



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

MATHEUS AZIZ MONTANHA DE ANDRADE

**FOCALIZAÇÃO VERSUS UNIVERSALIZAÇÃO: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS
POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL, ENFOCANDO O PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA E SEUS RESULTADOS**

SALVADOR

2009

MATHEUS AZIZ MONTANHA DE ANDRADE

**FOCALIZAÇÃO VERSUS UNIVERSALIZAÇÃO: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS
POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL, ENFOCANDO O PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA E SEUS RESULTADOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no
Curso de Ciências Econômicas da Universidade
Federal da Bahia como requisito parcial para a
obtenção de título de Bacharel em Ciências
Econômicas.

Orientador: Antônio Plínio Pires de Moura.

SALVADOR

2009

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Magalhães CRB5-960

Andrade, Matheus Aziz Montanha de
A553 Focalização versus universalização: uma discussão sobre as políticas sociais no Brasil, enfocando o programa bolsa família e seus resultados/ Matheus Aziz Montanha de Andrade. _ Salvador, 2009.
65 f. : il.: tab.; graf.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Econômicas) Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências Econômicas , 2009.

Orientador: Prof^o. Antônio Plínio Pires de Moura.

1. Programa Bolsa Família – Brasil 2. Programas de sustentação de renda – Brasil 3. Brasil - Política social I. Andrade, Matheus Aziz Montanha de. II.Moura, Antônio Plínio Pires de. II.Título

CDD – 353.50981

MATHEUS AZIZ MONTANHA DE ANDRADE

FOCALIZAÇÃO VERSUS UNIVERSALIZAÇÃO: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS
POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL, ENFOCANDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E
SEUS RESULTADOS

Versão definitiva do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção de
título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em 30 junho de 2009

Orientador: _____

Prof: Antônio Plínio Pires de Moura
Faculdade de Economia da UFBA

Hamilton de Moura Ferreira Junior
Prof. Dr. da Faculdade de Economia da UFBA

Luiz Alberto Lima Teixeira
Prof. da Faculdade de Economia da UFBA

Dedico este trabalho aos meus familiares, ao professor Plínio e a todos aqueles que diretamente e indiretamente contribuíram para a execução deste.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Evolução do pensamento científico sobre a pobreza	30
Gráfico 1: Participação dos Gastos das Áreas de Atuação no GSF, em % (1995, 2000 e 2005)	57
Gráfico 2: Classificação das Famílias Beneficiadas de acordo com o Grau de Insegurança Alimentar	58
Quadro 1: Famílias com Renda Mensal de até R\$ 69,00 por Pessoa	43
Quadro 2: Famílias com Renda Mensal de R\$ 69,01 a R\$ 137,00 por Pessoa	44
Quadro 3: Gasto Social Federal e Áreas de Atuação, em Valor Constante (1995 - 2005) (em R\$ bilhões)	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Percentual e N° Absoluto de Indivíduos Abaixo da Linha da Indigência e da Pobreza	31
Tabela 2: Índice de Gini, Razão da Renda Apropriada entre os 10% mais Ricos e os 40% mais Pobres, entre os 20% mais Ricos e os 20% mais Pobres e entre os 10% mais Ricos e os 10% mais Pobres	33
Tabela 3: Indicadores da Apropriação de Renda pela percentagem mais Rica e mais Pobre no Brasil de 1990 a 2004	34
Tabela 4: Porcentagem do Aumento da Renda Apropriada pelo Recebimento do Benefício, por Região	49
Tabela 5: Porcentagem do Aumento da Renda Proporcionado pelo Rendimento do Benefício, por Região, segundo Faixas de Pobreza	50
Tabela 6: Execução Orçamentária (social) da União - 2000-2006 (em %)	54
Tabela 7: Gasto Social Federal e Áreas de Atuação, em relação ao PIB (1995 - 2005) (em %)	56

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a estratégia de política social no Brasil, enfocando o Bolsa Família e seus resultados. Sendo assim, para se chegar a tal foco, foi necessário partir das idéias iniciais de Sismondi que influenciaram as políticas sociais e do histórico do Welfare State, ou o Estado de Bem-Estar Social, com sua hegemonia na década de 1930, como substituto da ideologia liberal, até sua queda na década de 1970 do mesmo século, com a retomada da hegemonia neoliberal. O Brasil, que apresentou um modelo de Welfare State distinto dos países centrais, após crise na década de 1980, passou a adotar a partir de 1990 posições políticas ligadas a hegemonia neoliberal, impactando, não só no modelo de política econômica, como, também, no de política social. A estratégia de política social focalizada, em detrimento da estratégia universal, passou a ganhar mais espaço entre os governos através de programas, culminando no mais importante deles até agora, o Programa Bolsa Família. Implementado no governo Lula, este programa, em pouco tempo de existência, já apresentou resultados bastante significativos quanto ao combate à pobreza e à desigualdade. Apesar disso, o que se observou, foi que estes resultados seriam insuficientes em comparação a real condição de pobreza em que essas famílias se encontram, intensificado pela realidade estrutural do país.

Palavras-chave: Estado de Bem-Estar Social. Pobreza. Política social. Focalização versus Universalização. Programa Bolsa Família.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	08
2	ESTADO DO BEM ESTAR-SOCIAL	11
2.1	A ORIGEM DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	11
2.2	CONCEPÇÃO TEÓRICA E APLICAÇÃO NOS PAÍSES CENTRAIS	14
2.3	ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL	17
2.4	A CRISE NO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	21
3	POBREZA E ESTRATÉGIA DE POLÍTICA SOCIAL	25
3.1	EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO CIENTÍFICO SOBRE A POBREZA	25
3.2	POBREZA E DESIGUALDADE NO BRASIL	30
3.3	POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA	35
3.3.1	Conceituação de Política Social – Focalização versus Universalização	37
3.3.2	Estratégia de Política Social no Brasil nos Últimos Anos	38
3.3.3	Definição do Programa Bolsa Família	40
3.3.4	A Questão da Estratégia de Política Social Brasileira	44
4	BOLSA FAMÍLIA E SEUS RESULTADOS	47
4.1	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS RESULTADOS	47
4.2	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO ESTRATÉGIA DE POLÍTICA SOCIAL	51
5	COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS	60
	REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

O Brasil apresenta graves problemas quanto à questão da pobreza, além de outros subjacentes ao tema. No entanto, essa questão não é uma preocupação exclusiva do Brasil e dos países subdesenvolvidos, tornando-se um assunto que interessa, também, aos países centrais, como EUA, Inglaterra, entre outros. Diversos autores já escreveram sobre esse problema, cada um sustentando suas idéias com base na teoria econômica com a qual se identifica, gerando uma série de explicações e opiniões, muitas vezes divergentes, sobre o tema, assim como as possíveis soluções para ela.

Discutiu-se sobre a intervenção estatal, através do Estado de Bem-Estar Social, ou, numa ótica mais voltada para o neoliberalismo, como a implementação do imposto negativo, defendido por Milton Friedman. Este último encontra um correspondente no Brasil, com a proposta do senador Eduardo Suplicy sobre o Programa de Renda Mínima. Diversos programas de combate a pobreza, seguindo essa lógica, foram implementados no Brasil com o passar dos governos, no entanto, nenhum deles conseguiu o prestígio e o reconhecimento obtido pelo Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi implementado a partir de outubro de 2003, no Governo Lula, agregando em si, diversos outros programas, como: o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação, o Bolsa Alimentação e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O Bolsa Família caracteriza-se como um Programa de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) que tem, como objetivo principal, a atenuação das condições de pobreza das famílias beneficiadas. Esse objetivo é alcançado através de transferências de quantias monetárias para as famílias segundo critérios próprios desenvolvidos para o programa, estabelecendo-se níveis distintos de pobreza através da renda auferida. No entanto, para que tal renda seja obtida, faz-se necessário, por parte das famílias, que determinadas condicionalidades no âmbito da educação infantil e saúde sejam cumpridas.

Ao mesmo tempo, o PBF é considerado, também, como uma política social focalizada, que se define como uma estratégia de política pública direcionada para um determinado grupo social específico, que necessita de amparo por parte do Estado, nesse caso, a parcela da população considerada pobre. Tal política se difere da política social universal, que se caracteriza na garantia de saúde e educação pública de qualidade, fornecida pelo Estado de Bem-Estar

Social, e que não discrimina sua oferta por grupos específicos, já que são garantias institucionais e que beneficiam toda a sociedade.

O prestígio e o reconhecimento obtidos pelo Bolsa Família se dá, basicamente, pelos resultados positivos que tem apresentado quanto a sua efetividade como estratégia de política social de combate a pobreza. No entanto, pode-se levantar questionamentos sobre tais resultados, como a sua efetividade em retirar a família beneficiadas da condição de pobreza no longo prazo, ou se pode criar perspectivas mais consistentes sobre o programa. Sendo assim, a principal questão a ser tratada é: até que medidas os resultados do PBF mostram-se efetivos quanto ao combate à pobreza e desigualdade, considerando a realidade estrutural do Brasil?

A princípio, o Programa Bolsa Família se caracterizando como uma política social focalizada, não apresentaria condições reais de alterar a condição de pobreza em que seus beneficiários se encontram no longo prazo, visto que os benefícios propiciados pelo programa seriam conjunturais e no âmbito das famílias, enquanto que, ainda, haveria sérios problemas quanto aos fatores estruturais, como educação, saúde e saneamento básico. Para o estudo destes fatores, foram feitas pesquisas bibliográficas e levantamentos de dados em instituições credenciadas.

Para melhor entendimento sobre a intenção do autor, este trabalho monográfico foi dividido em cinco capítulos, abordando a temática de forma ampla nos primeiros capítulos, e enfocando-a, de forma mais específica, nos capítulos finais. No primeiro capítulo, encontra-se a Introdução, fazendo um apanhado geral, servindo como apresentação das idéias iniciais sobre a temática. No capítulo posterior, intitulado “O Estado de Bem-Estar Social”, é abordado a origem do Welfare State, sua concepção teórica, desenvolvimento e crise, trazendo a análise de distintos autores sobre esse assunto, destinando-se uma sub-seção para o caso do Brasil.

No capítulo terceiro, o tema tratado é “Pobreza e Estratégia de Política Social”, discutindo a concepção teórica pobreza e a evolução do seu pensamento científico; os indicadores de pobreza e desigualdade social no Brasil no período 1990 a 2004, com o objetivo de mostrar o panorama brasileiro nos primeiros anos de implementação do Bolsa Família e nos anos anteriores; e as políticas de enfrentamento do pobreza. Neste último é destrinchado apresentando as estratégias de política social focal e universal, o modelo de política social

existente no Brasil, através dos programas constituídos, o Programa Bolsa Família por diversas perspectivas, e a questão do modelo de política social, problema que permeia este trabalho.

No quarto capítulo, trata-se do “Bolsa Família e seus Resultados”, abordando alguns resultados obtidos pelo programa, debatendo, posteriormente, de forma crítica, a estratégia de política social brasileira, capitaneada pelo Programa Bolsa Família. Por fim, no quinto capítulo fecha-se este trabalho, com as considerações finais.

2 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

O que se denomina de Welfare State (Estado de Bem-Estar Social), apesar de ganhar maior destaque, no século XX, no período pós Crise de 29 e pós 2ª Guerra, já havia sido formulado na Europa desde o século XIX, apesar de apresentar algumas diferenças de conceituais entre os países, mais notadamente, Inglaterra e Alemanha. No entanto, é necessário expor sobre uns dos primeiros autores a enxergar a necessidade da intervenção estatal na economia. Esse autor citado como referência é Jean Charles Leonard Simonde de Sismondi.

Neste capítulo será discutida a origem do Estado de Bem-Estar Social, com a explicação sismondiana sobre a necessidade de o Estado intervir na economia, assim como os fatores históricos que foram determinantes para essa intervenção. Em outra seção aborda-se a concepção teórica do Welfare State, assim como a sua aplicação e seu desenvolvimento nos países centrais (Europa e EUA). Numa terceira parte, expõe-se sobre a ocorrência do Welfare State no Brasil e como ele se distingui dos modelos dos países centrais, seguindo para a apresentação das principais teorias apresentadas que tentaram explicar a origem de crise em que o Estado de Bem-Estar Social se encontrava na década de 1970.

2.1 A ORIGEM DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

A necessidade da atuação do Estado foi, primeiramente, teorizada pelo economista e historiador Jean Charles de Sismondi. Ela seria justificada pelo autor através de sua teoria sobre a crise de superprodução no modelo capitalista e na função do Estado, em resposta a tal crise, para proteger a classe trabalhadora, originando, posteriormente, aquilo que seria denominado de Estado de Bem-Estar Social.

Sismondi, basicamente, vai de encontro às teorias dos economistas clássicos. Para os clássicos, em que prevalece a lei de Say, “toda oferta gera sua própria demanda”, sua noção, de uma possível crise na economia capitalista, apresenta-se pela ótica da demanda, com a escassez dela, e nunca pelo excesso da oferta. Para eles, através da denominada Mão Invisível, o mercado se auto-regularia e os empresários, através dos indicativos de preços, ajustariam a sua produção. Dessa forma, numa baixa dos preços, os empresários se orientariam em reduzir a produção, ou em direcionar seu capital para outro mercado mais

rentável, enquanto que numa alta dos preços, indicaria uma oferta insuficiente, justificando o aumento desta.

Sismondi discorda dessa idéia, pois para ele, no caso de um excesso da oferta, tanto os produtores quanto a classe trabalhadora teriam dificuldades em se adaptar a outro mercado, seja em direcionar o seu capital para esse novo mercado, seja em aprender uma nova atividade.

No que diz respeito ao uso de máquinas, os economistas clássicos defendem o seu uso, já que contribuiria no barateamento dos bens produzidos, liberando parte da renda do consumidor para outros bens, aumentando a procura destes, que, por sua vez, disponibilizariam oportunidade de emprego para outros trabalhadores. Ou seja, por esse aspecto, a inclusão de máquinas na produção beneficiaria tanto o produtor, quanto o trabalhador. Para Sismondi, de imediato, as máquinas tirariam trabalho dos operários, aumentando a oferta de trabalho, que, por conseqüência, pressionaria numa redução dos salários, diminuindo, por esses dois fatores, o consumo. Sendo assim, a introdução das máquinas na produção só seria benéfica, se houvesse, concomitantemente, um aumento dos rendimentos dos trabalhadores e uma inclusão dos operários substituídos em outras indústrias.

Não obstante isso, Sismondi avança um pouco mais nessa questão exposta pelos clássicos, pois, segundo ele, as máquinas poderiam beneficiar o trabalhador com um aumento do descanso, no entanto não é isso o que ocorre, pois, na visão dele, as máquinas acirrarão a concorrência, diminuindo salários e obrigando o trabalhador a um maior esforço na produção, além de prolongar as horas de trabalho.

Como já dito, Sismondi expõe a possibilidade de crise e de superprodução no sistema capitalista. Para ele, enquanto os salários dos trabalhadores se mantinham no nível de subsistência, haveria uma maior disponibilidade de fundos de capital, destinados para o investimento em máquinas. Com isso, faria com que os investimentos se elevassem, elevando, também, a produção, apesar da demanda permanecer limitada, devidos aos baixos salários. Isso acaba ocasionando superprodução e crise.

Dessa forma, segundo Sismondi, para evitar essa crise e superprodução, a intervenção do Estado seria necessária, assegurando ao trabalhador um salário condizente e uma previdência

social mínima. Ele parte do pressuposto que uma maior produção, não, necessariamente, coincide com uma maior felicidade das pessoas, pois, uma produção menor e bem distribuída seria o preferível. Ele expõe, claramente, sua preferência por um Estado interventor em favor dos pobres, caracterizados pela classe trabalhadora, conforme pode-se observar nesse trecho:

O governo deve, na verdade, voltar-se para a assistência aos homens e não da indústria; deve salvar seus cidadãos e não os comércios. Longe de promover o progresso do fabricante principal, de encorajá-lo a fabricar para uma perda, o governo deve contribuir principalmente com fundos para tirar os operários de um emprego que aumenta a dificuldade de todos os seus amigos. (SISMONDI, 1847, p. 220).

