Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro Biomédico
Instituto de Medicina Social

Flávia de Assis Souza

A experiência brasileira no combate à pobreza e as percepções dos beneficiários do Programa Bolsa Família

Rio de Janeiro
2012

Flávia de Assis Souza

A experiência brasileira no combate à pobreza e as percepções dos beneficiários do Programa Bolsa Família

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Políticas, Planejamento e Administração em Saúde.

Orientadora:Prof.ª Dra. Alba Maria Zaluar

Rio de Janeiro

2012

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CB-C

S719 Souza, Flávia de Assis.
A experiência brasileira no combate à pobreza e as percepções dos beneficiários do Programa Bolsa Família / Flávia de Assis Souza. – 2012.
140 f.

Orientadora: Alba Maria Zaluar.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social.

1. Pobreza – Teses. 2. Proteção social. 3. Distribuição de renda. I. Zaluar, Alba Maria. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social. III. Título.

CDU 339.12

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

_____ _____
Assinatura Data

Flávia de Assis Souza

A experiência brasileira no combate à pobreza e as percepções dos beneficiários do Programa Bolsa Família

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Políticas, Planejamento e Administração em Saúde.

Aprovada em xx de xxxxxx de 2012.

Banca Examinadora:_____

Prof.ª Dra. Alba Maria Zaluar (Orientadora)
Instituto de Medicina Social – UERJ

_____

Prof. Dr. Luiz Antonio Castro Santos
Instituto de Medicina Social – UERJ

_____

Prof.ª Dra. Maria Cláudia da Veiga Soares Carvalho
Departamento de Nutrição – UFRJ

_____

Prof.ª Dra. Maria Alice
UERJ

Rio de Janeiro

2012

Às mulheres guerreiras da comunidade do Badu, pelo carinho com o qual me receberam em suas casas e pelo exemplo de fé, coragem e preseverança.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço à minha querida mãe por ter me acompanhado em mais uma importante jornada da minha vida e por nunca ter desistido de mim, tampouco perdido as esperanças de que eu poderia chegar aonde sempre sonhei.

Agradeço também à minha grande Mestra Profª Drª Alba Zaluar por ter aceitado o desafio da orientação, sobretudo pela paciência demonstrada em vários momentos com a inexperiente pesquisadora.

Às minhas amigas de curso que desde o início demonstraram companheirismo e apoio umas as outras nas horas de dificuldade, meu muito obrigada!

Agradeço aos amigos por entenderem o longo período de ausência dosagradáveis momentos de convivência.

Aos professores do curso e a todos aqueles que de algum modo foram importantes para que fosse possível a concretização de um ideal tão almejado.

E agradeço toda comunidade do Badu em Niterói pelo carinho com que fui recebida e por abrirem suas vidas de uma maneira tão especial.

A pobreza e a esperança são mãe e filha. Ao se entreter com a filha, esquece-se da mãe.

Jean-Paul Sartre

RESUMO

SOUZA, Flávia de Assis. *A experiência brasileira no combate à pobreza e as percepções dos beneficiários do Programa Bolsa Família.* 2012. 140 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

Apenas cinqüenta metros separam os ricos dos pobres na comunidade do Badu, em Pendotiba, região Oceânica do município de Niterói. Para ser mais precisa, há somente uma estrada que divide duas realidades tão distintas: do lado direito uma comunidade pobre e do lado esquerdo vários condomínios de classe média alta.Ou seja, de um lado, luz elétrica fornecida pela empresa de energia do município, água limpa e abundante, esgoto tratado e coleta regular de lixo. E, do outro lado da ‘’linha imaginária’’ (mas muito real) encontra-se uma população usando ligações clandestinas de energia, utilizando água de origem duvidosa para tomar banho, cozinhar, lavar roupa e convivendo com o lixo próximo às suas casas.Tais diferenças fizeram com que surgisse o desejo de conhecer melhor este universo tão peculiar em que dois mundos conviviam de maneira tão alheia um ao outro. A perspectiva metodológica do presente trabalho teve por objetivo buscar apreender e descrever como os beneficiários do Programa Bolsa Família entendem o benefício e como se sentem como ‘’escolhidos’’ do programa a partir de entrevistas realizadas com os mesmos. Partiu-se do pressuposto de que apesar de pesquisas revelarem uma evidente melhora nas condições gerais de vida dos beneficiários, alguns aspectos concernentes à percepção dos beneficiários sobre o programa, sobre o impacto em suas vidas e a visão que têm de si mesmos não haviam sido contempladas por estas pesquisas – a exceção do estudo do IBASE (2008) o qual o roteiro pauta o presente trabalho. Por isso, a necessidade de realização de uma pesquisa em que o principal instrumento de análise é as ‘’falas’’ dos entrevistados é de fundamental importância para esclarecer e trazer à luz vários aspectos ignorados por estudos de caráter fortemente quantitativo.Nas entrevistas realizadas para a pesquisa de campo consegui traçar as linhas que identificam o rosto das beneficiárias do Programa Bolsa Família moradoras da comunidade do Badu. Elas são mulheres em sua maioria solteiras, com em média dois filhos, que são criados por elas sem a ajuda do pai. Estão desempregadas e vivem exclusivamente do recurso que recebem do programa. Este dinheiro é usado para cobrir todas as despesas da casa, tais como: alimentação, vestuário, remédios e material escolar. Todas elas sonham em conseguir um emprego para deixarem de depender do benefício do programa e sonham com um futuro melhor para seus filhos. Após realizar a análise da pesquisa de campo do presente estudo e de algumas pesquisas relacionadas ao impacto do Programa Bolsa Família na vida de seus beneficiários, pode-se afirmar que os programas sociais que têm sido implementados pelo Governo Federal ainda não dão conta da heterogeneidade de necessidades e demandas de sua população-alvo. Portanto, considero que este é o momento que a pesquisa acadêmica deve entrar em uma nova era no campo da avaliação de programas sociais, sobretudo o das Políticas de Transferência Condicionada de Renda que, por conta da sua continuidade, alocam um volume de recursos cada vez maior e podem até mesmo eleger políticos que a utilizam como forma de barganha.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Pobreza. Políticas de Transferência de Renda. Proteção Social.

ABSTRACT

Only fifty meters separate the rich from the poor community of Badu in Pendotiba, Oceanic Region of Niterói. To be more precise, there is only one road that divides two such distinct realities: the right side of a poor community and left many middle-class condominiums.That is, on the one hand, electric power supplied by the company's energy council, clean and plentiful water, treated sewage and regular garbage collection. And across the ‘’imaginary line" (but very real) is a clandestine population using energy, using water of dubious origin for bathing, cooking, laundry and living with garbage near their homes . Such differences did emerge that the desire to learn more about this peculiar universe in which two worlds coexisted in a manner so foreign to each other.The methodological perspective of this study aimed to seek to learn and describe how the beneficiaries of BolsaFamília understand the benefit and how they feel" as" the chosen program from interviews with them. Started from the assumption that despite research reveal an obvious improvement in general living conditions of beneficiaries, some aspects concerning the perception of beneficiaries about the program, the impact on their lives and the vision they have of themselves had not been contemplated by these surveys - the exception of the study of IBASE (2008) which the script guides the present work. Therefore, the need to conduct a survey in which the main tool of analysis is the" lines" of the respondents is of paramount importance to clarify and bring to light various aspects ignored by character studies strongly quantitative. In interviews conducted for the field research could trace the lines that identify the face of the beneficiaries of BolsaFamília residents of the community of Badu. They are mostly single women, with an average of two children who are raised by them without the help of his father. Are unemployed and live exclusively feature the receiving program. This money is used to cover all household expenses such as food, clothing, medicines and school supplies. They all dream of getting a job to leave to depend on the effectiveness of the program and dream of a better future for their children. After performing the analisys of field research of this study and some research related to the impact of the BolsaFamília in the lives of its beneficiaries, it can be stated that the social programs that have been implemented by the Federal Government is not aware of the heterogeneity of needs and demands of their target population.Therefore, I consider that this is the time that academic research should go into a new era in the field of evaluation of social programs, especially the policies of the Conditional Cash Transfer that, because of its continuity, allocate an amount of resources each growing and may even elect politicians who use it as a bargaining chip.

Keywords: Bolsa FamíliaProgram. Poverty. IncomeTransfer Policies. Social Protection.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Valores de benefícios de acordo com o perfil de renda dos beneficiários do Programa Bolsa Família..... 77

Figura 1 - Mapa das regiões de Niterói..... 86

Gráfico 1- Evolução de Famílias Atendidas pelo Programa Bolsa Família Niterói (RJ)..... 92

Gráfico 2 - Evolução da Taxa de Famílias com Acompanhamento de Agenda de Saúde de Niterói (RJ)..... 93

Quadro 2 - Cobertura das famílias perfil saúde do Programa Bolsa Família em Niterói, com base nas famílias totalmente e parcialmente acompanhadas..... 94

Gráfico 3 - Evolução da Taxa de crianças com informações de freqüência escolar em Niterói (RJ)..... 95

Gráfico 4 - Evolução do Índice de Gestão Descentralizada no mês – Niterói (RJ)..... 96

Gráfico 5 - Percentual de moradias de acordo com o tipo de construção 98

Gráfico 6 - Percentual do Estado Civil de mulheres entrevistadas beneficiárias do Programa Bolsa Família..... 98

Gráfico 7 - Percentual de famílias em que o benefício do Programa Bolsa Família é a única fonte de renda fixa..... 99

Gráfico 8 - Percentual de mulheres chefes de família..... 100

Gráfico 9 - Percentual de mulheres beneficiárias segundo escolaridade..... 101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Características demográficas de Niterói (RJ), 2010..... 86

Tabela 2 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Niterói, Rio de Janeiro, UF e Brasil, 1991 e 2000 87

Tabela 3 Dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano em Niterói, Rio de Janeiro (UF) e Brasil, 1991 e 2000..... 88

Tabela 4 Taxa de Analfabetismo da população de 15 anos e mais o número médio de anos de estudo da população de 25 anos e mais..... 88

Tabela 5 Medida de distribuição do rendimento familiar *per capita* em Niterói, no município do RJ, no Estado do RJ e no Brasil, 2000..... 89

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CEF	Caixa Econômica Federal
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMNS	Fundação Municipal de Saúde de Niterói
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBASE	Instituto brasileiro de Geografia e Estatística
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
ICS	Instâncias de Controle Social
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
Inamps	Instituto Nacional de Assistência e Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MEC	Ministério da Educação
Minc	Ministério da Cultura
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NBR	Núcleo de Benefício e Renda de Cidadania

ONU	Organização das Nações Unidas
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIS	Programa de Integração Social
PMF	Programa Médico de Família
SAMU	Serviço de Atendimento Médico de Urgência
Sentinela	Programa de Combate à Exploração Sexual de Criaças e Adolescentes
Sisbec	Sistema de Benefícios ao Cidadão
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SCFV	Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
UBS	Unidade Básica de Saúde

SUMÁRIO

1 **METODOLOGIA DA PESQUISA DE CAMPO**..... 13

1.2 **O campo de pesquisa**..... 18

2 **OS SIGNIFICADOS DA POBREZA E A POLÍTICA ESTATAL**..... 23

2.1 **O Surgimento da pobreza e dos pobres como questão pública**..... 23

2.2 **Alguns teóricos e suas abordagens no campo da pobreza**..... 28

3 **O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E OESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL**..... 39

3.1 **A origem do desenvolvimento do *Welfare State***..... 39

3.2 **Os diferentes modelos de desenvolvimento do *Welfare State***..... 53

3.3 **A construção do Estado de Bem-estar social no Brasil**..... 57

4 **AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL**..... 67

4.1 **Os anos 2000 e a proliferação dos programas de transferência de renda no Brasil**..... 70

4.2 **O nascimento do Programa Bolsa Família**..... 73

5 **CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**..... 75

5.1 **Informações relativas à classificação dos beneficiários, gestão, programas de complementação, controle social, condicionalidades e fiscalização do programa Bolsa Família**..... 75

5.2 **Desenvolvimento do Programa Bolsa Família no município de Niterói**..... 85

5.2.1 Contexto local..... 85

5.2.2 Aspectos demográficos, sociais e econômicos..... 85

5.2.3 O setor saúde do município de Niterói..... 89

5.3 **O Programa Bolsa Família em Niterói**..... 91
6 **RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO**..... 97
6.1 **Condições gerais de vida**..... 97
6.1.1 Dados socioeconômicos..... 97
6.2 **A percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família**..... 101
6.2.1 Primeiras impressões sobre o Programa Bolsa Família..... 101
6.2.2 Percepção de mudanças na vida familiar em função do Bolsa Família.. 102
6.2.3 Segurança alimentar..... 103
6.2.4 Escassez alimentar..... 107
6.2.5 Mulher como receptora preferencial do benefício 108
6.2.6 Avaliação do funcionamento do programa..... 109
6.2.7 Bolsa Família como direito 112
6.2.8 Conhecimentos de outros programas sociais 113
7 **ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**..... 115
8 **CONSIDERAÇÕES FINAIS**..... 126
REFERÊNCIAS 128
ANEXO A – Roteiro de entrevista..... 133

1 **METODOLOGIA DA PESQUISA DE CAMPO**

Apenas cinqüenta metros separam os ricos dos pobres na comunidade do Badu, em Pendotiba, região Oceânica do município de Niterói. Para ser mais precisa, há somente uma estrada que divide duas realidades tão distintas: do lado direito uma comunidade pobre e do lado esquerdo vários condomínios de classe média alta.

