas bases do INEP (ID_aluno). O cruzamento entre o Cadastro Único e o Sistema Presença é de 100,0%, e é realizado por meio do número de NIS. Da mesma forma, o cruzamento entre a Prova Brasil e o Censo Escolar é perfeito, feito por intermédio do número de identificação do estudante no MEC. E, ainda, o cruzamento entre o Sistema Presença e o Censo Escolar é realizado por meio do batimento via comparação de strings (nome do aluno, nome dos pais, data e local de nascimento, escola onde estuda etc.,) realizados pelo INEP. Com base nesta nova tabela aperfeiçoada, 86,0% dos estudantes que passaram pelo Sistema Presença, pelo menos uma vez, entre 2008 e 2012, foram encontrados no Censo Escolar.

Nesse contexto das condicionalidades, é importante destacar que, de acordo com Paiva, Falcão e Bartholo (2013), não se pode deixar de mencionar os impactos mensurados na 2ª rodada da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família que sugerem que as crianças beneficiárias apresentam maiores taxas de vacinação, no tempo apropriado, e que as mulheres grávidas têm cerca de 1,5 consulta de pré-natal a mais (sempre em relação às não beneficiárias de igual perfil).

As beneficiárias ouvidas nos grupos focais, em geral, sabem quais são condicionalidades. Mas muitas, ainda, não sabem com que frequência devem se recadastrar. De fato, essa dificuldade tem sido observada pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), uma vez os cadastros municipais, inclusive o de Santa Maria, Distrito Federal, estavam, até 2010, fortemente desatualizados. Nos últimos anos, o MDS tem promovido campanhas de divulgação da necessidade da família comparecer aos postos para recadastramento. Entretanto, foi possível perceber que essa ainda é uma condição a ser melhor esclarecida para elas. Do ponto de vista dos municípios, já foi instituído um percentual a ser repassado, junto com o IGD, para aqueles que mantiverem seus cadastros atualizados.

Quase a totalidade das beneficiárias se manifestou a favor da existência de condicionalidades, inclusive as que não conseguiram cumpri-las e tiveram o benefício suspenso. Muitas delas, inclusive, entendem que deveria haver mais fiscalização sobre os comportamentos das mães com relação ao acompanhamento escolar e aos cuidados de saúde das crianças.

Ajuda sim... a escola aciona a gente...o conselho tutelar aciona a gente...tem que ir para a escola...tem que pesar (Maria Aparecida, 37 anos, 08 filhos)

Se seus filhos estudam...existe um controle...eles fazem a exigência... se teus filhos estudam... tem direito, se não... (Jussara Lúcia Romão Marques, 23 anos, 02 filhos).

Sim... para algumas mães que não se importam com os filhos o governo exige...o agente de saúde diz: vamos pesar as crianças...estamos de olho...os agentes de saúde estão em cima...forçam a gente a ficar de olho para não perder o Bolsa Família... é positivo... (Keila Fernanda Chagas, 29 anos, 02 filhos).

Mas você acha que se não fossem essas exigências as pessoas iriam mandar seus filhos pra escola, para o posto? (Ana Cláudia Santos Ribeiro, 40 anos, 06 filhos).

Com o atendimento ruim que temos, eu acho que muitos não. E, depois, aqui na escola: “Ah, eu não sabia que o meu filho matava aula”. Com eles dentro de casa assistindo televisão! (Joana D’arc Leite da Silva, 51 anos, 04 filhos).

Porque tem que exigir mesmo das mães! (Leolina Faustina Barbosa, 72 anos, 05 filhos, 07 netos).

É uma das poucas coisas de bom que a gente tem é a saúde da gente. Imagina se tu não cuidar da vida dos teus filhos, por que tu não, não é? (Cristina Fernandes Viana, 23 anos, 01 filha).

É a praticamente a única coisa que eles exigem de nós é isso. Eles não têm obrigação de dar dinheiro pra gente. (Maria Benedita Soares Moraes, 35 anos, 02 filhos).

É a única coisa de bom que a gente tem é a saúde da gente. Imagina se tu não cuidar da vida dos teus filhos, porque tu não... (Leolina Faustina Barbosa: 72 anos, 05 filhos, 07 netos, desquitada).

Eu acho correto, porque estão fazendo pras famílias crescer. Tem que estar no colégio, entendeu? (Maria Benedita Soares Moraes: 35 anos, 02 filhos).

Assim, quanto ao sentido atribuído às condicionalidades, tanto de educação quanto de saúde, constatamos que as beneficiárias concordam com a sua exigência, nenhuma delas disse que o PBF deveria ser incondicional.

No conjunto, as beneficiárias se dividem entre aquelas que veem as condicionalidades como algo que é adequado, porque é para nosso bem, e aquelas que percebem as condicionalidades como uma contrapartida ao benefício, como sendo a nossa parte.

Com relação à condicionalidade educação, observamos que ela tem eficácia. Nesse sentido, a condicionalidade cumpriu exemplarmente sua função. Ou seja, por meio de sanção, via o bloqueio do benefício, mantiveram as crianças e jovens estudando. Um dos méritos do Programa foi justamente ter criado um compromisso maior dos pais com relação à escola.

4.6 Mulheres titulares do benefício

Art. 23-A. O titular do benefício do Programa Bolsa Família será preferencialmente a mulher, devendo, quando possível, ser ela previamente indicada como responsável pela unidade familiar no ato do cadastramento (Decreto nº 7.013, de 19 de novembro de 2009).

Segundo Rêgo e Pinzani (2013, p. 362), o sociólogo alemão Georg Simmel, autor do livro *Filosofia do dinheiro* (publicado em 1900, agora em Simmel, 1977), mostrou que o dinheiro possui dimensões liberatórias, porque introduz, mesmo em níveis mínimos, a capacidade de escolha e de desejo das pessoas. É dotado de fortes funções simbólicas, pois torna seus portadores “pessoas mais determinadas”, mais respeitáveis e respeitadas em um mundo dominado pelas relações mercantis; torna-as mais capazes de decidir sobre suas vidas, e, por isso, mais iguais às outras. Finalmente, libera os indivíduos dos vínculos pessoais de

dependência econômica (da sua família ou de outras pessoas). O economista Amartya Sen teoriza que a liberdade das pessoas depende do leque de opções concretas que lhes permitem realizar atos ou alcançar estados que consideram valiosos (Sen, 2000 e 2008). Tais opções dependem não somente das capacidades individuais, mas, também, das condições materiais nas quais as pessoas vivem. Com a mudança de tais condições, mudam-se as possibilidades de se tornarem mais livres e autônomas.

Ainda segundo os referidos autores, a vivência de carências rudes e tacanhas impede aos pobres desenvolverem suas funções humanas, tolhendo suas capacidades de demandar e fruir direitos, e não apenas isto, o que não é pouco, mas reduz suas capacidades de humanização. A expansão dos direitos e a experiência deles na constituição da personalidade e da vida em geral fazem das pessoas seres humanos mais capacitados para se expressar e agir no mundo. A pobreza não é somente privação de dinheiro e recursos materiais, é também privação de capacidades, de desenvolvimento de funções humanas importantes, o que torna os pobres ainda mais pobres, como pudemos constatar em nossa pesquisa. Isso nos levou a elaborar uma fenomenologia da pobreza no Brasil que, contudo, não poderemos apresentar neste contexto, no qual nos limitaremos a falar da importância de uma renda monetária regular no processo de autonomização das mulheres entrevistadas.

Perguntadas acerca das transformações introduzidas pelo benefício monetário no seu cotidiano, as mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família manifestaram uma visão relativamente positiva de tal impacto sobre as relações dentro da família.

Em todo o país, 93% dos titulares de cartão do Programa Bolsa Família (PBF) são mulheres. Na pesquisa com 43 beneficiárias do Programa em Santa Maria, Distrito Federal, apenas em uma família o beneficiário era o marido ou companheiro.

O PBF é uma política de redução da pobreza que reconhece e reforça a importância do papel das mulheres no interior da família, uma vez que estudos mostram que as mulheres administram melhor estes recursos, além de que as famílias pobres são mais comumente “chefiadas” por mulheres.

Para Rêgo e Pinzani (2013), a tradicional ausência do Estado para lhes conceder e garantir direitos colocou-as, por muito tempo, na situação de pessoas sem direito a ter direitos. Com isso, o próprio Estado brasileiro decretou por muitos anos sua “morte civil”. Elas foram emudecidas porque seu direito de voz pública não existe, pois não possuem condições e canais institucionais de expressão. São milhões de brasileiras com praticamente nenhuma escolaridade, destituídas de qualificações e habilitações para qualquer tipo de emprego que exija, por exemplo, escrita e leitura e capacidade de obedecer a certos comandos mais

qualificados. Isto, *per se*, coloca em questão a natureza do crescimento econômico desprovido de projeto democrático substantivo. Nesse caso, a permanência da pobreza em níveis tão altos evidencia, ou melhor, aponta sua insuficiência profunda como modo de inclusão dos habitantes de um país no mundo dos direitos e da herança civilizatória da humanidade. Com intenção polêmica, gostaríamos de dizer que esta problemática, inevitavelmente, repõe o tema iniludível da necessidade da política como único modo de transformar o sentido dos processos econômicos e não deixá-los cativos das forças cegas dos interesses privados.

Por isso, torna-se fundamental a percepção de que a cidadania demanda o reconhecimento da igualdade de status universal, que busque superar a pobreza, mas, para tanto, precisa alcançar o reconhecimento das diferenças de gênero. O reconhecimento das diferenças de gênero é necessário tanto para que as mulheres, tradicionalmente marginalizadas, ascendam à cidadania quanto para que haja a aceitação e o respeito de suas diferenças irreduzíveis (como, por exemplo, a maternidade).

Contudo, afirma Rabelo (2014), entendemos que, no caso do PBF, os objetivos principais são reduzir a miséria, quebrar a pobreza intergeracional e promover a cidadania. Daí a necessidade de se instituir um programa de transferência de renda. Ou seja, esse não é um programa que visa primordialmente à redução da desigualdade de gênero, mas superar a pobreza. Contudo, dadas às características das configurações familiares populares no Brasil e dos arranjos sociais que implicam em desigualdades de gênero, o Programa estabeleceu que o repasse dos recursos fosse principalmente direcionado às mulheres.⁴⁸

Mesmo porque, segundo Leal (2006), de acordo com pesquisas realizadas, a verdade é que a pobreza tem rosto marcadamente feminino. Esse fenômeno, por si só, deve ter sido observado pelos idealizadores do PBF, na época da sua criação, no sentido de priorizar as mulheres como titulares dos benefícios.

Assim, a titularidade refere-se, basicamente, à autonomia para planejar os gastos familiares e ao empoderamento para poder sobreviver sem a presença do marido. Esse parece ser o embasamento para designar o recurso para as mulheres. Ou seja, autonomia e “empoderamento” no sentido de poder ser melhor administradora do lar, melhor mãe e, ainda, dispor de uma renda na ausência de um marido.

No que se refere à administração do uso do dinheiro recebido pelo Programa Bolsa Família, a grande maioria das mulheres titulares informou ser pessoalmente responsável

⁴⁸ Outros países também determinaram a titularidade das mulheres: Panamá, Paraguai, Peru, El Salvador, Equador, Honduras, Guatemala, Colômbia, entre outros (RABELO, M. M, p. 216 apud FONSECA, 2010, p. 3).

pela retirada do dinheiro na agência bancária. Raramente, é alguém da família ou o cônjuge que vai sacá-lo. Na maioria dos casos, quem administra o dinheiro é a própria beneficiária.

Conforme Uphoff (1993) e Gohn (2004), destacados por Moreira et al (2011, p. 10), as ações mais bem-sucedidas em prol do empoderamento são aquelas que, além de auxiliar os grupos excluídos a assegurar sua sobrevivência, ultrapassam a assistência social e buscam a mobilização junto a movimentos e redes mais amplas, com o objetivo de empoderá-los, procurando influenciar o processo político.

Em relação ao empoderamento das mulheres, Costa (2000), citado por Moreira et al (2011), afirma que este representa um desafio às relações patriarcais, em especial ao poder dominante dentro da família, que quase sempre é masculino.

Dessa maneira, o empoderamento das mulheres significa uma mudança na dominação tradicional de homens sobre mulheres, garantindo-lhes autonomia no que se refere ao controle de seus corpos, à sexualidade, ao direito de ir e vir, bem como um sentimento de repulsa à violência e às decisões unilaterais masculinas que afetam toda a família (Costa, 2000 APUD Moreira et al 2011).

Moreira et al (2011) destacam, ainda, que, segundo Sen (2001), oferecer às mulheres educação e emprego (de maneira a fortalecer sua autonomia) seria o primeiro passo para aumentar seu poder de voz dentro e fora da família e permitir sua inclusão em um debate que as excluía. Contudo, conforme Fialho (2007), o PBF também pode trazer efeitos favoráveis nas relações de poder das mulheres, pois estudos confirmam que o benefício colocou a mulher em situação de vantagem em relação aos outros membros familiares, com um poder simbólico, pois a família passa a respeitá-la mais.

Isso porque essas mulheres, muitas vezes, não dispõem de emprego que lhes faculte não depender do marido para gerir as atividades mínimas do lar, como dar alimentação para os filhos ou administrar as questões relativas à educação.

Conforme Moreira et al. (2011), devido à dificuldade de se mensurar o empoderamento, o Fórum Econômico Mundial (2005) definiu cinco dimensões para o empoderamento e oportunidade das mulheres: participação econômica, oportunidade econômica, empoderamento político, conquistas educacionais e saúde e bem-estar.