Ainda Sismondi (1847, p. 221 apud BRUE, 2006, p. 162): “Para qualquer lado que olharmos, encontramos a mesma lição em qualquer lugar, proteger os pobres (a classe trabalhadora), e esse deve ser o estudo mais importante do legislador e do governo”.

Para finalizar, Sismondi (1847, p. 223 apud BRUE, 2006, p. 163) resume a necessidade do Estado intervir na economia e na proteção do trabalhador:

[...] Proteger os pobres, para que eles possam manter (...) aquela parte da renda da comunidade que seu trabalho pode lhes garantir; proteger os pobres, pois eles precisam de ajuda, para poder ter algum lazer, algum desenvolvimento intelectual para progredir na virtude, pois o maior perigo para a lei, para a paz e a estabilidade públicas é a crença dos pobres de que eles são oprimidos e seu ódio ao governo; proteger os pobres, se você deseja que a indústria cresça, pois os pobres são os consumidores mais importantes. [...]

Sismondi (1847, apud BRUE, 2006) foi um dos principais autores a abordar sobre a necessidade da intervenção do Estado na economia, visando à proteção das classes mais baixas, no caso, o trabalhador. No entanto, essa idéia só começou a se concretizar, como política, com a ineficiência do pensamento clássico em resolver os problemas encontrados no período pós-crise de 29 nos países centrais. Como resposta a esse momento, a política do Estado de Bem-Estar Social foi, amplamente, implementada na Europa e na América, apesar de sua concepção teórica se distinguir, adaptando-se à realidade específica dos países. Essa questão será tratada na seção a seguir, expandindo a discussão até o momento de crise desse sistema e sua substituição pelo modelo neoliberal.

2.2 CONCEPÇÃO TEÓRICA E APLICAÇÃO NOS PAÍSES CENTRAIS

Conforme já expresso, apesar da noção de proteção do Estado em favor dos trabalhadores já existir desde Sismondi, no século XIX, a sua aplicação só se deu a partir dos meados da década de 1930, como resposta ao modelo clássico, desgastado com a Crise de 29. No entanto, numa noção mais contemporânea, a emergência da instauração do Welfare State é demonstrada de forma distinta por diversos autores, apresentada por Fleury e sintetizada por Wieczynski (FLEURY, 1994 apud WIECZYNSKI, 2003). Dentre eles, pode-se citar:

- Briggs (1961):

em sua teoria fundamentada do Estado moderno, e afirma que o Welfare State surge por três razões básicas: garantia mínima às famílias, dar segurança às famílias nas contingências sociais (doença/velhice) e assegurar a todos os cidadãos qualidade nos serviços sociais;

- Marshall (1965), “relaciona o Estado de Bem-Estar com o capitalismo. Acredita que sua essência está no sistema econômico e social como num todo”;
- Titmus (1974), “vê as medidas de proteção social a partir do desenvolvimento da sociedade industrial, afirmando que esta mesma sociedade foi quem gerou os problemas sociais”;
- Wilemski (1975), “diz que o Welfare State é de responsabilidade estatal, é uma proteção social mínima, em níveis básicos de renda, e estes devem ser vistos como direito e não como caridade”;
- O’connor (1977), “ênfatiza que as políticas sociais estão relacionadas com a acumulação e legitimação exercidas pelo Estado capitalista”;
- Gough (1979), “descreve que a origem do Welfare State é encontrada no conflito de classes e no crescimento da classe trabalhadora, sendo este o resultado da organização e ação das massas”.
- Esping-Andersen (1980), “aponta que o Welfare State é fruto das lutas de classes, ou mais amplamente, é uma articulação das políticas de redistribuição, sendo esta uma reprodução de uma ordem social”;
- Flora e Heidenheimer (1981):

tem um posicionamento durkminiano vendo o Welfare State como uma resposta às crescentes demandas por segurança socioeconômica da sociedade industrial, devido ao aumento da divisão do trabalho, à expansão dos mercados e da perda das funções de segurança das famílias na comunidade;
- Alber (1991), “designa que as políticas de proteção social são necessárias para promover a integração das sociedades devido à modernidade”;

Apesar da síntese das teorias apresentadas anteriormente, Medeiros (1999) observa que essas teorias, em boa parte delas, concentram algumas questões-chave, que seriam:

- “A necessidade de regulação da economia capitalista quando o mercado se revela um mecanismo insuficiente para adequar oferta e demanda, segundo os moldes do keynesianismo”;
- “A relação entre o desenvolvimento do Welfare State e o controle político das organizações de trabalhadores”;
- “A relação do Welfare State com a mercantilização da força de trabalho”;
- “A politização de relações privadas, como, por exemplo, a transferência de parte dos custos de reprodução da força de trabalho (delegados a empresas, famílias e instituições comunitárias fora do Welfare State) ao Estado”;
- “O papel da história política de uma nação na determinação de seus padrões de Welfare State como, por exemplo, o momento de implantação de políticas ou do poder dos movimentos dos trabalhadores” e;
- “A autonomia do Estado em fase das imposições dos grupos hegemônicos da sociedade, inclusive a autonomia da burocracia em relação ao governo”.

Os modelos do Estado de Bem-Estar Social se distinguem entre os países, sendo dessa forma, que autores como Titmus e Esping-Andersen tentaram classificá-lo. Titmus, sintetizado por Aureliano e Draibe (1989 apud FIORI, 1995), separa em três modelos: i) modelo residual, em que a política social é ex-post e é temporalmente limitada, tendo sua aplicação nos EUA; ii) o modelo meritocrático-particularista, nesse caso a política social intervém corrigindo falhas de mercado, agindo com o intuito de complementar as instituições do mercado, ocorre, de forma próxima, na Alemanha; e iii) o modelo institucional redistributivo, onde se volta para a produção e distribuição dos serviços sociais, garantindo proteção universal aos indivíduos, onde se pode citar como exemplo, os países nórdicos.

Esping-Andersen propõe uma nova denominação dos modelos do Welfare State, põem, observa Fiori (1995), que os regimes deste não se diferenciam muito da proposta de Titmus, além de que o critério de diferenciação entre esses regimes se dá pela “... qualidade dos direitos sociais, o grau em que o sistema promove ou reproduz a estratificação social e a

forma em que se relacionam em cada um dos casos, o Estado, o mercado e as famílias” (FIORI, 1995). São eles:

- i) “Welfare State Liberal”: a política social se dá nos que são comprovados como pobres, utilizando-se, para isso, alguns critérios pré-estabelecidos, reduzindo, assim, as transferências universais. Pode-se citar como exemplo: EUA, Canadá e Austrália;
- ii) “Welfare State conservador e corporativista”: ocorre a preservação das diferenças de status, com os direitos atribuídos a isso. Exemplo: Áustria, França, Alemanha e Itália;
- iii) “Regime social-democrata”: predominância das políticas universais e da desmercantilização da força de trabalho. Exemplo: países escandinavos.

Percebe-se que alguns autores identificam diversas especificidades estruturais apresentadas sobre o WS (Welfare State) nos países centrais. Além disso, há, também, distintas escolas teóricas, com distintas vertentes que tentam expor sobre a experiência do WS. Os autores Aureliano e Draibe (1989 apud FIORI, 1995) seriam apontados como quem melhor discutiu sobre essa questão. Os ditos autores trabalharam com as idéias apresentadas por Jen Alber, que, por sua vez, separa o encaminhamento do desenvolvimento do WS em duas escolas teóricas: pluralistas e marxistas. Destas aparecem dois modelos diferentes: funcionalistas e conflitualistas.

No geral, os pluralistas expõem que o Estado do Bem-Estar Social é decorrente da modernização, da industrialização e da urbanização, que se desenvolveram com o capitalismo. Para os marxistas, considera-se, também, como fator preponderante o desenvolvimento do capitalismo, no entanto, para eles, nesse caso o Estado do Bem-Estar Social viria para garantir a acumulação do capital e como apaziguador dos conflitos de classes.

Pelas vertentes, segundo Fiori (1995), de forma resumida, os marxistas e pluralistas de tipo funcionalista, enxergariam o WS como um processo histórico da produção capitalista, sendo, para os primeiros, ocasionado pela industrialização e pela acumulação do capital e seus efeitos negativos, e para os segundo, pela modernização e urbanização, produzindo uma desorganização social. Para os de tipo conflitualistas, o WS surge com avanço dos direitos da cidadania e da democracia através da mobilização política e social, sendo que, para os

pluralistas, a institucionalização dos direitos se daria pela via burocrática, enquanto que, para os marxistas, isso viria pelos protestos e pelas greves.

Apesar das várias manifestações do Welfare State de forma distintas entre os países das economias desenvolvidas, elas têm em comum a necessidade do Estado como interventor na economia, em função do fortalecimento da classe trabalhadora. No entanto, conforme será discutido na próxima sub-seção, o Welfare State nos países centrais se difere quanto ao dos países periféricos, em especial o Brasil. Sendo assim, para este será dado o devido espaço para sua discussão.

2.3 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL

Conforme já dito, o Welfare State se instaurou nos países ocidentais desenvolvidos de forma diferente. Cada país apresentou seu próprio modelo, condizente com a sua realidade e seu contexto histórico. Nos países subdesenvolvidos, em especial o Brasil, não foi diferente e devido a circunstâncias próprias, o WS se desenvolveu de outra forma, distanciando-se dos exemplos dos países centrais.

No Brasil, segundo Medeiros (2001, p.8), o Welfare State surge em caráter praticamente político e de decisões autárquicas, com o objetivo de “regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia”. O autor aponta, também, que antes da Revolução de 1930, as políticas sociais eram fragmentadas e de caráter emergencial, conforme ele apresenta:

Questões de saúde pública eram tratadas pelas autoridades locais, não havendo por parte do governo central um programa de ação no sentido de atendê-las. A atuação do Estado restringia-se a situações emergenciais, como a epidemias em centros urbanos. A educação era atendida por uma rede escolar muito reduzida, de caráter elitista e acadêmico, que visava preparar alunos para a formação superior. As reformas da época (escola nova) ocorriam regionalmente e de forma parcial, ou seja, não faziam parte de uma política global de educação. A previdência era predominantemente privada, organizada por empresas e categorias profissionais, e a questão habitacional não era considerada objeto de política pública (MEDEIROS, 2001, p. 09).

No entanto, pelas políticas surgidas no período no início da década de 1920, já se desenhava um esboço do que seria a formação do modelo de WS brasileiro, que, para Medeiros (2001), tinha como objetivo o controle dos movimentos dos trabalhadores no país, atuando no

favorecimento de grupos profissionais mais destacados e influentes na política, restringindo, assim, as reivindicações por política social por parte de algumas lideranças dos trabalhadores e limitando a capacidade geral dos trabalhadores, quanto à mobilização.

Somente, a partir dos anos 1930, têm-se a constituição do Welfare State brasileiro, com um caráter mais conservador, fundado no autoritarismo e na supressão da mobilização dos trabalhadores. Além disso, enquanto que o Welfare State, nos países centrais, era resultado da barganha política dos trabalhadores, no Brasil, ele surge como um intermediário entre uma produção industrial em via de modernização, necessitada de mão-de-obra qualificada, e uma mão-de-obra, que se encontrava no setor agro-exportador, necessitando ser transformada numa força de trabalho industrial urbana. Com isso, as políticas do Welfare State brasileiro foram voltadas, predominantemente, para os trabalhadores urbanos.

Para Medeiros (2001), na década de 1930, a estratégia do governo Vargas foi “aumentar o papel do Estado na regulação econômica e da política nacionais como estratégia de desenvolvimento”. No entanto, conforme já dito, tinha a função, também, de reprimir os movimentos dos trabalhadores, como Medeiros (2001, p.11) aponta:

[...] (i) evitar que os movimentos dos trabalhadores se tornassem base de apoio para grupos de oposição que reivindicam mudanças mais profundas na organização da sociedade; (ii) despolitizar as relações de trabalho, impedindo que as organizações de trabalhadores se legitimassem como instrumento de reivindicação; e (iii) fazer dos trabalhadores um ponto de apoio, ainda que passivo, ao regime. [...].

No período de 1946/64, em que o Brasil se encontrava em regime democrático, no que tange ao WS brasileiro, não foram observadas mudanças significativas, segundo Medeiros (2001). No período dos governos militares, no entanto, o progresso social estaria atrelado ao crescimento econômico, conforme Martine apud Medeiros (2001) em que “os recursos que circulavam pela área social passavam a ser estritamente articulados com a política econômica, sendo, subordinados, em várias áreas, ao critério da racionalidade econômica”. Para Medeiros (1989), o modelo de crescimento adotado tinha como prerrogativa a necessidade de acumulação de renda, garantindo, assim, as bases do crescimento econômico. Dessa forma, a redistribuição da renda se daria num momento posterior. Essa lógica da concentração de renda acarreta em elevados custos sociais, o que impacta na implementação, por parte do governo, em políticas sociais de caráter assistencialista.

Esse modelo dos governos militares se distancia do caráter populista que detinha outrora, assumindo duas linhas definidas, conforme Medeiros (2001):

A primeira de caráter compensatório, era constituída de políticas assistencialistas que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista. A segunda, de caráter produtivista, formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico.

Utilizando-se de uma variação da tipologia de Titmus (1963 apud FIORI, 1995), Draibe (1989 apud MEDEIROS, 2001) classifica o Welfare State brasileiro de meritocrático, particularista e clientelista, no período do início da década de 1970 ao fim da década de 1980. Segundo Medeiros (2001), meritocrático como mecanismo de estratificação social, definindo políticas específicas para grupos específicos, tendo como critério de inclusão a participação do indivíduo no desenvolvimento do sistema, particularista agindo na forma de corporativismo e clientelista manifestado por uma tendência a concentrar em poder de grupos e/ou partidos, visando se beneficiarem da distribuição das políticas sociais em períodos eleitorais.

Dessa forma, até os anos de 1980, o Welfare State brasileiro se caracterizava por “[...] centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelista das políticas sociais” (DRAIBE, 1989 apud MEDEIROS, 2001), sendo assim, apresentando características de um sistema de proteção social que não visava funcionar como um instrumento de redistribuição da produção econômica.

Em meados da década de 1980, com o fim do regime dos militares, segue-se com uma retração e desmantelamento das políticas sociais, sem que houvesse, também, o lançamento de algum programa de maior impacto e conforme Martine (1989 apud MEDEIROS, 2001), atribui-se isso aos seguintes fatores:

- A crise econômica causando retração nos recursos destinada a área social;
- Ao favorecimento do uso eleitoreiro das políticas sociais, ocasionadas pelo processo de transição política vigente no país;
- A falta de apoio político na criação de programas de grande impacto e;
- A perda de motivação política em trabalhar com a área social, ocasionada pelo excesso de expectativas à cerca da nova constituição.

Já para Fagnani, (1997 apud MEDEIROS, 2001), no período de 1985 e 1988, ocorrem mudanças que ele denomina de “estratégias reformistas”, em que se priorizava o resgate da “dívida social”, distanciando-se da noção de que política social deveria estar relacionada à medida de ajuste macroeconômico. Ela se caracterizou por programas emergenciais como: suplementação alimentar, incorporação na agenda governamental da reforma agrária e o seguro-desemprego e a instituição de grupos de trabalho e comissões setoriais. No entanto, no período posterior, ocorre o que Fagnani (1997 apud MEDEIROS, 2001) denomina de “contra-reforma”, com ampliação de assistencialismo, do clientelismo, paralisação da “estratégia reformista” e desmantelamento do campo social, quanto ao orçamento e burocracia.