Ou seja, de um lado, luz elétrica fornecida pela empresa de energia do município, água limpa e abundante, esgoto tratado e coleta regular de lixo. E, do outro lado da ‘’linha imaginária’’ (mas muito real) encontra-se uma população usando ligações clandestinas de energia, utilizando água de origem duvidosa para tomar banho, cozinhar, lavar roupa e convivendo com o lixo próximo às suas casas.

Tais diferenças fizeram com que surgisse o desejo de conhecer melhor este universo tão peculiar em que dois mundos conviviam de maneira tão alheia um ao outro. Parecia que as duas realidades faziam questão de se ignorar, nenhum dos dois lados exibia a menor vontade de conhecer a realidade do outro, e até mesmo chegavam a temer o que havia do outro lado da ‘’linha imaginária. ’’

Este temor se expressava de maneira mais pujante do lado rico. Quando questionei aos ricos como era a comunidade que lhes era vizinha, ouvi a seguinte resposta: *’’Ah, eles são tranqüilos, minha empregada mora por lá, mas de vez em quando os traficantes estão em guerra e a gente evita de sair de casa’’.* O interessante é que apesar da distância imposta, havia um relacionamento de trabalho, os ricos geralmente buscavam mão-de-obra na comunidade.

Apesar de conviverem de maneira pacífica, é nítido o temor e a repulsa presente do lado dos ricos com relação aos moradores da comunidade. O fato que ilustra bem esta realidade foi demonstrado recentemente quando um muro mais alto foi erguido no condomínio de luxo com a justificativa de manter a ‘privacidade’ do lado de cá da linha, mas, poderia se pensar que o intuito real de tal atitude seria o de aumentar ainda mais a distância entre os dois mundos? Não fui capaz de responder tal hipótese por conta do curto período de tempo que circulei e convivi entre os dois lados.

Isto se explica porque o tempo de realização de uma pesquisa cuja metodologia utilizada é a observação participante demanda uma dedicação maior por parte do pesquisador no que tange ao tempo de observação para que seja

estabelecida uma convivência com aquele a que se pretende observar. Como assinala Zaluar (1990) quando cita a experiência pioneira em pesquisa de campo realizada por Malinowski, que nas palavras da autora:

> Sua rica experiência de campo, bem como as bases metodológicas por ele lançadas, ainda continuam a estimular a reflexão dos Antropólogos sobre sua pratica fundamental: a convivência diária com o outro – os nativos ou estrangeiros, os silenciosos ou silenciados – a fim de conhecê-los. (ZALUAR, 1990, p. 10)

Ademais, a pesquisa não tinha o objetivo de analisar esta situação, e sim de apreender a percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família com relação ao programa e de si mesmos como beneficiários, além de descrever suas condições gerais de vida. É importante dizer também que a pesquisa não utilizou nenhum método quantitativo, pois o interesse primordial do trabalho era a apreensão das ‘’falas’’ dos beneficiários do Programa Bolsa Família e por meio destas descrever as percepções dos mesmos relacionados a várias questões do programa e das condições de vida as quais se encontravam.

Entretanto, por meio das entrevistas realizadas com as mães beneficiárias e da convivência na comunidade é importante afirmar que foi possível perceber inúmeras questões que fugiam do escopo da pesquisa. Como, por exemplo, a participação política da comunidade, a convivência com a constante violência que isola tanto os ricos quanto os pobres impedindo-os muitas vezes de saírem de suas casas. Ficou muito claro também o abandono da comunidade por parte do poder público em que as mães entrevistadas relataram a falta de atendimento médico de qualidade, principalmente de pediatras, além da precariedade no fornecimento de água, energia e coleta de lixo, como já mencionado anteriormente. Todas estas questões foram analisadas no capítulo que traz os resultados da pesquisa de campo.

Com relação à disposição do presente trabalho o mesmo está dividido em capítulos. A primeira seção faz uma introdução do trabalho e descreve a metodologia utilizada na pesquisa de campo.

A segunda seção traz os significados da pobreza e o surgimento da questão como preocupação dos Estados. Assim como, traz a visão de alguns autores a respeito da pobreza.

A terceira seção traz um resgate histórico da Proteção Social e o surgimento e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social no contexto mundial e no Brasil.

A quarta seção descreve o surgimento das políticas de transferência de renda no Brasil até o surgimento do Programa Bolsa Família.

A quinta seção caracteriza o Programa Bolsa família com relação à gestão, condicionalidades, composição de benefícios, fiscalização e programas complementares. Descreve o contexto de realização da pesquisa de campo com dados demográficos, econômicos e sociais de Niterói, assim como, descreve alguns resultados do Programa Bolsa Família no município.

A sexta seção descreve e analisa o resultado da pesquisa de campo e revela as percepções dos beneficiários do programa por meio de suas ‘’falas’’.

E, finalmente a sétima seção faz uma breve análise comparativa entre os resultados da presente pesquisa de campo e algumas pesquisas divulgadas recentemente.

O trabalho tem como última seção as considerações finais, em que é realizada uma reflexão do resultado das entrevistas e do trabalho como um todo.

Com relação à perspectiva metodológica o presente trabalho teve por objetivo buscar apreender e descrever como os beneficiários do Programa Bolsa Família entendem o benefício e como se sentem como ‘’escolhidos’’ do programa a partir de entrevistas realizadas com os mesmos.

Partiu-se do pressuposto de que apesar de pesquisas revelarem uma evidente melhora nas condições gerais de vida dos beneficiários, alguns aspectos concernentes à percepção dos beneficiários sobre o programa, sobre o impacto do em suas vidas e a visão que têm de si mesmos não haviam sido contempladas por estas pesquisas – a exceção do estudo do IBASE (2008) cujo roteiro pauta o presente trabalho. Por isso, a necessidade de realização de uma pesquisa em que o principal instrumento de análise é a ‘’fala’’ dos entrevistados é de fundamental importância para esclarecer e trazer à luz vários aspectos ignorados por estudos de caráter basicamente quantitativo.

Para uma aproximação do objeto de estudo – o exame da percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família – foram definidos dois objetivos específicos que orientaram a pesquisa:

1) Identificação do uso do benefício por parte das famílias (alimentação, educação, vestuário, medicamentos)

2) Descrição das condições gerais de vida dos beneficiários como moradia, saneamento básico, acesso à educação.

A partir daí, definiu-se como instrumento de pesquisa entrevistas semi-estruturadas cujo roteiro utilizado foi o da pesquisa do IBASE (2008). Este roteiro aborda as seguintes temáticas: primeiras impressões sobre o programa, percepções sobre mudanças na vida familiar a partir do Programa Bolsa Família, perfil de consumo alimentar e mudanças na alimentação a partir do programa, mulher como receptora preferencial do benefício, avaliação do funcionamento do programa Bolsa família como direito e conhecimentos de outros programas sociais.

Para proceder a análise aqui proposta, utilizou-se a metodologia qualitativa que é a mais adequada ao objetivo de aprofundar o objeto de estudo em questão.

> A abordagem qualitativa primeiramente se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, sentem, pensam e constróem seus artefatos e a si mesmos. Ao valorizar a figura do sujeito e de seus significados na produção de resultados, esse tipo de avaliação atesta que nenhum processo e nenhum produto são apenas funções técnicas que ocorrem à revelia dos atores ou como mandato sem mediações provenientes dos formuladores de políticas e dos gestore (MINAYO, 2008, p. 18).

De acordo com este raciocínio, a abordagem qualitativa valoriza a subjetividade ou a condição de sujeitos das pessoas estudadados, o que faz com que os atores inseridos em determinados contextos sejam valorizados e ao mesmo tempo permite uma análise dinâmica da realidade, embora não seja possível fazer generalizações das conclusões destes tipos de estudos.

Em conformidade com os objetivos da pesquisa e com os argumentos expostos acima, optou-se pela utilização da metodologia de observação participante que de acordo com descrição de Becker (1958) *apud* Zaluar (1990):

> Os sociólogos em geral utilizam esse método (observação participante) quando estão especialmente interessados em compreender uma organização particular ou um problema substantivo e não em demonstrar as relações entre variáveis definidas abstratamente. Eles tentam fazer a sua pesquisa teoricamente significativa, mas partem da ideia de que não sabem a priori o suficiente sobre a organização para identificar os problemas relevantes e hipóteses, que precisam descobri-los no decorrer da pesquisa. Apesar de que a observação participante possa ser usada para testar hipóteses a priori... Não é isso que acontece geralmente. Refiro-me nessa discussão ao tipo de estudo que, empregando a observação participante, procura tanto descobrir hipóteses quanto testá-las. (BECKER, 1958 *apud* ZALUAR, 1990, p. 96)

A escolha desta metodologia justifica-se pelo objetivo de apreender o cotidiano da população estudada e porque é fundamental para descrever as percepções que esta população tem diante de alguns aspectos relevantes à

pesquisa. Ou seja, conviver com estas pessoas durante algum tempo permitiu entender determinadas questões tão importantes para a condução do Programa Bolsa Família que não conseguiriam ser captados na aplicação de questionários fechados. Alguns aspectos sobre o impacto do programa quando ouvidos mais abertamente os beneficiários permite que nos aproximemos da realidade do que significa participar de um programa de transferência de renda, e, além disso, nos permite entender melhor o que é ‘’ser um beneficiário’’ do mesmo.

De acordo com a classificação de Gold (1958) citado por Zaluar (1990) quanto ao papel assumido pelo pesquisador para o desenvolvimento da observação participante, o presente estudo se encaixa naqueles em que o **observador** tem também o papel de **participante**. Nesta modalidade as entrevistas abertas ou semi-estruturadas são realizadas em uma única visita durante a qual o pesquisador observa o que cerca o entrevistado e pode fazer perguntas não previstas em roteiro. Por meio desses contatos iniciais, o observador também é levado a observar outros contextos ou cenas em que novas dinâmicas sociais se desenrolam a seus olhos e ouvidos. O autor aponta que ‘’*este tipo de papel exige mais a observação formal do que a observação informal ou qualquer espécie de participação’’* (Gold, 1958 *apud* Zaluar, 1990, p. 92-93). O autor ainda assinala que há um menor risco de se tornar nativo. Entretanto, o autor sinaliza para o alto risco da má interpretação dos dados coletados por conta do curto tempo de observação, mas considera que este é um passo importante para o aprofundamento posterior, indicando novas linhas de pesquisa e novas possibilidades de interpretação.

> No entanto, visto que o contato entre o observador como participante e o informante é tão curto e talvez superficial, é mais provável que ele compreenda mal o informante e seja mal compreendido por este do que os outros dois [métodos] o façam. (GOLD, 1958 *apud* ZALUAR, 1990, p. 93)

É preciso assinalar o caráter exploratório do presente estudo, ou seja, o intuito é apreender e descrever na perspectiva dos beneficiários seu entendimento com relação a alguns aspectos do Programa Bolsa Família apontando novas questões. Cabe ressaltar que não serão tratadas algumas dimensões do campo da Segurança Alimentar e Nutricional especialmente aquelas que lidam com questões referentes às relações interpessoais, intrafamiliares e de gênero e aos aspectos simbólicos da alimentação.

Para a análise dos aspectos citados anteriormente, segundo IBASE (2008) exigir-se-ia recorrer a abordagens específicas mais apropriadas a esses campos de estudo, tais como o enfoque etnográfico ou técnicas de pesquisa que possibilitassem observação ou resgate mais aprofundado de aspectos antropológicos e psicossociais.

1.2 **O Campo de pesquisa**

A comunidade do Badu localiza-se no distrito de Pendotiba, região Oceânica do município de Niterói. Inicialmente a ocupação do bairro deu-se sob a forma de posses e loteamentos clandestinos que geralmente absorviam a parcela mais pobre da população. O crescimento populacional atingiu o seu ponto máximo entre as décadas de 1970 e 1980, coincidindo com o período de construção da Ponte Rio Niterói e de crescimento do setor da construção civil na cidade, abrindo novas perspectivas no mercado de trabalho abastecido principalmente por migrantes do Norte do Estado do Rio de Janeiro e do Nordeste do Brasil.

Em função da ocupação efetiva desta área, passou a existir maior procura pelas áreas mais internas, onde coexistem casas de médio e alto padrão construtivo, em condomínios fechados ou não, e casas de baixo padrão construtivo, havendo concentração destas principalmente em áreas de encostas.

A população do Badu segundo o IBGE (2000) é de 5.289 habitantes, sendo que, o total residente em favelas é de 1.624 habitantes, ou seja, 30,70% da população moram em comunidades carentes.

De acordo com o censo do IBGE (2000) o Badu não é servido por rede geral de abastecimento de água o que leva quase 70,00% dos domicílios a dependerem de poços e nascentes para o seu abastecimento. Apesar dessas fontes alternativas, 70,97% dos domicílios possuem canalização interna.