É importante destacar que, em geral, as beneficiárias não sabiam que o cartão era entregue preferencialmente para as mulheres ou, em alguns casos, sabiam, mas nunca haviam pensado a esse respeito. Os debates nos grupos focais referem-se a representações decorrentes, ou não, de impactos efetivos:

Eu acho que a mulher tem mais...na questão da pobreza...acho que a gente vê o homem apenas no trabalho e a mãe estar sempre com os filhos, (Há! não sei explicar) mas acho que é isso, a mãe sempre sofre, cuida dos filhos, as mães sabem administrar melhor o dinheiro que os homens, sinto liberdade. (Jussara Lúcia Romão Marques, 23 anos, 02 filhos),

Então o incentivo foi muito grande, sabe, de ter o valor. Você se valoriza melhor. Como mulher, também, a mulher se valoriza melhor. Porque você pode. Pode conseguir, pode ter uma oportunidade, pode querer emprego, pode ter isso, sabe? (Ana Cláudia Santos Ribeiro: 40 anos, 06 filhos, solteira).

A gente quando tem o nosso, é bom demais... quando chega o benefício a gente sai para comprar, é bom demais, todos os mercados grandes eu já procurei por emprego, não encontrei nada, por isso o Bolsa é importante por que posso comprar. (Maria Aparecida Ramos, 37 anos, 08 filhos)

Não trabalho, vivo de doações, tenho só o Bolsa Família, recebo R\$ 300, saio para comprar material escolar e alimentação. Gosto muito de sair com o cartão para eu comprar para meus filhos, é bom, é liberdade. (Cleidimar Ribeiro: 35 anos, 02 filhos, solteira).

Sou “ajuntada” recebo R\$ 100, meu marido faz bico, eu que saio com o cartão para comprar a mistura, é bom demais. (Jeane Leite da Silva: 34 anos, 02 filhos).

Eu, que sou mais velha, voltei a estudar pra poder ter um futuro melhor. Não ficar só dependendo do Bolsa, pra eu poder dizer um dia “Ei! olha aqui, muito obrigado, não estou precisando mais do Bolsa, para dá possibilidade pra outras que precisam”, sabe. É isso que eu quero. Então o incentivo foi muito grande, sabe, de ter o valor. Tu te valoriza melhor. Como mulher, também, a mulher se valoriza melhor. Porque tu pode. Pode conseguir, pode ter uma oportunidade, pode querer emprego, pode ter isso, sabe? (Glória Bernadete Chagas, 64 anos, 10 filhos, 16 netos).

Segundo Bronzo (2008), citado por Moreira et al. (2011), o PBF traz efeitos no reordenamento do espaço doméstico, na autoestima, no empoderamento e acesso feminino ao espaço público (como participação em conselhos comunitários e escolares), possibilitando às mulheres maior poder de barganha, maior capacidade de fazer escolhas e maior poder de decisão sobre o uso do dinheiro.

Assim, observou-se que o PBF promoveu o reconhecimento das necessidades diferenciadas e das suas capacidades e responsabilidade relativamente aos cuidados da família. Entendeu-se que, ainda que haja apenas uma transferência de recursos, a própria transferência de renda pode, num primeiro momento, promover um deslocamento nas relações atuais de poder, em direção a relações mais igualitárias. Pelo PBF há a possibilidade de certo empoderamento, a partir do momento em que a mulher dispõe de uma renda estável para si e para seus filhos. Ainda que possa ser questionável essa prática de delegar à mulher a gestão da casa e o acompanhamento da saúde e educação dos filhos, essa é a realidade que essas mulheres vivenciam.

4.7 O atendimento do Centro de Referência de Assistência Social de Santa Maria, Distrito Federal, na visão das beneficiárias

Centro de Referência de Assistência Social (Cras) é o sistema governamental responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Por meio do Cras, as famílias em situação de extrema pobreza passam a ter acesso a serviços como cadastramento e acompanhamento em programas de transferência de renda. O País conta, atualmente, com 7.669 unidades, distribuídas pelo território nacional. O principal serviço ofertado pelo Cras é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif). Dentre os objetivos desse serviço estão a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários, a promoção de ganhos sociais e materiais das famílias e o acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais. As ações são todas implementadas por meio de trabalho de assistência social. Além de ofertar serviços e ações de proteção básica, o Cras possui a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos (BRASIL, 2014).

Essas unidades desenvolvem serviços socioassistenciais, socioeducativos e de convivência, voltados para as famílias consideradas vulneráveis e, prioritariamente, para as famílias beneficiárias do PBF. Nesse contexto, o PBF está inserido na PNAS, o qual estabelece que as ações do CRAS devem ser focalizadas na família (MDS, 2004).

Neste sentido, retomando o pensamento de Mageste et al (2008 APUD Moreira et al 2011), o contato com o Cras pode influenciar o empoderamento relacional ou familiar que tem como focos a inclusão social, a educação, a qualificação e a capacitação porque (além da demanda por auxílio alimentação), conforme constatado, as mulheres procuram o Cras para obter informações e para realizar cursos e oficinas.

Em Santa Maria, no Distrito Federal, o CRAS está situado no Setor Sul, QR 309. Durante a coleta de dados com os grupos focais, detectou-se que, entre outras reclamações, o órgão deveria ficar em lugar de mais fácil acesso.

Lá no Cras só conheço um moço que é muito educado. Ele fala: olha minha filha tem que ligar no 156. No Cras as pessoas são muito grosseiras, tenho até medo de sentar naquela cadeira, tem uma cesta emergencial, mas você tem que chegar lá quatro horas da manhã, e a fila já está rodando o Cras. (Maria Aparecida, 37 anos, 08 filhos, desempregada).

Realmente o Cras foi criado para nos ajudar, mas não acontece isso. Você vai cedo para lá, chega lá de madrugada (Jussara Lúcia Romão Marques, 23 anos, 02 filhos, estagiária).

O Cras não é muito fácil de acesso, para gente chegar até eles é uma dificuldade, às vezes para fazer uma pergunta tem pegar uma senha. (Maria Francisca de Sousa, 61 anos, desempregada).

Eu mesmo que sou diarista, para pegar uma cesta lá (CRAS), precisamos dormir para conseguir uma senha para ser atendida, tem pessoas que como é amiga de alguém lá dentro recebe e outras pessoas mais velhas não recebem, tem que ter direitos iguais. Precisamos de mais fiscalização. (Cecília Maria Siqueira Pereira, 01 filha).

Não me sinto respeitada como cidadão, se lá dentro do Congresso não tem, vai ter aqui no Cras? (Francisca Lacerda Araújo, 03 filhos).

As pessoas não têm respeito, desde o governo até o funcionário público, a falta de respeito não é só do governo é de todo mundo, no posto de saúde também, já bateram demais, estamos cansados de levar, você chega 4 horas da manhã no Cras para pegar um cesta é agredido pelo funcionário. (Cecília Maria Siqueira Pereira, 01 filha).

Tinha que passar de casa em casa, ter mais fiscalização para saber o que as pessoas estão precisando, eles precisam entender que mesmo que a pessoa tenha uma casa própria o Bolsa Família é um complemento. Pra saber mesmo o que a família está precisando. E lá no Cras as pessoas fazem é mentir. (Benedita da Silva, 29 anos, 03 filhos).

Não vai no Cras, porque quando você vai lá você sai de lá pior, num dia que eu estava lá (Cras) o atendente humilhando um senhor de idade, para mim é uma pessoa despreparada ela fez um concurso, não é porque fiz um concurso que eu vou humilhar, que país nós vive se você tem que viver com mentiras? É tudo abstrato. Aquilo que a gente ver na tv é só mentira. (Cristina Fernandes Viana, 23 anos, 01 filha).

Esses dias fui ao Cras pedir uma informação, eles disseram que aqui não informa isso não, dificultam tanto. A taxa de isenção em concurso público eu não sabia. (Ana Cláudia Santos Ribeiro, 40 anos, 06 filhos).

O Programa está defendendo uma coisa, o Cras outra. (Francisca Lacerda Araújo, 03 filhos).

Eu só recebo o federal, o Bolsa Família. Quando fui no Cras a moça disse que eu não tinha direito, a fila que a gente enfrenta maltrata a gente, pessoas que as vezes não tem capacidade para estar ali, fala que a gente só pode receber isso, que se receber isso, não recebe mais. Até se fosse um animal não pode ser tratado assim, nem informar eles sabem, eles estão ali para informar a gente. É longe o Cras, é na outra Santa Maria. Você chega de madrugada, está cansada e mal tratada, eu também tenho direito. (Cecília Maria Siqueira Pereira, 01 filha).

Eles se aproveitam porque as pessoas não conhecem os direitos delas. Somos nós que pagamos o salário deles. Ali é perigoso, deviam colocar em outro lugar. (Cledimar Ribeiro, 35 anos, 02 filhos).

É de dois em dois anos que tem que renovar os dados não é? Quando a gente sai para ir ao Cras temos que ir bem desarrumada para não perder o benefício, tem que bagunçar o cabelo, com roupa bem simples e nem batom pode usar. (Jeanine Leite da Silva, 22 anos, 04 filhos).

Que os funcionários façam uma reciclagem. (Keila Fernanda Chagas, 29 anos, 02 filhos).

Aprender a lidar com gente, é muita grosseria mesmo, as pessoas que estão lá deveriam fazer reciclagem mesmo, é uma falta de respeito, eles não respeitam, se eles têm direito nós também temos. (Ana Savina Mendes, 23 anos, 01 filho).

Se, lá no Cras, você for falar que é um direito, eles vão dizer que é um direito eles nos atender. O Bolsa Família em si é uma coisa boa, mas os funcionários humilham a gente, cadê a cidadania? Maria Lucineide Lopes da Silva, 22 anos, 02 filhos).

No Cras eles acham que estão acima da gente, maltratam o pobre. (Maria Antônia Gomes dos Santos, 62 anos).

Tem gente que tem mais criança e recebe menos, tem gente que tem menos e ganha mais, acho que essa avaliação está sendo feita lá no Cras mesmo, falta fiscalização. (Maria Benedita Soares Moraes, 35 anos, 02 filhos).

O discurso, portanto, indica que o CRAS de Santa Maria atende as beneficiárias com desrespeito e falta de preparo profissional no trato com pessoas, principalmente os mais pobres. Um grupo importante de mães ouvidas na pesquisa tinha algum tipo de reclamação dos funcionários do Centro de Referência.

4.8 A construção da cidadania

Para Rêgo e Pinzani (2013 p. 365), em graus diversos e iniciais, pode-se dizer que o Brasil dá os primeiros passos rumo à construção da cidadania democrática. Entre nós, este caminho, certamente, será muito longo e penoso, pois ainda estamos carentes de políticas culturais específicas, voltadas à libertação das mulheres e dos homens pobres, dos estereótipos e preconceitos seculares que pesam sobre suas vidas. No caso das mulheres, sua libertação da ditadura da miséria e do controle masculino familiar amplo sobre seus destinos permitirá a elas um mínimo de programação da própria vida, e, desta medida, o começo da autonomização de sua vida moral. Estamos longe de pensar que este esboço de autonomia se aproxima das exigências normativas, contidas em um conceito forte de autonomia moral. Todavia, sem algum nível de autonomização moral e política, não se pode falar de cidadania.

Isso nos leva a considerar, de acordo, ainda, com os aludidos autores, outro aspecto: a relação entre autonomia econômica e autonomia moral do sujeito. Parece que a primeira é percebida pelas mulheres entrevistadas como condição para a segunda. A condição de indigência e de falta de independência econômica se traduz na sensação de que a própria personalidade permanece incompleta, inacabada, por assim dizer. Em nossa opinião, isto vai além de um simples sentimento de frustração e atinge um nível mais profundo: “como posso

perceber-me como sujeito ativo, se sou incapaz de assegurar autonomamente minha própria sobrevivência (para não falar da minha família)?” O sujeito político individual propriamente dito é concebido normalmente (nas teorias normativas, na discussão cotidiana em jornais e em outras circunstâncias) como um ator economicamente autônomo ou, pelo menos, que se encontra acima da linha da pobreza.

Por outro lado, os possíveis impactos de cidadania do PBF são muito mais efetivos se o poder local estiver comprometido com esta questão, ou seja, se as beneficiárias forem objeto de políticas municipais específicas de estímulo à participação política, em particular, por meio de sua organização em conselhos de vários tipos e com diferentes finalidades, como, por exemplo: efetuar o controle social do programa, fiscalizar sua implementação e o cadastramento, e, sobretudo, ouvi-las em suas demandas e críticas a possíveis desvios (como fraudes de cadastro) e outros problemas encontrados na vivência na cidade. Em geral, as autoridades locais se limitam a gerir o programa, isto é, basicamente a cadastrá-las. As queixas sobre o despreparo dos gestores locais foram inúmeras. O fato de tratar-se de um cargo de confiança do prefeito retira-lhe a responsabilidade política para com as mulheres. O prefeito não se vê como um ator político preocupado em criar ambientes estimulantes para o desenvolvimento dos cidadãos, convocando-os a participar mais ativamente da vida política da cidade e – no caso das beneficiárias – da gestão do próprio programa. Somos da opinião que o poder local possui grande importância na potencial ampliação democrática e cidadã do programa, podendo fazer dele uma verdadeira política de cidadania. Quando isso acontece, como constatamos em alguns casos, o PBF ganha nova qualidade democrática e cívica.

Segundo Ávila (2013, p. 112), depois de implementado, o PBF é apropriado pelas pessoas, as quais passam a atribuir sentido⁴⁹ e, inclusive, a elaborar ‘teses’ e ‘hipóteses’, de acordo com suas experiências de vida e com seu universo simbólico, sobre, por exemplo, por que algumas pessoas tornam-se beneficiárias, ou o contrário, mesmo fazendo o cadastro e “precisando”, outras não conseguem “pegar o Bolsa”.

⁴⁹ Parto da concepção de sentido, tal qual Susana Murillo compreende. Para a autora, o sentido “[...] jamais está aderido a um significante isolado, pois ele brota, por um lado, de sua articulação em cadeias a partir do uso (dimensão horizontal da linguagem) [...] e por outro, em cada ponto da cadeia pulsa um sedimento de histórias vividas” (Murillo, 2007, p. 41). Com base na perspectiva de Foucault, Susana Murillo trabalha com a ideia de, ao se considerar o sentido atribuído pelos sujeitos, é preciso ter em mente que “a constituição do sentido, ou dos sentidos, brota não só do que se diz, mas também de quem, para quem, onde, como, de que posição de poder e em que contexto histórico. Tudo isso conforma uma cadeia sempre aberta onde cada sujeito individual ou coletivo é um interpretante/interpretado a partir dos significantes que o representam” (Murillo, 2007, p. 41, grifos da autora).