Ainda para Fagnani (1997 apud MEDEIROS, 2001), a estratégia de política social do governo no início da década de 1990 se caracteriza por um enfraquecimento e desaparecimento com a mudança de postura quanto ao entendimento sobre a intervenção do Estado na economia e vida social. Conforme Medeiros (2001, p. 18), em referência a Fagnani (1997), explicita:

A descentralização passa a ocorrer de maneira acelerada e caótica, o que provoca vazios institucionais em determinados setores de política social e superposições em outros. Até meados de 1990, o Executivo passou a privilegiar ações assistencialistas fragmentadas que favoreciam o fisiologismo e o clientelismo. Além de superposição institucional e de programas, as políticas sociais nesse período foram caracterizadas por cortes drásticos no orçamento sob a justificativa de necessidade de descentralização administrativa.

Conforme outros autores, aquela década foi marcada por uma descentralização e desmantelamento das políticas sociais, que estariam atreladas ao desenvolvimento econômico.

Dessa forma, percebe-se diferenças quanto aos modelos de Welfare State dos países desenvolvidos e do Brasil. Nos países centrais, o Welfare State teve um caráter de regulador da demanda, estimulando-a, além de ter sido fruto da relação de barganha entre os trabalhadores e os capitalistas. No Brasil, não é possível fazer essa observação. No caso brasileiro, o Welfare State foi utilizado para legitimar a ordem social e política, além de fornecer mão-de-obra para a indústria e suprimir a mobilização desta.

O modelo brasileiro se distancia, também, quanto ao caráter redistributivo, que segundo Medeiros (2001), foi ocasionado por três motivos: “primeiro, pela elevada segmentação da sociedade resultante de um modelo de desenvolvimento concentrador; segundo, pela ausência

de coalizões entre trabalhadores industriais e não industriais; e terceiro, por uma burocracia com níveis de autonomia em relação ao governo”.

Na próxima sub-seção será tratada a crise do Estado de Bem-Estar Social e como isso impactou de forma geral nos modelos de estratégias de política social, com a retração de um modelo e a ampliação de outro.

2.4 A CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

A Crise no Estado de Bem-Estar, após anos de desenvolvimento econômico, se dá a partir da década de 1970, ocasionando sua substituição pelo modelo neoliberal. Fleury (1994 apud WIECZYNKI, 2003) sistematizou de forma sucinta as primeiras idéias sobre intervenção estatal em prol dos mais pobres, através das políticas sociais. A evolução do Welfare State é apresentada desde as Poor Laws, originárias da Inglaterra, até a crise do Welfare State:

- 1600 – 1880/Poor Laws: considerava-se a pobreza como algo vergonhoso e as próprias pessoas eram as culpadas por se encontrem nessa situação;
- 1880 – 1914: os programas sociais eram voltados à classe trabalhadora;
- 1918 – 1960: ocorre uma ampliação dos programas sociais, com o Estado atuando provendo o mínimo quanto aos benefícios sociais;
- 1960 – 1975: implanta-se a universalização dos serviços sociais;
- 1975 – 2008: crise do Welfare State, com diminuição gradativa do Estado e sua substituição pelo modelo neoliberal.

As teorias que explicam a crise do Welfare State, basicamente, podem ser resumidas em teorias de caráter progressista e as de caráter conservador. As teorias progressistas são aquelas que vêem a necessidade de ações que promovam cada vez mais a redução dos níveis de pobreza e desigualdade, quanto às de caráter conservadoras são aquelas que vêem a intervenção do Estado, principalmente através de políticas sociais, como ações danosas à economia, que se regula pelo mercado.

As teses defendidas pela ótica dos teóricos progressistas, que apresentam, em sua maioria, a explicação de que o modelo do Welfare State não estaria passando por uma crise de fato, mas sofrendo modificações em sua natureza e operação, ocasionadas por um esgotamento de uma determinada forma de intervenção do Estado via programas sociais. Alguns pensadores, segundo Draibe (1988), apontam como a causa da ineficiência do Welfare State, a excessiva burocratização e centralização relacionadas à definição, execução e distribuição dos bens e serviços e a um grau elevado de padronização e massificação da forma de atendimento. Dessa forma, seria necessário reduzir esses aspectos para que os programas de política social tenham uma utilização mais racional e democrática, visando uma maior descentralização e diversificação dos recursos empregados tanto em sua concepção, quanto em sua implementação e operação.

Outros teóricos de linha progressistas citados por Draibe (1988) argumentam que a crise do Welfare State não seria tanto financeira, mas ineficiência, pois as políticas sociais adotadas não teriam o caráter de solução efetiva das questões da pobreza e desigualdade social. Completando isso, segundo Draibe (1988), eles apontam outros problemas correlacionados como:

[...] provisão inadequada para famílias de trabalhadores de baixa renda; incapacidade de estender aos que nunca trabalharam ou aos trabalhadores de tempo parcial os direitos e a proteção; discriminação contra mulheres e minorias; ênfase em políticas curativas e não preventivas na área da saúde (...). (...) Também a ineficiência na redistribuição de renda é apontada: além de haver apenas a redistribuição horizontal, a maior parte dos benefícios vai para as camadas de renda mais altas.

Assim, os programas sociais deveriam ter um caráter mais preventivo e solucionador quanto à questão da pobreza, distanciando-se de uma ênfase curativa e de alívio da pobreza.

Outra parcela da corrente progressista considera a crise do modelo de Welfare State como um problema de ordem financeira afetando os programas sociais, já que em momentos de crise o financiamento desses programas se torna mais instável, dada a queda da arrecadação das receitas e aumento das despesas. Assim haveria a necessidade de se modificar a forma de financiamento daqueles programas, convertendo-se num sistema de contribuições destinadas a beneficiar indivíduos com nível de renda mais baixo, enquanto a receita tributária estaria relacionada a programas de caráter mais homogêneo e universal.

O argumento mais comum aos conservadores identifica o Welfare State como “uma estrutura perniciosa que corresponde a uma concepção perversa e falida do Estado” (DRAIBE, 1988). Eles atacam esta concepção do Estado e atribuem aos gastos com políticas sociais a causa de sua falência. Segundo Draibe (1988), os teóricos conservadores expõem que os gastos sociais causam desequilíbrio orçamentário, penalizando a atividade produtiva e provocando inflação e desemprego, pois, além do aumento dos gastos do governo que seria fonte de pressão inflacionária, o financiamento dessa política se daria com o aumento de tributos que diminuiriam a poupança e, por conseqüência, o investimento, gerando desemprego.

Além disso, comentam que ao protegerem os trabalhadores beneficiados por esses programas e “ao eliminar riscos de todos os tipos e ao provocar uma igualdade perniciosa” (DRAIBE, 1988), afetaria de forma negativa a ética do trabalho, comprometendo os mecanismos de mercado, diminuindo os riscos, acomodando os trabalhadores, ocasionando um desestímulo ao trabalho e à competitividade da mão-de-obra e reduzindo a produtividade geral da economia mantendo de forma artificial os salários altos.

Por fim, no campo político, os programas sociais estariam ligados a um grau de intervenção do Estado na economia altamente indesejável para esses teóricos. Dessa forma, é defendido, pelos autores conservadores, a redução do Estado na economia, principalmente, através de cortes de gastos públicos com programas de política social, considerados por eles como a principal causa da crise do Estado de Bem Estar Social.

As explicações sobre a crise do Welfare State se sustentam, basicamente, nessas duas teorias principais, que ganharam destaque no meio acadêmico, impactando na adoção de modelos de estratégia de política social. A teoria de caráter conservador/neoliberal propõe a redução do Estado e corte nos gastos sociais, enquanto a de caráter progressista, prega uma mudança na condução e implementação dos programas sociais, com uma caracterização mais descentralizada e focal. Nos anos subseqüentes à crise do Estado de Bem-Estar Social, o modelo de estratégia de política social predominante foi influenciado por essas duas correntes.

3 POBREZA E ESTRATÉGIA DE POLÍTICA SOCIAL

A pobreza é um dos principais problemas da sociedade tanto nos países centrais, quanto nos países periféricos tornando necessária a sua análise. Sabe-se que essa questão é estudada desde a época da Revolução Industrial, quando se buscava medir, cientificamente, a dimensão da pobreza e as suas causas. Dessa forma, diversos conceitos sobre a pobreza surgiram ao longo dos anos, com novas teorias contestando formulações anteriores e aduzindo novos enfoques. O entendimento sobre a questão da pobreza se reflete nas políticas sociais de seu enfrentamento nos diversos países, inclusive o Brasil. No entanto, as estratégias de políticas

sociais podem, em determinados casos, não ser adequadas para uma determinada realidade estrutural de um país.

Nesse capítulo será tratada a questão da pobreza, fazendo-se um levantamento da evolução conceitual que sofreu no passar dos anos, à medida que os mais diversos autores acrescentaram em sua análise outros pontos a serem observados. Além disso, foi discutida a condição de pobreza e desigualdade social em que o Brasil se encontra, assim como a estratégia de política social adotada no país.

3.1 EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO CIENTÍFICO SOBRE A POBREZA

Nessa primeira parte foi analisada a evolução do pensamento científico sobre a pobreza, que perpassam por distintas teorias, mas sempre adicionando novas formas de se entender e buscar a sua superação.

Desde a evolução do capitalismo para estágios mais complexos da economia e das relações comerciais, particularmente o desenvolvimento da Revolução Industrial, que pensadores e políticos se interessam em definir e medir a pobreza. Uma das primeiras tentativas são as “Poor Laws”, que eram leis que visavam reduzir os efeitos mais extremos da pobreza, e tinha como um dos princípios o da “menor elegibilidade”¹.

A partir daí, os conceitos sobre pobreza evoluíram, perpassando por quatro principais concepções, que serão relatadas nesse trabalho como a de subsistência, a das necessidades básicas, a da privação relativa e a da privação de capacidade, além da perspectiva da multidimensionalidade, que é o conceito mais discutido atualmente.

O conceito de pobreza através da idéia de “subsistência” apresenta, primeiramente, resquícios das idéias apresentadas pelas “Poor Laws”, quando os pobres eram mensurados através de uma medição primitiva como por exemplo: a quantidade de pão, farinha de pão ou dinheiro equivalente. Dessa forma, nesse primeiro momento, a idéia elaborada por esses teóricos, mais

¹ Este princípio versava que o pobre, principalmente o desempregado, não deveria ser prioridade na assistência fornecida pelo Estado. A prioridade deveria ser atribuída aos trabalhadores de baixa renda.

especificamente nutricionistas, conceitua como famílias pobres todas aquelas que não teriam renda suficiente para satisfazer, minimamente, as necessidades físicas de seus integrantes.

No período pós 2ª Guerra Mundial, esse conceito sofreu uma adição, em que passou-se a defender que o Estado assumisse a responsabilidade de investir na geração de emprego, visando à preservação da coesão social, que estava desgastada nesse período. Essa noção foi adotada particularmente na Inglaterra e depois estendida para outros países, como Índia, Malásia, EUA e Canadá. Atualmente, o conceito de subsistência se aproxima do de pobreza absoluta, em que se define pobre, aquele que não teria capacidade de atender à sua sobrevivência física.

A noção de “subsistência” apresentava algumas críticas, dentre elas o fato de considerar, apenas, as questões físicas dos indivíduos, quando as necessidades humanas vão além disso, como a necessidade por relações sociais, conforme aponta Codes (2008, p. 12) : “Não são apenas meros consumidores de bens materiais, mas produtores daqueles bens e participantes ativos de complexos círculos sociais”. Outra crítica remete à dificuldade de mensuração das necessidades básicas de alimentação, conforme Codes (2008, p.12) expõe:

[...] A quantidade e o custo de gêneros alimentícios variam conforme os papéis sociais desempenhados pelas pessoas, os hábitos alimentares observados, e os tipos de comida disponíveis em cada sociedade por meio de seus mecanismos de produção e de seus mercados.[...]

A segunda formulação remete à conceituação de pobreza através das “necessidades básicas”, e esta se apresenta como uma extensão da formulação anterior. Enquanto o conceito de “subsistência” abrange as necessidades de sobrevivência das famílias ou indivíduos, o de “necessidades básicas” “ênfatisa os recursos mínimos requeridos pelas comunidades locais em suas totalidades” (CODES, 2008, p. 13). Dessa forma, enquanto em um grupo, encontram-se necessidades voltadas ao consumo privado, como: comida, roupas, entre outras coisas; têm-se no outro grupo, bens voltados à necessidade da comunidade como um todo, exemplificado pelo acesso a “água potável, serviços sanitários, transporte público, saúde, educação e acesso à cultura” (ROCHA, 2003, p. 20 apud CODES, 2008, p. 13).

Aqueles indivíduos ou famílias e comunidades que não apresentassem essas condições mínimas de forma satisfatória estariam enquadrados como pobres. No entanto, essa concepção

demonstra dificuldades de operacionalização quanto à ação política de combate à pobreza. Segundo Codes (2008 p. 13-14):

[...] Tais dificuldade residem na produção de critérios aceitáveis para a escolha e definição dos itens a serem incluídos, uma vez que as necessidades de populações não podem ser definidas adequadamente apenas por referência aos aspectos individuais físicos e as mais evidentes provisões requeridas pelas comunidades locais.[...].

Ou seja, esses critérios não poderia ser definidos de forma absoluta, pois deveria levar em consideração a realidade de cada localidade. Codes (2008) relata, ainda, que essa concepção, por diversos campos teóricos como o filosófico e o econômico entre outros, apresenta dificuldades em defini-la de forma central, havendo uma série de entendimentos distintos sobre o que seriam consideradas como “necessidades básicas”.

Ainda sobre as críticas sobre essa concepção, numa crítica observada por Townsend (1993 apud CODES, 2008), este afirma que esta seria incapaz de analisar e avaliar as condições específicas de grupos minoritários de cidadãos, como por exemplo, minorias étnicas, mulheres, idosos, crianças e pessoas com incapacidades.

Devido a isso, houve a necessidade de evolução da concepção de pobreza surgindo a de “privação relativa”, a qual se diferencia da formulação anterior por maior análise “de indicadores observáveis sociais e matérias, e suas ligações com renda (mas, também, pela) constatação de que a relação entre privações e renda é mutável ao longo do tempo entre as comunidades que ocupam diferentes territórios” (TOWNSEND, 1993, p. 33-34 apud CODES, 2008, p.15). Ou seja, o estado de pobreza varia entre distintas localidades e ao longo do tempo.

Rocha (1997 apud CODES, 2008) amplia essa definição expondo:

[...] Sob essa perspectiva, a pobreza é definida em função do contexto social em que se vive, a partir da consolidação do padrão de vida e da maneira como as diferentes necessidades são supridas em dada realidade econômica. A pobreza relativa é estabelecida, portanto, por comparação: o fenômeno é entendido como um estado de carência relativamente a outras situações sociais com que é confrontada. Ser pobre significa não ter os meios necessários para agir de modo satisfatório no conjunto social em que se vive.[...].

Além disso, completa Codes (2008, p. 16), “as pessoas pobres são aquelas que não podem obter, de todo ou suficientes recursos e condições de vida (alimentação, conforto e serviços) que lhes permitam desempenhar papéis, participar de relacionamentos e seguir o comportamento que lhes é esperado enquanto membros da sociedade”. Resumindo, por essa concepção, a pobreza, além de variar entre localidades, seriam considerados pobres, aqueles indivíduos que não teriam capacidade de suprir suas necessidades vitais e de se relacionar socialmente. Essa concepção sobre pobreza abre a premissa do desafio de se caminhar para uma sociedade mais justa e igualitária, tornando, indissociáveis, questões de pobreza e cidadania (CODES, 2008, p. 16).