Quanto à instalação sanitária, 56,27% fazem uso da fossa séptica e 40,68% de outras formas de escoadouro, as quais correspondem a 454 domicílios recenseados, assim discriminados: 182 utilizam as valas; 135 as fossas rudimentares; 95 outras formas propriamente ditas; 10 não souberam informar e 32 não possuem nenhum tipo de escoadouro.

As principais atividades comerciais e de serviços concentram-se ao longo da estrada Caetano Monteiro. Embora conte com uma agência bancária, mercearias,

padarias, lojas de materiais de construção e outros o comércio local não é suficiente para as necessidades do bairro. Isto justifica a procura da população pelo comércio e serviços localizados no Largo da Batalha e Centro de Niterói. Nota-se ainda a existência, em número considerável, de pequenas mercearias e "biroscas" nas ruas internas do bairro.

Os serviços de transporte coletivo no bairro se limitam às linhas que circulam pela estrada Caetano Monteiro com destino aos demais bairros das regiões de Pendotiba e Leste. As vias secundárias não são atendidas por estes serviços, obrigando os moradores a deslocarem-se a pé até a via principal para este fim.

A inexistência de pavimentação na maior parte das ruas contribui para a dificuldade de acesso tanto dos moradores quanto de serviços, tais como a coleta de lixo, em que parte é depositada em locais inadequados e parte é queimada. Podemos observar lixo depositado na entrada da comunidade assim como, no interior dela também. Entretanto, é importante esclarecer que a coleta de lixo nos condomínios de luxo é feita três vezes por semana e não há sinal de nenhum detrito espalhado em seus arredores.

A observação do campo de pesquisa começou em setembro de 2011 e durou aproximadamente três meses, sendo que, posteriormente o retorno ao campo foi feito de acordo com as necessidades quanto ao esclarecimento de alguns pontos da pesquisa que ficaram inicialmente obscuros.

Inicialmente a entrada na comunidade deu-se por meio do contato com o presidente da Associação de Moradores do Badu. Nas primeiras conversas já ficou clara a percepção que os atores políticos - o presidente da Associação dos Moradores e a responsável pela divulgação do Programa Bolsa Família - tinham a respeito da comunidade. Ambos relataram, em conversas informais, as dificuldades em conseguir melhorias para a comunidade junto ao poder público, e como resultado disso a pouca atuação política da associação, mesmo o presidente exercendo o cargo de secretário de ação comunitária do município de Niterói. Quando questionado o porquê deste fato o presidente da associação argumentou sobre a suposta escassez de recursos da prefeitura. O curioso é que esta justificativa é dada aos moradores que, na maioria das vezes, exprimem uma reação conformada com a atual situação em que vivem. Poucos se indignam ou revoltam diante de tanta dificuldade.

O Presidente da Associação relatou ainda a falta de participação política de todos os moradores da região, tanto os da comunidade como os que moram nos condomínios fechados. Em suas palavras:

> *‘‘eles (moradores) não vinham nem nas reuniões que a gente marcava, e também ninguém quer contribuir com a associação, quando a gente cobrava cinco reais de mensalidade ninguém quis pagar, daí eu desisti de cobrar. Essa mensalidade era cobrada pra investir em próprio benefício do morador, como a melhoria da associação. ’’ (Presidente da Associação dos Moradores do Badu)*

Após este primeiro contato começou as conversas com as mães beneficiárias do Programa Bolsa Família. Contudo, é importante dizer que conseguir a confiança do representante da comunidade foi uma tarefa muito difícil porque há algum tempo atrás uma jornalista o havia procurado para realizar uma entrevista com o intuito de relatar os problemas da comunidade. Como o presidente da associação exerce um cargo de confiança do atual governo municipal ao conceder a entrevista o mesmo apontou todas as dificuldades e problemas existentes na comunidade, prejudicando a imagem do atual prefeito. Esta atitude fez com que os companheiros de partido não ficassem satisfeitos com as declarações do político e a partir disso ficou ‘‘proibido’’ qualquer tipo de entrevista.

Portanto, antes de iniciar a pesquisa na comunidade a pesquisadora teve que ‘‘provar’’ não ser uma jornalista, além de garantir que todas as informações coletadas não seriam usadas para prejudicar a imagem do município e consequentemente do atual prefeito de Niterói. Passado a fase de desconfiança por parte do representante político da localidade e após ter provado ser apenas uma estudante, o trabalho pôde ser iniciado.

Em princípio, por recomendação do presidente da associação, a pesquisadora contou com uma informante privilegiada, uma pessoa ligada à associação, que entrava em contato com as mães beneficiárias do programa para agendar as entrevistas. Este procedimento fora importante até mesmo para garantir certo grau de segurança, pois a pesquisadora ainda era uma desconhecida para aquela população.

Para ser ‘‘aceita’’ mais rapidamente a pesquisadora começou a frequentar as atividades da associação dos moradores. As segundas-feiras a pesquisadora participava do atendimento aos moradores da comunidade apenas observando e anotando no diário de campo. Foram feitas visitas ao posto de Saúde, local em que

os beneficiários cumpriam a agenda de saúde e foi cenário de algumas entrevistas com as mães que aguardavam na sala de espera da pediatria. Outro evento que a pesquisadora teve a oportunidade de estar presente foi o dia das crianças da comunidade. Neste dia foi distribuído bolo e refrigerante para as crianças, assim como houve a distribuição de presentes. Estes foram os momentos em que se buscava conhecer e estreitar os laços de confiança com aquelas pessoas que participariam da pesquisa.

Com o passar do tempo foi-se estabelecendo um vínculo de confiança com as beneficiárias, por conta do convívio, chegando a um ponto em que a presença da informante já não era mais necessária para a realização da pesquisa. As entrevistas começaram a ser agendadas diretamente com as entrevistadas, por meio do contato direto da pesquisadora. Por vezes apenas batia à porta da casa e perguntava se tal moradora era beneficiária do programa, quando a resposta era positiva, iniciava a entrevista naquele mesmo momento.

Cabe ressaltar que foram encontrados alguns entraves para a realização da pesquisa de campo, um deles foi por conta da violência iminente que por muitas vezes fez com que as entrevistas fossem interrompidas por dias seguidos. Um exemplo foi de uma ocasião em que os moradores da comunidade fecharam a rua principal de acesso porque estavam muitos dias sem energia elétrica por conta de uma chuva forte que derrubou vários fios elétricos. Neste dia houve confronto com Policiais Militares e o acesso à comunidade ficou restringido. Além disso, muitas moradoras beneficiárias ao serem questionadas se eram de fato beneficiárias do Programa Bolsa Família por inúmeras vezes negavam, isto inviabilizava a realização das entrevistas. Algumas mulheres negavam porque tinham medo de responder algo que pudesse prejudicá-las, e as fizessem perder o benefício, mesmo a pesquisadora garantindo que não trabalhava para o governo, e, portanto, não tinha este poder. Outras se negavam em responder as perguntas simplesmente por falta de tempo ou timidez.

É importante ressaltar o grande desafio quando se escolhe realizar uma pesquisa cuja metodologia é a observação participante. Longas caminhadas solitárias pela comunidade, inúmeras negativas com relação às entrevistas, o mau-humor das entrevistadas por conta do extenso roteiro de entrevistas. Muitas vezes a entrevistadora permaneceu na porta da casa das entrevistadas embaixo de Sol quente esperando pela chance de realizar a entrevista e esta lhe fora negada. Por

conta de todas estas dificuldades é imprescindível que o tempo de observação seja o maior possível, como já relatado anteriormente, para diminuir alguns dos entraves que possam dificultar a realização deste tipo de pesquisa de campo.

Portanto, para a realização de uma pesquisa cujo objetivo é entender o quadro de carências e deficiências de determinada realidade alguns estudiosos colocam a necessidade de combinar diferentes metodologias. Como na visão de Denzin (1973) *apud* Minayo (2005) em que o autor afirma que para se aproximar e compreender uma realidade social é preciso ter a disposição de olhá-la por vários ângulos. Contudo, as pesquisas etnográficas são fundamentais, mais precisamente para o presente trabalho, em que o objetivo principal é entender os significados que os beneficiários do programa Bolsa Família têm do benefício e seus desdobramentos.

As entrevistas foram gravadas e transcritas com a complementação de dados da observação de campo, e a identificação das entrevistadas foi mantida em sigilo. Cabe assinalar que o presente estudo passou pela aprovação do Comitê de ética da pesquisa da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), cujo número do protocolo é: CAAEE – 0047.0.259.000-11.

2 **OS SIGNIFICADOS DA POBREZA E A POLÍTICA ESTATAL**

Inicio este capítulo com a seguinte frase de Dom Helder Câmara: *''Quando dou pão aos pobres, chamam-me de santo, quando pergunto pelas causas da pobreza, me chamam de comunista''.* Sem querer parecer comunista a grande pergunta que me guiou na condução do presente trabalho foi justamente a mesma indagação do ilustre religioso. Este também foi o questionamento de intelectuais e de quase toda sociedade inglesa do século XIV, que não entendia as razões da pobreza assim como não sabiam exatamente o que fazer com tantos pobres.

Logo esta sociedade criou estratégias para amenizar tal problema que evoluiu conforme a própria sociedade. A evolução seguiu o ritmo das necessidades e prioridades da mesma e seguiu um fluxo de mudanças que pode ser observado até hoje nas sociedades do mundo inteiro. Ou seja, o problema da pobreza ainda persiste na sociedade atual, contudo a maneira de lidar com ela é que sofreu e vem sofrendo transformações ao longo dos séculos.

Tentar trazer os elementos que conduziram a passagem das políticas privadas para as políticas públicas de combate à pobreza e definir estes elementos é o desafio desta seção. Além, é claro de auxiliar a compreender a história de construção das políticas públicas no Brasil, mais especificamente a história do surgimento da principal estratégia de combate à pobreza instituída pelo governo brasileiro, o Programa Bolsa Família que será tratado no capítulo IV.

2.1 **O surgimento da pobreza e dos pobres como questão pública**

Uma das primeiras leis de proteção aos pobres que se tem notícia surge na Inglaterra no ano de 1388, as chamadas *Poor Laws*. Segundo Moreno (2009, p.12) seu objetivo era fixar os salários e impedir a mobilidade dos desempregados que procuravam por trabalho, mas eram considerados vagabundos. Ou seja, *''Acreditava-se que os perambulantes não trabalhavam porque não queriam, desconsideravam que recentemente lhes tinha sido retirada, a terra que lhes proporcionava trabalho''*.

No entanto, a modalidade de assistência aos pobres em que se garantia uma renda mínima nasce em 1526 a partir da publicação do trabalho de Johannes Ludovicus Vives, professor em Louvain, na Bélgica. No trabalho intitulado *De*

Subventione Pauperum, como afirma Vanderborght (2006, p.37), o autor mostra a legitimidade de os poderes municipais se encarregarem da assistência aos desvalidos. No estudo do professor Vives a provisão aos mais pobres ainda era norteada pela noção de caridade cristã: *''a assistência pública assim instaurada proviria ainda da obrigação judaico-cristã de prestar caridade e, portanto, seria alimentada apenas por esmolas dadas de livre vontade''* Vanderborght (2006, p. 39).

Havia uma única diferença entre este modelo sugerido por Vives e a assistência que vinha sendo prestada na Europa desde a Idade média (a caridade privada). Esta diferença era, basicamente, que, com a intervenção municipal os recursos seriam mais bem distribuídos. Podemos observar então que a ideia de Vives era que os recursos para a assistência continuariam sendo provenientes das esmolas, mas com a diferença de que o município juntaria as contribuições individuais dos caridosos e distribuiria os fundos assim constituídos com alguns critérios. Interferindo na sua distribuição, fazendo ao mesmo tempo uma 'triagem' dos pobres que estariam aptos ao trabalho.

Mais tarde, em 1601 as *Poor Laws* são compiladas. De acordo com Moreno (2009, p. 35) *''passou a dar ênfase à administração local e estimulou a descentralização paroquial da assistência. Nessa versão, havia implícita a pretensão de gerir a situação de proliferação dos vagabundos''*.

É importante ressaltar que as *Poor Laws* de 1601 contemplavam medidas administrativas que extrapolavam a mera repressão aos pobres, diferente das leis editadas em 1388 que objetivavam impedir a mobilidade dos que não tinham emprego e proteger o mercado de trabalho abarrotado de desempregados.

Além disso, as paróquias subdividiam os pobres em grupos. O primeiro grupo era o dos incapacitados para o trabalho, ou seja, os merecedores de assistência sem restrição. O segundo grupo era o dos capacitados para o trabalho, mas que não possuíam vínculos familiares e o terceiro grupo eram aqueles indivíduos avessos ao trabalho, não merecedores da assistência que deveriam passar por casas de correção Vanderborght (2006).

Portanto, nesse período aprofundou-se a ideia de dividir os pobres entre os merecedores e não merecedores da ajuda, estes último passando a ser vistos como os que se tornaram parasitas da sociedade. O tratamento da questão é ainda paroquial, ou seja, dependendo exclusivamente da contribuição caritativa dos

moradores locais e nãode contribuiçõesnacionais, visto que continua a ser responsabilidade de cada paróquia cuidar de seus pobres.