Difícil, se não impossível, conceber a existência concreta da democracia, qualquer que seja ela, sem a presença da cidadania. As mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família de Santa Maria, no Distrito Federal, têm claro que a cidadania deixa muito a desejar, parece ser um fenômeno social em construção, apesar dos avanços importantes do Bolsa Família.

Uma das primeiras questões levantadas nos grupos focais debateu com as mulheres beneficiárias o que é ser cidadão. As respostas demonstram que todas elas têm certa consciência do significado e da importância da cidadania. No entanto, algumas beneficiárias tinham dificuldade de expressar suas ideias sobre os direitos de cidadania e iam elaborando ali, ao longo do debate, o que elas entendem por direitos.

Cidadão para mim é quem acorda cedo, honra as leis, pai e mãe. (Jeane Leite da Silva, 34 anos, 02 filhos).

Ser uma pessoa de bem, seguir as leis, não tirar nada dos outros. As pessoas têm as coisas por que suou. (Keila Fernanda Chagas, 29 anos, 02 filhos).

Pra mim, é aquelas pessoas que se unem pra pensar, pra poder... Pensam e agem pra melhorar alguma coisa, uma situação, uma rua, sei lá, uma coisa. (Cecília Maria Siqueira, diarista, 01 filha).

Pessoa com direitos e deveres, direito à saúde educação. (Benedita da Silva, 29 anos, 03 filhos).

Eu acho, assim, que, é um geral, né, as pessoas que, sei lá, que trabalham, que lutam, que têm os seus direitos, também. (...) Direito de poder trabalhar, e tudo que o Governo faz, essas coisas assim, eu acho que encaminha essas pessoas que não... Não sei dizer as palavras direito...(.) Porque, assim, no caso, né, que todo o cidadão é aqueles que estão... Todo mundo é cidadão, mas tem aqueles que tem..., que precisam, outros que já não... (Maria Antônia Gomes dos Santos, 62 anos).

Eu Não sei, o cidadão... Todo mundo é, né? Pelo menos enquanto tem os documentos, todo mundo já é. (Maria Lucineide Lopes da Silva, 22 anos, 02 filhos).

Como eu sempre falo, ter direito a uma escola, saúde... Então eu acho que direitos. A única coisa que me lembra “cidadão” é ter direito. (Glória Bernadete Chagas, 64 anos 10 filhos, 16 netos).

Acho que a cidadania é um direito que a gente tem, um direito de ir e vir, de ser livre. De ter.... é como eu digo, eu tenho o direito de ser livre e de escolher o que eu quero e o que eu não quero, o que é bom e o que não é bom. (Francisca Lacerda Araújo, 03 filhos).

Pessoa com direitos e deveres, direito à saúde educação. (Maria Benedita Soares Moraes, 35 anos, 02 filhos).

Ser respeitado, andar nas ruas sem medo ser assaltada, ter direito e deveres. (Cristina Fernandes Viana, 23 anos, 01 filha).

Cidadã é um indivíduo brasileiro, homem ou mulher com direitos. (Joana D’arc, Leite da Silva, 51 anos, 04 filhos).

Ter direito à escola, trabalho, direito a trabalho, escola e respeito. (Maria Francisca de Sousa, 61 anos).

Ser cidadã é ser digna, ter moral. (Maria da Conceição Silva Sousa, 66 anos).

Não me sinto respeitada como cidadã, minha filha está com problema sério de saúde, o atendimento foi péssimo, aqui em Santa Maria tem um hospital grande que não funciona. (Rosângela Rodrigues Sousa, 48 anos).

Primeiramente o governo deveria respeitar nossos direitos, não achar que está dando esmola, ser cidadã para mim é o governo respeitar os direitos da gente, respeitar nossos direitos de cidadã. (Joelma Sena Barbosa, 02 filhos).

Ser cidadã e viver em sociedade, ter direito de cidadã, ter direito de ir e vir...você saber o que está acontecendo ao seu redor, na sua cidade...acho que ser cidadão é isso. (Jussara Lúcia Romão Marques, 23 anos, 02 filhos).

O PBF trouxe para a vida dessas mulheres um alívio importante, o benefício é um dinheiro que entra todos os meses para complementar a pequena renda que conseguem com faxinas, lavando roupas, com doações e outros tipos de ocupações. Mas a construção da cidadania plena, sem tanto sofrimento, é ainda algo a ser conquistado. Apesar do Programa Bolsa Família ajudar, no geral, a vida dessas mulheres é marcada pela luta diária por sobrevivência. As beneficiárias do Bolsa Família de Santa Maria, Distrito Federal, como a maioria das beneficiárias do país, acordam cedo, trabalham até à noite, cuidando dos filhos, dos netos, dos sobrinhos e, muitas vezes do marido.

Conforme Carvalho (2002), ao lado dessa elite privilegiada, existe uma grande massa de "cidadãos simples", de segunda classe, que estão sujeitos aos rigores e benefícios da lei. São a classe média modesta, os trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada, os pequenos funcionários, os pequenos proprietários urbanos e rurais. Podem ser brancos, pardos ou negros, têm educação fundamental completa e o ensino médio, em parte ou todo. Essas pessoas nem sempre têm noção exata de seus direitos e, quando têm, carecem dos meios necessários para fazê-los vigorar, como o acesso aos órgãos e autoridades competentes, e os recursos para custear demandas judiciais. Frequentemente, ficam à mercê da polícia e de outros agentes da lei que definem, na prática, quais direitos serão ou não respeitados.

Por fim, observando o PBF ‘mais de perto’ e pelo olhar ‘daquela que recebe’, é possível identificar efeitos positivos relacionados, em grande parte, com o alívio da pobreza que o acréscimo de uma renda mensal extra e “certa” traz para a família. Mas, além desse efeito, há outros menos visíveis, tais como a compreensão de que o benefício é uma ajuda que se “ganha” do governo. (Ávila, 2013).

Essas ponderações foram feitas com o objetivo de explicitar que, no desenvolvimento dos grupos focais, foi possível enxergar que, mesmo tratando-se de um programa dito assistencialista, o PBF possui condições de se transformar em política pública de cidadania para se efetivar no país um tipo de desenvolvimento econômico que tenha compromisso com o aprofundamento da nossa democracia.

Nesse sentido, a partir da visão das beneficiárias, pôde-se compreender como o desenho de uma política focalizada gera avaliações heterogêneas, dependendo da relação que se estabelece entre a população e as instituições que implementam a política e com o contexto no qual se vive. É preciso, pois, considerar, além dos números e das estatísticas, o ponto de vista das beneficiárias, suas avaliações e percepções para monitoramento e aperfeiçoamento de uma política pública.

4.9 Recomendações e cenário prospectivo

Segundo Cecchini (2013), os Programas de Transferências Condicionadas (PTCs), ou programas “com corresponsabilidade”, têm sido um dos principais motores da inovação no âmbito da política social latino-americana nos últimos quinze anos. Estes programas estatais mostraram-se capazes de dar cobertura a populações historicamente excluídas de qualquer benefício de proteção social, articulando diversas ações intersetoriais, particularmente, no que diz respeito à educação, saúde e nutrição, com vistas a reduzir a pobreza, a partir de uma visão multidimensional. Os PTCs têm sido também inovadores em apresentar um modelo de gestão diferente. Graças à adoção de mecanismos técnicos de seleção das famílias participantes, estes programas significaram uma ruptura em relação aos mecanismos clientelistas tradicionais da política social latino-americana. Os PTCs também contribuíram para a modernização da política social, mediante inovações tecnológicas, tais como a introdução dos cadastros de beneficiários e sistemas de gestão informatizados.

Conforme o referido autor, além de inovadores, os PTCs atingiram uma cobertura bastante ampla, tanto em termos do número de países que os implementaram, quanto da quantidade de beneficiários na população. Desde seus primórdios, em meados da década de 1990, os PTCs se espalharam e, atualmente, estão presentes em vinte países da América Latina e Caribe, onde dão cobertura a mais de 120 milhões de pessoas, o que equivale a 20% da população da região, a um custo que gira em torno de 0,4% do Produto Interno Bruto (PIB) regional. Os PTCs disseminaram-se também em outras regiões do mundo, como a Ásia e a

África. Deste modo, como resultado de suas conquistas e desafios, estes programas têm evoluído de forma constante, modificando ou ampliando seus benefícios e serviços.

Para Barrientos (2013), o Bolsa Família gerou efeitos de feedback positivos sobre os processos políticos e as instituições? Se sim, de que forma estes potenciais efeitos de feedback (ou “retroalimentação”) influenciam a futura evolução da assistência social? Esta é uma peça importante do quebra-cabeças. Pierson (1993) apresentou considerações iniciais sobre o fato de que as políticas podem ter efeitos de feedback sobre os processos políticos e as instituições. Este ponto é fundamental para a conceituação dos regimes de bem-estar de Esping-Andersen (1999). Para este, as instituições de bem-estar social geram efeitos de estratificação que reforçam a *path dependency* nestas mesmas instituições. A questão para o futuro papel dos programas de transferência de renda para o desenvolvimento humano é o quanto eles poderão contribuir para gerar o apoio político necessário para instituições estáveis e permanentes.

De acordo com o mesmo autor, no contexto latino-americano, as preocupações com o quanto a assistência social pode facilitar práticas clientelistas dificilmente seriam equivocadas. Hall (2008) levanta essa preocupação com o Bolsa Família. Na medida em que a assistência social constitui um instrumento para práticas políticas clientelistas, por exemplo, por meio de intercâmbios particularistas entre os beneficiários e os políticos, os efeitos de feedback fortalecem a prestação de assistência social de forma discricionária e fragmentada. Apesar das preocupações levantadas por Hall e outros a respeito do Bolsa Família, existe pouca evidência de práticas clientelistas em larga escala e um crescente corpo de evidências sugerindo que a assistência social, baseada em regras, faz com que a manipulação política seja bem mais difícil de ser realizada (ZUCCO, 2011; FRIED, 2012).

Destarte, assevera Barrientos (2013), que a questão mais interessante é o potencial para efeitos de feedback eleitorais em larga escala, a partir de componentes de assistência social. A reeleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2006, estimulou uma literatura crescente que tentou definir os possíveis efeitos eleitorais do Bolsa Família. Hunter e Power (2007) argumentaram que o Bolsa Família proporcionou uma forte e útil justificativa pelo apoio crescente das famílias de baixa renda. Zucco (2008) baseou-se em dados municipais sobre a eleição de 2006 para argumentar que o Bolsa Família deu a Lula um forte eleitorado no Nordeste, justamente nas áreas onde o programa teve um impacto mais forte sobre a pobreza e a economia. Usando dados semelhantes, Fried (2012) não encontra uma correlação positiva entre as medidas de distribuição dos benefícios do Bolsa Família e os municípios governados pelo PT ou por partidos da base aliada, minando afirmações de clientelismo. Bohn

(2011) analisou dados de pesquisa sobre atitudes e concluiu que as mudanças no apoio a Lula, entre 1998 e 2002, já exibiam tendências que precederam o Bolsa Família. Curiosamente, isto mostrou que o apoio a Lula entre os idosos era decepcionante até a eleição de 2006, sugerindo limitados efeitos de feedback políticos, advindos das pensões não contributivas. O principal achado dessa literatura é que a assistência social e, especialmente, o Bolsa Família, possui efeitos de feedback políticos, mas que estes são, na sua maioria, benignos, na medida em que favorecem políticos que reduzem a pobreza. A conclusão preliminar destes estudos é que a assistência social eficaz tem o potencial de gerar efeitos de feedback que reforçam sua sustentabilidade política e sua base institucional, como sugerido por Esping-Andersen, em um contexto diferente.

Para Campello (2013), o PBF tem se afirmado com uma experiência bem-sucedida devido à sua ampla cobertura e ótima focalização, e também aos relevantes impactos sobre as condições de vida da população beneficiária. Muitos pontos positivos foram destacados pelas inúmeras avaliações do programa: cumpriram-se os objetivos fixados e avançou-se em muitos aspectos não previstos. É uma história de sucesso das políticas sociais brasileiras, organizadas no que elas têm de melhor em termos de modelo de gestão, de sistemas de informação, de integração das políticas sociais numa perspectiva intersetorial, de cooperação federativa, e de compromisso social e profissional de um amplo conjunto de servidores públicos dos três níveis de governo. Nos últimos dez anos, o país vem passando por uma transformação profunda, resultado da reiterada opção democrática dos brasileiros por um projeto que coloca a política social no centro da estratégia de desenvolvimento. Um projeto que, ao invés de dissociar, combina a busca por crescimento, distribuição de renda e inclusão social, mostrando que, quando as políticas social e econômica estão alinhadas, o efeito de ambas é multiplicado. O Bolsa Família é, inquestionavelmente, um dos marcos desta nova era.

Ainda segundo a autora, as resistências a esse novo projeto, que rompeu com uma série de paradigmas, não foram poucas. Tampouco o foram as dificuldades de implementação. É por isso que se pode dizer que o programa Bolsa Família e o plano Brasil Sem Miséria são o retrato da vontade política, da ousadia, da coragem e da capacidade técnica do governo brasileiro para levar adiante este novo modelo de desenvolvimento, em que as políticas sociais têm papel estratégico. Conforme as palavras da presidenta Dilma quando do lançamento do Plano Brasil Sem Miséria em 2011:

O governo do presidente Lula produziu um avanço espetacular, porque descobriu que, enquanto o Brasil deixasse de fora essa imensa força construtiva que é seu povo, não se transformaria em uma grande nação. Talvez seja essa a maior contribuição que nós, que participamos do governo Lula, demos ao Brasil⁵⁰ (CAMPELLO, 2013, p. 24).