A próxima formulação sobre a pobreza parte do economista indiano Sen (1988 apud Codes, 2008), que entende a pobreza por “privação das capacidades básicas”, o que além de incorporar aspectos das formulações anteriores, tenta ampliar a abordagem das necessidades básicas (CODES, 2008, p. 19). Para ele, a pobreza não seria advinda da escassez de bens e alimentos, mas, sim, da falta de capacidade em obtê-los. Codes (2008, p. 20), apresentando as idéias de Sen (1988), expõe que:

[...] em vez de definir pobreza como carência de suprimento das necessidades fundamentais, Sen a percebe como a falta de realização de certos funcionamentos de base e da aquisição das capacidades correspondentes: uma pessoa é pobre se carece da oportunidade de atingir alguns níveis minimamente aceitáveis destes funcionamentos[...].

Os autores Salles e Tuirrán (2002, p. 67 apud CODES, 2008, p. 20) completam:

[...] Sob esse prisma, para que uma pessoa saia da pobreza e passe a levar uma vida digna e integral, ela deve desenvolver capacidades por meio de ações individuais e coletivas, que conduzam à melhoria de suas condições de vida e mesmo à superação dos movimentos circulares, reiterativos e desvantajosos que engendram as situações de carências e privações[...].

Por fim, a evolução do pensamento científico sobre a pobreza culmina com a idéia atual sobre essa temática que é a perspectiva da “multidimensionalidade”. Essa formulação observa a pobreza como um fenômeno social mais complexo, “referente não apenas a privações em termos de necessidades materiais de bem-estar, mas também à negação de oportunidades de se levar uma vida dentro de padrões aceitáveis socialmente” (CODES, 2008, p. 24).

Essa formulação avança ao apresentar, também, manifestações subjetivas, pois nesse conceito exposto por Codes, a pobreza provocaria nas pessoas um sentimento de impotência diante de

seu destino, além da falta de participação na vida política, insegurança e vulnerabilidade, ou seja, de forma resumida, aquela famosa máxima de “Deus quis assim” (CODES, 2008, p. 24). Além disso, a “multidimensionalidade” da pobreza abrange aspectos materiais, individuais e relações sociais.

No entanto, Mestrum (2002 apud CODES, 2002) expõe que essa formulação, ainda, apresenta algumas dificuldades, exemplificadas como a dificuldade de avaliar quantitativamente as diferentes dimensões da pobreza, já que ela não pode ser simplificada a um indicador, e de se confundir as diferentes dimensões da pobreza com a própria, relegando a renda ao último plano.

Na figura abaixo, observa-se a evolução do pensamento científico sobre a pobreza, notando-se o caráter de adição que uma nova proposta tem em relação à anterior.

Legenda:

CP: Consumo Pessoal

SP: Serviços Públicos

BN: Bens e Recursos

Seg.: Segurança

Dig.: Dignidade

Aut.: Autonomia

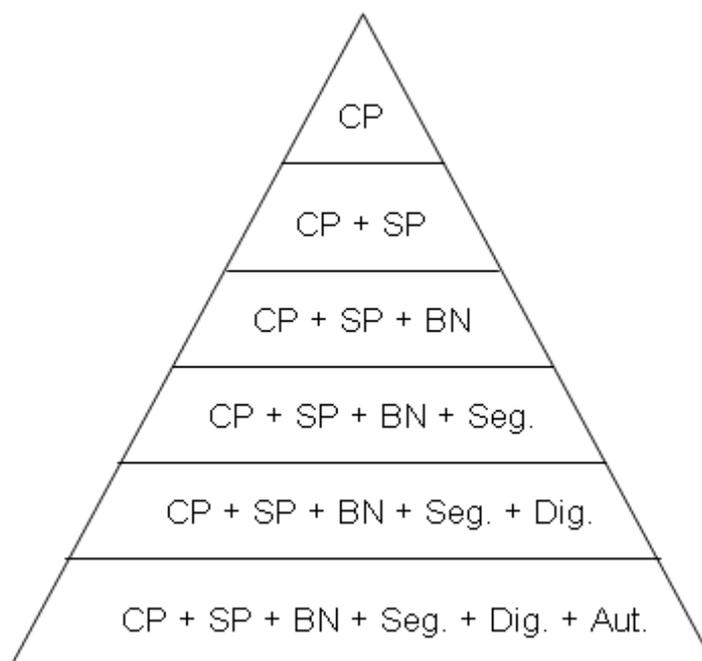


Figura 1: Evolução do pensamento científico sobre a pobreza

Fonte: CODES, 2008, p. 27.

3.2 POBREZA E DESIGUALDADE NO BRASIL

Após a apresentação sucinta da evolução do pensamento científico sobre a pobreza, fica a cargo deste sub-capítulo abordar a constituição da pobreza e da desigualdade no Brasil. Para isso, utilizou-se índices elaborados por estudiosos sobre o assunto e que serviram como tentativa de mensuração da situação de pobreza e desigualdade no Brasil.

Apesar da pobreza no Brasil datar de muito antes e de haver dados sobre períodos anteriores, neste trabalho serão observados alguns indicadores no espaço temporal do início da década de 1990 até o ano de 2004, ano de implementação do Programa Bolsa Família. Isso teve por objetivo analisar a evolução e o comportamento dos índices de pobreza e desigualdade até o Bolsa Família começar a mostrar seus primeiros resultados. Assim, foram utilizados como indicadores os índices de porcentagem de indivíduos que se encontravam abaixo da Linha de Indigência e de Pobreza, índice Gini, a razão da renda entre a camada mais rica em relação a mais pobre e a observação da apropriação da renda nacional por parte da parcela mais rica e mais pobre.

Os primeiros indicadores analisados foram a porcentagem de indivíduos abaixo da Linha de Indigência (ou Pobreza Extrema) e abaixo da Linha de Pobreza. Ambos os indicadores têm

como definição serem medidas de pobreza absoluta e, enquanto o primeiro se refere a um valor monetário necessário para se consumir uma determinada cesta de bens (alimentos) que possa repor a quantidade de calorias mínimas para a sobrevivência do indivíduo, a segunda vai além, sendo definida como o valor monetário que, junto ao valor da Linha de Indigência, permite aos indivíduos arcar com despesas como vestuário, transporte e moradia, educação, saúde, entre outras necessidades². Percebe-se, assim, que a definição desses dois indicadores nada mais é que conceitos já discutidos no sub-capítulo anterior: o de “subsistência” e o de “necessidades básicas”, respectivamente.

Esse tipo de indicadores teria a vantagem de facilitar uma comparação mundial³, no entanto, conforme já abordado, ele limita a alguns restritos fatores a definição de pobreza, abordando-a de forma absoluta, desconsiderando fatores relativos. Na Tabela 1 a seguir, apresenta-se os percentuais de Indigência e de Pobres e seus números absolutos, estimados para o Brasil no período de 1990/2004⁴.

Tabela 1: Percentual e N° Absoluto de Indivíduos Abaixo da Linha da Indigência e da Pobreza.

Ano	Percentual de Indigentes (em %)	N° de Indigentes (em milhões)	Percentual de Pobres (em %)	N° de Pobres (em milhões)
1990	18,6	25,7	40,0	55,5
1992	18,8	26,3	40,3	56,5
1993	19,0	27	41,1	61
1995	14,1	20,8	33,3	49,2
1996	14,6	21,8	33,0	49,3
1997	14,3	21,8	33,4	50,7
1998	13,6	20,9	32,4	49,7
1999	14,1	22,5	33,6	53,5
2001	14,2	23,3	33,3	54,9
2002	12,9	21,6	32,6	54,6
2003	14,1	24,2	34,0	58,3
2004	12,1	21,5	32,0	56,6

Fonte: Ipeadata, 2009. Elaboração própria.

Percebe-se que no início da década de 1990 o percentual de famílias abaixo da Linha de Indigência era de até 19%, reduzindo-se, em 1995, em 5p.p., e que sofreu pequenas variações

² Esses valores são definidos pela renda familiar *per capita*, sendo que abaixo de ¼ do salário mínimo encontra-se a Linha de Indigência, enquanto abaixo de ½ do salário mínimo a Linha de Pobreza.

³ Por exemplo, considerar a Linha de Indigência como um dólar por dia e a Linha de Pobreza dois dólares por dia, permitindo assim, fazer uma comparação relativa da pobreza entre os países. (LOPES, 2003)

⁴ Para os anos de 1991, 1994 e 2000 não foram encontrados os dados referentes.

inconstantes ao longo da década e até o início do século XXI. Além disso, observou-se que, de 1995 a 2004, o percentual médio de Indigentes situou-se em 13,8%, bem inferior aos dados apurados para o quinquênio daquela década.

O número absoluto de pessoas abaixo da Linha de Indigência apresentou-se elevado, porém reduziu-se ao longo do período considerado, apesar de ainda permanecer, até o ano de 2004, em números superiores aos 20 milhões, notando-se, também, uma certa inconstância nos valores, com uma média de indigentes de 22 milhões/ano.

Comportamento parecido foi percebido no percentual de famílias com renda *per capita* abaixo da Linha de Pobreza, cujo percentual superior aos 40% nos primeiros anos da década de 1990, reduziu-se a uma média de 33% nos anos subseqüentes. Em números absolutos, a quantidade de famílias que se encontram abaixo da Linha de Pobreza apresentou uma redução entre 1995 e 1998 em relação aos anos iniciais da década de 1990, aumentando no período seguinte para quantidades semelhantes aos anos de 1990 e 1992.

Além do método de mensuração da pobreza através dos dois conceitos apresentados (pobreza absoluta e relativa), a desigualdade, também, tem vários métodos de mensuração, dentre os quais pode-se citar o Índice de Gini e a razão entre a renda auferida por uma parcela rica, em relação a uma outra pobre. O índice de Gini é utilizado para a medição da distribuição de renda em que se atribui a um determinado país um valor de 0 a 1, no qual quando o valor fosse mais próximo a “zero”, mais igualitário seria a distribuição de renda nesse país, enquanto que mais próximo ao valor “um”, mais concentrada e desigual nele seria a distribuição de renda.

A Tabela 2 a seguir demonstra a evolução do Índice de Gini⁵ e a razão da renda de rico e pobre, entre o início da década de 1990 e 2004 no Brasil.

⁵ Para os anos de 1991, 1994 e 2000 não foram encontrados os dados referentes.

Tabela 2: Índice de Gini, Razão da Renda Apropriada entre os 10% mais Ricos e os 40% mais Pobres, entre os 20% mais Ricos e os 20% mais Pobres e entre os 10% mais Ricos e os 10% mais Pobres.

Ano	Índice de Gini	Razão entre a renda apropriada pelos 10% mais ricos e os 40% mais pobres.	Razão entre a renda apropriada pelos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres.	Razão entre a renda apropriada pelos 10% mais ricos e dos 10% mais pobres.
1990	0,614	-	-	-
1992	0,583	21,8	26,8	70,1
1993	0,604	24,5	28,8	75,4
1995	0,601	24,1	28	69,4
1996	0,602	24,6	29,8	77,1
1997	0,602	24,5	29,2	74,7
1998	0,6	24,1	28,2	69,7
1999	0,594	23,2	26,9	65,8
2001	0,596	23,5	27,9	71,6
2002	0,589	22,4	25,6	61,7
2003	0,583	21,7	25,3	62,4
2004	0,572	20,1	22,9	54,4

Fonte: PHAD, 2009. Elaboração própria.

Observou-se que o Índice de Gini durante boa parte da década de 1990 permanece, praticamente, sem variação, situando-se em 0,6. A partir de 1999, percebeu-se pequenas reduções do índice, que atingiu seu menor valor, 0,572, em 2004. No entanto, tal índice, ainda, foi considerado alto. Conforme o relatório do PNUD do mesmo ano, o Brasil ocupou a posição de 8ª país com maior grau de desigualdade.

A análise sobre o grau de desigualdade no Brasil, pela razão da renda apropriada entre ricos e pobre nos três exemplos apresentados demonstram inconstância da relação até o ano de 2001 quando se vê constantes reduções, com seus menores resultados em 2004. Apesar da redução dessa desigualdade, as razões apresentadas em 2004, ainda assim, foram valores significativamente altos: 20 vezes entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres, 23 vezes entre os 20% mais ricos e 20% mais pobres e 54 vezes entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres.

Nota-se que desde 2001, houve a ocorrência no Brasil de redução da desigualdade, apesar dela não ser numa velocidade satisfatória.

Por fim, observou-se dados relevantes sobre a desigualdade no percentual de apropriação da renda nacional por uma determinada parcela da população. Por esse indicador, demonstrado pela Tabela 3, tem-se a dimensão da desigualdade de renda no Brasil. Nessa tabela, viu-se que a maior parcela da população (50% dos mais pobres) se apropriou de um pouco mais que um décimo da renda gerada ao longo dos anos analisados, enquanto um décimo da população brasileira (10% dos mais ricos) se apropriou de percentuais próximos aos 50%.

Tabela 3: Indicadores da Apropriação de Renda pela percentagem mais Rica e mais Pobre no Brasil de 1990 a 2004.

Ano	Apropriação da renda dos 1% mais ricos (em %)	Apropriação da renda dos 10% mais ricos (em %)	Apropriação da renda dos 20% mais pobres (em %)	Apropriação da renda dos 50% mais pobres (em %)
1990	14,2	48,8	2,1	11,5
1992	13,2	45,8	2,4	13,1
1993	15,1	48,6	2,3	12,3
1995	13,8	47,9	2,3	12,4
1996	15,5	47,5	2,2	12,1
1997	13,8	47,7	2,2	12,1
1998	13,9	47,8	2,3	12,3
1999	13,2	47,3	2,4	12,7
2001	13,9	47,5	2,3	12,6
2002	13,4	47,0	2,5	13,0
2003	13,1	46,2	2,5	12,2
2004	13,0	45,3	2,8	13,9

Fonte: Ipeadata, 2009. Elaboração própria.

Destaca-se que 1% dos mais ricos participaram cerca de 13% da renda, e quando ampliado esse percentual para 10% dos mais ricos a sua apropriação da renda nacional chega a valores superiores aos 45%. Quando observada a apropriação da renda relativa pela parcela mais pobre, sua participação foi muito pequena, demonstrando, claramente, a desigual distribuição de renda no Brasil. A participação dos 20% mais pobres não chegou a 3%, no ano de 2004. Quando se considera 50% dos mais pobres, sua participação na renda ainda foi pequena com um percentual aproximado de 14%.

Apesar disso, pôde-se notar, a partir de 2001, uma pequena melhora nesses indicadores, com redução da participação dos mais ricos, contraposto a um ínfimo crescimento da apropriação dos mais pobres, cujos melhores indicadores foram em 2004.

Pelos indicadores apresentados pelas Tabelas 1, 2 e 3, notou-se que, apesar dos índices de pobreza e desigualdade se manterem inconstantes ao longo a década de 90, a partir de 2001, já foi possível observar melhorias desses índices. No entanto, apesar disso, eles ainda demonstram que o Brasil, ainda, é um país com um elevado grau de desigualdade social e pobreza.

Dado esse histórico de desigualdade e pobreza no Brasil, faz-se necessário a intervenção do Estado através das políticas sociais. No entanto, conforme já abordado, há distintas estratégias de políticas sociais que o Estado pode utilizar na tentativa de reduzir os índices de desigualdade e pobreza. Estas questões serão abordadas a seguir nesta Monografia.

3.3 POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA

Os Estados nacionais para combater os níveis de pobreza e desigualdade utilizam-se de políticas sociais de atuação distintas. Diante do alto grau de pobreza e desigualdade demonstrado pelos mais variados indicadores, adota-se no Brasil políticas sociais de combate a pobreza.

Nesse sub-capítulo serão discutidas as políticas sociais, tendo sido necessário subdividi-lo para abordar de forma satisfatória alguns aspectos do problema que pode gerar a adoção de uma determinada estratégia de política social, desconsiderando a realidade na qual ela está contextualizada. Discutir-se-á de início a conceituação das duas formas de estratégia de política social, no caso a política focalizada e universalizada. No momento seguinte, será feita uma discussão sobre a estratégia de política social adotada no Brasil, em períodos anteriores ao Programa Bolsa Família, com o objetivo de resgatar o histórico da política social adotada através dos programas que o precederam. Abordar-se-á, em seguida, o Programa Bolsa Família pelas mais diversas perspectivas, e, por fim, será discutida a questão da estratégia de política social brasileira.