Em 1834 as *Poor Laws* sofreram algumas reformulações que segundo Vanderborght (2006) estigmatizou a indigência e puniu quem não se adequasse ao trabalho. Aumentaram-se os controles para garantir patamares mínimos de assistência e instituiu-se a passagem pelas casas de trabalho (*Workhouses*) como teste.Diante de tantos ataques contrários aos efeitos da aplicação da Lei dos Pobres, foi instituída ainda em 1834 uma emenda à *Poor Law*, que segundo Hirschman (1995):

> [...] resumiu como único instrumento de assistência o asilo aos pobres. Estas novas disposições foram feitas com a intenção de evitar que os pobres recorressem à assistência pública, e de estigmatizar os que o fizessem, aprisionando-os em asilos, compelindo-os a usar um uniforme especial, separando-os de suas famílias, cortando toda a comunicação deles com os pobres de fora e, quando morriam, permitindo que seus cadáveres fossem usados para dissecação. (Hirschman, 1995, p. 23)

O trecho destacado acima nos mostra claramente como o Estado passou a tratar o ‘problema’ da pobreza na Inglaterra, seja por influência das novas teorias de mercado introduzidas por economistas da época como Malthus e Ricardo ou por qualquer outro motivo, o fato é que este tratamento moveu as ações de controle da pobreza em direção a novos rumos. O teórico Albert Hirschman, em seu livro **A Retórica da Intransigência (1995)**, justifica esta mudança nos rumos da assistência social na Inglaterra como ‘‘*a tentativa de eliminação do efeito perverso da assistência de bem estar social”.*

Ou seja, Hirschman (1995, p. 24) expõe a tese da perversidade, que significa afirmar que a tentativa de implementar uma política pública dita ‘progressista’ provoca um efeito contrário. No caso de programas de bem-estar com o objetivo de eliminar a pobreza acaba por aprofundá-la pois, `` a assistência estatal agiria como incentivo positivo à preguiça e à depravação, produzindo mais pobreza``. Com isso, as ações de combate à mesma acabam sendo redirecionadas.

Para ilustrar esta afirmação, o autor relata que mesmo com os ideais da Revolução Francesa de liberdade, igualdade e fraternidade não foi possível impedir a criação do Comitê da Salvação Pública pelo partido jacobino. Este órgão, do poder legislativo, e juntamente com o Tribunal revolucionário tinha a incumbência de ‘defender a revolução’, os suspeitos de traição eram presos e muitas vezes encaminhados à guilhotina. Outro exemplo que ilustra esta ideia de Hirschman é o

sistema de abonos implantado na Inglaterra no final do século XVIII que iremos discutir a seguir.

Apesar das reformulações nas *Poor Laws*, de 1834 que criaram os asilos para mendigos e doentes, e diante do agravamento da fome na Europa, adotou-se em 1875 um sistema de complementação de salários ou sistema de abonos, denominado de *Speenhamland*. Este sistema foi instituído pelos magistrados de *Speen*, uma região no sul da Inglaterra, e consistia no pagamento de um abono aos trabalhadores pobres. Este recurso era indexado de acordo com uma tabela que dependeria do preço do pão e da composição familiar.

Polanyi (2000, p. 100) em sua obra **A Grande Transformação** afirma que este sistema impediu a criação de um mercado de trabalho na Inglaterra mesmo sendo este o período mais ativo da Revolução Industrial. Dentro dessa lógica é importante destacar que havia uma diferença entre as leis elisabeteanas e o sistema de *Speenhamland*. No primeiro caso todo pobre era obrigado a trabalhar em troca de qualquer salário, somente recebia ajuda sob a forma de assistência social aqueles que não conseguiam trabalho. Entretanto, no sistema de *Speenhamland* o pobre recebia assistência mesmo estando empregado, se seu salário fosse menor do que a renda estabelecida pela tabela. O autor assinala que dessa forma, *"*nenhum trabalhador tinha qualquer interesse material em satisfazer seu empregador, uma vez que a sua renda era mesma qualquer que fosse seu salário*"*.

Diante desses fatos, Polanyi (2000, p.101) destaca que, em poucos anos, a produtividade do trabalho começou a declinar até o nível do trabalho indigente, oferecendo aos empregadores mais um motivo para não elevar os salários além da tabela. Com a queda da intensidade do trabalho, do cuidado e eficiência com o qual era executado, ele chegou quase a inutilidade, nas palavras do autor: *"*chegou a um simulacro de trabalho apenas para salvar as aparências*"*.

O autor acrescenta que em longo prazo o resultado deste sistema foi estarrecedor, embora levasse tempo até que o respeito próprio do homem comum descesse a um nível tão baixo a ponto de ele preferir a assistência aos pobres ao salário. É bem verdade que este salário subsidiado pelos fundos públicos, chegou a um ponto que o poder público foi forçado a recorrer à assistência dos impostos. Pouco a pouco os camponeses foram se pauperizando a tal ponto que o autor relata ser impossível explicar a degradação humana e social do capitalismo primitivo sem os prolongados efeitos do sistema de abonos.

Na visão de Polanyi (2000) o sistema de *Speenhamland Law* colocava duas influências inversas diante da sociedade Inglesa. Uma era o paternalismo que protegia a mão-de-obra dos perigos de um sistema de mercado e a outra influência era a que organizava os elementos da produção, inclusive a terra, sob um sistema de mercado, afastando a gente comum do seu status anterior, compelindo-a a ganhar a vida oferecendo seu trabalho à venda enquanto, ao mesmo tempo, privava esse trabalho do seu valor de mercado. Todavia, o trabalho tornou-se uma das mercadorias que o autor critica como inválidas, ao lado da terra e do próprio dinheiro.

Portanto, em 1834 havia a convicção de toda sociedade inglesa de que era preciso abolir o sistema de abonos. Ficou clara a incompatibilidade mútua entre o sistema de abonos e o sistema de salários, ou seja, a impossibilidade do avanço da revolução industrial (a emergência do sistema capitalista) enquanto os salários fossem subsidiados pelos fundos públicos. Foi somente diante da deterioração da capacidade produtiva das massas - que ocasionou a obstrução da revolução industrial - é que surgiu a consciência de toda comunidade da necessidade de acabar com o direito incondicional do pobre à assistência. A *Poor Law Reform* de 1834 acabou com essa obstrução do mercado de trabalho. Polanyi (2000, p. 105) relata que muitos dos pobres mais necessitados foram abandonados à sua sorte quando se retirou a assistência externa, e entre aqueles que sofreram mais amargamente estavam os ‘’pobres merecedores’’, que segundo o autor, *‘’*orgulhosos demais para se recolherem aos albergues, que se haviam tornado um abrigo vergonhoso*’’*. Nesse aspecto, o autor define tal acontecimento de maneira taxativa: *‘’*Em toda a história moderna talvez jamais se tenha perpetrado um ato mais impiedoso de reforma social.*’’*

É importante ressaltar que muitos estudiosos e teóricos da época se colocavam contra as *Poor Laws* e pediam inclusive que fossem revogadas. Como por exemplo, os economistas Malthus e Tocqueville que achavam que estas leis eram um incentivo à preguiça e ao ócio e as conseqüências da implementação das mesmas somente serviria para aprofundar a pobreza Hirschman (1995, p.27). Após a revogação do sistema de abonos as *Poor Laws* são reativadas e as *Workhouses* restabelecidas.

2.2 **Alguns teóricos e suas abordagens no campo da pobreza**

Não podemos falar em pobreza sem mencionar alguns teóricos e estudiosos que ao longo dos tempos tem tratado da questão de maneira bem distinta uns dos outros. Pode-se dizer que estes autores trazem à luz percepções e abordagens que tentam dar conta deste campo de estudo tão vasto e desafiador. Entretanto, diante de tantos autores e estudos publicados foi selecionada pequena parte de uma infinita bibliografia do campo apenas com intuito de trazer ao trabalho um embasamento teórico mínimo para o desenvolvimento do mesmo. Vale lembrar que para estudos mais aprofundados no campo da pobreza algumas sugestões de leituras estão disponibilizadas nas referências bibliográficas.

Quando pensamos em pobreza a primeira acepção que vem a cabeça é a falta de renda ou pouca renda, como observa Lavinas (2003). Para a autora, se utilizarmos uma definição mais criteriosa do conceito, afirmaremos que pobreza é o estado de carência, privação, que pode colocar em risco a própria condição humana. Ou seja, ser pobre é ter, portanto, sua humanidade ameaçada, seja pela não satisfação das necessidades básicas (fisiológicas e outras), seja pela incapacidade de mobilizar esforços e meios em prol da satisfação de tais necessidades.

De acordo com Max-Neef, Elizalde e Hopenhayan (1986) *apud* Lavinas (2003) essas necessidades básicas são divididas em dois grupos: as necessidades existenciais que dizem respeito ao ser, ao fazer, ao ter e ao interagir; e as necessidades axiológicas, que tratam da subsistência, da proteção, do afeto, da compreensão, da participação, da criação, do ócio, da identidade e da liberdade. Neste sistema apontado pelos autores não há a separação entre o que é fundamental e o que não é, todas as necessidades são essenciais e devem ser garantidas.

Com isso Lavinas (2003) observa que tal acepção questiona a caracterização da pobreza vigente desde a primeira década do século XIX na Inglaterra, que era fortemente baseada em um elenco hierarquizado de prioridades, a começar pelo direito de subsistência. Um bom exemplo dessa visão é a maneira como as *Poor Laws* eram conduzidas, assim como o Sistema de *Speenhamland*. Estas duas políticas eram fortemente guiadas pela necessidade de garantir o pão ao pobre, tanto que no Sistema de *Speenhamland* o abono salarial era fixado de acordo com o

preço do pão. Como aponta Lavinas (2003, p. 6), ‘’nesse enfoque, as necessidades humanas aparecem limitadas às necessidades de sobrevivência física – comer, vestir-se – desconsiderando o social. ’’

Esta abordagem da pobreza é muito bem ilustrada nos trabalhos dos autores clássicos como Malthus, Marx e Keynes.

E, é imprescindível que citemos alguns dos autores clássicos que publicaram importantíssimos estudos relacionados ao campo da pobreza, o primeiro é Thomas Malthus, autor de um ensaio publicado em 1798, na Inglaterra. A visão Malthusiana foi exposta com apenas dois postulados, uma é que o alimento é necessário para a sobrevivência humana e a outra é que a paixão entre os sexos é necessária e permanecerá em se atual estágio.

Em seu estudo Malthus afirmava basicamente que a população mundial crescia em progressão geométrica e o cultivo de alimentos aumentava em progressão aritmética. Ou seja, o crescimento da população em relação ao cultivo de alimentos era de 2:1, enquanto a população dobrava o cultivo permanecia o mesmo. Segundo o autor este fenômeno era responsável por gerar o aumento da pobreza e da fome no mundo.

Como ressalta Galvão Jr. (2007) o economista inglês ‘’atribuía a expansão da pobreza não às causas sociais e econômicas, mas a um fenômeno tão natural como o aumento da população*’’.* Ainda segundo o autor Malthus com sua visão de futuro da humanidade e crescimento populacional na primeira Revolução Industrial defendeu a restrição moral contra os obstáculos positivos (miséria, pobreza, fome, desnutrição, etc) que agiam sempre no sentido de aumentar a taxa de mortalidade na população inglesa e mundial. Para Malthus *apud* Galvão Jr. (2007) com relação aos efeitos dos obstáculos positivos ele afirma o seguinte:

> A esses dois grandes obstáculos ao crescimento da população, em todos os países ocupados há muito tempo, que denominei de obstáculos preventivos e positivos, podem ser acrescidos os costumes corruptos em relação às mulheres, as grandes cidades, as manufaturas insalubres, a intemperança, a peste e a guerra. Todos esses obstáculos podem simplesmente ser reduzidos à miséria e ao vício. E essas são as verdadeiras causas do lento crescimento da população em todos os Estados da moderna Europa, [...]. (MALTHUS, 1983, p. 303)

O economista afirmava que a mortalidade aumentava com a fome, guerra, catástrofes naturais e epidemias, então, a ideia era substituir os obstáculos positivos pelos obstáculos preventivos. E para isso, Malthus pregava a redução da taxa de

natalidade, ele aconselhava que os jovens somente se casassem quando tivessem condições financeiras de manter sua família.

Com relação às *Poor Laws* inglesas o economista tinha uma posição totalmente contrária, como já foi mencionado anteriormente, e em 1798 escreveu o seguinte como citado por Galvão Jr. (2007, p. 5):

> Não tenho nenhuma dúvida, por menor que seja, de que as leis dos pobres na Inglaterra têm contribuído para elevar o preço dos mantimentos e abaixar o preço real do trabalho. Por essa razão, essas leis contribuíram para empobrecer a classe de pessoas cuja única propriedade é o seu trabalho. (MALTHUS, 1983, p. 300)

A visão do filósofo e economista alemão Karl Marx divergia da visão Malthusiana onde a pobreza origina-se do crescimento incontrolável do número de pessoas. Para Marx a origem da pobreza estava ligada à estrutura social da sociedade capitalista. Como conseqüência da Revolução Industrial (com a introdução das máquinas) houve uma mudança nas relações de trabalho e com isso uma piora nas condições de vida dos trabalhadores. Apenas na opinião de Marx houve essa piora, os liberais vitorianos achavam que a sociedade era assim e pronto.