Nesse sentido Paiva, Falcão e Bartholo (2013) defendem que o desenho do programa, incluindo as estimativas em nível municipal e os cruzamentos com outros registros administrativos do governo federal, tem sido efetivo em mantê-lo bem direcionado à população mais pobre. Isso explica os baixos custos do programa (que, mesmo com toda a evolução orçamentária dos últimos anos, ainda custa apenas 0,5% do PIB) e também seus significativos impactos na redução da extrema pobreza. Antes das mais recentes modificações no seu desenho – especialmente da criação do benefício para a superação da extrema pobreza – estimava-se que a extrema pobreza no Brasil seria entre um terço (SOARES et al., 2010) e metade maior (SOUZA et al., 2011) sem as transferências do Bolsa Família. Assim, apesar do baixo custo, o programa conseguiu estar entre as mais importantes causas da redução da extrema pobreza. Embora não se possa dizer que a redução da desigualdade de rendimentos estivesse entre seus objetivos, o Bolsa Família também acabou tendo um impacto significativo, explicando (a depender do período considerado e de critérios metodológicos utilizados) entre 12 e 21% da redução mais recente do coeficiente de Gini (conforme *survey* da literatura realizado por Soares et al. (2010)). Deve-se ressaltar que a queda no coeficiente de Gini, a partir do início dos anos 2000, pode ser considerada inédita, desde que começou a ser mensurado, nos anos 1970.

De acordo com os referidos autores:

Deve-se mencionar, ainda que brevemente, estudos que mostram os efeitos positivos do programa para além dos seus próprios beneficiários. Mostafa, Souza e Vaz (2010) sugeriram que os recursos aplicados no programa teriam, em 2006, o efeito multiplicador no PIB de 1,44, e de 2,25 na renda familiar total. Ou seja, o gasto adicional de 1% do PIB no programa geraria um aumento de 1,44% do PIB e de 2,25% na renda das famílias. Por sua vez, Silveira-Neto e Azzoni (2011) afirmam que transferências como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada “têm um importante papel na redução da desigualdade regional: como um todo, explicam mais de 24,0% dessa redução, embora respondam por menos que 1,7% da renda domiciliar disponível”. Desta maneira, pode-se dizer que o programa vem cumprindo funções (como a redução da desigualdade de rendimento, a redução da desigualdade regional e o aumento da atividade econômica) que estão muito além de seus objetivos iniciais (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 38).

⁵⁰Cf. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de lançamento do plano de superação da extrema pobreza – Brasil Sem Miséria. Brasília: MDS, jun. 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/discursodilmapdf>>.

Por fim, seguindo o entendimento dos autores, os desafios para a evolução e consolidação do Programa Bolsa Família seguem imensos. Embora pague mensalmente benefícios para quase 14 milhões de famílias, conta com uma estrutura de execução espartana – tanto no nível central, quanto no nível local. O Suas, base de sua execução, tem ainda um longo caminho de evolução pela frente. Embora siga sendo um programa de desenho relativamente simples, sua operacionalização, ainda assim, é, e seguirá sendo, bastante complexa – especialmente quando comparado a programas de transferência não focalizados e não condicionais. Seja como for, o Programa Bolsa Família representou uma evolução definitiva do sistema de proteção social brasileiro na direção de famílias que ainda não possuíam nenhum tipo de cobertura. É, como argumenta Helmut Schwarzer, um exemplo de como dar um passo fundamental na direção de um piso de proteção social, em nível nacional. Trata-se, também, de um benefício que aproxima o estado de bem-estar brasileiro daqueles mais consolidados, alcançando grupos populacionais – especialmente as crianças – que não contavam com nenhuma proteção. Questionamentos sobre seu modelo sempre ocorrerão. Isto deve ser considerado natural. De tempos em tempos, mesmo sistemas de proteção social muito consolidados passam por questionamentos e reformas. Sempre haverá aqueles que defenderão sua transformação em um benefício de caráter universal, pago indistintamente a todos os cidadãos brasileiros, e aqueles que argumentarão por um benefício de caráter mais restritivo.

Para Rêgo e Pinzani (2013), o PBF se insere em uma, ainda, incipiente Política Pública de cidadania. O fato de ser, ainda, insuficiente, como tal, não nos permite ignorar suas possibilidades de se tornar uma consistente política de formação de cidadãos, se complementada por um conjunto mais amplo de Políticas Públicas que visem este alvo – a formação da cidadania democrática no Brasil. Assim, devemos começar pela mais preliminar de todas as prerrogativas da cidadania, porque diz respeito ao principal direito, o direito à vida, que o atual PBF garante. Pode-se afirmar que o programa produz mudanças significativas na vida das pessoas destinatárias. Uma delas é o início da superação da cultura da resignação, ou seja, a espera resignada da morte por fome e por doenças ligadas a ela, drama constante neste universo espacial. Suas cantigas e poesias populares sempre o cantaram em tristes lamentos. Grandes romancistas brasileiros escreveram suas obras-primas tendo como componentes de seu tecido dramático a miséria e a fome de nossos concidadãos.

Ainda segundo os autores, deve-se ressaltar, contudo, que as possibilidades morais de libertação da opressão conjugal ainda são muito raras nas regiões pobres e atrasadas do Brasil, devido aos rígidos controles familiares que atuam sobre as mulheres. Os controles provêm de

várias figuras familiares. A família e seus controles se ampliam no casamento, originando a família ampliada e, com isto, a extensão da dominação. Por isso, muitas delas estão submetidas ao sogro, à sogra, além do marido e do pai. Martha Nussbaum (1995), relatando sua experiência de pesquisa com mulheres na Índia, afirma o quanto as tradições e a cultura podem ser fatores de opressão e de injustiça, conseqüentemente, constringendo os movimentos das mulheres.

Sendo assim, afirmam os mesmos autores, estas são questões dentre as mais complexas e difíceis de serem apreendidas pela investigação sociológica. Sobretudo, quando se trata, como é o caso brasileiro e nas regiões da pesquisa, de mulheres muito pobres e submetidas a várias modalidades de dominação. Atua sobre elas a apropriação de sua subjetividade, tal como percebida por John Stuart Mill (2006), quando se refere ao fato de que a dominação masculina e seus desdobramentos políticos, em sentido amplo, supõe instituições sociais e culturais que a apoiam e a reproduzem, e que operam fundamentalmente sobre emoções e sentimentos e não apenas por meio de ações. Mill demonstra, ainda, que as mulheres não são treinadas apenas para servirem aos homens, maridos, pais, irmãos mais velhos, mas muito mais do que isto, são treinadas para “desejar servi-los”. Suas reflexões nos ajudam a compreender que a sujeição feminina é diferente da sujeição de outros indivíduos e classes. Procede destas constatações a percepção de que a liberdade pessoal é pensada como autonomia subjetiva dos indivíduos, e, ainda, como posse de algumas capacidades para o indivíduo se tornar um agente autônomo, inclusive para se efetivar como consumidor capaz de ir ao mercado e decidir minimamente as compras a serem feitas.

Finalmente, de modo geral, a aprovação do programa por parte das beneficiadas é bastante grande, contudo, elas não deixam de ressaltar a insuficiência da renda recebida para se obter mais melhorias na vida, ganhar mais liberdade na escolha dos bens de consumo. Reivindicam mais renda diante da ausência quase absoluta de perspectiva de empregos regulares. Seu horizonte de expectativas é reduzido, simples. Apenas querem ter acesso a uma vida mais digna, habitações melhores do que seus miseráveis casebres, normalmente mal iluminados, mal ventilados e exíguos para abrigarem toda a família.

Para Schwarzer (2013), o PBF obviamente tornou-se um *flagship* das políticas sociais brasileira e sua existência parece ser um ativo importante para a sociedade, na medida em que o programa é capaz de articular diversos serviços e benefícios de modo rápido e eficiente, destinando-os à população mais vulnerável. Nesta perspectiva, muito provavelmente, o PBF continuará evoluindo como instrumento de combate à pobreza, tal qual

demonstrado pelas recentes mudanças introduzidas por meio do Programa Brasil Carinhoso,⁵¹ que visa eliminar o hiato da pobreza extrema. De acordo com os objetivos a serem definidos, futuramente, outros serviços e políticas importantes podem ser mais fortemente articulados ao redor e por meio do PBF. Não obstante os importantes progressos registrados, há diversos desafios pendentes. Entre os desafios de natureza mais global, sempre se encontra o de assegurar o financiamento das políticas sociais, e do PBF, em particular, no longo prazo. No Brasil, ao contrário de outros países em desenvolvimento, já não se trata tanto de criar a base de financiamento para a ampliação de um sistema restrito de proteção social, dado o substantivo nível de tributação doméstica e de eficiência arrecadatória alcançada, mas da contínua revalidação dos respectivos pactos fiscais necessários, mesmo em um cenário de menor expansão econômica. A legitimação do programa requer esforços contínuos e é importante seguir demonstrando à sociedade os resultados atingidos com esta política de Estado, bem como documentar a capacidade de dialogar com a sociedade e acompanhar suas transformações.

Para Cohn (2013), sem dúvida, o Programa significa uma verdadeira revolução na sociedade brasileira, dada a magnitude de inclusão de famílias no circuito econômico, a transferência de recursos para os municípios mais pobres do país, a monetarização da economia dos locais mais recônditos do nosso território, e a promoção da consciência de cidadania por parte dos segmentos mais pobres da população. Para não se mencionar o fato de ser um programa inovador no Brasil, por repassar os recursos diretamente para os beneficiários e não para os governos estaduais e locais, portanto, sem intermediação.

Ainda segundo a autora, ao que tudo indica o PBF, como de resto todas as políticas sociais que fazem parte do nosso sistema de proteção social, ainda sofrem da síndrome da queda de braço entre duas forças antagônicas presentes em nossa sociedade e no cenário político mais amplo: aquela que defende o Estado mínimo, e, portanto, a focalização

⁵¹ Voltado para a primeira infância, o Programa Brasil Carinhoso tem o seu desenvolvimento integrado em várias vertentes e uma delas é expandir a quantidade de matrículas de crianças entre 0 e 48 meses, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em creches públicas ou conveniadas.

O apoio financeiro é devido aos municípios (e ao Distrito Federal) que informaram no Censo Escolar do ano anterior a quantidade de matrículas de crianças de zero a 48 meses, membros de famílias beneficiárias do Bolsa Família, em creches públicas ou em instituições comunitárias confessionais ou filantrópicas conveniadas com o poder público. O Programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento, para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil.

As transferências aos municípios e ao Distrito Federal são feitas em duas parcelas. O montante é calculado com base em 50% do valor anual mínimo por matrícula em creche pública ou conveniada, em período integral e parcial, definido para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (BRASIL, 2016).

das políticas sociais, neste caso ganhando protagonismo a dimensão técnica que “bem focalize os programas”, pois todo o resto seria desperdício. E aquela que defende a matriz da seguridade social, com políticas universais e calcadas nos direitos sociais. Este movimento entre as duas concepções no interior da sociedade e do Estado continua sendo pendular, ousando levantar-se a hipótese, aqui, de que, na atual conjuntura, infelizmente, o que vem ganhando força é a primeira destas matrizes.

Finalmente, conclui Cohn (2013), a questão, pois, para os próximos anos, é articular a integração pelo consumo, pela produção, e pela cidadania, promovendo a consciência dos direitos sociais. Mais que isso, conciliar essas distintas dimensões a partir de uma concepção de desenvolvimento que permeie a formulação do conteúdo das políticas sociais e, em consequência, do PBF, conciliando concepções instrumentais com concepções políticas e sociais. Ambas não constituem um fim, mas um meio para que se construa uma sociedade mais igualitária e justa, na busca dos caminhos que possam nos levar a um projeto de desenvolvimento com democracia institucional, econômica, social e cultural.

Conforme Kerstenetzky (2013), em busca do futuro, meu ponto de partida é recuperar a história do programa, a fim de reencontrar o gesto fundador. Desde a sua origem, certas características o singularizam. Destaco duas delas. Em primeiro lugar, trata-se de uma garantia de renda institucionalizada e de amplo escopo para os pobres, introduzida em um país não desenvolvido e muito desigual. Os desafios que o confrontam, o subdesenvolvimento e as desigualdades intensas e duradouras indicam fortes restrições de natureza econômica e política, ao lado de inadiáveis urgências. Em segundo lugar, se a circunstância é inusitada e até mesmo improvável, a resposta não fez recurso ao paradigma de política social à mão: em um gesto significativo, o PBF declinou importar princípios pauperistas clássicos que supõem que a pobreza é culpa dos pobres. A aposta foi outra: na possibilidade de redistribuição e no compromisso com oportunidades. Penso que estas características o diferenciam de políticas sociais residuais, neoliberais e afins, e o alinham com a tradição crítica ao pauperismo que desemboca no Relatório Beveridge⁵² e que entre nós vai desaguar nos direitos sociais da Constituição Federal de 1988.

⁵² Coordenado pelo economista liberal e funcionário público William Beveridge, o Relatório contou com o apoio técnico do governo, recebeu diversas sugestões de entidades privadas e de figuras ilustres como o economista John Maynard Keynes (KOMINE, 2006). Os trabalhos foram amplamente divulgados a fim de estimular a participação pública na elaboração das políticas a serem implementadas. Embora o caráter do projeto fosse estritamente pragmático, a elaboração do documento, entre outras atribuições, realizou um balanço histórico das medidas assistenciais inglesas, diagnosticou a situação das famílias e suas necessidades e elaborou um levantamento dos planos nacionais de seguridade social existentes no mundo (foram analisados ao todo 30 países) (BEVERIDGE, 1942), (CARDOSO, 2010).