3.3.1 Conceituação de Política Social – Focalização versus Universalização

As estratégias de política social, basicamente, se divergem pela amplitude da gama de beneficiários que abrangem. Elas se diferenciam entre políticas sociais de focalização e de universalização e apresentam características tanto positivas, quanto negativas que são levadas em consideração pelo gestor da política social na sua elaboração e aplicação numa determinada localidade e/ou situação.

A política social de universalização se caracteriza por ações garantidas institucionalmente pelo Estado, comumente associado ao Estado de Bem – Estar Social. Visam beneficiar toda a sociedade, não discriminando grupos específicos como prioridade de ação política, tomando todos os indivíduos como beneficiários. A política social universal visa garantir o acesso de todos aos serviços públicos considerados como direitos do cidadão, como, por exemplo, saúde e educação públicas de qualidade, saneamento básico, emprego, moradia, entre outros serviços.

Outra vantagem, por parte da política social universal é que, apesar de apresentar resultados no combate à pobreza a médio/longo prazo, ela seria mais consistente quanto à transformação social e às mudanças nos aspectos estruturais da sociedade. Isso resultaria em redução efetiva da pobreza e da desigualdade social, melhorando a distribuição de renda no país.

No entanto, como desvantagem, por não discriminar sua oferta por grupos específicos, além de garantir serviços institucionalizados que beneficiam toda a sociedade, a política social universal apresenta como maior problema à necessidade de elevados gastos públicos para sua implementação de forma satisfatória, gerando um problema quanto ao orçamento público, ocasionando escassez de recursos. Sendo assim, segundo Mariano (2007) , pela extensão do público-alvo, a universalização da política pública torna-se mais custosa para o Estado. Além disso, segundo Camargo (2003), programas sociais universais tenderiam a ter seus recursos menos apropriados pelas camadas de renda mais baixas, devido à falta de direcionamento.

A política social de focalização se caracteriza como política pública de ação direcionada para um determinado grupo social específico, que necessita de amparo por parte do Estado, em alguns casos, a parcela da população considerada pobre, ou algum grupo minoritário. A política focal apresenta a vantagem de se obter resultados quanto à diminuição da pobreza e desigualdade de forma mais rápida, beneficiando, se o programa for bem empregado e

distribuído, aqueles indivíduos mais vulneráveis. Além disso, por ter número de beneficiários mais restrito, a política social focal apresenta custos menores de implementação, recebendo recomendação dos principais órgãos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, por se moldar à política de ajuste fiscal defendido por essas organizações.

No entanto, a estratégia de política focal peca quando se pensa em seus resultados no longo prazo, pois esta, muitas vezes, apresenta a função de apaziguar a condição de pobreza e desigualdade, não demonstrando a capacidade de retirar de forma definitiva seus beneficiários da condição de pobreza. Além disso, a focalização, por beneficiar as camadas mais frágeis da sociedade, implica em perdas para a classe média, que, conforme Isabela Mariano aponta, tendo esta bastante influência no processo político e na máquina burocrática, acaba reagindo a essas perdas, o que implica na retirada de seu apoio às políticas sociais. Como as classes mais baixas beneficiadas por essas políticas teriam um menor poder de mobilização, os programas, aos poucos, perderiam credibilidade e seriam extintos (MARIANO, 2007).

A definição de qual estratégia de política social será adotada pelo Estado leva em consideração a necessidade quanto à aplicação da política social, ou seja, qual seria o objetivo e o que se deseja alcançar com ela. Nos últimos anos, o que se pode observar não só no Brasil, como, também, nos outros países latino-americanos, é o predomínio da estratégia de política de focalização, bastante apoiada por organizações mundiais como o FMI e o Banco Mundial, em detrimento da estratégia de universalização.

3.3.2 Estratégia de Política Social no Brasil nos Últimos Anos

O modelo de Welfare State, que segundo Medeiros (2001) nos países centrais teve um caráter eminentemente regulador das relações entre capitalista e a classe trabalhadora, no Brasil foi utilizado para legitimar a ordem social e política, e com o intuito de fornecer mão-de-obra para a indústria e suprimir a mobilização desta. Isso acabou por influenciar as políticas sociais na sua configuração, principalmente no Brasil.

O início da década de 1990 se caracterizou por estratégias de política social que privilegiaram ações assistencialistas fragmentadas e que favoreciam ao clientelismo. A estratégia de política social adotada nos últimos anos do período anterior ao Programa Bolsa Família, mais

notadamente nos dois últimos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, será analisada a seguir.

O governo de FHC se caracterizou por dar continuidade às práticas do governo Collor quanto ao processo de privatização das empresas estatais (que se intensificou), à abertura comercial e reestruturação econômica; à elaboração de metas de inflação que passam a definir a política de juros; e ao objetivo de se obter superávit primário, seguindo entre outros fatores, os moldes do ideário neoliberal. Em decorrência, acelera-se a precarização do trabalho; à perda de hegemonia do capital industrial pelo capital financeiro; à abertura comercial e financeira, com dependência da dinâmica macroeconômica ao comércio internacional; e pelas privatizações e reformas de caráter liberal. Essa nova estrutura econômica que teve início em 1990, foi denominada por Filgueiras de Modelo Liberal Periférico. Sendo assim, observa-se que a adequação da política econômica brasileira perpassa, também, pela estruturação das políticas sociais que entram em concordância com essa nova proposta (FILGUEIRAS, 2007).

Observou-se um predomínio da estratégia de política social de focalização, que já estava desenhada no primeiro governo FHC, mas que ganhou mais força a partir do seu segundo governo, até janeiro de 1999, quando foi deflagrada a crise cambial que impactou numa mudança na política econômica. Segundo Filgueiras (2007, p. 27):

[...] Este fato implicou a mudança da política econômica e um ajuste político – econômico do modelo, com implicações importantes para a sua dinâmica macroeconômica e o tratamento da questão social. Nesse segundo período, as políticas focalizadas, já desenhadas no primeiro governo Cardoso, passam a assumir uma dinâmica cada vez maior.[...]

Completando esta afirmação, pode-se citar Cohn (1999, p. 186), em que:

[...] De 1994 para cá, a tendência é exatamente a de se conformar no país um sistema de proteção social, entendendo-se por sistema de proteção social todo o conjunto de políticas incluídas (aí incluída a previdência social), com distintas lógicas na sua articulação com a dinâmica macroeconômica. De um lado, o subsistema de proteção social relativo aos beneficiários securitários – e, portanto, contributivos; de outro, o subsistema relativo aos benefícios sociais assistenciais – e, portanto, redistributivos, financiado com recursos do orçamento fiscal. Redefine-se, assim, na atualidade, a articulação entre políticas econômicas e políticas sociais.[...]

E continua:

[...] O primeiro subsistema, o que diz respeito aos direitos contributivos, vincula-se às diretrizes macroeconômicas enquanto instrumento para a criação de poupança interna para se alavancar a taxa de investimento da economia; e o segundo deles, de caráter não contributivo, fica a mercê da disponibilidade – sempre escassa – de recursos orçamentários da União. Neste ponto deve-se registrar que, no caso dos direitos não contributivos, o potencial redistributivo das políticas a eles vinculadas, na sua essência, é maior se e sempre quando se trataram de políticas universais e financiadas com recursos orçamentários provenientes da contribuição fiscal. No caso brasileiro, no entanto, não é isso que vem se verificando: essas políticas, exatamente por se contraporem mais diretamente aos ditames da lógica macroeconômica em vigor de diminuição do déficit público, acabam por ter recursos cortados, e em consequência sua população-alvo restringida aos segmentos mais pobres da sociedade. É a conhecida focalização das políticas sociais, que se traduz, como testemunha nossa longa experiência histórica, em políticas de cunho clientelista, de caráter imediatista, e, portanto, em políticas de governos e não em políticas de Estado.[...] (COHN, 1999, p. 186).

Ou seja, nesse período ocorre um estreitamento da estratégia de política social ao ideário neoliberal, através da focalização das políticas públicas, principalmente no segundo período do governo de FHC.

Pela perspectiva dos programas sociais, foram criados uma série destes nas áreas de educação, saúde e geração de renda, gerenciados pelos respectivos Ministérios. Com o objetivo de combater a pobreza, foi criado no início do governo FHC, o Programa Comunidade Solidária⁶ e que mais tarde, no segundo período de seu governo, passou a ser nomeado de Rede Social Brasileira de Proteção Social, que foi concebida, segundo Draibe (2003), “como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social”. Dessa forma, a Rede Social era constituída pelos seguintes programas⁷ (DRAIBE, 2003):

- Bolsa Escola do Ministério da Educação (MEC).
- Bolsa – Alimentação do Ministério da Saúde (MS).
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).
- Programa Agente Jovem (MPAS).
- Bolsa – Qualificação do Ministério do Transporte (MT).
- Benefício Mensal – Idoso (MPAS).
- Benefício Mensal – Portadores de Deficiência (MPAS).

⁶ Segundo Draibe (2003), tinha uma estratégia de coordenar as ações federais, com parceria com os estados e municípios, seguindo os princípios da descentralização.

⁷ Não será feito um detalhamento da função e execução desses programas nesse trabalho, já que essa sub-seção tem por objetivo fazer um levantamento bibliográfico da política social no período do governo de FHC e o programa social em foco é outro.

- Renda Mensal Vitalícia (MPAS).
- Bolsa – Renda (seguro-safra) (MPAS).
- Auxílio – gás do Ministério da Minas e Energia (MME).
- Aposentadorias Rurais (MPAS).
- Abono Salarial PIS/Pasep da Caixa Econômica Federal (CEF).
- Seguro – desemprego (MT).

Dessa forma, observa-se a ênfase na criação de programas de caráter focal, indicando a estratégia de política social adotada. No entanto, esses programas sociais de combate a pobreza, geram uma crítica pertinentes, apontada por Cohn (1999, p. 189):

[...] Isso vem redundando na definição das políticas sociais voltadas para o combate à pobreza, e não para a superação da pobreza, o que tem duas conseqüências imediatas: a distância cada vez maior entre as instâncias política e social, fazendo com que a questão social da pobreza se traduza em diagnósticos de natureza técnica equacionadas pelos limites da possibilidade econômico-financeira do Estado; e a segmentação no interior da própria área social em políticas não só focalizadas em termos de determinados grupos sociais a que são dirigidas, como focalizadas no interior dos próprios setores a que estão vinculadas.[...]

Com isso, o que se verá no Programa Bolsa Família, instituído no Governo Lula, é uma continuação dos programas anteriores, com a permanência sobre a forma de se encarar a resolução da pobreza através da adoção de estratégia de políticas sociais focalizadas.

3.3.3 Definição do Programa Bolsa Família

Antes de se comentar sobre a questão da estratégia de política social no Brasil e os resultados obtidos pelo Programa Bolsa Família, é necessário, com o objetivo de defini-lo, apresentar diversos aspectos que fazem parte deste programa. Primeiramente, assim como diversos programas de mesmo caráter implementados anteriormente, o Programa Bolsa Família foi influenciado pelo Programa de Renda Mínima do senador Eduardo Suplicy. Tal programa se caracterizava pela estipulação de uma renda mínima, que conferisse ao trabalhador condições mínimas de satisfação de suas necessidades. Para isso, aqueles que não obtivessem tal renda, através do seu trabalho, receberiam uma renda complementar ao seu salário. O Programa de Renda Mínima seguia a lógica do imposto negativo, defendido por Milton Friedman, e que Suplicy (1992) explica de forma sucinta:

Assim como as pessoas que ganham além de um determinado limite transferem parte de seus rendimentos ao Erário, na forma do Imposto de renda, aquelas que percebem rendimentos inferiores a um mínimo de subsistência receberão uma complementação, por meio do mesmo sistema.

O Programa de Renda Mínima traria a vantagem do governo não interferir na livre escolha do consumidor, tornando esse tipo de programa preferível aos dos defensores do ideário neoliberal.

O Programa Bolsa Família caracteriza-se como um PTCR⁸ que consiste em transferir, para as famílias beneficiadas, uma determinada quantia monetária, que varia conforme o grau de inserção na pobreza da família e o número de componentes desta, enquanto que, se espera por parte da família, o cumprimento de uma série de condicionalidades, relacionadas à saúde e educação. Tal programa é amplamente utilizado em muitos países latino-americanos, como, por exemplo, o México, com o *Oportunidade*, e o Chile, com o *Chile Solidário* (SOARES, 2007).

No caso brasileiro, o PBF⁹ foi instituído em outubro de 2003, no governo Lula, e agrega em si, outros programas sociais citados anteriormente, criados no governo FHC, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Peti, sendo que estes programas, também, seriam Programa de Transferência Condicionada de Renda¹⁰ (SOARES, 2007).

O Bolsa Família caracteriza-se, também, como um programa social focalizado e, conforme já explicado, centra a atuação da intervenção pública num determinado grupo de pessoas, discriminando-as das demais. Para receber tal atenção especial do Estado, as famílias devem se enquadrar em determinadas condições, que as caracterizariam como um grupo particular, no qual a política pública atuaria. Diferencia-se das políticas sociais universalistas, que incluem, por exemplo, a oferta de serviços públicos como educação e saúde. As políticas universalistas não discriminam nenhum setor ou grupo específico da sociedade e buscam garantir a cidadania e o bem-estar social.

⁸ Programa de Transferência Condicionada de Renda.

⁹ Programa Bolsa Família

¹⁰ O Vale – Gás foi incorporado posteriormente e era uma transferência de renda sem condicionalidade. (SOARES, 2007).

Sendo assim, o Bolsa Família tem como objetivo através da transferência direta de renda, ou seja, sem qualquer tipo de intermediário, promover o alívio à curto prazo da situação de pobreza em que se encontram as famílias beneficiadas e reforçar os direitos sociais básicos como Saúde e Educação através das condicionalidades, impactando positivamente no desenvolvimento das famílias beneficiadas, gerando condições para que elas tenham a capacidade de superar sua situação de vulnerabilidade e pobreza em que se encontram.

O PBF tem como critério para diferenciar o grau de pobreza entre as famílias os rendimentos totais¹¹ auferidos pelas famílias, dividido pelo número de componentes que a constitui, ou seja, o fator de diferenciação entre as famílias é através da renda *per capita* obtida por elas. Sendo assim, segundo o site da MDS¹², podem ser incluídas no programa famílias que recebam, mensalmente, até R\$ 137,00 *per capita*. Aquelas famílias que recebem até R\$ 69,00 *per capita*, são incluídas na faixa de extrema pobreza e as que recebem de R\$ 69,01 até R\$ 137,00, são consideradas pobres.

Dessa forma, segundo o site do MDS, famílias consideradas extremamente pobres recebem um benefício básico no valor de R\$ 62,00. Para aquelas famílias que apresentam criança até 15 e em idade escolar, há um acréscimo de mais R\$ 20,00 para cada criança, até no máximo três, totalizando R\$ 60,00. Além disso, há um acréscimo de R\$ 30,00 para cada adolescente na faixa dos 16 a 17 anos, freqüentando a escola, até no máximo dois, totalizando R\$ 60,00. Assim, a depender do grau de pobreza no qual a família está inserida e da constituição desta, ela pode receber uma transferência de no mínimo R\$ 20,00 até um máximo de R\$ 182,00. Para explicitar melhor essa variação do benefício, tem-se abaixo dois quadros (1 e 2) simulando as várias possibilidades de constituição da família e recebimento do benefício.

¹¹ Salários, aposentadorias, entre outras formas de rendimento.