Para Marx a perda do poder sobre os meios de produção do proletariado foi o que gerou a miséria gigantesca na Inglaterra do século XIX. Como podemos observar no trecho a seguir de O Capital:

> Onde a máquina se apodera paulatinamente de um setor de produção, produz miséria crônica nas camadas de trabalhadores que concorrem com ela. Onde a transição é rápida, seus efeitos são maciços e agudos. A história mundial não oferece nenhum espetáculo mais horrendo do que a progressiva extinção dos tecelões manuais de algodão ingleses, arrastando-se por décadas. Muitos deles morreram de fome, muitos vegetaram com suas famílias. (MARX, p.321, 1988)

O autor afirma que o modo de produção capitalista é um sistema que produz e vende mercadorias e a sociedade é caracterizada pela propriedade privada guiada pela lógica lucrativa. O autor acrescenta que os trabalhadores não são tratados como homens e mulheres e sim como bestas e máquinas e estão condenados à pobreza e à miséria.

Talvez seja uma posição um tanto radical diante dos fatores condicionantes da pobreza, mas a situação de vida do trabalhador na Inglaterra do século XVIII e XIX apresentava uma realidade degradante e subumana. O efeito tanto da Primeira

quanto da Segunda Revolução Industrial foi devastador, como podemos observar nas palavras de Engels (1988):

> A maneira como a sociedade atual trata os pobres é verdadeiramente revoltante. Atraem-nos para as grandes cidades, onde respiram uma atmosfera muito pior do que na terra natal. Designam-lhes bairros cuja construção torna o arejamento muito mais difícil que em qualquer outro local. Retiram-lhes todos os meios de permanecerem limpos, privam-nos de água, só lhes instalando água corrente contra pagamento e poluindo de tal modo os cursos de água que ninguém pode se lavar neles; constrangem-nos a jogar na rua todos os detritos e gorduras, todas as águas sujas e até, muitas vezes, todas as imundícies e excrementos nauseabundos, [...]. (ENGELS, 1988, p. 117)

Outro ponto importante da abordagem de Marx é o fato do trabalhador receber um salário equivalente ao valor de sua força de trabalho, mas esse valor é bem menor do que ele produz. Ou seja, essa diferença, que é chamada de mais-valia, e é apropriada pelo capitalista. O salário do trabalhador é um valor fixado como o suficiente para sua sobrevivência mínima. O salário não é baseado na quantidade de mercadorias que o trabalhador produz.

Segundo Galvão Jr. (2007) devido ao acúmulo de capital e a oferta de trabalhadores à disposição dos capitalistas a preços abaixo do mercado aumentarão a exploração do trabalhador assalariado pelo capitalista. Portanto, os trabalhadores tinham de se submeter a longas jornadas de trabalho e a salários muito baixos. Para Marx, a Lei de Pauperização Crescente ocorre quando os salários reais dos trabalhadores tendem a cair com o processo de acumulação de capital, devido à jornada de trabalho e à pressão do exército industrial de reserva.

E, finalmente, para Marx a mudança nas condições de vida dos trabalhadores somente aconteceria a partir de uma revolução de classes, ou seja, com a extinção da propriedade privada e a derrubada do sistema capitalista.

O último autor clássico que deve ser citado é o economista inglês John Maynard Keynes que se colocava contra o pensamento clássico de *laissez–faire* e em defesa da intervenção estatal na economia como meio de expandi-la e aumentar a oferta de emprego.

Durante o governo de Roosevelt nos Estados Unidos foi elaborado um plano econômico em conformidade com o pensamento de Keynes - que tinha o objetivo de enfrentar o desemprego, a fome e a pobreza resultantes do ‘crash’ da bolsa em 1929 e da enorme depressão econômica mundial - denominado de *New Deal*.

Basicamente esse plano defendia segundo Galvão Jr. (2007), a criação de agências governamentais para administrar obras públicas (estradas, barragens, usinas hidrelétricas, habitações populares, escolas, hospitais, etc.); concessão por parte do Estado, de empréstimos para reforma, construção e compra de imóveis residenciais, de empréstimos a instituições financeiras em dificuldades, redução da jornada de trabalho para oito horas dando oportunidade a mais pessoas de trabalharem reduzindo o desemprego involuntário; ampliação do salário mínimo para incrementar o poder aquisitivo do trabalhador e para ampliar o mercado consumidor interno.

Ou seja, para Keynes a diminuição da pobreza e a melhoria das condições de vida da sociedade estavam ligadas à intervenção direta do Estado na economia. Segundo Galvão Jr. (2007, p. 11) em a **Teoria Geral do Emprego**, **do Juro e da Moeda** de John Keynes ele afirma, *‘* Os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas*’.*

Podemos perceber que os autores clássicos conjecturaram teorias para explicar uma sociedade desigual que começou a se apresentar no século XVIII.

Já no início do século XX o sociólogo alemão Georg Simmel sinalizava as motivações das ações de combate à pobreza ou assistência aos pobres realizada pelas coletividades (Estado ou família). Ou seja, para Simmel, nesta época, ‘o pobre’ por si só não é o fator motivador das ações de assistência, outros fatores entram como incentivadores Sant’Ana (2007).

Podemos entender esta afirmação a partir do exemplo factual relatado por Simmel em que membros de uma família ajudavam aos pobres, pois estavam preocupados com sua reputação na sociedade. Já a assistência prestada pelo Estado era motivada pelos riscos impostos pela pobreza à sociedade, ou seja, ``para evitar que os pobres se tornassem inimigos ativos e perigosos da sociedade e para tornar suas reduzidas energias mais produtivas`` Ivo (2008, p. 19).

O mesmo autor faz uma discussão sobre a sociologia da pobreza, em que o ‘pobre’ é reconhecido como tal a partir do momento em que é assistido publicamente pela coletividade. Segundo Simmel a definição de pobreza que diz que ‘É pobre aquele cujos meios não são suficientes para alcançar os fins’ é individualista e limitada em sua aplicação prática porque não corresponde à relação entre os meios

individuais reais, mas aos fins vinculados ao status do indivíduo, que varia segundo a sua classe ou o seu grupo social.

Entretanto, atualmente a abordagem no campo da pobreza se faz de modo muito diferente da que foi feita pelos chamados teóricos clássicos. Esta visão constitui numa nova abordagem com bases teóricas nos principais indicadores socioeconômicos dos países.

Por conta dos contornos limitados dessa formulação da pobreza, a autora assinala que surge uma nova categoria, a das necessidades básicas. Para Townsend (1993, p. 33) *apud* Lavinas (2003), *"*ela introduz um entendimento distinto da pobreza, como um 'fenômeno de caráter relativo, e por isso mesmo transnacional*"*. Isto significa dizer que para Townsend (1993, p. 35)*, "*a pobreza passa a se situar no tempo, considerando a estrutura social e institucional vigente, não sendo expressa apenas em função do nível de renda relativamente baixo disponível.*"* Lavinas (2003) afirma que na visão do autor as pessoas são relativamente pobres se não puderem usufruir, plenamente ou suficientemente, de condições de vida – isto é, dietas, amenidades, padrões e serviços – que lhes permitam atuar, participar e comportar-se dentro do esperado para indivíduos que pertencem a uma sociedade.

O surgimento do conceito de ''necessidades'' foi fundamental para a construção do debate em torno do tratamento da pobreza como uma questão social e não somente econômica. Conforme publicado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) citado no trabalho de Lavinas (2003), a definição de necessidades é a seguinte:

> [...] necessidades básicas incluem um requerimento mínimo por família no plano do consumo privado: alimentação adequada, vestuário, bem como alguns móveis e equipamentos para o domicílio. Em segundo lugar, inclui serviços essenciais ofertados para e pela comunidade num sentido amplo, tais como água potável, saneamento, transporte público, saúde, educação e serviços culturais [...] O conceito de necessidades básicas deve se inscrever no contexto do grau de desenvolvimento econômico e social da nação como um todo. (OIT, 1976 *apud* LAVINAS, 1993)

Lavinas (2003) acrescenta que o conceito de ''necessidades básicas'' sofreu uma reelaboração, em que a definiu de uma maneira universal e objetiva fazendo com que se compreenda que caso não fossem satisfeitas as carências podem causar sérios danos ao ser humano, comprometendo sua trajetória de vida. A autora chama a atenção para o fato de que as ''necessidades básicas'' são pré-requisitos fundamentais para que todo indivíduo tenha a chance de ter participação em no

desenrolar de sua própria vida. As necessidades básicas cujo ‘’quantum’’ deve ser sempre ótimo é a saúde e a autonomia. Sem saúde, não há a possibilidade de participação social deste indivíduo e sem autonomia para agir retira-se a possibilidade de escolha de todo ser humano, ou seja, a probabilidade do mesmo atingir seus objetivos de vida tornam-se muito pequenas.

Segundo Gough (2000) apud Lavinas (2003):

> As políticas sociais não são apenas o instrumento adequado para suprir tais necessidades básicas, em caso de deficiência, mas um dever moral que preside à criação de um arcabouço institucional voltados para esse fim, qual seja, um sistema de proteção social público e universal. (GOUGH, 2000, apud LAVINAS, 2003, p. 7)

Um autor que corrobora com a ideia de que as ‘’necessidades básicas’’ devem ser satisfeitas, não obstante haja uma estrutura que possibilite que isto aconteça é o economista Amartya Sen. Sua concepção de pobreza será abordada mais adiante durante o desenvolvimento desta seção.

Como afirma Galvão Jr. (2007) desde 1960 o mundo passa pela Terceira Revolução Industrial. As agências internacionais como Banco Mundial, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO, sigla em inglês) ditam recomendações aos diversos países do mundo para a erradicação da pobreza.

Diante da gravidade da pobreza que se configura mundialmente em que tanto países ricos como pobres deparam-se com o aumento dos indicadores de pobreza, as teorias de hoje são fundamentalmente voltadas para as causas multifatoriais do fenômeno. O geógrafo Milton Santos (1978) chama a atenção para:

> O problema da pobreza ganhou emnossos dias, uma atualidade incontestável por duas grandes razões: em parte pela generalidade do fenômeno que atinge a todos os países, embora em particular aflija mais duramente os países subdesenvolvidos, mas também pelo fato de que a urbanização galopante que estes últimos conhecem é acompanhada pela expansão, a um ritmo igual, da expansão da pobreza, mesmo que esta se apresente de forma particular e específica em cada país e nas diferentes cidades de um mesmo país. (SANTOS, 1978, p. 1)

A ideia de a pobreza ser um fenômeno multifacetado também é compartilhada pelo sociólogo James Speth, que afirma o seguinte:

> [...] cerca de 1,3 bilhão de pessoas subsistem com um rendimento de menos de 1 dólar por dia, mas a pobreza não se qualifica apenas pela falta de rendimento. A ausência decondições básicas de vida humana, como acesso à água potável e cuidados médicos, significa que quase um terço da população que vive em países menos desenvolvidos tem uma expectativa de vida de apenas quarenta anos. O analfabetismoimpõe restrições severas de acesso ao conhecimento que as pessoas pobres passam a ter e a opiniões devidamente formadas e participarem na política.(SPETH, 1997, p. 3)

Contudo, para Costa (2007) a pobreza ainda é reconhecida atualmente por vários estudiosos de modo simplificado, como uma condição de insuficiência de renda. Os próprios governos ao definirem qualquer estratégia de combate a pobreza relata a importância de a mesma estar ligada ao crescimento econômico. Entretanto, segundo a mesma autora, crescimento econômico não implica redistribuição de renda, que é uma realidade bastante clara em nosso país. O Brasil é um dos países mais ricos em termos de PIB e ao mesmo tempo é detentor de uma das mais desiguais distribuições de renda do mundo.

O outro campo apontado pelo autor está ligado ao acesso aos direitos universais em que todo cidadão tem direito à contemplação de suas necessidades básicas e que a renda produzida seja socialmente distribuída.

Na perspectiva de Pinto (2009) a pobreza possui um caráter sociológico (pobreza relativa a uma estrutura social, relacionada à estratificação social ou às desigualdades), um caráter econômico (pobreza como uma condição material ou incapacidade de se manter sem assistência dos outros) e um caráter moral (influenciado pela cultura judaico-cristã, na qual está presente a ideia de que o pobre está mais perto de Deus).

Desta forma podemos perceber a multidimensionalidade da pobreza como já foi apontado anteriormente, em que, as condições gerais de vida têm forte influência sobre a mesma, tais como: baixa renda, baixa escolaridade, baixa expectativa de vida, pouco ou nenhum acesso à justiça, moradia precária, serviços públicos de baixa qualidade, etc. Todos estes fatores atuam em sinergismo condicionando o individuo a situação de pobreza.