Cohn (2013), num livro recentemente publicado que traz uma análise de pesquisa com mulheres beneficiárias do PBF, explora o cotidiano dessas mulheres privilegiando a perspectiva de Georg Simmel sobre a conexão entre renda monetária e autonomia individual (REGO; PINZANI, 2013). Análise instigante que aborda várias dimensões da autonomia, aquelas relativas ao trabalho, à família, à capacidade de reagir em situações de violência, entre muitas outras, e que tem por substrato o fato de o acesso ao dinheiro promover a autonomia dos sujeitos, no caso das mulheres, seja em termos territoriais, familiares ou mesmo da participação no convívio social. No entanto, o que se deve chamar a atenção aqui é para o fato de o dinheiro, proveniente do benefício, promover a autonomia dos indivíduos da perspectiva do acesso a bens de consumo individual e/ou, via mercado, de bens de consumo que são coletivos (saúde e educação, por exemplo). Por outro lado, aponta também a autonomia que o benefício do Bolsa Família promove, uma vez destinado às mulheres, faz com que elas possam se libertar de condições familiares de opressão e violência. Prato cheio para as forças conservadoras de plantão poderem acusar o programa de estar promovendo rupturas nas relações familiares. Assim como já foi acusado de estar promovendo a proliferação dos pobres pelo incentivo que representaria para a família ter mais filhos, dado o benefício variável. Também, já foi acusado de estar promovendo a preguiça, ou o não trabalho, acusações já desmentidas acima.

Dessa forma, o PBF continua, após esses dez anos de êxito, a ter que enfrentar preconceitos advindos de uma cultura conservadora predominante em nossa sociedade, pois prevalece a crença de que nada pode ser “dado de graça”. Desse ponto de vista, as condicionalidades de saúde e educação ganham especial importância, bem como as ações socioassistenciais. A questão é que enquanto na saúde e educação as condicionalidades são facilmente absorvidas, até porque fazem todo o sentido na experiência cotidiana desses sujeitos, as ações socioassistenciais (que não são condicionalidades do programa, mas que muitas vezes funcionam como tal no nível local) esbarram com várias dificuldades, desde fazerem ou não sentido para quem a elas se submete, até colidirem com possibilidades de atividades que representam fontes de renda – como trabalho de diarista, por exemplo, sobretudo nos grandes centros urbanos – e que acabam por se chocar com a agenda programada pelos CRAS.

Nesse sentido, continua a autora, há outro fator que pode vir a significar, se bem explorado, uma espécie de alavanca para a condição de cidadania que não do ponto de vista exclusivamente da possibilidade de inserção social via consumo: o fato de, tal como já revelavam as cartas ao presidente Lula, esses sujeitos reconhecerem que sua situação não é

individual, mas diz respeito ao coletivo no qual vivem, ou sobrevivem, e que outros se encontram na mesma situação que eles. Verifica-se nisso o embrião de formas de solidariedade social já existente, e que devem ser fortalecidas e encorajadas via ação do Estado. E aqui ganham relevância os esforços de incentivo e aprimoramento – como “condicionalidade” para os governos locais para que tenham acesso ao PBF – da instauração de instâncias de controle público, o que significa falar da participação social nos conselhos locais. Com a criação e a implantação do SUAS, esses conselhos vêm se consolidando, em que pesem todas as dificuldades para que assumam suas reais funções de controle público das Políticas Públicas, como o exemplo das experiências dos conselhos de saúde já demonstraram e vêm demonstrando.

Assim, continua Cohn (2013), a grande questão que resta é a que aponta para o fato de a inserção, via consumo, encontrar seus limites, em última instância, no mercado. E, dada a precariedade desta forma de inserção – “já que uma ajuda se acaba, o que se precisa é de trabalho” – o desafio maior é como construir possibilidades que, a partir do acesso ao consumo, o que certamente promove a autoestima desses indivíduos, a dignidade de passarem a ser respeitados por terem acesso ao consumo e por poderem comprar mercadorias com o cartão do Bolsa Família, se transformem em inserção via produção, vale dizer, via trabalho. No entanto, em que pesem os programas de qualificação profissional, de microcrédito, de economia solidária, seus efeitos serão de médio e longo prazos, uma vez que dependem do próprio mercado, e, no mais das vezes, do impacto dos efeitos do programa no nível local, em termos de monetarizar sua economia. Não há como fazer coincidir no tempo, de forma sincronizada, essas duas dimensões: a de combate imediato da situação de pobreza extrema e a de promoção da inserção social via trabalho. Elas têm tempo e lógica distintos.

Assim, não há como fugir do cerne da questão: para que programas de transferência de renda, mesmo condicionada, surtam efeito do ponto de vista da cidadania, há que associá-los a um projeto de desenvolvimento que seja formulado, levando-se em conta a inserção desses segmentos na sociedade via consumo e via trabalho. Para tanto, a realidade econômica e social brasileira pode ser uma valiosa aliada, dada a sua diversidade. Como aponta a especialista Tânia Bacelar, há que se promover um desenvolvimento que combata as desigualdades regionais, a partir da diversidade do país. As desigualdades devem, assim, constituir-se num ponto de partida, mas tão somente isto, imprescindível para a formulação de um projeto de desenvolvimento.

Nesse sentido, seguindo a exposição da autora, numerosos textos de análise do Ipea apontam, sobretudo os de Soares (2013), para o fato de o PBF viver um dilema entre dois

perfis distintos: o de ser um programa que aponte para a superação da pobreza, via medidas mais amplas e que abranjam um vasto leque de setores e segmentos da ação do Estado abarcados pela seguridade social, ou ser uma política de alívio imediato da pobreza. Desta última perspectiva, não resta dúvida alguma sobre o total êxito do programa. Não obstante, ele agora está sob a égide da assistência social, que é marcada pelo paradigma dos direitos sociais. A ascensão aos direitos sociais, por sua vez, depende, de um lado, da capacidade de resposta do Estado às demandas e necessidades sociais. E, de outro, da forma pela qual os serviços são prestados: de maneira mais tecnicista, e nesse sentido socialmente asséptica; de maneira assistencialista, nos tradicionais moldes do favor ou de maneira cidadã, encarando e tratando os usuários como portadores de direitos, mesmo que pobres ou miseráveis. A transformação dos dois primeiros paradigmas que moldam a ação das instituições responsáveis pela área social e pelo PBF leva tempo e, de certa forma, depende, também, de uma ação propositiva por parte da clientela que exija seus direitos enquanto tais. Mas esta também já aprendeu a prática política que prevalece nos territórios onde vive, e seus integrantes sabem que se forem muito exigentes ou contestadores, serão “castigados” pelos agentes estatais.

Cohn (2013) destaca que vários estudiosos clássicos dos estados de bem-estar social apontam para o fato de que a garantia de sua estabilidade e sustentabilidade reside na forma pela qual a sociedade se apropria deles, reconhecendo neles algo que diz respeito aos seus direitos básicos de cidadania. Assim, não resta dúvida de que a forma de funcionamento do PBF garante alto grau de *accountability*, no que diz respeito aos seus critérios de funcionamento. É impressionante como nas cartas ao presidente Lula os remetentes, que não participam de setores organizados da sociedade, conhecem os critérios de seleção para o benefício, os documentos que devem ser apresentados e as condicionalidades e, sobretudo, como eles questionam o descumprimento dessas regras por parte do poder local, rechaçando toda forma de arbitrariedade por parte do poder público. Mas impressiona também como o PBF promove, igualmente, o *empowerment* por parte desses sujeitos sociais, que de objetos do programa transformam-se em sujeitos que reivindicam seus direitos. E, o que é mais significativo, conhecem os caminhos que têm que ser percorridos para consegui-los.

Ainda segundo a aludida autora, ao mesmo tempo em que o PBF promove a autoestima dos beneficiários, já que são reconhecidos socialmente porque agora participam do mercado, esse processo ocorre num complexo jogo entre o atraso e o novo: as velhas práticas coronelistas e patrimonialistas do Estado tendem a ser reproduzidas por eles, dada sua experiência local de como a política atua. Assim, não é pouco frequente que o termo “ajuda”,

solicitada ao presidente Lula, venha acompanhado do termo “direito”. Como também é regra que lançar mão da intervenção do presidente por meio de uma carta solicitando sua intermediação é o último passo que dão, depois de encontrarem todas as portas de acesso aos seus direitos fechadas. Lançam inclusive mão das ouvidorias locais (sempre sem sucesso), bem como das tentativas de falar com as autoridades locais, igualmente sem sucesso, depois de já terem feito um périplo por todas as instituições relativas ao PBF.

Cohn (2013) ressalta, nessas experiências, a necessidade de se reforçar, com urgência, outra dimensão, a do *ownership* (KING, 1988). Vale dizer, a da criação de dinâmicas pelas quais esses segmentos sociais se apropriem efetivamente do programa, tornando mais difíceis mudanças radicais nos seus rumos e, no limite, sua extinção. Essas três dimensões, se articuladas adequadamente, farão com que o PBF siga perseguindo as diretrizes que lhe inspiraram e que enfatizavam a construção da cidadania. Construir a cidadania, no entanto, significa não só reforçar o traço das políticas sociais que respondam aos direitos dos cidadãos, mas também estreitar os espaços institucionais e temporais entre a inserção dos excluídos (miseráveis e pobres), via consumo e via produção, no sentido amplo de acesso sustentado a fontes de renda. Para tanto, as políticas intersetoriais e orquestradas pelo Estado (nos vários níveis de governo) tornam-se imprescindíveis. E para que sejam orquestradas, de forma coerente, volta-se a frisar que se faz necessário um projeto de desenvolvimento para a sociedade que não se resuma à renda, transferida via benefícios previdenciários e benefícios não contributivos.

Segundo a mesma autora, ao longo dos dez anos de sua existência, o PBF seguiu uma lógica de crescimento “aditiva”: mais pessoas, maiores benefícios, novas categorias, novas iniciativas. O futuro próximo está a sugerir mais do mesmo: o cumprimento da vocação expansionista do programa, de modo a cobrir a população necessitada. Na verdade, gostaria de pensar esse futuro em duas temporalidades distintas: a primeira, de atualização de potencialidades inscritas no programa; a segunda, desde uma perspectiva sistêmica e uma lógica “integrativa”, em que o programa se emaranha na tessitura mais ampla do estado do bem-estar social brasileiro. É possível, e mesmo desejável, que, o programa, após um período de expansão, tenda a perder a importância que atualmente tem.

Nesse sentido, segundo Cohn (2013), um contraste natural é com o programa americano TANF (*Temporary Assistance for Needy Families*), que transfere renda aos pobres por até cinco anos, sob a condição de que encontrem um trabalho. Não há requerimento de trabalho no PBF, o que significa que o programa não endossa a tese de que as pessoas pobres são preguiçosas e, por isso, são pobres, mas que o mercado de trabalho é que é “inerte”. Não

há limite temporal para os beneficiários participarem do programa, o que sugere a crença em uma deficiente estrutura de oportunidades socioeconômicas. De fato, a evidência conhecida quanto à participação econômica de beneficiários (OLIVEIRA; SOARES, 2012) não apenas não valida a hipótese da preguiça e do risco moral, como joga luz sobre as características estruturais de um mercado de trabalho que ressuscita, em pleno século XXI, a figura dos *workingpoor* da Inglaterra, da Revolução Industrial: sujeitos insuficientemente escolarizados, com vínculos precários de trabalho, recebendo baixos salários. Em contrapartida, o TANF americano fez crescer a quantidade de trabalhadores pobres, sem reduzir as taxas de pobreza.

Porém, mesmo se considerarmos os programas de renda com características similares na América Latina, os chamados CCTs (*Conditional Cash Transfers*), o PBF se destaca como membro do seleto grupo dos que se afastam dos supostos pauperistas clássicos, seja por não incluir um requerimento de trabalho ou por não fixar um limite temporal para a participação e, de um modo geral, ter características menos restritivas, ou, ainda, pela simples cobertura populacional (BASTAGLI, 2009).

Finalmente, conclui Cohn (2013), outro contraste interessante é com os programas de renda garantida que se acomodam sob o guarda-chuva das “outras políticas sociais” em estados do bem-estar universais. Estas não são as políticas sociais *mainstream*. Ao contrário, as “outras políticas sociais” são um varejo de programas de renda, categoriais com teste de meios, para grupos específicos vulneráveis e se distinguem das políticas sociais regulares que dão apoio a uma ampla gama de riscos sociais, relacionados à formação de famílias, participação no mercado de trabalho e contingências previsíveis da vida, como o envelhecimento, o adoecimento e a perda de capacidades (OECD, 2012). As primeiras (as “outras políticas sociais”), em geral, absorvem uma diminuta fração do orçamento social e do PIB desses países (em torno de 0,3%), flutuando em resposta a crises ou mudanças bruscas.

Portanto, é certo que o PBF é uma Política Pública de enorme aceitação internacional e nacional. É certo também que sua aceitação se deve aos objetivos conquistados até hoje, os números demonstram, de forma cabal, o avanço no combate à pobreza e a extrema pobreza no Brasil. Assim, o PBF deve ser reforçado e ampliado no sentido de incluir a totalidade de pessoas em condições de pobreza. Enfim, ao final deste estudo, pode-se afirmar que o mesmo permitiu alcançar os objetivos propostos no início do trabalho.

CONCLUSÕES

A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.

Eduardo Galeano

Nos quatro capítulos deste estudo, alguns temas centrais sobre o papel do Estado, a construção da democracia e da cidadania, iniciando por um breve estudo dos impactos das políticas neoliberais na América Latina e mais enfaticamente, sobre o Brasil, foram destacados.

A seguir, nos três capítulos seguintes, foram abordados temas como o Programa Bolsa Família, sua origem e evolução; apresentação da metodologia da pesquisa e, fechando o estudo, a análise e avaliação dos dados coletados na cidade de Santa Maria (DF).

Nesta última parte, das considerações finais da pesquisa, será destacado um arremate, dentro dos limites deste trabalho, ao desenho da própria pesquisa e do seu foco maior que são os impactos do PBF na cidade de Santa Maria (DF).