¹² Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 62,00
1	0	Básico + 1 Variável	R\$ 82,00
2	0	Básico + 2 Variáveis	R\$ 102,00
3	0	Básico + 3 Variáveis	R\$ 122,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 92,00
1	1	Básico + 1 Variável + 1 BVJ	R\$ 112,00
2	1	Básico + 2 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 132,00
3	1	Básico + 3 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 152,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 122,00
1	2	Básico + 1 Variável + 2 BVJ	R\$ 142,00
2	2	Básico + 2 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 162,00
3	2	Básico + 3 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 182,00

Quadro 1: Famílias com renda mensal de até R\$ 69,00 por pessoa

Fonte: BRASIL, 2009

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 Variável	R\$ 20,00
2	0	2 Variáveis	R\$ 40,00
3	0	3 Variáveis	R\$ 60,00
0	1	1 BVJ	R\$ 30,00
1	1	1 Variável + 1 BVJ	R\$ 50,00
2	1	2 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 70,00
3	1	3 Variáveis + 1 BVJ	R\$ 90,00
0	2	2 BVJ	R\$ 60,00
1	2	1 Variável + 2 BVJ	R\$ 80,00
2	2	2 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 100,00
3	2	3 Variáveis + 2 BVJ	R\$ 120,00

Quadro 2: Famílias com renda mensal de R\$ 69,01 a R\$ 137,00 por pessoa

Fonte: BRASIL, 2009

O processo de cadastramento das famílias a serem beneficiadas se dá através da inscrição pelo CadÚnico, que é um instrumento de coleta de dados dos beneficiários utilizado para a identificação, por parte dos agente competentes, das famílias que estão aptas a receber o benefício. Para ser inscrita no CadÚnico, a família deve receber até meio salário mínimo *per capita*. Dessa forma, são coletadas informações das famílias cadastradas como: característica do domicílio; composição familiar; qualificação escolar e profissional dos membros da família, além dos rendimentos e das despesas. Se a família se enquadrar nas faixas de pobreza descritas acima, ela poderá ser incluída no Programa Bolsa Família e recebe a transferência sem intermediários, através de um cartão de crédito específico utilizado para retirada do benefício direto no banco responsável, no caso, a Caixa Econômica.

No entanto, para a manutenção do recebimento dos benefícios, as famílias contempladas pelo programa devem atender a uma série de condicionalidades, sendo elas no âmbito da educação e da saúde. As condicionalidades em relação à saúde, segundo o site do MDS, são para as famílias com crianças até 7 anos: deve-se levar a criança para a vacinação e manter atualizado o calendário de vacinação e levar a criança para pesar, medir e será examinada regularmente. Ainda pela saúde, mulheres gestantes e mães que amamentam devem participar do pré-natal, fazer o acompanhamento no pós-parto e participar de atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável.

Já no âmbito da educação, as famílias devem garantir que suas crianças de 6 até 17 estejam matriculadas em alguma unidade de ensino e garantir uma frequência escolar mínima de 85% para crianças entre 6 e 15 anos e, para os adolescentes de 16 a 17 anos, deve-se garantir uma frequência escolar mínima de até 75%. Conforme já dito, as condicionalidades têm por função reforçar o exercício de direito básicos e contribuir para que as famílias possam romper o ciclo de pobreza para as futuras gerações.

3.3.4 A Questão da Estratégia de Política Social Brasileira

Conforme foi visto ao longo desse trabalho, além de historicamente o Brasil não ter desenvolvido um modelo de Welfare State nos moldes dos países centrais, em que se privilegiou a distribuição de forças entre trabalhadores e capitalistas e a redistribuição da renda, aqui, o Welfare State tinha a função de conter a mobilização das forças trabalhistas.

Nos últimos anos observou-se, por parte do governo brasileiro, um certo direcionamento das políticas sociais para um caráter focal, principalmente relacionado à elaboração da estratégia de política social no país.

Esse enfoque culmina no mais importante programa social criado pelo governo brasileiro e que, pelo menos, vem apresentando resultados relevantes quanto à redução da pobreza e da desigualdade, além de receber apoio de órgão internacionais como o FMI e o Banco Mundial. Como já foi explicitado, o Programa Bolsa Família é um programa de política social focalizada, dando continuidade quanto à estratégia adotada no governo anterior. No entanto, apesar do seu desempenho quanto ao combate à pobreza e desigualdade, o Bolsa Família não é livre de receber críticas e de, sobre ele, se fazer uma análise mais criteriosa.

Os questionamentos ao qual esse trabalho se propôs responder, remetem-se à capacidade que teria o Bolsa Família, representando um determinado modelo de política social, de retirar de forma definitiva a condição de pobreza em que as famílias beneficiadas se encontram, principalmente, se for considerado uma observação a longo prazo. Além disso, diante dos resultados apresentados pelo programa, seria possível dele se mostrar efetivo quanto ao combate a pobreza e desigualdade, considerando a realidade estrutural do país?

Um dos fatores que pode colocar em dúvida a capacidade do programa em reduzir a pobreza é o seu critério de inclusão, ao considerar, apenas, o fator renda como tal. A concepção de “subsistência”, apresentada anteriormente, é a base dessa articulação, e como já visto, ela desconsidera outros fatores importantes como indicadores da condição de pobreza. Conforme visto por Senna (2007, p. 88), entre outros autores, é que:

[...] um primeiro aspecto a considerar é o uso da renda monetária como critério único de seleção das famílias, o que é largamente criticado na literatura especializada. Com efeito, somente a renda não é suficiente para qualificar a pobreza, fenômeno multifacetado que engloba outras dimensões de vulnerabilidade social, tais como: saúde, esperança de vida, educação, saneamento e acesso a bens e serviços públicos, que vão além da privação de bens materiais.[...]

Ademais, outra questão importante relacionada a isso é, para esses autores, “a definição arbitrária de um valor *per capita* muito baixo tende a impossibilitar a inclusão de famílias que, apesar de situadas em uma faixa de renda um pouco acima do valor definido, encontram-se também em situação de pobreza”.(SENNA, 2007, p. 88). Ou seja, famílias que apresentem

um rendimento familiar fora dos parâmetros estipulados pelo programa não pode ser incluídas, levando-se a crer que elas não seriam pobres, enquanto que, tanto uma família beneficiada, quanto a que não recebe, se encontrariam numa mesma condição de pobreza, em relação a saúde, a educação e outros serviços que não atendem à qualidade básica necessária.

Outra questão relevante é em relação à qualidade da prestação dos serviços relacionada as condicionalidades de educação e saúde. Conforme aponta Silva (2007, p. 1435):

Não ocorrência de melhoria significativa na qualidade do ensino e do atendimento à saúde, apesar de se registrar um avanço quantitativo da busca desses serviços por parte das famílias beneficiárias do Bolsa Família, até porque são esses aspectos considerados condicionalidades para permanência das famílias no Programa.

E, completando por Senna, “os municípios brasileiros ainda têm apresentado muitas fragilidades na oferta de serviços de educação e saúde, comprometendo o processo de implementação das condicionalidades do PBF” (SENNA, 2007). Além de que, segundo Senna, as penalidades do não cumprimento das condicionalidades recaem, apenas, sobre as famílias, enquanto não há nenhum tipo de penalização sobre os municípios.

Sendo assim, diante de algumas dessas fragilidades fica a questão a ser abordada sobre a efetividade dos resultados apresentados pelo Bolsa Família quanto à retirada da pobreza das famílias beneficiadas, principalmente considerando o longo prazo. A hipótese sobre esse problema remete ao caráter do próprio programa e à forma como o modelo de política social nos últimos governos se articula com o modelo econômico hegemônico, apoiado por órgãos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, o que será abordado no capítulo a seguir.

4 BOLSA FAMÍLIA E SEUS RESULTADOS

A questão levantada no capítulo anterior, sobre a efetividade dos resultados apresentados pelo Programa Bolsa Família quanto ao combate à pobreza, será discutida nesse momento, e para tanto, primeiramente, serão apresentados alguns resultados que a literatura aponta como relevantes, com o objetivo de demonstrar certos efeitos positivos conseguidos desde a implementação do programa.

Num segundo momento, será discutida a hipótese proposta nesse trabalho. A resposta perpassa o caráter do próprio modelo de estratégia social adotado no Brasil. E para corroborar a hipótese a ser discutida serão utilizadas as opiniões de diversos autores que observaram essa temática de uma forma mais crítica.

4.1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS RESULTADOS

O Programa Bolsa Família tem como objetivo o alívio imediato da condição de pobreza das famílias que dele se beneficiam. Sendo assim, além de apresentar resultados que afetem a condição de pobreza das famílias, com o acréscimo na sua renda, ele acaba influenciando e impactando em outras áreas da sociedade. Por isso, nesse sub-capítulo serão apresentados uma série de dados e informações elaborados pelos mais diversos autores, em que se discutiu o alcance dos benefícios propiciados pelo Bolsa Família, tanto na esfera macroeconômica, quanto na esfera das famílias.

Primeiramente, por uma perspectiva macro, o Programa Bolsa Família tem obtido resultados significativos na redução da desigualdade. Segundo Soares (2007), conforme os dados que datam do ano de 2004, o PBF e outras políticas de transferência de renda na América Latina apresentaram resultados positivos muito significativos no que tange à atenuação das condições de pobreza de seus beneficiários, da diminuição de desigualdade de renda e na melhoria de sua distribuição.

Segundo Soares (2007), os resultados apontaram para uma ótima focalização, com os 40% mais pobres recebendo 80% do total do benefício do programa. Mostraram, também, que o Bolsa Família, representando a renda obtida através dos Programas de Transferência

Condicional de Renda, foi responsável por 21% da redução em 2,8 pontos do Índice de Gini entre os anos de 1995 e 2004¹³. Este resultado levou em consideração que a renda oriunda das PTCRs representaria menos de 1% da renda total do país, evidenciando o caráter de baixo custo característico desse modelo de programa.

No entanto, os benefícios mais significativos, segundo os estudos, foram no âmbito das famílias, sendo que, segundo os dados atualizados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Programa Bolsa Família beneficia um pouco mais de 11 milhões de famílias pobres e extremamente pobres por todo o Brasil. Essa renda auferida teria uma série de destinações por parte das famílias beneficiadas e, segundo uma pesquisa elaborada pelo IBASE¹⁴, seria encabeçada pela alimentação, seguida por material escolar e vestuário (IBASE, 2008).

Segundo o estudo, na pergunta referente ao uso dos recursos¹⁵, a opção alimentação foi escolhida em 87% dos entrevistados (isoladamente, no Nordeste, esse percentual foi de 91%), enquanto que as opções por material escolar e vestuário representaram 46% e 37%, respectivamente. Em seguida, apareceu a opção remédios assinalada por 22% dos entrevistados. Além disso, em suma, os gastos com alimentação representaram 56% da renda familiar total e que, “quanto mais pobre a família maior a proporção da renda gasta com alimentação” (IBASE, 2008).

Ainda referente à questão da alimentação, o estudo do IBASE apontou que após o recebimento do Bolsa Família, esse acréscimo na renda possibilitou que as famílias tanto aumentassem sua cesta de bens em quantidade, quanto em variedade dos produtos que a constituem. Pelas famílias entrevistadas, 74% delas afirmaram que houve aumento na quantidade de alimentos que consumiam, enquanto 70% das famílias, também, apontaram para o aumento da variedade de bens consumidos.

Um outro trabalho, elaborado por Camile Mesquita, apontou para a importância do aumento da renda familiar proporcionada pelo recebimento do benefício (MESQUITA, 2007).

¹³ Pelo mesmo estudo, a principal renda impactante quanto à redução do Índice de Gini foi a oriunda do trabalho, que representou 85% da redução, enquanto a de Outras Renda representaram 16% e a de Seguridade representou numa diminuição de -22%, totalizando 100%. (SOARES, 2007).

¹⁴ Pesquisa feita através de questionários de perguntas fechadas, sendo aplicados 5 mil questionários, em 229 municípios das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. As entrevistas foram feitas entre setembro e outubro de 2007.

¹⁵ A pergunta era de múltipla escolha com opção de até três respostas.

Segundo ela, o aumento proporcionado foi, numa média, de 40,5% no Brasil, valendo o destaque para as regiões Norte e Nordeste, em que essa elevação representou uma média de 47,7% e 53,7%, respectivamente, conforme se observa abaixo.

Tabela 4: Porcentagem do aumento da renda proporcionado pelo recebimento do benefício, por região.

Região	Média do aumento de renda proporcionado pelo PBF (em %)
Centro-Oeste	25,0
Nordeste	53,7
Norte	47,7
Sudeste	25,9
Sul	24,7
Brasil	40,5

Fonte: MESQUITA, 2007

Quando separado por faixa de pobreza, percebe-se um forte aumento na renda de famílias em pobreza extrema, com o percentual para o Brasil, de 61,2%, enquanto que para as regiões Norte e Nordeste esse percentual seria mais significativo, 69,4%, para o primeiro, e 70,7% para o segundo. Isso denota uma significativa importância do recebimento do benefício na renda das famílias na faixa de pobreza extrema. Para a faixa considerada de pobres, as regiões Norte e Nordeste apresentam percentuais maiores do que o do Brasil, com 9%, 8,9% e 8,8%, respectivamente, no entanto observa-se uma variação muito pequena entre as outras regiões.

Tabela 5: Porcentagem do aumento de renda proporcionado pelo rendimento do benefício, por região, segundo faixas de pobreza.

Região	Aumento da renda para as famílias na faixa de pobreza. (em %)	Aumento da renda para as famílias na faixa de extrema pobreza. (em %)
Centro-Oeste	8,9	48,0
Nordeste	8,9	70,7
Norte	9,1	69,4
Sudeste	8,4	49,3
Sul	8,6	47,1
Brasil	8,9	61,2

Fonte: MESQUITA, 2007

Sendo assim, o importante é ressaltar a relevância que a renda obtida através do Bolsa Família tem para as famílias beneficiadas, que, como visto, direciona a para o consumo, notadamente, de alimentos.

Já para Marcelo Medeiros, o Bolsa Família teria outras aplicações, além dessas, servindo como uma espécie de microcrédito, porém sem a necessidade do pagamento, e dessa forma permitindo ao indivíduo romper certo entraves à entrada em determinados segmentos do mercado de trabalho. Exemplificando, um beneficiário que trabalhe por conta própria, como vendedor de cachorro-quente, pode utilizar esse acréscimo na renda oriundo das transferências, como capital de giro para compor estoque e dinamizar seu negócio (MEDEIROS, 2007).

Ademais, apesar dos críticos considerarem a renda do Bolsa Família como um desestímulo ao trabalho, Medeiros (2007), além de discordar dessa posição, argumenta que o programa poderia beneficiar as famílias retirando as crianças e as mulheres de trabalhos considerados indignos, como afirma:

Eventuais efeitos negativos sobre a oferta de trabalho para grupos específicos de trabalhadores não devem ter uma leitura necessariamente negativa. Famílias extremamente pobres tendem a intensificar a participação de mulheres, crianças e jovens no mercado de trabalho, geralmente em ocupações precárias e mal-

remuneradas. Nesses casos, alguma redução da participação desses indivíduos no mercado laboral, devido ao recebimento do Bolsa Família, pode ser vista de maneira positiva. (MEDEIROS, 2007, p. 19).

Esses foram alguns dos argumentos levantados pelos mais diversos autores sobre os aspectos positivos do Programa Bolsa Família, corroborando a sua existência e, conseqüentemente, o modelo de estratégia de política social adotado. Na próxima sub-seção, serão apresentados autores que abordam essa temática de forma mais crítica, e que, permitiram nesse trabalho a elaboração da hipótese da ocorrência de problemas na adoção e enfoque deste tipo de política social dada à realidade estrutural do Brasil.