Por isso, a importância do estudo e problematização que se faz da pobreza para o desenho de políticas sociais e de como as instituições a definem para a formulação de ações de combate a mesma. Como aponta Jesus (2007) seriam as políticas sociais de combate à pobreza concebidas como produto eminentemente resultante do sistema capitalista, portanto fundamentadas na condição de que a pobreza é produto de condições estruturais, ou estariam focadas no sentido da

culpabilidade do pobre por sua condição? Ou fundamentadas na condição de que a pobreza é produto de condições estruturais? É possível pensar ao mesmo tempo nas condições objetivas de reprodução da pobreza e nas subjetivas que tomam o pobre como sujeito de suas ações?

Entretanto, independente do conceito de pobreza adotado por organismos internacionais ou governos para sua utilização como instrumento para a implementação de programas, é importante fazermos outro contraponto, que é o que este conceito traz em seu bojo. Dentro dessa lógica o economista indo-americano Amartya Sen afirma que a pobreza, além da privação de necessidades retira a capacidade de ação do indivíduo. Ou seja, *"*a capacidade de agente de cada um é inescapavelmente restrita e limitada pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas''. Sen(2000).

O autor citado anteriormente relativiza a ligação entre pobreza e renda. Ele descreve o exemplo dos homens de Blangadesh que têm mais chances de viver depois dos quarenta anos do que os homens Afro-Americanos do distrito do Harlem, na próspera cidade de Nova Iorque. Ou seja, as influências causais desses contrastes (entre os padrões de vida julgados segundo a renda per capta e os julgados segundo o potencial para sobreviver até idades avançadas) incluem disposições sociais e comunitárias como cobertura médica, serviços de saúde públicos, educação escolar, lei e ordem, prevalência da violência, etc Sem (2000).

Então, segundo o autor, podemos fazer o seguinte exercício reflexivo: uma família que tenha uma renda mensal *per capita* acima de R$140,00 mensais, e reside em grandes bolsões de pobreza, sem coleta de lixo, abastecimento de água, sem acesso à serviços de saúde e educação, está fora da faixa de pobreza (segundo o corte de renda do Programa Bolsa família), então não é considerado pobre ? Mesmo sem ter acesso aos direitos sociais básicos? A probabilidade de adoecimento e morte desta família, mesmo não considerada 'pobre' é altíssima.

Portanto, uma das questões mais importantes dos programas de combate à pobreza é definir quem são os pobres e quais são os pontos de corte de renda. Como definir a pobreza e a partir daí desenhar programas que tenham a finalidade de erradicá-la? E, além disso, como garantir que o benefício alcance a todos e não exclua quem realmente precisa?

Como assinala Magalhães (2007) existem alguns entraves em relação aos programas focalizados, por exemplo, o uso da renda monetária como critério único

de seleção das famílias, a definição de um baixo valor per capita que impossibilita 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 em virtude do número de filhos e da precariedade dos serviços públicos existentes onde moram, assim como da inexistência de políticas sociais ali.

E, finalmente, a desvinculação do corte de renda ao salário mínimo ou qualquer outro índice de reajuste deste valor, o que pode levar, em médio prazo, a tornar esse critério cada vez mais restritivo.

Mas, como acabar com a pobreza? Será possível viver em um mundo em que não haja pessoas vivendo em condições tão precárias, um mundo mais justo para todos? Se alguém respondesse positivamente a esta pergunta diria ser esta resposta utópica, sem possibilidade de tornar-se real. Entretanto, na visão do economista chamado Jeffrey Sachs este mundo menos desigual é possível tanto que o título do seu livro: ***The end of poverty. How we can make it happen in our lifetime***, publicado em 2005 indica esta possibilidade.

Neste livro o economista indica que a possibilidade de acabar com a pobreza no mundo pode ser alcançada até o ano de 2025. E que ele escreve o livro não com a pretensão de prever o que vai acontecer no futuro, mas apenas explica o que pode acontecer. E aponta o papel fundamental dos Estados Unidos no combate à pobreza, o autor relata que o investimento do governo americano na guerra contra o terror é altíssimo e que se apenas a trigésima parte deste orçamento fosse destinados aos países mais pobres entre os pobres, que se encontram desestabilizados pela miséria tornando-se lugares de agitação e até mesmo de terrorismo, o gasto ‘com a guerra’ seria muito mais eficiente.

Além disso, Sachs (2005, p. 189) afirma que o caminho para erradicação da pobreza é adotar um método, ”proponho um novo método para a economia do desenvolvimento, que chamo de economia clínica, para sublinhar as semelhanças entre uma boa economia do desenvolvimento e uma boa medicina clínica”. Este método consiste em pôr em prática um conjunto de seis investimentos necessários para acabar com a pobreza: capital humano, capital empresarial, infraestrutura, capital natural, capital público institucional e capital de conhecimento. Nas palavras do autor:

> Para acabar com a pobreza global até 2025 serão necessárias ações coordenadas dos países ricos, bem como dos pobres, a começar por um “pacto global” entre países ricos e pobres. Os países pobres devem levar a sério o fim da pobreza e

> terão de dedicar uma recursos nacionais para acabar com ela, em vez de gastá-los em guerra, corrupção e disputas políticas internas. Os países ricos precisarão superar os chavões relacionados à ajuda aos pobres e cumprir suas repetidas promessas de dar mais auxílio. (SACHS, 2005, p. 307)

Além disso, o autor propõe a doação de dinheiro dos vinte e dos países mais ricos do mundo, o valor seria de 0,7% do PIB da cada país. E enfatiza que nos países desenvolvidos não existe mais a pobreza extrema, mas ainda existe uma parcela da população que vive na pobreza. E cita o exemplo da França em que é possível encontrar os mais pobres perambulando pelas ruas de Paris.

Ao analisar as ideias de Jeffrey Sachs chegamos a conclusão que ainda permanecemos no campo da utopia quando o assunto é o combate à pobreza. A recomendação de que os Estados Unidos deveriam investir na melhoria de vida das populações as quais este país explora, é no mínimo utópica.O interesse americano e de alguns países ricos como França e Inglaterra no controle de países pobres que , contudo, possuem imensas riquezas naturais, principalmente o petróleo, é o que faz com que as ideias de Sachs não cruzem a fronteira do possível.

Portanto, para chegarmos ao patamar do possível no combate ou erradicação da pobreza, as políticas nacionais e locais devem ser consideradas como as fundamentais.

3 **O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL**

O grande questionamento do presente capítulo é: como chegamos ao atual sistema de proteção social brasileiro e mais ainda, como se instituiu as atuais políticas de combate à pobreza, as de transferência de renda, no país?

Para responder a tais perguntas o capítulo faz um resgate histórico do processo de construção das políticas de combate à pobreza no Brasil tendo como arcabouço teórico o conceito de *Welfare State* ou Estado de Bem-estar Social. Também será abordado o surgimento das políticas de transferência de renda e a implementação do Programa Bolsa Família.

Pode-se dizer que a trajetória percorrida pelo Brasil na construção de uma estratégia de combate à pobreza está marcada por algumas importantes transformações ocorridas na própria história política, econômica e social do país. Estas transformações influenciaram – inicialmente, porque hoje a proteção social brasileira é cada vez mais inclusiva - na construção de um sistema de proteção social direcionado quase totalmente para a classe trabalhadora.

Iniciaremos esta seção descrevendo o surgimento e expansão do sistema de *Welfare State* nos países de capitalismo avançado.

3.1 **A origem e desenvolvimento do *Welfare State***

Ao iniciar a busca bibliográfica dos fatores de emergência do sistema de *Welfare State* deparei-me com uma vasta produção a respeito. Ou seja, vários autores e várias teorias explicativas[1] do fenômeno estão à disposição para todo pesquisador que queira aprofundar-se no assunto.

Apesar da existência de uma ampla variedade de autores sobre o tema, é consenso afirmar que a expansão do *Welfare State* ocorreu após a Segunda Guerra mundial nos países desenvolvidos. É a partir daí que se estabelece nesses países uma série de programas de proteção social, assegurando vários direitos à população, tais como, educação, saúde, habitação, entre outros.

---

[1]Para o estudo de outra vertente teórica a respeito da origem e expansão dos sistemas de *Welfare State*, ver, AURELIANO & DRAIBE, 1989.

Para o presente estudo utilizaremos como base o artigo de Arretche (1996), pelo fato de a autora ter feito a análise de uma vasta gama de importantes pensadores do tema e com isso explicitando as teorias explicativas para a emergência e o desenvolvimento do sistema de *Welfare State* de acordo com estes autores.

É importante assinalar que o trabalho que pauta esta sessão não classifica[2] as teorias de *Welfare State*, mas tem por objetivo seu ordenamento segundo argumentos analíticos selecionados. Cabe ressaltar que é feita uma distinção entre as causas que orientam os argumentos explicativos dos autores citados no artigo para a emergência do sistema. Basicamente a autora divide as correntes explicativas em duas causas fundamentais, uma de ordem econômica, outra de ordem política.

Segundo Arretche (1996) nas décadas de 1950 e 1960 as bases analíticas dos estudos publicados sobre a emergência e desenvolvimento dos sistemas de bem-estar social eram pautados fortemente no indicador ‘’volume do gasto social’’ mas, a partir da década de 1980, as análises sofisticaram-se e o indicador ‘’forma e natureza do gasto social’’ permitiu uma abordagem qualitativa mais profunda do fenômeno estudado.

Os principais autores que representam os fatores de ordem econômica, segundo Arretche (1996), como os responsáveis pela emergência e desenvolvimento do *Welfare State* são Harold Wilensky, Richard Titmuss e T. H. Marshall. Arretche lembra, não obstante, que há distorções entre os autores citados no que tange a emergência dos estados de bem-estar, apesar de, existir um núcleo comum de argumentação entre os autores, que diz respeito à influência dos impactos do processo de industrialização sobre as formas de atuação e intervenção do Estado.

---

[2]Arretche (1996) faz uma ressalva e relata a dificuldade de realização de um trabalho em que se utiliza como metodologia a classificação de autores segundo suas correntes explicativas, pois, outro trabalho de T.H. Marshall datado do início da década de 1960, citado anteriormente, confere menor importância a fatores de tipo político na explicação da origem e desenvolvimento do *Welfare State*.

Na análise de Arretche (1996), para Wilensky existe uma convergência de fatores que influenciaram a emergência de programas sociais nos países de desenvolvimento industrial avançado. O autor expõe que estes programas sociais surgem com o objetivo de minimizar os efeitos adversos da industrialização nestes países.

Os mínimos sociais de renda, educação, saúde, alimentação devem ser assegurados pelo governo como direitos políticos e não como caridade.

É importante dizer também que o autor considera fundamental o crescimento industrial para que haja um maior investimento governamental na área social. Ou seja, em nações em que este desenvolvimento é pequeno ou insignificante este investimento também é nenhum ou muito pouco.

Outro ponto importante é que com a Revolução Industrial há uma mudança profunda na sociedade, que segundo Arretche (1996):

> [...] têm efeitos sobre a estrutura da população, sobre a estrutura da estratificação social, sobre a estrutura de renda e a distribuição do poder, sobre os mecanismos sobre os quais se realizará a socialização, mudanças estas tão radicais que exigiriam novas formas de integração social. (ARRETCHE, 1996, p. 8)

Esta mudança na sociedade começa com a exigência de um novo tipo de trabalhador, que é bem diferente daquele trabalhador que exercia suas atividades no campo. A mecanização do processo produtivo pode significar a desvalorização das habilidades profissionais individuais ou mesmo o surgimento do desemprego destas pessoas que possuíam habilidades específicas. Outras mudanças sociais ocasionadas pela industrialização foram a divisão social do trabalho, em que a partir de então o recrutamento do trabalhador é feito no mercado segundo suas habilidades altamente complexas e diversificadas e a entrada da mulher no mercado de trabalho. Como assinalado por Arretche (1996):

> [...] todas estas mudanças teriam implicações profundas sobre o sistema familiar, no tamanho das famílias, sobre a forma de educação das crianças, sobre as modalidades de reprodução social, o que exigiria uma solução sob a forma de programas sociais para contornar os problemas de ajustamento do trabalhador e das famílias. (ARRETCHE, 1996, p. 10)

Um ponto interessante apontado também por Wilensky, segundo Arretche (1996) é que com a industrialização há a mudança no papel familiar das crianças que antes auxiliavam seus pais na lavoura- gerando renda- e a partir de então apenas geram gastos, já que não podem trabalhar mais devido às exigências do

‘’novo mercado de trabalho’’. Assim, como afirma o próprio autor, ‘’a criação de leis de proteção do trabalho infantil parece ser um resultado natural.’’

Em seu trabalho com 60 países realizada em 1975 Wilensky demonstra que o sistema político dos países não tem influência no desenvolvimento do *Welfare State*, assim como o sistema econômico. Portanto, não importa se a nação possui um sistema político democrático e o sistema econômico capitalista ou comunista este fato é irrelevante para explicar o desenvolvimento do sistema de proteção social. Neste trabalho o autor correlaciona o grau de desenvolvimento econômico e a implementação do sistema de seguridade social.