Importante lembrar que a criação e implementação do Programa Bolsa Família (PBF) se dá dentro dos limites do sistema econômico capitalista e em um dos mais conservadores países da América Latina. Dito isto, é preciso que fique claro que o programa está longe de ser revolucionário, está longe de ser instrumento de organização e libertação popular.

O programa é antes de tudo, juntamente com outras políticas públicas, um instrumento importante que serve como um alívio imediato à fome e de inserção social no mercado capitalista de consumo, não vai muito além disso. Portanto, apesar dos avanços demonstrados por diversos pesquisadores e por este estudo, o programa possui grandes limitações no que concerne à construção da cidadania e da autonomia e libertação popular.

O Brasil tem raízes históricas profundas de iniquidades e todo tipo de violência das elites contra o povo, que, dificilmente, um programa, mesmo sendo do alcance e da importância do PBF, será capaz de erradicá-las apenas com a distribuição de renda. As raízes históricas que geraram uma das sociedades mais desiguais do mundo só serão arrancadas se o PBF for capaz de levar, junto com o alívio da fome, a conscientização política que poderá libertar verdadeiramente as pessoas.

Nesse contexto, Sérgio Buarque de Holanda, em sua obra, *Raízes do Brasil* (1995, p. 73-87) afirma que

(...) os portugueses instauraram no Brasil, foi, sem dúvida, uma civilização de raízes rurais. (...) nos domínios rurais, a autoridade do proprietário de terras não sofria réplica. Tudo se fazia consoante sua vontade, muitas vezes caprichosa e despótica. (...) na Monarquia eram ainda os fazendeiros escravocratas e eram os filhos de fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem dominava a política. (...) a família patriarcal fornece, assim, o grande modelo por onde se hão de calcar, na vida política, as relações entre governantes e governados (...) uma lei moral inflexível (...) portando deve ser rigorosamente respeitada e cumprida. (...) estereotipada por longos anos de vida rural, a mentalidade de casa-grande invadiu assim as cidades e conquistou todas as profissões, sem exclusão das mais humildes.

Nesse sentido, nenhuma política pública, mesmo com as melhores intenções, como é o caso do Bolsa Família, resgatará a cidadania plena se não conjugar com uma política de conscientização histórica e político-social.

Portanto, na pesquisa de campo, após sete sessões de aplicação dos grupos focais, ficou evidente que, apesar dos avanços notados por pesquisadores do PBF em várias regiões do país, em Santa Maria, o programa, efetivamente, ajuda, mas sozinho e com profundos problemas de atendimento verificado, fundamentalmente, no CRAS da cidade, a partir das palavras das beneficiárias ouvidas, deixa lacunas que precisam urgentemente de solução.

As soluções, no entanto, precisam passar pela audição e participação concreta das famílias beneficiárias, dos órgãos responsáveis pelo programa no DF e, mais precisamente, em Santa Maria (DF), precisam chamar as mulheres para, através de audiências públicas, encontros informais em escolas e igrejas, ouvi-las e, a partir disso, implementar as mudanças necessárias para que o atendimento do programa chegue a mais famílias e com qualidade.

O ideal, nessa questão da organização social e popular das mulheres beneficiárias, seria elas próprias criarem, com a colaboração de lideranças comunitárias comprometidas com a justiça social, seus próprios espaços e organizações de debate e reivindicações de melhorias e ampliação do atendimento do programa. Mas, no entanto, a percepção, a partir dos grupos focais, permite avaliar que, por diversas razões, entre elas, aquela que é, talvez, a principal falha do programa, a profunda distância entre distribuição de renda e conscientização cidadã, que dificulta, sobremaneira, a organização popular das mulheres beneficiárias em torno de uma luta que poderia e deveria ser de todas e para todas.

O Programa Bolsa Família (PBF) atende 13,8 milhões de famílias em todas as 26 Unidades da Federação (UFs) e no Distrito Federal. São mais de 50 milhões de indivíduos beneficiados. Sem dúvida, é um dos maiores programas de transferência de renda do mundo.

Antes do PBF, os programas governamentais existentes eram esparsos e desorganizados. O Governo Federal, no ano de 2003, ao criar o Programa em questão, unificou diversos programas existentes, dando uma organização e rumo que não existia antes.

Para Colin, Pereira e Gonelli (2013), as mudanças na área social, advindas da criação do PBF, demarcam uma mudança de paradigma em relação ao padrão histórico predominante na área, até então, caracterizado por ações assistencialistas, fragmentadas, sem planejamento, de caráter paternalista e atendimento pontual, emergencial e descontínuo. O usuário passou, então, a ser concebido como sujeito de direitos socioassistenciais, cuja situação vivenciada deve ser compreendida à luz do contexto sócio-histórico, cultural, político e econômico e do próprio processo de organização da sociedade e do Estado brasileiro.

O objetivo geral da presente pesquisa teve por norte analisar o papel do PBF na melhoria real de vida das famílias beneficiárias na Região Administrativa de Santa Maria (RA XIII), Distrito Federal. Para tanto, foram submetidos grupos de beneficiárias através da técnica dos grupos focais, com o objetivo de compreender os impactos do Programa em questão na vida daqueles indivíduos.

Com base no seguinte problema de pesquisa: o PBF melhorou a qualidade de vida das famílias beneficiárias em Santa Maria, Distrito Federal, e, neste sentido, o Programa é válido no combate às desigualdades sociais? É preciso destacar que todas as participantes da pesquisa – 43 indivíduos – são mulheres beneficiárias do Programa, moradoras da região supramencionada, que fazem parte de famílias muito pobres ou extremamente pobres, de faixa etária, em média, de 41 anos, habitam residências simples, vivem com familiares, pai ou mãe, tem média de 2,5 filhos, o que combina com a maioria das pesquisas sobre a baixa taxa de natalidade das mulheres beneficiárias em todo o País. Apesar das reclamações com os valores do benefício, o que foi possível observar é que o Programa tem uma importância muito grande na vida das famílias, portanto, pode ser, em conjunto com outras Políticas Públicas, válido no combate às desigualdades sociais.

Segundo a Coordenação de Gestão de Transferência de Renda e CadÚnico do Distrito Federal, 87.255 famílias recebem mensalmente o benefício em todo o Distrito Federal. Em Santa Maria, segundo a mesma instituição, são 6.413 famílias (7,35% da folha de pagamento de benefícios do PBF do Distrito Federal).

Faz-se ainda importante destacar o baixo nível de escolaridade da maior parte das beneficiárias: 33 delas não chegaram a finalizar o Ensino Fundamental – fato que parece demonstrar que, no que se refere à educação, a preocupação maior é com os filhos frequentarem a escola com o receio de perder o benefício.

Nesse sentido, os grupos focais, aqui empregados, contemplaram uma ampla gama de situações familiares: mulheres com e sem companheiros, inativas (principalmente

por doença) e ocupadas (com carteira assinada), de semialfabetizadas até graduadas em Administração, várias delas frequentando escola, algumas cuidando dos netos.

A maior parte das mulheres partícipes da pesquisa nasceu em Santa Maria, sendo que seus pais vieram da Região Nordeste do Brasil em busca de uma vida melhor, tendo sido agricultores que migraram (ou elas próprias migraram quando adultas) para o Distrito Federal.

A idade média das beneficiárias participantes dos grupos focais é de 41 anos. Elas têm, em média, 2,5 filhos. Com relação a sua situação conjugal, 11 delas estão casadas.

Como destacado anteriormente, a escolaridade das responsáveis pelo núcleo familiar em Santa Maria é muito baixa: 76,9% têm o Ensino Fundamental incompleto, sendo que apenas 6,9% concluíram o Ensino Médio, e 0,43% estudaram até a graduação. Consequentemente, seu perfil ocupacional também é bastante precário, sendo que apenas 9,5% estão empregadas com carteira assinada.

Em relação à situação ocupacional atual, apenas quatro detém, atualmente, vínculo de trabalho. Entretanto, fazendo uso de um olhar mais cuidadoso, percebeu-se que o emprego era, em suma, de serviços gerais ou de domésticas. Muitas beneficiárias começaram a trabalhar cedo. Elas relataram que começaram a trabalhar muito jovem, cuidando de crianças ou fazendo limpeza. Muitas apontaram que essa foi a causa de abandonarem os estudos, uma vez que tinham que cuidar dos irmãos, da casa ou mesmo trabalhar como doméstica em outras casas.

Também foi possível verificar inúmeros casos de gravidez na adolescência. Várias beneficiárias tiveram seu primeiro filho antes dos 18 anos e, de forma semelhante, há várias filhas de beneficiárias que já tiveram seus filhos ainda no período escolar.

Nesse contexto, outro ponto destacado na coleta de dados se refere ao uso do recurso disponibilizado. Assim, de modo crítico, as partícipes da pesquisa apontaram que fazem uso do benefício para alimentação: seja para o básico, como, por exemplo, leite, arroz e feijão, seja para um “reforço”, como, por exemplo, frutas e “mistura”.

Em relação à titularidade do cartão advindo do PBF, em todo o País, 93% dos titulares são mulheres. Na pesquisa com 43 beneficiárias do Programa em Santa Maria, Distrito Federal, apenas em uma família o beneficiário era o marido ou companheiro. Assim, a titularidade refere-se, basicamente, à autonomia para planejar os gastos familiares e ao empoderamento para poder sobreviver sem a presença do marido – embasamento para designar o recurso para as mulheres – ou seja, autonomia e “empoderamento” no sentido de poder ser melhor administradora do lar, melhor mãe, e ainda dispor de uma renda na ausência de um marido.

Em relação ao atendimento no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o discurso das beneficiárias indica que o órgão de Santa Maria realiza o atendimento destas com desrespeito e falta de preparo profissional no trato com pessoas, principalmente, os mais pobres. Um grupo importante de mães ouvidas na pesquisa apresentou algum tipo de reclamação dos funcionários do Centro de Referência em questão.

Por fim, conforme a coleta de dados realizada, apesar dos avanços importantes do Bolsa Família, as mulheres beneficiárias do Programa em questão, em Santa Maria, Distrito Federal, têm claro que a cidadania deixa muito a desejar, que parece ser um fenômeno social em construção.

Em desfecho à pesquisa realizada, o PBF trouxe para a vida das mulheres aqui analisadas um alívio importante, pois, é um dinheiro que vem todos os meses para complementar a pequena renda que logram com faxinas, lavando roupas, doações e outros tipos de ocupações. Mas, a construção da cidadania plena, sem tanto sofrimento, é ainda algo a ser conquistado. Apesar da ajuda ofertada pelo Programa em questão, em geral, a vida daquelas mulheres é marcada pela luta diária por sobrevivência. As beneficiárias do Bolsa Família de Santa Maria, Distrito Federal, como a maioria das beneficiárias do país, acordam cedo, trabalham até à noite, cuidando dos filhos, dos netos, dos sobrinhos e, muitas vezes, do marido.

No contexto dos direitos humanos, o PBF insere-se como um instrumento importante, uma vez que sua não presença, segundo as pesquisas expostas no decorrer do presente estudo, o País teria avançado muito pouco. Sobre a questão, Campello (2016) afirma que o Brasil foi um dos países que mais avançaram na construção de Políticas Públicas dedicadas ao combate à pobreza. Tal experiência é especialmente importante e reconhecida no mundo, sendo importante objeto de estudo e atenção, seja pela dimensão do público alcançado (milhões de indivíduos), seja pela abrangência territorial da ação ou mesmo pelo alcance da Política em diferentes perfis entre os mais pobres.

Ainda segundo Campello (2016), caiu-se de um patamar de perto de 10% da população brasileira em situação de insegurança alimentar, no ano de 2002, para 1,7% no ano de 2013, segundo dados do Relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (em inglês, Food and Agriculture Organization – FAO)⁵³, quando se recebeu o

⁵³ Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo de 2014, publicado pela FAO, apontou que o Brasil apresentava, no triênio 2012-2014 taxa de prevalência de subalimentação abaixo do piso estatístico (5%), adotado pela organização para classificar países fora do Mapa da Fome. Em realidade, estimativas realizadas com base nos parâmetros disponibilizados pela FAO permitem estimar que a subalimentação no País estaria em torno de 1,7% (CAMPELLO, 2016).

título da referida Organização pelos feitos excepcionais no combate à fome, alcançando a meta de redução pela metade e antes do tempo, de indivíduos em situações de insegurança alimentar no País.

Assim, conforme a referida autora, a superação da fome como problema crônico no Brasil é corroborada pelos resultados de outro indicador produzido pela própria FAO, publicado recentemente (abril de 2016). No âmbito do Projeto *Voices of Hungry*, a organização aplicou a Escala Internacional de Insegurança Alimentar em indivíduos de 15 anos de idade ou mais, em pesquisa domiciliar de 146 países. Em tal levantamento, realizado no ano de 2013, o Brasil situou-se entre os 22 países com situações de privação de alimentos abaixo de 1%. Assim, o país foi responsável pela terceira maior redução de indivíduos subalimentados em todo o mundo.

Para Sposati (2010), muitos analistas de políticas sociais consideram que o modelo adotado na concepção de um programa é definidor de seu percurso e alcance. Por mais que sejam introduzidas alterações no desenvolvimento do programa, elas estarão “geneticamente” marcadas pelo modelo adotado em seu nascimento. Mudanças de gestão que alterem esse “perfil genético” significam despende tal montante de energia institucional que dificultam o alcance de bons resultados e/ou se tornam improdutivas face aos recursos que mobilizam.

Vale destacar o fato importante de que as famílias beneficiárias, fundamentalmente, as mulheres, organizem-se para a criação de comitês populares em cada bairro e/ou cidade, com o objetivo de conhecer, debater e tornar-se parte do PBF.

Com base na afirmação de Campello (2016, p. 134): “[...] fizemos muito em pouco mais de uma década”, é possível ter a certeza de que, com investimentos, a superação da pobreza e das desigualdades é algo concreto. Mas, apesar de todos os avanços, o Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo. Portanto, é necessário manter as conquistas, aperfeiçoar e inovar sempre.