4.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO ESTRATÉGIA DE POLÍTICA SOCIAL

A hipótese levantada nesse trabalho, como resposta ao problema apresentado, foi que o Programa Bolsa Família representa um modelo de política social focalizada, cujos resultados demonstrados seriam momentâneos, não fomentando uma real possibilidade de retirar seus beneficiários da condição de pobreza. Como exemplo disso, ao término do programa e eliminação do benefício por ele proporcionado, as famílias beneficiadas não teriam capacidade de permanecer na nova condição, voltando à situação de pobreza e necessidade de outrora.

Além disso, programas como o Bolsa Família não teriam a capacidade de alterar as condições estruturais em que seus beneficiários se encontram, como saúde, educação, saneamento básico, entre outros. Outro fator, a ser considerado, é o conceito minimizador sobre a pobreza, embutido no Bolsa Família, no qual, apenas, o critério renda *per capita*, define quais famílias podem ser consideradas pobres ou não, excluindo um enorme contingente de outras famílias por auferirem renda um pouco acima do teto estipulado, no entanto permanecendo na mesma estrutura social precária das famílias que recebem.

Ademais, o governo brasileiro, nos últimos anos, tem se caracterizado, em termos de modelo de política social, na priorização de políticas de focalização, em detrimento de políticas universais, procurando seguir a lógica do pensamento hegemônico, em que se preza o paradigma neoliberal, com a manutenção de elevados superávits primários, destinados ao

pagamento da dívida pública, enquanto setores importantes da sociedade brasileira vão se precarizando.

Face essa hipótese tornou-se necessário apresentar comentários dos mais diversos autores, além de dados para corroborar tal afirmação. Primeiramente, um dos aspectos que se critica seria o processo de inclusão das famílias no programa, considerando, apenas, a renda como fator de inclusão, conforme expõe Senna (2007):

[...] um primeiro aspecto a considerar é o uso da renda monetária como critério único de seleção das famílias, o que é largamente criticado na literatura especializada. Com efeito, somente a renda não é suficiente para qualificar a pobreza, fenômeno multifacetado que engloba outras dimensões de vulnerabilidade social, tais como: saúde, esperança de vida, educação, saneamento e acesso a bens e serviços públicos, que vão além da privação de bens materiais. [...]

Completando esse argumento, Filgueiras e Gonçalves (2007) comentam que a concepção hegemônica, em que as políticas sociais brasileira estariam embasadas, “desconsidera as razões e os mecanismos estruturais, mais profundos, que (re)produzem as desigualdades”.

Esse aspecto foi ampliado por Senna, ao expor a ocorrência de famílias, que devido ao fato de apresentarem uma renda *per capita* superior à da renda de inclusão, ainda assim, encontrariam-se em situação de pobreza compatíveis aos de famílias que recebem o benefício. Para a autora, “a definição arbitrária de um valor *per capita* muito baixo tende a impossibilitar a inclusão de famílias que, apesar de situadas em uma faixa de renda um pouco acima do valor definido, encontram-se também em situação de pobreza” (SENNA, 2007, p. 88). Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 167) reafirmam esse argumento com:

[...] o investimento em políticas sociais universais, que atingem o conjunto da população, tem se reduzido em termos relativos, afetando dramaticamente um enorme contingente que é pobre e tem todo o tipo de carências, mas não se beneficia dos programas focalizados, pois tem uma renda acima da linha de pobreza. Esse segmento enfrenta, cotidianamente, a deterioração e a insuficiência dos serviços públicos universais. [...]

Ainda dentro dessa perspectiva, os autores apontam para a manutenção em condições precárias dos elementos estruturais de serviços sociais básicos, que beneficiariam a toda a sociedade, como, por exemplo, educação, saúde e saneamento básico, como crítica Silva (2007, p. 1435):

[...] Não ocorrência de melhoria significativa na qualidade do ensino e do atendimento à saúde, apesar de se registrar um avanço quantitativo da busca desses serviços por parte das famílias beneficiárias do Bolsa Família, até porque são esses aspectos considerados condicionalidades para permanência das famílias no Programa. [...]

Essa crítica perpassa, também, pelo aspecto das condicionalidades, que no caso de cumpridas pelas famílias, causariam aumento da demanda pelos serviços a elas relacionados, que, não tendo um investimento adequado por parte dos municípios, causariam a intensificação de sua precarização.

A questão do modelo de política social adotado no Brasil perpassa, para vários autores, uma adequação deste à ideologia hegemônica neoliberal, capitaneada pelos órgãos internacionais que a apóiam, como o FMI e o Banco Mundial. Filgueiras explicita a adequação do modelo de política social focal, como o Bolsa Família, aos pressupostos impostos pelo FMI:

A política social focalizada de combate à pobreza nasce e se articula intimamente com as reformas liberais e tem por função compensar, de forma parcial e muito limitada, os estragos socioeconômicos promovidos pelo modelo liberal periférico e suas políticas econômicas – baixo crescimento, pobreza, elevadas taxas de desemprego, baixos rendimentos, enfim, um processo generalizado de precarização do trabalho. Trata-se de uma política social apoiada num conceito de pobreza restrito, que reduz o número real de pobres, suas necessidades e o montante de recursos públicos a serem gastos. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 156).

E continua:

Ela procurou se adequar ao permanente ajuste fiscal a que se submetem os países periféricos, por exigência do FMI e do capital financeiro (“os mercados”), para garantir o pagamento das dívidas públicas. Essa política social é a contraface dos superávits fiscais primários. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 156).

Além disso, esse tipo de política seria de caráter mercantil, onde a redução da pobreza se tornaria um “bom negócio”, transformando o cidadão num consumidor tutelar, cumprindo, também, a função de apaziguador dos conflitos sociais, adequando-se aos pressupostos de obtenção do superávit primário impostos pelo FMI (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Aponta-se, também, para a substituição das políticas sociais universais, por políticas focalizadas, caracterizadas, nesses últimos anos, pela redução gradativa da participação da Educação e da Saúde na execução do orçamento social da União, enquanto que a Assistência Social, do qual o Bolsa Família faz parte, tem apresentado sucessivas elevações em sua

participação. Isso pode ser ratificado pela Tabela 6, em que apresenta a execução do orçamento social da União no período de 2000 a 2006:

Tabela 6: Execução Orçamentária (social) da União - 2000-2006 (em %).

Função	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Saúde	45,2	46,8	45,6	44,3	43,5	42,3	38,6
Educação	23,7	23,0	23,7	23,2	19,2	18,8	18,7
Assistência Social	9,9	10,5	11,7	13,2	18,3	18,3	20,5
Trabalho	13,9	14,7	15,2	15,5	14,1	14,7	15,8
Organização Agrária	2,4	2,6	2,5	2,3	3,5	4,2	4,0
Cultura	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6
Desporto e Lazer	0,4	0,6	0,5	0,3	0,4	0,5	0,7
Habitação e Saneamento	3,9	1,2	0,4	0,3	0,8	0,8	1,2
Gastos Sociais Totais	100,0						

Fonte: FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007

Nota: Com exclusão da Previdência Social

Conforme na Tabela 6, “ao longo do período, saúde e educação perdem participação relativa no orçamento social” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 163). Além disso, em outras áreas importantes, também, observa-se uma redução relativa, enquanto que o componente Assistência Social obteve ganhos bastante significativos. Como Filgueiras analisou:

A partir de 2003 e 2004, a participação de habitação e saneamento e de organização agrária aumentou no total de gastos sociais, mas todas ainda representam uma proporção muito diminuta do total. Em contrapartida, a participação dos gastos com a Assistência Social, nos quais o Programa Bolsa Família tem participação importante, mais do que dobrou no período (de 9,9% para 20,5%). (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 163).

O que se observou de fato, foi à redução relativa nos gastos sociais dos componentes Educação e Saúde, de 2000 para 2005, de 23,7% e 45,2%, para 18,7% e 38,6%, respectivamente, enquanto que o componente Assistência Social aumentou de 9,9% para 20,5%, no mesmo período, chegando a ter uma participação maior do que a Educação.

Essa relação ao enfoque dos gastos sociais, pode-se observar no Quadro 3, que apresenta o Gasto Social Federal¹⁶ (GSF) brasileiro, no período de 1995 a 2005, nos dispêndios na área social.

Área de Atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Alimentação e Nutrição	1,7	1,0	1,5	1,9	2,0	2,0	1,9	1,7	1,8	1,5	1,7
Assistência Social	1,3	1,5	3,0	4,3	5,2	7,5	9,5	12,1	13,4	16,5	18,8
Benefícios a Servidores Públicos Federais	39,6	38,0	40,7	43,2	44,9	46,4	50,2	52,2	48,7	50,5	51,8
Cultura	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6
Desenvolvimento Agrário	2,4	2,2	3,7	3,6	2,9	2,8	2,9	2,4	2,1	2,9	3,9
Educação	15,2	13,3	12,8	13,9	14,1	16,3	15,9	15,3	14,4	15,9	17,4
Emprego	8,5	9,3	9,2	10,3	9,5	9,8	10,9	11,5	11,3	11,9	13,4
Habitação e Urbanismo	1,8	2,8	7,8	5,8	4,7	8,1	6,1	6,9	6,0	6,5	8,7
Previdência Social	79,7	87,4	89,5	101,3	104,5	108,5	116,4	123,1	132,8	145,1	158,4
Saneamento Básico	0,5	1,3	2,1	3,1	1,8	2,1	4,3	1,7	0,7	1,2	1,8
Saúde	28,7	25,2	29,0	27,7	30,5	31,8	33,0	33,9	32,2	35,4	35,9
Gastos Sociais Totais	179,8	182,4	199,7	215,4	220,5	235,7	251,6	261,2	263,8	287,9	312,4

Quadro 3: Gasto Social Federal e áreas de atuação, em valor constante (1995 - 2005) (em R\$ bilhões)

Fonte: CASTRO, 2008

Nota: Valores Deflacionados, mês a mês, para dezembro de 2005, pelo IPCA

Percebe-se que o GSF obteve significativo aumento no período de 11 anos, representando um crescimento acumulado de 73,7%. Observa-se, também, em algumas áreas de atuação, importantes aumentos no montante, apesar de terem sido em valores distintos. Vale destacar o crescimento, da Previdência Social e da Assistência Social com 98,7% e 1346%, respectivamente. Pela Assistência Social, nota-se o enfoque do governo brasileiro às políticas de crescimento do repasse aos programas sociais, enquanto que nas áreas de Educação e Saúde, o crescimento foi de 14,5% e 25,1%, cada.

Em termos relativos, os dados relativos às áreas dos gastos sociais em relação ao PIB, demonstram o que já se afirmou anteriormente, perdas percentuais em áreas importantes como Educação e Saúde, enquanto que se observou um aumento da participação da área de Assistência Social.

¹⁶ São dispêndios efetuados pelo governo federal tanto diretamente, quanto através de transferência para os outros níveis de governo (estadual e municipal) ou para instituições provadas, atuando em programas e ações de desenvolvimento nas áreas de atuação social (CASTRO, 2008).

Tabela 7: Gasto Social Federal e áreas de atuação, em relação ao PIB (1995 - 2005) (em %)

Área de Atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Alimentação e Nutrição	0,11	0,06	0,09	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09	0,07	0,08
Assistência Social	0,08	0,09	0,17	0,24	0,29	0,40	0,49	0,60	0,66	0,75	0,83
Benefícios a Servidores Públicos Federais	2,46	2,28	2,35	2,46	2,48	2,47	2,58	2,57	2,38	2,31	2,29
Cultura	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03
Desenvolvimento Agrário	0,16	0,14	0,21	0,20	0,16	0,15	0,15	0,12	0,11	0,14	0,17
Educação	0,95	0,80	0,74	0,79	0,78	0,87	0,83	0,76	0,71	0,73	0,77
Emprego	0,53	0,56	0,53	0,59	0,53	0,52	0,56	0,56	0,55	0,55	0,59
Habituação e Urbanismo	0,11	0,17	0,45	0,33	0,26	0,43	0,32	0,35	0,29	0,30	0,39
Previdência Social	4,98	5,25	5,15	5,76	5,75	5,77	6,00	6,08	6,52	6,65	7,00
Saneamento Básico	0,03	0,08	0,12	0,18	0,10	0,11	0,23	0,09	0,03	0,05	0,08
Saúde	1,79	1,53	1,67	1,58	1,69	1,70	1,71	1,68	1,58	1,62	1,59
Gastos Sociais Totais	11,23	10,99	11,50	12,26	12,17	12,55	13,00	12,92	12,94	13,19	13,82

Fonte: CASTRO, 2008

Nota: Valores Deflacionados, mês a mês, para dezembro de 2005, pelo IPCA

Os dados da Tabela 7 corroboram o que já foi afirmado, com o Gasto Social crescendo 2,59p.p. de 1995 para 2005, participando, assim, mais do total do PIB. O mesmo vale para a Previdência Social, notadamente, e para a área de Assistência Social, que passou a representar, em 2005, 0,83% do PIB nacional, crescendo, em comparação a 1995, 0,75p.p.. Contrapondo-se a isso, ocorreu no mesmo período, decréscimo das áreas de Educação e Saúde, que por sua vez passaram de 0,95% para 0,77% e de 1,79% para 1,59%, respectivamente.

No Gráfico 1, observou-se a participação dos gastos por áreas de atuação em relação ao GSF, confirmando o direcionamento das políticas sociais brasileiras à estratégia de focalização.

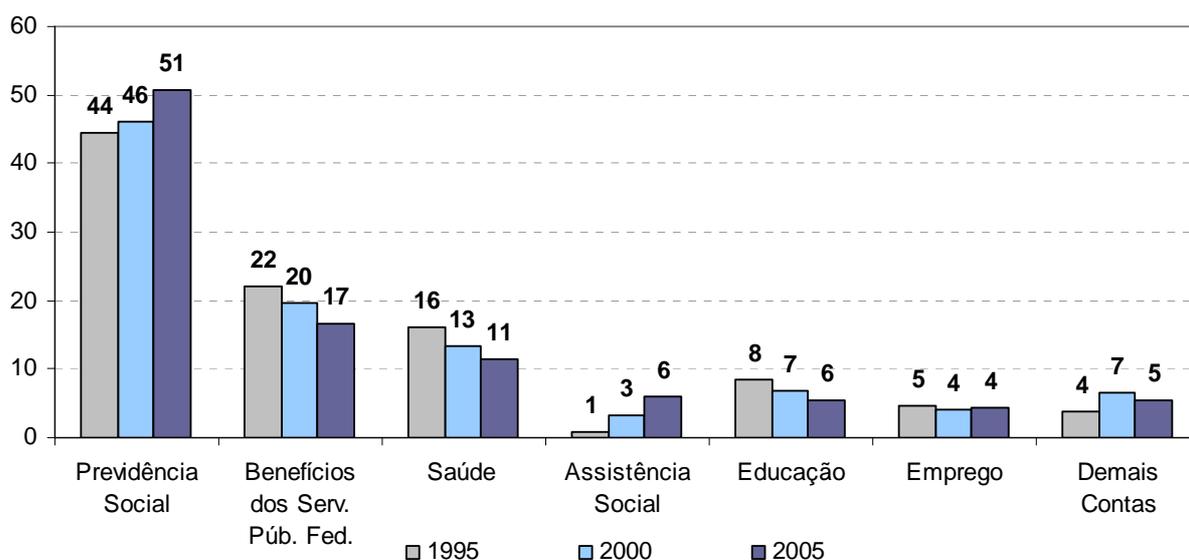


Gráfico 1: Participação dos gastos das áreas de atuação no GSF, em % (1995, 2000 e 2005)

Fonte: Disoc/Ipea apud CASTRO, 2008

Pelo gráfico, observa-se o que já foi demonstrado nas tabelas anteriores, o direcionamento para o modelo de política social focal, notada através da redução da participação no Gasto Social Federal nas áreas de Saúde e Educação, que apresentaram quedas, entre 1995 e 2005, de 5p.p., para a Saúde, e de 2p.p., para a Educação. Tais áreas seriam elementos estruturantes que beneficiariam toda a sociedade e que corresponderia a uma política social universal, permitindo reais condições da retirada dos indivíduos da condição de pobreza. No entanto, o que se percebeu foi o aumento de participação da área de Assistência Social, no qual o Programa Bolsa Família está incluído, de 1%, em 1995, para 6%, em 2005.