As variáveis utilizadas pelo autor para fazer esta correlação foi a proporção de idosos na população, que é considerada como causa direta, e a idade da população/ tempo de implantação do sistema de proteção social. A proporção de idosos é um subproduto do nível de desenvolvimento econômico. O raciocínio do autor é que o desenvolvimento econômico implica a queda da taxa de natalidade e que, com isso há um aumento na população de idosos. Então, esta população, em situação de necessidade, fará pressão para que ocorra a implementação de programas sociais.

Entretanto, ao estudarmos a teoria explicativa de emergência e desenvolvimento do *Welfare State* de Wilensky, fatalmente virá à cabeça a pergunta sobre, os Estados Unidos: como explicar que um país com alto desenvolvimento econômico possua um sistema de proteção social tão modesto e excludente? O autor explica que, dentro de sua pesquisa, o exemplo americano configura uma exceção. Pois, esta forma de desenvolvimento do *Welfare State* está ligado às características internas aos sistemas cultural e político da sociedade americana. Sua emergência é atribuída, sim, ao desenvolvimento industrial mas, a expansão dos programas sociais sofre até hoje fortes resistências internas devido a conformação da cultura capitalista neste país, cultura esta fundada nas instituições religiosas e políticas desta nação. Estas características culturais da sociedade americana são explicadas por Arretche (1996):

> Em primeiro lugar, o individualismo econômico (o imperativo de vencer na vida por seus próprios esforços); o individualismo como regra de conduta social; a crença na propriedade privada e no livre mercado; a crença na iniciativa individual e na competição são elementos-chave da cultura norte-americana. Tais valores constituiriam fortes obstáculos ao desenvolvimento de programas sociais contra os riscos inerentes ao processo de industrialização.’’ (ARRETCHE, 1996, p. 12)

Entretanto, é importante dizer que, em seu trabalho no ano de 1975 Winskley,apresenta uma posição diferente: ele afirma que não se pode dizer que os fatores culturais afetariam o desenvolvimento do *Welfare State* em países como os Estados Unidos. O autor relata a influência dos fatores estruturais, em que faz a correlação entre idade da população com o esforço de desenvolvimento do *Welfare State*. Ou seja, é realizada a análise da proporção da população maior de 65 anos e o grau de desenvolvimento do Estado de Bem-estar social.

Outra correlação feita pelo autor é entre a idade da população e a idade dos sistemas. A ideia é que os sistemas amadurecem e exercem pressão para uma maior ampliação dos gastos sociais. E esta ampliação é o resultado principalmente da natureza das burocracias envolvidas nos programas sociais. Nas palavras do autor:

> [...] o nível econômico é a causa fundamental do desenvolvimento do *WelfareState*, mas seus efeitos são sentidos principalmente através das mudanças demográficas do séculopassado e do impulso dos programas em si mesmos, uma vez estabelecidos. Com a modernização, as taxas de natalidade declinaram, e a proporção de velhos associada ao declínio do valor econômico das crianças exerceram pressão no sentido da expansão do gasto. Uma vez estabelecidos, os programas amadurecem, movendo-se em todo lugar em direção a maior cobertura e mais elevados benefícios. O crescimento do gasto em seguridade social começa como um acompanhamento natural do crescimento econômico e seus efeitos demográficos; ele é acelerado pela interação das percepções políticas das elites, das pressões das massas, e das burocracias do *Welfare*. (WINSKLEY apud ARRETCHE, 1996, p. 14)

Mais dois autores se enquadram na teoria explicativa que aponta a industrialização como fator causal para a emergência e desenvolvimento do sistema de *Welfare State*, são Titmuss e T.H. Marshall ambos foram professores da *London School of Economics, qu*e concentraram-se em estudar o desenvolvimento do sistema de bem-estar na Inglaterra.

Para Titmuss a origem do *Welfare State* está na crescente divisão social do trabalho propiciado pelo desenvolvimento industrial. O autor utiliza a tese durkheimniana que diz que o homem se tornaria cada vez mais dependente na mesma proporção em que se tornasse mais individualizado e mais especializado. Conclui-se com isso, que com a especialização do trabalho cresce a dependência individual em relação à sociedade. Portanto para o autor a origem do sistema de bem-estar é uma resposta às novas necessidades da sociedade geradas pela industrialização, entretanto sua expansão está ligada a mudanças destas necessidades. Ou seja, quanto maiores as necessidades geradas pela população maior é a expansão do sistema de proteção social.

Em seu trabalho de 1965 T.H. Marshall descreve a origem do sistema de bem-estar na Inglaterra, assim como seu desenvolvimento no pós-guerra. Marshall relata que o embrião que dá origem ao sistema na Inglaterra acontece em meados da era Vitoriana com a adoção de políticas sociais tais como leis de assistência aos indigentes, leis de proteção aos trabalhadores da indústria, medidas contra a pobreza, etc. Para o autor a emergência do *Welfare State* ocorre com maior impulso no começo do século XX como o resultado da 'evolução' das medidas de proteção aos pobres, que aos poucos deixava de tratá-los indistintamente. Ou seja, surgiram políticas que davam conta da heterogeneidade da pobreza. Foram implementadas leis de proteção que atendia distintamente idosos, crianças, indigentes, desempregados.

No entanto, o autor afirma que apesar do período entre guerras ter sido importante para a consolidação das medidas criadas anteriormente, é o período posterior à Segunda Guerra Mundial que representará uma transformação ou revolução do sistema, pois, segundo Arretche (1996):

> [...] não é o Governo Trabalhista no poder, por exemplo, que explica o advento do Estado de Bem-Estar Social em 1946, mas as forças sociais propulsadas pela guerra. As duas guerras (bem como a depressão) são, contudo, incidentes que vieram a acelerar a evolução lógica do sistema, dado que criaram um sentimento nacional de solidariedade propício ao desenvolvimento de programas de proteção social''. (ARRETCHE, 1996, p. 19)

Podemos observar, portanto, que apesar da utilização de metodologias, indicadores analíticos e contextos históricos diferentes os três autores convergem em suas teorias explicativas quanto a origem dos sistemas de proteção social. Eles afirmam que o surgimento do sistema de *Welfare State* é o resultado das transformações oriundas do processo de industrialização ocorridas em países de capitalismo avançado.

Em determinado ponto do seu artigo, Arretche (1996) a autora abre um parêntese para trazer dois teóricos importantes na compreensão da expansão do *Welfare State* durante o pós-guerra, assim como o papel fundamental da economia capitalista para que isso ocorresse.

Um deles, James O'Connor em seu livro a Crise Fiscal do Estado faz uma análise do aumento do gasto público americano no pós-guerra. Este trabalho não trazespecificamente as causas de origem do *Welfare State*, entretanto sua

importância está na análise que o autor faz do papel do capitalismo como fator de importância na expansão do sistema de bem-estar.

Para o autor o Estado capitalista possui duas funções, a de acumulação e legitimação. Estas funções correspondem aos gastos do Estado, que se divide em gasto com o capital social e o gasto com as despesas sociais. De acordo com Arretche (2006):

> [...] embora seja difícil estabelecer uma relação direta entre cada rubrica de gasto estatal e cada uma das funções que o Estado tem de desempenhar, é certo que todas as despesas estatais têm este caráter, isto é, responder às necessidades do capital, seja para garantir diretamente a acumulação, via Capital Social, seja para corrigir os efeitos sociais da acumulação de capital, via Despesas Sociais. '' (ARRETCHE, 1996, p. 21)

Portanto o argumento do autor, segundo Arretche (1996) é que o setor privado impulsiona a economia, no interior do setor privado encontra-se o setor monopolista que é o setor chave. Mas, o setor monopolista não paga os custos do investimento social (gastos necessários ao aumento da produtividade), custos estes necessários à sua expansão. Logo, este gasto recai sobre o Estado. Por isso, O'Connor em seu trabalho diz que o setor monopolista socializa cada vez mais os custos da produção, pois, os recursos utilizados pelo Estado para custear os investimentos sociais são arrecadados no conjunto da população.

Dentro deste argumento do autor podemos entender que o movimento de crescimento do setor monopolista gera o movimento dos demais setores econômicos. Se o setor monopolista cresce isto faz com que haja um excedente de produtos de um lado e de outro haja um excedente de trabalhadores desempregados que tendem a ser absorvidos pelo setor estatal. É importante assinalar também que o autor chama a atenção para a disponibilidade de mão-de-obra gerando uma diminuição dos salários, fazendo com que os trabalhadores deste setor tornem-se cada vez mais empobrecidos.

A partir do fato exposto acima conclui-se que há um aumento do gasto com a área social porque tais trabalhadores tornam-se cada vez mais dependentes do Estado para satisfazer suas necessidades. E estas necessidades são satisfeitas mediante a implementação de programas sociais.

Assim, para O'Connor, o fator preponderante para a emergência e desenvolvimento de programas sociais no pós-guerra é gerado pelo próprio processo de acumulação capitalista. Este processo gera distorções, como por

exemplo, excedente de produtos e de mão-de-obra fazendo com que o Estado interfira nesta dinâmica sob a forma de programas sociais.

Arretche (1996) ilustra esta lógica explicativa de O'Connor:

> Ainda que a questão das classes sociais seja mencionada, a luta de classes não é considerada como elemento explicativo da dinâmica do fenômeno analisado. Em essência, são condicionantes de natureza econômica que determinam a forma de desenvolvimento do welfare, bem como sua emergência. Mesmo que a dimensão de legitimação seja uma dimensão da análise, ela o é do ponto de vista da necessidade de acumulação de capital pelo setor monopolista. (ARRETCHE, 1996, p. 25)

Outro teórico do *Welfare State* estudado por Arretche (1996) que se encaixa na interpretação de que o processo de acumulação capitalista gera necessidades por parte da sociedade e que estas necessidades devem ser satisfeitas pela atuação do Estado na área de políticas sociais é Claus Offe. Arretche (1996) selecionou três trabalhos importantes do autor, em que o mesmo argumenta que o *Welfare State* é funcional às exigências da reprodução ampliada do capital.

No artigo publicado em 1972, segundo Arretche (1996):

> [...] Offe dirá que o welfarestate é essencialmente um fenômeno das sociedades capitalistas avançadas e que estas sociedades (sem exceção) criam estruturalmente problemas endêmicos e necessidades não-atendidas. Neste contexto, o welfarestate seria uma tentativa de compensar os novos problemas criados por estas sociedades. Assim, a emergência dos Estados de Bem-Estar não apenas não representa uma mudança estrutural das sociedades capitalistas, mas seria essencialmente uma resposta funcional a seu desenvolvimento. (ARRETCHE, 1996, p. 26)

Segundo Arretche (1996) para o autor o desenvolvimento capitalista gera disfunções na sociedade, tais como, necessidades de moradias para os trabalhadores concentrados na indústria, necessidade de qualificação permanente da força de trabalho, desagregação familiar, e etc. Ou seja, todos estes problemas sociais gerados pelo capitalismo devem ser assumidos e resolvidos pela atuação do Estado.

A análise do autor vai mais longe quando ele afirma que o *Welfare State* é um desdobramento necessário à evolução da sociedade e que não está ligado às decisões políticas. A emergência dos programas sociais é determinada pelas decisões econômicas e nada tem a ver com o campo político.

No trabalho publicado em 1979 Offe trata da natureza do Estado intervencionista, fenômeno que emergiu no pós-guerra, em que o mesmo começa a exercer ações produtivas e não somente alocativas como ocorrera no século XIX.

Portanto, segundo Arretche (1996, p. 29)*'' Offe limita-se a estabelecer uma relação de funcionalidade e dependência entre Estado e processo de acumulação,*

cabendo ao primeiro a função de criar as externalidades necessárias à manutenção do segundo''.

Em outro trabalho publicado por Offe e Lenhardt a análise em termos funcionais ainda está presente, mas, de uma maneira mais sofisticada como afirma Arretche (1996). A questão central do trabalho é esclarecer como se dá o surgimento da política estatal impulsionada pela nova estrutura econômica de classe, que está baseada na valorização privada do capital e no trabalho assalariado. A pergunta seria então, qual a função da política social?

Esta nova estrutura econômica de classe se materializa na forma do proletariado, em que, a partir da expansão da industrialização, se vê obrigado a vender sua força de trabalho no mercado. Esta integração da força de trabalho à forma de trabalho assalariado é fundamental para que a industrialização se consolide. Entretanto, sabemos que existem tensões neste processo, portanto, é neste momento que o Estado exerce a sua funcionalidade. Ou seja, como apontado por Arretche (1996):

> [...] a política estatal é funcional ao processo de consolidação do modo de produção capitalista, uma vez que garante a formação e consolidação daquela que é sua característica essencial: as relações de produção entre capital e trabalho. Na verdade, a função da política social consiste em criar as condições de existência da classe operária. (ARRETCHE, 1996, p. 30)

Para os autores a implementação de programas sociais é explicada como uma necessidade de constituição da classe operária, que é uma condição essencial para o desenvolvimento do capitalismo.

Mas, um fato importante é apontado por Arretche (1996), que relata que de acordo com os autores, o Estado possui uma lógica interna que tenta compatibilizar os interesses das classes trabalhadoras e as necessidades da acumulação do capital. Isto significa que o Estado desenvolve as políticas sociais realizando a integração que concilia a integração social e a integração sistêmica.