Ainda conforme a mesma autora, o Brasil de hoje é outro, bem diferente. A nova agenda de políticas sociais para o País tem que ser pensada a partir do que foi conquistado até aqui. Isso não quer dizer que deixou de ser um dos países mais desiguais do mundo, que não tenha problemas estruturais importantes. Ao contrário, têm-se agora novos problemas que ainda convivem com alguns problemas antigos. Mas não é o agravamento da crise econômica e as recentes restrições orçamentárias que devem ditar o desenho das novas políticas, mas sim, o Brasil que emerge do processo de mudança em questão.

Campello (2016) afirma que o Brasil alcançou um patamar privilegiado para propor políticas que avancem no combate à pobreza, ou seja, acumulou o que existe de melhor no mundo nesta área, evidenciando ferramentas para organizar as ações, indicadores testados e patamares consolidados de redução da pobreza e das desigualdades em todas as suas múltiplas faces.

Um dos aspectos, sem dúvida, que diferenciam a política de combate à pobreza no Brasil foi a abrangência do PBF. Todos os números são vultosos: 47 milhões no Bolsa Família; 1,5 milhão de cisternas; 500 mil beneficiários do Bolsa Família receberam habitações pelo Programa Minha Casa Minha Vida; 17 milhões de crianças e jovens com acompanhamento de frequência na escola etc.

Para Paiva, Falcão e Bhartolo (2013), em termos de focalização, o Programa brasileiro logrou ser muito efetivo, tanto na comparação com outros programas sociais brasileiros, quanto na comparação internacional. Assim, o Bolsa Família conseguiu adequar as exigências de um programa focalizado à estrutura institucional existente e às exigências de transparência e de comunicação com os beneficiários do contexto social brasileiro.

Por isso, destacam os autores, que Lindert et al. (2007), Soares et al. (2009) e Barros et al. (2010b) estão entre aqueles que analisam a focalização do PBF em perspectiva internacional. Embora as metodologias utilizadas possam variar, todos os autores evidenciados no presente estudo sugerem que a precisão da focalização do Bolsa Família é muito boa. Lindert et al. (2007), por exemplo, sugerem que a focalização do Programa no ano de 2004, colocava-o entre as seis experiências de transferência de renda mais bem focalizadas (de um total de 85) no mundo em desenvolvimento.

Finalmente, Campello (2016) aponta um dos desafios centrais do próximo período: dar voz aos mais pobres, ou seja, o processo de inclusão efetivo exige um maior protagonismo dos historicamente excluídos, dos mais vulneráveis. Isto implica ainda construir canais concretos de participação, controle e cidadania, que vão além dos setores organizados da sociedade. Como fazer isto é o questionamento carente de resposta para a continuidade dos avanços necessários sobre a questão.

Para Medeiros, Britto e Soares (2015), o que está em xeque na discussão dos programas de transferência de renda não é a necessidade desse tipo de política, mas sim, o grau de solidariedade desejável para a sociedade brasileira. Praticamente todos os países que lograram erradicar a pobreza absoluta e reduzir expressivamente seus níveis de desigualdade possuem políticas de transferência de renda. Tal ação se dá porque, mesmo em economias de

renda alta, tem-se uma parte da população que não consegue, por razões diversas, ter sua subsistência assegurada pelo trabalho.

Analisando os dados referentes ao PBF, é notável o fortalecimento do Programa enquanto política pública, com ampliação, gradual, do público alvo, da meta de atendimento, do orçamento e dos valores pagos às famílias beneficiárias. Além disso, em uma década de funcionamento, o PBF conseguiu se consolidar no cenário político nacional e internacional e se tornar uma política ‘popular’, isto é, amplamente conhecida pela população brasileira e por estudiosos. Ademais, são visíveis os efeitos econômicos que a distribuição de renda mensal tem gerado nos orçamentos das famílias mais pobres do país.

Em desfecho à pesquisa realizada sobre o PBF, percebeu-se que o Programa, concretamente, contribui para o combate à extrema pobreza e à pobreza em Santa Maria, Distrito Federal. Com isso, confirmou-se a hipótese apresentada no início do estudo de que, levando em conta a atual situação das famílias beneficiárias de Santa Maria, Distrito Federal, o PBF atingiu, em parte, seus objetivos, principalmente no que concerne à questão do alívio imediato da fome e o empoderamento das mulheres.

REFERÊNCIAS

10 MOTIVOS para ser contra Bolsa Família. In: **Acid Black Nerd**: o conteúdo que você nunca pediu do jeito que você não vai ver em nenhum outro lugar, 10 de maio de 2013. Disponível em: <<https://acidblacknerd.wordpress.com/2013/05/10/10-motivos-para-ser-contra-o-atual-bolsa-familia-2/>>. Acesso em: 08 dez. 2016.

12 MOTIVOS pelos quais o Bolsa Família é vital para o Brasil. In: **Portal Brasil**, 22 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/10/confira-12-motivos-pelos-quais-o-bolsa-familia-e-vital-para-o-brasil>>. Acesso em: 08 dez. 2016.

ARRUDA, R.; PERON, I. O preconceito contra o Bolsa Família e a cultura do desprezo. In: **GGN**: o jornal de todos os Brasis, 18 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/o-preconceito-contra-o-bolsa-familia-e-a-cultura-do-desprezo>>. Acesso em: 08 dez. 2016.

ÁVILA, Milene Peixoto. QUE PENSAM AS BENEFICIÁRIAS DO BOLSA FAMÍLIA? **POLÍTICA & TRABALHO** Revista de Ciências Sociais, n. 38, Abril de 2013, pp. 105-122

BAHIA. Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **APA Serra Branca/Raso da Catarina**. 2016. Disponível em: <<http://www.inema.ba.gov.br/gestao-2/unidades-de-conservacao/apa/serra-branca-raso-da-catarina/>>. Acesso em: 09 dez. 2016.

BARRETO, P. H. História – Bretton Woods. **Desafios do Desenvolvimento**, IPEA, a. 6, ed. 50, maio 2009. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2247:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 23 jan. 2017.

BARROS FILHO, Clóvis de. Devaneios sobre a atualidade do capital. Clóvis de Barros Filho, Gustavo Fernandes Dainezi. – Porto Alegre: CDG, 2014. 125 p.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42,

p, 123-42, fev. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1741.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2016.

BASTELLI, R. A igualdade no Estado Democrático de Direito: dimensões formal, material e procedimentalista. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, a. 19, n. 3.961, maio 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28038/a-igualdade-no-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em: 15 set. 2016.

BIANCHI, A. O conceito de Estado em Max Weber. **Lua Nova**, São Paulo, n. 92, p. 79-104, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n92/a04n92.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2016.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Em 10 anos, redução da extrema pobreza foi de ao menos 63%**. 30 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27000>. Acesso em: 07 dez. 2016.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Ed esp. n. 13 (1995-2005). Brasília: IPEA, 2005.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Brasil Carinhoso**: apoio às creches. 2016. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

_____. Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS. **SAMU**. 2016. Disponível em: <<http://datasus.saude.gov.br/projetos/52-samu>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Governo federal repassará R\$ 2,4 bilhões aos beneficiários do Bolsa Família em dezembro**. Brasília, 12 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/dezembro/governo-federal-repassara-r-2-4-bilhoes-aos-beneficiarios-do-bolsa-familia-em-dezembro>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **O que é:** conheça o Programa Bolsa Família. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastramento diferenciado. Diversidade no Cadastro Único – Respeitar e Incluir.** Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2014.

CABRERA, Cecília Correa. Juntos: Programa de Transferência de Renda no Peru: alcance e perspectivas. (Dissertação) UnB. 115 p.

CADERNOS DE DEBATES. Refúgio, Migrações e Cidadania. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2009. v. 4, n. 4.

CALIBAN CINEMA E CONTEÚDO. **Privatizações:** a Distopia do Capital (2014). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=A8As8mFaRGU>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

CALIXTRE, A.; VAZ, F. (Orgs.). **PNAD 2014 – Breves análises.** Brasília: IPEA, 2015 (Nota Técnica n. 22).

CAMPELLO, T.; CORTES, M. (Orgs.). **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

CANCIAN, R. Estado do bem-estar social: História e crise do *Welfare State*. In: **UOL Educação**, 29 de maio de 2007. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/estado-do-bem-estar-social-historia-e-crise-do-welfare-state.htm>>. Acesso em: 25 set. 2016.

CARDOSO, F. L. L. A influência do Relatório Beveridge nas origens do *Welfare State* (1942 – 1950). **Revista Todavia**, a. 1, n. 1, p. 39-53, jul. 2010.

CARINHATO, P. H. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Aurora**, a. II, n. 3, p. 37-43, dez. 2008: Disponível em:

<https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/aurora_n3_miscelanea_01.pdf>. Acesso em: 09 set. 2016.

CARLOTTI, T. Pedro Rossi: 'PEC 241 é o desmonte do Estado social'. In: **Carta Maior**, 26 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Pedro-Rossi-PEC-241-e-o-desmonte-do-Estado-social-/7/37086>>. Acesso em: 28 out. 2016.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003>. Acesso em: 09 dez. 2016.

CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010. v. 2.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em Ciências Humanas e Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

COM 122 MIL habitantes, Santa Maria faz 23 anos, mas festa é só em março. In: **G1 DF**, 10 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/02/com-122-mil-habitantes-santa-maria-faz-23-anos-mas-festa-e-so-em-marco.html>>. Acesso em: 06 dez. 2016.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm> Acesso em: 21/02/2017

COSTA, L. C. O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 11, n. 1 (17), p. 49-79, 2000. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/11922/8632>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

DEMOCRACIA delegativa ou líquida. In: **MOVV**, 2016. Disponível em: <<https://movv.org/2013/04/11/democracia-delegativa-ou-liquida/>>. Acesso em: 28 out. 2016.

DISTRITO FEDERAL. **Conheça a Região Administrativa de Santa Maria-DF**. 2016. Disponível em: <<http://www.santamaria.df.gov.br/category/sobre-a-ra/conheca-a-ra/>>. Acesso em: 06 dez. 2016.

GIFALLI, M. Brasil, 25 anos de democracia – avaliação crítica: instituições de representação, sociedade civil/cultura política e Políticas Públicas. In: **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, 14 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/pesquisa/grupos/qualidade-da-democracia/projeto/brasil-25-anos-de-democracia-2013-avaliacao-critica-instituicoes-de-representacao-sociedade-civil-cultura-politica-e-politicas-publicas>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

GONDIM, S. M. G. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Paidéia**, v. 12, n. 24, p. 149-61, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/paideia/v12n24/04.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2016.

GOOGLE MAPS. **Santa Maria – DF**. 2016. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/@-16.0150974,-48.0041906,10013m/data=!3m1!1e3>>. Acesso em: 06 dez. 2016.

HARNECKER, M.; URIBE, G. **Exploração capitalista**. São Paulo: Global, 1979.

HOBSBAWN, E. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INTERNACIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE – IFPRI. Brazil. 2017. Disponível em: <<http://www.ifpri.org/country/brazil>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

KDFRASES. **Eduardo Galeano**. 2016. Disponível em: <<http://kdfrases.com/frase/123521>>. Acesso em: 03 dez. 2016.

LAVINAS, L. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1463-76, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a07.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

_____. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Brasília: IPEA, 1998 (Textos para Discussão n. 596). Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0596.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2016.

_____. Transferir renda para quê? In: **O Globo**, 11 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.governoemrede.sp.gov.br/ead/bolsafamilia/midiateca/p5/Transferirrendaparaque.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

_____; VERSANO, R. Renda Mínima: integrar e universalizar. **Novos Estudos**, n. 49, p. 213-229, nov. 1997. Disponível em: <http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/83/20080627_renda_minima.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2016.

LEBLON, S. Eles agem como se não houvesse amanhã: é hora de construí-lo. In: **CartaMaior**, 13 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editorial/Eles-agem-como-se-nao-houvesse-amanha-e-hora-de-construi-lo/37003>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

LIBERTAR – RELATOS DE GUARIBANAS DO BOLSA FAMÍLIA. **Libertar - Relatos de Guaribanas do Bolsa Família (Documentário)**. 30 de agosto de 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RTSXuuSeNV0>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

LOWY, M. O golpe de Estado de 2016 no Brasil. In: **Carta Maior**, 19 de maio de 2016. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-golpe-de-Estado-de-2016-no-Brasil/4/36139>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

SOUZA, Luciana Rosa de. “Por trás do véu”: o papel dos Programas de Transferência de Renda com Condicionais para a mudança nos esquemas antipobreza em México, Brasil e Peru. *RevIU* - <https://ojs.unila.edu.br/ojs/index.php/IMEA-UNILA> Vol. 2, Num. 1, p. 61-76, 2014.

MARIZ, R. Temer vai mudar regras de acesso ao Bolsa Família. In: **O Globo**, 02 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/temer-vai-mudar-regras-de-acesso-ao-bolsa-familia-20038298>>. Acesso em: 14 out. 2016.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. **Novos Estudos**, n. 79, p. 5-21, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/01.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2016.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 7-20, maio/ago. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a02.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2016.

MORAIS, A. C.; RAMALHO, A. L. S.; ALVES, I. B.; FILGUEIRA, J. M. Impacto do Programa Bolsa Família nos Municípios do Rio Grande do Norte. In: **IX CONGIC – IX Congresso de Iniciação Científica do IFRN: Tecnologia e Inovação para o Semiárido**, s. d. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ocs/index.php/congic/ix/paper/viewFile/1322/212>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

MOTA, C. V. Ipea: cada R\$ 1 gasto com Bolsa Família adiciona R\$ 1,78 ao PIB. In: **Valor Econômico**, 15 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3305466/ipea-cada-r-1-gasto-com-bolsa-familia-adiciona-r-178-ao-pib>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

MOURA, Giovanna Paola Batista de Britto Lyra. O PRINCÍPIO DA IGUALDADE E SUAS DIMENSÕES: A IGUALDADE FORMAL E MATERIAL À LUZ DA OBRA DE PÉREZ LUÑO. Direitos fundamentais [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS; Coordenadores: Lucas Gonçalves Da Silva, Jonathan Barros Vita, Valéria Silva Galdino Cardin– Florianópolis: CONPEDI, 2015.