Outro aspecto que remete à dúvida sobre a real capacidade do Programa Bolsa Família e da estratégia de política social focal para reduzir as disparidades sociais, pode ser visto na pesquisa elaborada pelo IBASE. Nela observou-se alguns dados relevantes quanto aos efeitos da renda adicional proporcionada pelo PBF numa escala micro, no âmbito das famílias beneficiadas (IBASE, 2007).

Apesar dos pontos positivos apresentados neste trabalho, os resultados levantados pelo IBASE indicam que entre as famílias beneficiadas, ainda há um percentual significativo destas com algum grau de Insegurança Alimentar. Pela pesquisa, notou-se um percentual de

83,1% das famílias entrevistadas com algum grau de Insegurança Alimentar¹⁷. De acordo com o gráfico de classificação das famílias beneficiadas de acordo com o grau de Insegurança Alimentar (Gráfico 2), percebe-se que 21% das famílias, que segundo o Ibase (2007) representariam 2,3 milhões de famílias, estariam em IA Grave; 34%, ou 3,8 milhões de famílias, estariam em IA Moderada; outros 28%, ou 3,1 milhões de famílias, estariam em IA Leve; e, por fim, 17%, ou 1,9 milhões de famílias, estariam em SAN, ou seja, situação de Segurança Alimentar e Nutricional.

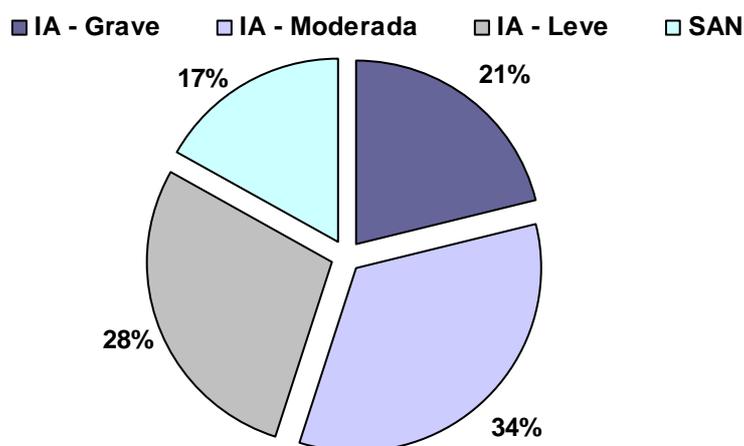


Gráfico 2: Classificação das famílias beneficiadas de acordo com o grau de Insegurança Alimentar

Fonte: IBASE, 2007

O estudo Ibase apontou aspectos positivos, como o aumento da quantidade de alimentos em 79,2% para o IA Grave, e de 77,6% para IA Moderada, e da variedade de alimentos 68,7% para o IA Grave e 72,9% para o IA Moderada. Apesar disso, o próprio estudo indicou que esses resultados não seriam suficientes, necessitando de outras políticas públicas para sanear o problema:

Mesmo com a percepção de aumento na quantidade e na variedade dos alimentos, a partir do recebimento do benefício do PBF, a situação de IA é alta. Do ponto de vista das políticas públicas, o programa é importante para melhorar as condições de vida das famílias, embora, por si só, não garanta índices satisfatórios de segurança alimentar, questão associada a um quadro de pobreza mais amplo. É necessário manter e aprofundar o programa, associando-o a outras políticas públicas capazes de atacar problemas como a falta de saneamento básico e de

¹⁷ Segundo uma nota da pesquisa, o grau de Insegurança Alimentar divide-se em três categorias: grave, quando há ocorrência de fome entre adultos e/ou crianças na família; moderada, quando há restrição na quantidade de alimentos na família; e leve, quando há receio ou medo de sofrer IA em futuro próximo, refletindo o componente psicológico da insegurança e problemas quanto a qualidade da alimentação (IBASE, 2007).

acesso ao mercado formal de trabalho – fatores que guardam correlação com a Insegurança Alimentar. (IBASE, 2007, p. 9)

Além disso, a mesma pesquisa demonstrou que “apenas 42,6% (das famílias) têm acesso à rede de esgoto” (IBASE, 2007, p. 13), e concluiu que:

Falta de acesso a bens públicos básicos, como esgoto, interferem diretamente nas taxas de IA. Saúde e acesso a bens públicos são facetas de uma situação de pobreza que apenas o fator renda não é capaz de superar. Nesse sentido, outras políticas sociais são necessárias. (IBASE, 2007, p. 13)

Pela pesquisa realizada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, CEDEPLAR, (A FALHA ... , 2007) apontou que apesar do cumprimento da condicionalidade de frequência escolar por parte das famílias garantido pelo Programa Bolsa Família, o mesmo não poderia ser dito em relação ao número de aprovação e qualidade de ensino das escolas. Segundo a pesquisa, apesar das estatísticas comprovarem que os alunos beneficiados evadem menos à escola do que os não-beneficiados, algo em torno de 1,8%, o impacto na falta de aprendizado seria maior nos alunos beneficiados do que nos não-beneficiados, num percentual de 3,4%. Segundo um dos participantes da pesquisa, professor Eduardo Rios, os programas de transferência de renda não seriam substitutos de boas políticas de educação.

Por fim, trabalho elaborado pelo Ipea (2007, p. 23-24), reconhece a estratégia de política social universal como a mais indicada para o enfrentamento das condições de pobreza no Brasil. Conforme o próprio estudo concluiu:

Em termos gerais, para o enfrentamento dos desafios sociais brasileiros reconhece-se que a universalização das políticas sociais é a mais indicada, uma vez que, num contexto de desigualdades extremas, a universalização possui a virtude de combinar os maiores impactos redistributivos do gasto com os menores efeitos estigmatizadores que advêm de práticas focalizadas de ação social. Além disso, a universalização é a estratégia mais condizente com os chamados direitos amplos e irrestritos de cidadania social, uma idéia que está muito além do discurso reducionista e conservador sobre a pobreza. (IPEA, 2007, p. 23-24)

5 COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS

Como comentários conclusivos sobre este trabalho monográfico, primeiramente, observou-se que a noção da necessidade de um Estado interventor, com a função de proteger os mais pobres, já existia com Sismondi desde o século XIX. Essa idéia passa a ganhar mais força a partir de 1930, com a crise instaurada na economia capitalista, antes dominada pelo pensamento liberal, sendo substituída, nos países centrais, pelo Estado do Bem-Estar Social, ou o Welfare State, e que se organizou de formas distintas pelos mais diversos países.

No Brasil, o Welfare State também apresentou características próprias, distanciando-se do caso dos países centrais. Para Medeiros (2001), enquanto que, nos países desenvolvidos, o Welfare State objetivou estimular a demanda e uma melhor relação de barganha entre os trabalhadores e os capitalistas, no Brasil, ele foi utilizado como forma de legitimar a ordem social e política e suprimir a mobilização dos trabalhadores, impactando nas políticas sociais adotadas no país, que tiveram o seu caráter redistributivo minado.

Percebeu-se, também, que com a crise do Welfare State nos países centrais, nos meados dos anos 70 do século passado, deu-se a substituição pelo modelo neoliberal, influenciando nos programas de políticas sociais, já que, para os defensores desse pensamento, eles seriam a principal explicação para a crise que se abateu, ocasionando em corte no orçamento social.

Já no Brasil, a partir de 1990, iniciou-se a imposição ao modelo neoliberal, ocasionando, na área social, em ações assistencialistas fragmentadas e direcionadas na estratégia de política social focal, mais observada a partir do segundo governo de FCH, e com a manutenção dessa estratégia no governo Lula, capitaneado pelo Programa Bolsa Família.

Enquanto isso, pela perspectiva da pobreza, observou-se à evolução do pensamento científico sobre esta, em que se apresentaram várias concepções, com maior destaque, para as de “subsistência” e de “necessidades básicas”, podendo ser chamadas, também, de pobreza absoluta e relativa, respectivamente. Essas duas concepções acabaram servindo de parâmetro para a mensuração de indicadores sobre a pobreza e, conseqüentemente, na elaboração de programas de política social.

Viu-se, também, alguns desses indicadores apontando para uma melhora nos índices de pobreza e desigualdade ao longo dos anos, apesar de, ainda, permanecerem em níveis considerados insuficientes. Dessa forma, para combater esses índices de pobreza, os Estados nacionais utilizam-se de políticas de enfrentamento da pobreza, que se dividem em políticas sociais de caráter focal ou universal, apresentando características próprias e aspectos positivos e negativos de cada. No Brasil, ocorreu um direcionamento dos programas sociais para o caráter focal.

Nessa monografia foi abordada a política social adotada no Brasil no governo FHC, observando-se que neste governo, mais precisamente, em seu segundo mandato, ocorreu a ênfase na estratégia de política focal, através da criação de diversos programas de transferência de renda, vendo-se, também, que esse modelo se articulava com alguns preceitos incorporados com a adoção de um modelo de governo imposto pelo FMI. O Programa Bolsa Família é uma continuação melhorada desses programas, criado a partir do governo Lula.

Tratou-se do Programa Bolsa Família e sua estruturação como principal programa social do governo Lula, além de outros aspectos como as suas condicionalidades., verificando-se a efetividade de seus resultados quanto a real possibilidade de retirar as famílias beneficiadas da condição de pobreza, principalmente quando considerado o longo prazo.

A hipótese trabalhada nessa monografia foi que como o Programa Bolsa Família se caracterizar como uma política social de caráter focal, os resultados apresentados pelo programa não demonstrariam, efetivamente, a retirada das famílias beneficiadas da condição de pobreza. Além disso, com o direcionamento do atual governo, seguindo uma tendência dos anteriores, a esse tipo de política, elementos estruturais no Brasil, como saúde e educação, que não seriam satisfatórios, estariam precarizando.

Obviamente, o Programa Bolsa Família apresenta importantes qualidades que não devem ser descartadas, conforme vistos nesse trabalho. Afinal, o programa conseguiu a curto prazo, ter uma participação importante na redução de desigualdade, notado pela redução do Índice de Gini; no aumento da renda da famílias beneficias, principalmente naquelas consideradas abaixo da Linha de Indigência; e na possibilidade do aumento de compra na quantidade e na variação dos alimentos por parte das famílias, além de outras atribuições.

Apesar disso, foi possível observar, pelos dados e comentários apresentados, que isso por si só não seria o bastante para retirar as famílias beneficiadas da pobreza e sua eliminação de forma definitiva. O Programa Bolsa Família, assim como o modelo de política social adotado, teria uma série de entraves que não permitiria a real solução da pobreza. Conforme foi visto, questões como: o critério de inclusão ao programa através da renda *per capita*, que tem um efeito minimizador da pobreza; o enfoque dos gastos federais na área de Assistência Social, em comparação às de Educação, Saúde e Saneamento Básico (elementos que beneficiariam a sociedade como um todo); o alto percentual de famílias beneficiadas que se encontram em algum grau de Insegurança Alimentar; além dos comentários expostos pelos autores, apontaram uma insuficiência do Programa Bolsa Família em resolver essa questão.

Concluindo, o Programa Bolsa Família, sozinho, seria insuficiente como política de enfrentamento da pobreza, sendo necessário, que o governo brasileiro atual, como os posteriores, faça uma compatibilidade entre o programa e investimentos a longo prazo em setores primordiais, como educação, saúde e saneamento básico, visando diminuir de forma concreta os índices de pobreza no Brasil. Devido a alguns resultados apresentados, o Programa Bolsa Família é importante no combate a pobreza, mas é preciso ressaltar que o Brasil deve elaborar modelo de política social próprio mais aderente com sua realidade e necessidade.

REFERENCIAIS

A FALHA do Bolsa Família. **Diário da Tarde**, Minas Gerais, 14 mar. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 15 maio 2009.

BRUE, Stanley L. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Thomson, 2006. p. 162 – 163.

CAMARGO, José Márcio. **Gastos sociais**: universalizar versus focalizar. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 2003. (Políticas sociais – acompanhamento e análise, n. 7).

CAMARGO, José Márcio. Política social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.2, 2004.

CASTRO, Jorge Abranhão de et al. **Gasto social e política** macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005. Brasília: IPEA, jan. 2008. (Texto para discussão, n. 1324).

CODES, Ana Luiza Machado de. **A trajetória do pensamento científico sobre a pobreza**: em direção a uma visão complexa. Brasília: IPEA, abr. 2008. (Texto para discussão, n. 1332).

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social**, São Paulo, USP, p. 183-197, out. 1999.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. **”Welfare State”, crise e gestão da crise**: um balanço da literatura internacional. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_06/rbcs06_04.htm>. Acesso em: 09 dez. 2008.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, USP, nov. 2003.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v.10, n. 1, p. 24-34, jun. 2007.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007. p. 141-174.

FIORI, José L. **Estado do bem-estar social**: padrões e crises. São Paulo: Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Avançados. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/textos/index.html>>. Acesso em: 09 dez. 2008.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v.10, n. 1, p. 65-74, jun. 2007.

GIDE, Charles; RIST, Charles. **História das doutrinas econômicas**: desde os fisiocratas até aos nossos dias. Rio de Janeiro: Alba, 1941.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. **Repercussões do programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**. Rio de Janeiro, jun. 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA A ECONOMIA. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**. Brasília, 2007. (Texto para discussão, n. 13).

LAVINAS, Lenas, et al. **Combinando compensatório e redistributivo**: o desafio das políticas sociais no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 2000. (Texto para discussão, n. 748).

LEAL, Suely M. R. **A outra face da crise do Estado de Bem-Estar Social**: neo-liberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. São Paulo: Unicamp. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1990. (Caderno de pesquisa, n. 13).

LOPES, Helger Marra; MACEDO, Paulo Brigido Rocha; MACHADO, Ana Flávia. **Indicador de pobreza**: aplicação de uma abordagem multidimensional ao caso brasileiro. Belo Horizonte: CEDESPLAR, 2003.

MACHADO, Kenys Menezes. A discussão acerca da focalização e o gasto social federal. **Conjuntura e Planejamento**, Salvador, n. 149, p. 22-28, out. 2006.

MACHADO, Kenys Menezes. Renda mínima no Brasil: de programas residuais a políticas públicas residuais. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 16, n. 4, p. 595-604, mar. 2007.

MARIANO, Isabela. **Políticas sociais no Brasil**: focalização versus universalização. Jun. 2007. Disponível em: <<http://pt.shvoong.com/social-sciences/1636162-focaliza%C3%A7%C3%A3o-universaliza%C3%A7%C3%A3o/>> Acesso em: 15 maio 2009.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos 1990. Brasília: IPEA, dez. 2001. (Texto para discussão, n. 852).

MEDEIROS, Marcelo. **A transposição de teorias sobre a institucionalização do Welfare State para o caso dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: IPEA, dez. 1999. (Texto para discussão, n. 695).

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil**: contribuições para o debate. Brasília: IPEA, jun. 2007. (Texto para discussão, n.1283).

MESQUITA, Camile Sahn. **O programa Bolsa Família**: uma análise de seu impacto e alcance social. 2007. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

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

SANT'ANA, Sarah M. A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 5-35, mar. 2007.

SENNA, Maria de Castro Maia, et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Rev. Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 86-94, jun. 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12 n. 6, p. 1429-1439, mar. 2007.

SOARES, Fábio Veras et al. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: IPEA, out. 2006. (Texto para discussão, n. 1228).

SOARES, Sergei et al. **Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: IPEA, jul. 2007. (Texto para discussão, n. 1293).

WIECZYNSKI, Marineide. **Considerações teóricas sobre o surgimento do Welfare State e suas implicações nas políticas sociais: uma versão preliminar**. Disponível em: <<http://www.portalsocial.ufsc.br/publicacao/consideracoes.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2008.