NAZARENO, L. A.; VASCONCELOS, A. M. N. Transferências condicionadas de renda: origens, fundamentos e tendências recentes na África Subsaariana. **Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI**, n. 19, p. 75-86, jan./abr. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5199/1/BEPI_n19_Transfer%C3%A4ncias.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2016.

NEVES, A. C. A reforma administrativa brasileira (1995-1998) sob a ótica weberiana. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, a. 15, n. 2.596, ago. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17153/a-reforma-administrativa-brasileira-1995-1998-sob-a-otica-weberiana>>. Acesso em: 11 set. 2016.

NICOLACI-DA-COSTA, A. M. Revoluções tecnológicas e transformações subjetivas. **Psic.: Teor. e Pesq.**, Brasília, v. 18, n. 2, p. 193-202, maio/ago. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ptp/v18n2/a09v18n2.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

NOVAES, A. Consenso de Washington: crise do Estado Desenvolvimentista e seus efeitos sociais – um balanço crítico. **Revista Ensaios**, a. 1, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2008: Disponível em: <<http://www.periodicoshumanas.uff.br/index.php/ensaios/article/viewFile/61/129>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional / organizadora, Marília Leão. – Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p. :il

OLIVEIRA, A. A. R.; LEITE FILHO, C. A. P.; RODRIGUES, C. M. C. O processo de construção dos grupos focais na pesquisa qualitativa e suas exigências metodológicas. In: **XXXI Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EPQ-A2615.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2016.

PINTO, T. Cercamentos e Revolução Industrial inglesa. In: **Brasil Escola**, s. d. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/historiag/cercamentos-revolucao-industrial-inglesa.htm>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO- PNUD. **A democracia na América Latina rumo à democracia de cidadãos e cidadãos.** Trad. de Mônica Hirts, Santana do Paraíba, SP: LM&X, 2004.

RESENDE, G. M. **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil:** uma análise de seus impactos regionais. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. v. 1.

RODRIGUES, L. Dez anos depois, Guaribas (PI) deixa para trás o título de cidade mais pobre do país. In: **UOL**, 02 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/02/02/dez-anos-depois-guaribas-deixa-para-tras-o-titulo-de-cidade-mais-pobre-do-pais.htm#fotoNav=2>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

SADER, E. (Org.). **O Brasil que queremos.** Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2016.

SANTOS, B. S. **A difícil democracia:** reinventar as esquerdas. 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. Estado social, estado providência e de bem-estar. In: **Carta Maior**, 30 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Estado-social-estado-providencia-e-de-bem-estar/6/26294>>. Acesso em: 09 set. 2016.

_____. **O Estado, a sociedade e as políticas sociais:** o caso das políticas de saúde. 1987. Disponível em: <[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Capitulo%206\(1\).pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Capitulo%206(1).pdf)>. Acesso em: 09 fev. 2016.

SILVA, E. A. As metodologias qualitativas de investigação nas Ciências Sociais. **Revista Angolana de Sociologia**, p. 77-99, 2013. Disponível em: <<https://ras.revues.org/740>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

_____. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo. Emenda Constitucional n. 56, de 20.12.2007.** 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

Sítio Brasil 247: Disponível em: <<http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/281151/'Primeira-vez-que-vejo-um-governo-destruir-o-que-est%C3%A1-dando-certo'-diz-presidente-do-Bird.htm>> Acesso em: 20 fev. 2017.

Sítio Viomundo: Estudante faz sua defesa à Comissão de Inquérito da UFPE: “Vocês são apenas o braço de um governo ilegal” Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/denuncias/estudante-faz-sua-defesa-a-comissao-de-inquerito-da-ufpe-voces-sao-apenas-o-braco-de-um-governo-ilegal.html>> Acesso em: 21 fev. 2017

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

TAVARES, P. A. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 613-635, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n3/08.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2016.

TOLEDO, R. G. A ofensiva neoliberal e o desmonte do Estado brasileiro. In: **Brasil de Fato**: uma visão popular do Brasil e do mundo, 05 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/node/9749/>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND – UNICEF. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. 2016. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9540.htm>. Acesso em: 23 dez. 2016.

WIKIPÉDIA. **Raso da Catarina**. 2016. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Raso_da_Catarina>. Acesso em: 22 nov. 2016.

WORLD WITHOUT POVERTY – WWP. **Breve histórico do Cadastro Único**. S. d. Disponível em: <https://wwp.org.br/sites/default/files/breve_historico_do_cadastro_unico.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2017.

XAVIER, L. O.; AVILA, C. F. D. (Orgs.). **A qualidade da democracia no Brasil**: questões teóricas e metodológicas da pesquisa. Curitiba: CRV, 2016. v. 1.

ZANLUCA, J. C. Porque sou contra o Bolsa Família. In: **Portal Tributário**, s. d. Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/artigos/porque-sou-contr-o-bolsa-familia.htm>>. Acesso em: 08 dez. 2016.

ANEXOS

ANEXO A – PLANEJAMENTO PARA RECRUTAMENTO E COLETA DE DADOS

Público a ser pesquisado	Mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família	
Detalhamento do estudo	* Recrutamento 17 e 18/12/16 das 08h30 às 12h30 - 7 sessões. * Datas: de 4 a 11/01/17. * Sala de escola, mesas e cadeiras, filmadora, gravador, prancheta, caneta, café e biscoitos. * Moderador: próprio pesquisador. * 8 pessoas por sessão. * Perfil: mulheres beneficiárias do PBF.	
Roteiro das questões (por sessão)	Questão inicial: O que é ser cidadã? Questão de transição: O que é o PBF? O programa te ajudou a conquistar a cidadania? Por quê? Questões centrais: Com o PBF sua vida e a da sua família mudou? Mudou em que sentido? Questão resumo: E se o PBF for extinto? Questão final: 1. O PBF é um direito de cidadania ou uma esmola?	
Agenda e horário	Dia 15/12/2016 às 10h Visita ao CRAS de Santa Maria - DF	Endereço: St. Sul QR 309 - Santa Maria, Brasília - DF, 72509-300. Telefone: (61) 3394-1757
	Dias 17 e 18/12, das 08h30 às 12h30, recrutamento das mães beneficiárias.	
	Data da coleta de dados de 04 a 11 de janeiro de 2017, nos horários entre 8h e 12h e 14h e 18h.	Escola Classe 116 de Santa Maria (EC 116). Endereço: QR 116 Conjunto M Lote 01 - Santa Maria, Brasília - DF, 72546-200. Telefone: (61) 3901-6613
Tempo de cada sessão	Em média 1h30.	
Regras	A explicitação das regras do grupo focal nos momentos iniciais pode ajudar na sua autonomia para prosseguir conversando. São elas: a) só uma pessoa fala de cada vez; b) evitam-se discussões paralelas para que todos participem; c) ninguém pode dominar a discussão; d) todos têm o direito de dizer o que pensam.	

APÊNDICES

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



(61) 3445-5717 / E-mail: cep@unieuro.com.br
 Av. das Nações, Trecho O, Conjunto 5 - Brasília-DF
 CEP: 70.200-001

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da pesquisa: CIDADANIA, OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E QUALIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL: um estudo do impacto do Programa Bolsa Família no Distrito Federal.

Nome do Pesquisador Principal ou Orientador: Carlos Federico Dominguez Avila

Endereço Institucional: Av. das Nações, Trecho O, conjunto 5 – Brasília-DF CEP: 70.200-001

Telefone: (61) 3445 5717

E-mail: cep@unieuro.com.br

Nome do pesquisador assistente/aluno: José Gilbert Arruda Martins

Telefone: (61) 981842990

E-mail: betinhoarruda@hotmail.com

Natureza da pesquisa: a sra. (sr.) está sendo convidada (o) a participar desta pesquisa que tem como finalidade analisar o impacto do Programa Bolsa Família enquanto Política Pública de distribuição de renda às famílias em situação de pobreza e/ou extrema pobreza de Santa Maria-DF.

1. **Participantes da pesquisa:** A pesquisa será realizada com 49 (quarenta e nove), beneficiárias/os do Programa Bolsa Família da cidade de Santa Maria-DF, distribuídos em 7 (sete) grupos de 7 (sete) pessoas.
2. **Procedimentos de estudo:** Ao participar deste estudo a sra. (sr) permitirá que o pesquisador Carlos Federico Dominguez Avila e o pesquisador assistente José Gilbert Arruda Martins, façam uma pesquisa utilizando grupos focais sobre os impactos do Programa Bolsa Família na cidade de Santa Maria-DF.
3. **Sobre os grupos focais:** Será organizado 7 (sete) grupos focais, com 7 (sete) pessoas cada, que é parte integrante de uma pesquisa científica que visa analisar os impactos da Política Pública Bolsa Família na cidade de Santa Maria-DF.
4. **Risco e desconforto:** Este trabalho de pesquisa possui baixo risco, pois o estudo trata da necessidade de interpretar e entender os impactos do Programa Bolsa Família na

vida real das famílias beneficiárias. A pesquisa constitui de grupos focais a serem aplicados na Cidade Santa Maria - DF, como uma técnica de pesquisa que coleta dados por meio das interações grupais ao se discutir um tópico especial sugerido pelo pesquisador. Como técnica, ocupa uma posição intermediária entre a observação participante e as entrevistas em profundidade. Pode ser caracterizado também como um recurso para compreender o processo de construção das percepções, atitudes e representações sociais de grupos humanos. Os procedimentos adotados nesta pesquisa obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme resolução nº 196/96, do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos usados oferece riscos à sua dignidade.

5. **Participação recusa e direito de se retirar do estudo:** A participação é voluntária. Não haverá nenhum problema para a Sra. (sr.). A Sra. (sr.) tem liberdade de se recusar a participar e ainda se recusar a continuar participando em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer prejuízo para a Sra. (sr.). Sempre que quiser, poderá pedir mais informações sobre a pesquisa pelo telefone dos pesquisadores do projeto e, se necessário, através do telefone do Comitê de Ética em Pesquisa. Os procedimentos adotados nesta pesquisa obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos, conforme Resolução nº 196/96 do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos usados oferece riscos à sua dignidade.
6. **Confidencialidade:** Todas as informações coletadas neste estudo são estritamente confidenciais. Somente o pesquisador e o orientador terão conhecimento dos dados. O material com as informações obtidas (CDs, DVDs, etc.) ficará sob a responsabilidade do Pesquisador José Gilbert Arruda Martins com a garantia de manutenção do sigilo e confidencialidade.

Os resultados deste trabalho poderão ser apresentados em encontros ou revistas científicas, entretanto, ele mostrará apenas os resultados obtidos como um todo, sem revelar o nome dos participantes, instituição a qual pertence ou qualquer informação que esteja relacionada com sua privacidade.
7. **Benefícios:** Ao participar desta pesquisa a Sra. (sr.) não terá nenhum benefício direto. Entretanto, a (o) participante da pesquisa contribuirá para acrescentar à literatura dados referentes ao tema Bolsa Família na região de Santa Maria – DF, contribuindo para uma maior visibilidade das famílias beneficiárias da região junto poder público, além disso, a pesquisa poderá proporcionar aos participantes autorreflexão e transformação social, promovendo conscientização e empoderamento das mulheres beneficiárias.
8. **Pagamento:** A Sra. (sr.) não terá nenhum um tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago por sua participação.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento, de forma livre, para participar desta pesquisa. Portanto preencha, por favor, os itens que se seguem.

Obs: Não assine esse termo se ainda tiver dúvida a respeito.

Santa Maria-DF, ____ de _____ de 2016

APÊNDICE B
CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



(61) 3445-5717 / E-mail: cep@unieuro.com.br
Av. das Nações, Trecho O, Conjunto 5 - Brasília-DF
CEP: 70.200-001

Consentimento Livre e Esclarecido

Eu _____ RG: _____ fui esclarecido (a) dos objetivos e procedimentos da presente pesquisa, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Fui informado (a) que posso solicitar novos esclarecimentos a qualquer momento e que tenho liberdade de abandonar a pesquisa quando quiser, sem nenhum prejuízo para mim. Eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

Assinatura do participante da pesquisa

Carlos Federico Dominguez Avila
Pesquisador Responsável

José Gilbert Arruda Martins
Pesquisador assistente

Se houver alguma consideração ou dúvida referente aos aspectos éticos da pesquisa, você e seus responsáveis podem entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa do UNIEURO, que aprovou esta pesquisa, localizado na Unidade ASA SUL, av. das Nações, Trecho O, Conjunto 5 – Brasília-DF, CEP: 70.200-001 – telefone: 34455717, e-mail: cepunieuro.com.br

APÊNDICE C
COMPROMISSO DE AUTENTICIDADE E AUTORIA DE TRABALHOS
ACADÊMICOS



CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURO AMERICANO – UNIEURO

Eu, José Gilbert Arruda Martins, aluno do Curso de Mestrado em Ciência Política do Centro Universitário Euro Americano – UNIEURO, matrícula nº CP611840 declaro que estou ciente de que a falta de autenticidade em qualquer trabalho acadêmico fere as normas de ética acadêmica previstas no Estatuto Geral desta instituição e no Regimento do Curso de Mestrado em Ciência Política, bem como estou ciente de que a violação de direito autoral, nos seus aspectos material e imaterial, é fato tipificado penalmente pelo Art. 184 do Código Penal vigente e cuja proteção encontra-se albergada pela Lei 9.610/1998, de modo que a violação da ética acadêmica enseja reprovação direta e sumária do aluno que deixar de apresentar, em qualquer fase do curso, trabalho acadêmico autoral e autêntico, sujeitando-o, ainda, a processo acadêmico disciplinar. Diante disso, comprometo-me a apresentar, ao longo de todo o mestrado, apenas trabalhos dotados de autoria e originalidade.

Brasília-DF, 14 de dezembro de 2016

Aluno: José Gilbert Arruda Martins

Matrícula: CP611840