Arretche (1996) faz um balanço sobre a teoria de Offe, e afirma que para o autor uma das razões para que o Estado mantenha as condições de reprodução do capitalismo é que o mesmo depende estruturalmente da expansão da industrialização. A autora afirma que, segundo a teoria de Offe:

> [...] a "saúde financeira" do Estado depende da "saúde da economia". Faz parte do cálculo econômico da burocracia estatal considerar que sua estabilidade e expansão dependem da manutenção da acumulação, argumento este, aliás, também apresentado e não desenvolvido por O'Connor.(ARRETCHE, 1996, p. 32)

Para finalizar, Arretche (1996) esclarece que para não haver distorções no entendimento do trabalho de Offe, é importante dizer que suas preocupações quanto ao caráter sistêmico do Estado apontam para uma problemática do tipo político-institucional. Ou seja, as formas institucionais de tomada de decisão influenciam nos resultados destas mesmas decisões, principalmente sobre as políticas sociais. Fazendo com que exista a possibilidade de variações de *Welfare State*, teoria esta que não é desenvolvida pelo autor.

Até aqui foi apresentado teorias de alguns autores que entendem como fatores causais de emergência e desenvolvimento do *Welfare State*, segundo o trabalho de Arretche (1996), elementos de ordem econômica. A partir deste momento serão apresentadas as teorias de autores que entendem como fatores de emergência do sistema de bem-estar social elementos de ordem política.

O primeiro teórico apontado por Arretche (1996) é T.H. Marshall que em seu trabalho ‘’Cidadania e classe social’’ estuda o caso da Inglaterra que a partir do século XVII vislumbra o desenvolvimento da noção de cidadania. O autor demonstra que com a política social e com a crescente igualdade política modifica-se as desigualdades econômicas.

É importante dizer que na concepção de Marshall, segundo Arretche (1996), cidadania corresponde a garantia de três tipos de direitos, os direitos civis, os direitos políticos, e os direitos sociais. O autor relata que esta noção estava presente no feudalismo medieval, mas, encontrava-se distribuído de modo desigual entre as classes. Entretanto, na sociedade industrial esta noção foi separada e evoluiu de maneira distinta, segundo o próprio autor, citado por Arretche (1996):

> O divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente - os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos. (Marshall, 1967, p. 66)

Outro autor citado por Arretche (1996) é Pierre Rosanvallon, que publicou sua obra: *La Crise de l'Etat-providence* em 1981. Para o autor o *Welfare State* nasce junto com o Estado-nação moderno. Este Estado forjado do século XIV ao século XVIII definiu-se como protetor. De acordo com a concepção do autor, segundo Arretche (1996), o Estado-nação nasce com a incumbência de desempenhar basicamente duas tarefas: a produção da segurança e a redução da incerteza.

Portanto, segundo a autora, para Rosanvallon não existe Estado sem que este cumpra as funções de um Estado-protetor, ou seja, sem que este permita a existência de um indivíduo portador de direitos (direito a vida e à propriedade).

Arretche (1996) ilustra bem as ideias do autor no trecho destacado abaixo:

> O Estado de Bem-Estar é um prolongamento e uma extensão (ou ainda, uma radicalização) do Estado protetor clássico. Este processo de radicalização ocorre a partir do século XVIII, sob o efeito do movimento democrático e igualitário. As noções de proteção da propriedade e da vida (como atributos do Estado) sofrem uma ampliação: amplia-se o campo dos direitos civis. (ARRETCHE, 1996, p. 35)

Mais ainda, a autora expõe que Rosanvallon acredita que, o Estado de bem-estar, tendo sido originado junto com o movimento de ampliação dos direitos democráticos, progrediu do século XIX ao século XX através de saltos. A autora acrescenta que, segundo as ideias do teórico, este avanço do Estado de bem-estar se deu por conta das grandes crises, sociais, econômicas e internacionais.

Um fato que ilustra bem esta ideia, de acordo com a autora, é a guerra, visto que, há a necessidade de uma reestruturação social, o que determina a necessidade da existência de um Estado protetor, pois,

> [...] tratava-se de renovar os laços sociais que constituem a nação e, portanto, de dar vazão ao movimento de democratização das relações sociais através do Estado: movimento este que vai dos direitos civis aos direitos sociais, passando pelos direitos políticos. (ARRETCHE, 1996, p. 36)

Arretche (1996) abre um parêntese para descrever o ponto de vista de um autor que acredita que o *Welfare Sta*te é o resultado de um acordo entre o capital e o trabalho organizado. Este autor é Ian Gough, que até determinada altura de seu trabalho diz partilhar da teoria explicativa de O'Connor.

A autora explicita que o ponto de convergência entre os dois autores citados anteriormente reside na ideia de que para Ian Gough, o *Welfare State* é um fenômeno particular de sociedades de capitalismo avançado. Em que o processo de acumulação capitalista gera diversas necessidades sociais e a resposta do Estado é por meio das políticas sociais.

Entretanto, segundo Arretche (1996), quando o autor afirma que o Estado não reage incessantemente sob pressão das demandas de uma classe dominante. O próprio processo de acumulação capitalista impõe limites para a expansão das políticas sociais. Então, para Gough,segundo a autora, a expansão do Estado de

bem-estar é limitada pelas possibilidades de acumulação e pela própria capacidade de financiamento dos programas sociais.

A autora acrescenta que, segundo o autor, a separação entre a esfera política e econômica, própria do capitalismo, infere certa autonomia nas decisões do Estado. Ou seja, há a flexibilidade para que as instituições estatais possam implementar políticas sociais, ou mesmo revogá-las.

Um segundo elemento explicativo da origem do *Welfare State*, é apontado por Gough, segundo Arretche (1996), que é a capacidade de pressão da classe trabalhadora. O autor relata que ao se fazer uma análise histórica, pode-se perceber as diferentes formas nas quais a classe trabalhadora inseriu suas reivindicações no campo de atuação do Estado. Daí que surge, de acordo com a ideia do autor, uma variação na conformação dos sistemas de bem-estar nos países industrializados, pois, a capacidade de pressão das classes implicaria diferentes formas de prestação de serviços sociais.

De acordo com Arretche (1996) esse autor mantém a perspectiva marxista quando afirma que o Estado reage em defesa da classe dos capitalistas, proprietários do meio de produção. No entanto, segundo a autora, Gough afirma que uma forte ameaça vinda do movimento social faz com que a burguesia aja de forma coesa e estratégica para pressionar a reestruturação do aparelho do Estado.

Este movimento de reestruturação do Estado caminha rumo à centralização da formulação de políticas sociais. Este fato, na visão do autor, como afirma Arretche (1996), no período de pós-guerra implicou nas coincidências de interesses entre a classe capitalista e a classe trabalhadora. De acordo com a autora:

> [...] em uma conjuntura específica -- a do pós-guerra --, a capacidade de pressão dos movimentos sociais -- capacidade esta fortalecida pelo crescimento econômico e a escassez de mão-de-obra -- cria uma consciência de classe entre os capitalistas, implicando na reformulação do Estado, reformulação esta que explica a emergência de um Estado com face social. (ARRETCHE, 1996, p. 44)

Em resumo, segundo Arretche (1996):

> [...] para explicarmos a origem do fenômeno do welfarestate, nos termos de Ian Gough, é necessário considerá-lo como um fenômeno do modo de produção capitalista. De um lado, seus limites estão postos pela dinâmica de acumulação de capital e pelas estratégias destinadas a preservá-la. De outro lado, os programas sociais têm sua origem na força e forma de pressão da classe trabalhadora organizada que, na defesa de seus interesses de classe, coloca crescentemente novos desafios à dinâmica da exploração de classe. No caso específico do welfarestate, fenômeno do pós-guerra nas economias capitalistas avançadas, o

> enfrentamento histórico das duas classes antagônicas assumiu a forma de um movimento social organizado e de uma resposta da classe capitalista, sob a forma do Estado centralizado. Naquela conjuntura, a do pós-guerra, este enfrentamento histórico (a luta de classes) implicou a consolidação de um compromisso de classe. (ARRETCHE,1996, p. 44)

Dentro da corrente explicativa que aponta como fator causal de emergência e desenvolvimento do *Welfare State* elementos de ordem política, Arretche (1996) inclui os autores que utilizam os princípios analíticos do neo-institucionalismo.

Arretche (1996) aponta como autoras mais importantes desta corrente analítica, Theda Skocpol, Ann Shola Orloff, Margareth Weir. Estas autoras desenvolveram, para os casos norte-americano, inglês e canadense os trabalhos mais significativos.

A autora conceitua essa corrente analítica da seguinte maneira:

> Em termos bastante gerais, para os neo-institucionalistas a variável analítica fundamental para a compreensão da emergência e desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social está associada à natureza, capacidades e estrutura das instituições do Estado. (ARRETCHE,1996, p. 52)

Segundo Arretche (1996) as autoras seguem a tradição Weberiana de análise do Estado, em que este é autônomo em relação à sociedade civil. Portanto, segundo esta tradição o Estado tem funções próprias, que exerce controle sobre determinado território e estabelece relações com outros Estados e que mantém a ordem interna. Por esta razão os atores vinculados aos Estados podem formular e perseguir objetivos próprios que podem não ser os mesmos interesses presentes na sociedade civil.

Arretche (1996) observa que desta maneira as autoras que defendem a corrente neo-institucionalista entram em conflito com todas as demais correntes que vêm a ação do Estado (formulação e implementação de políticas sociais) como resultado de fatores externos à sua esfera. Ou seja, as burocracias públicas têm interesses próprios e consolidam-se em condições históricas particulares e, além disso, a autora afirma que sua emergência é uma pré-condição para a emergência dos modernos sistemas de provisão de serviços sociais.

Um segundo pressuposto analítico desta corrente teórica apontado por Arretche (1996) é de que as estruturas institucionais do Estado, de acordo com a conformação histórica específica de cada país, influenciam a formação e o

desenvolvimento dos interesses e das modalidades de ação dos grupos da sociedade civil.

Isto significa dizer que, segundo Skocpol *apud* Arretche (1996):

> [...] se as origens e transformações dos sistemas nacionais de provisão de serviços sociais são explicados pelo sistema político (o que compreende o conjunto das instituições decisórias), a atividade política (de políticos e grupos de pressão) é condicionada pelas configurações institucionais dos governos e pelo sistema de partidos políticos. Portanto, mais que autônoma, a ação do Estado tem influência sobre a cultura política, sobre a ação política coletiva e sobre a formação de questões políticas.(Skocpol, 1992, p. 41)

Segundo Arretche (1996) os neo-institucionalistas, como tentativa de incorporar as contribuições das demais correntes, argumentam que mudanças econômicas e demográficas e pressões políticas do movimento popular tiveram impacto na origem dos modernos sistemas de proteção social, entretanto, seus efeitos ocorreram no interior de estruturas institucionais e de políticas específicas.

Uma afirmação muito importante da autora, que nos faz entender toda essa dinâmica do papel das instituições para a emergência e desenvolvimento do sistema de Welfare State, é a sobre a formação dos estados nacionais e portanto das estruturas políticas de cada país constituem variáveis centrais na análise neo-institucional. A autora argumenta que é na história particular de cada país que podem ser encontradas as variáveis específicas de explicação de uma determinada forma de desenvolvimento dos sistemas de proteção social.

Em síntese, Arretche (1996) assinala que as mudanças econômicas, demográficas e ideológicas, mas principalmente a capacidade do Estado de planejar, administrar e obter recursos, são as pré-condições que explicam a emergência dos programas sociais modernos. No entanto, o desenvolvimento destes sistemas de proteção está relacionado à formação do Estado nacional e à natureza das instituições políticas.

Para finalizar esta sessão é fundamental ressaltar que o presente trabalho não tem o intuito de trazer as obras de todos os teóricos que estudaram ou estudam o campo da proteção social. Mas, o intuito é tentar trazer para o leitor elementos que o faça entender basicamente a lógica de construção dos primeiros sistemas de proteção social e seu desenvolvimento em países de capitalismo avançado. Este resgate histórico é fundamental para tentar responder a pergunta que inicia este capítulo, ou seja, como chegamos ao atual sistema de proteção social brasileiro?

A seguir serão demonstrados os diferentes modelos de desenvolvimento do sistema de proteção social.

3.2 **Os diferentes modelos de desenvolvimento do *Welfare State***

Até aqui o presente trabalho mostrou as distintas correntes explicativas, segundo importantes autores, para a emergência e desenvolvimento do *Welfare State* de acordo com o trabalho de Arretche (1996). Mas, é importante dizer que existem diferenças quanto à instituição do modelo, por exemplo, de que o modelo estadudinense tem muito pouco a ver com o modelo nórdico, e este com o da Europa continental, e de todos eles com o do Japão. Para não falar da diferença do *Welfare State* que foi sendo construído em algumas periferias capitalistas, em particular no caso latino-americano. Para dar conta desta nova dispersão vários autores construíram tipologias que tentam aglutinar as várias experiências em alguns padrões básicos, diferenciados por sua forma de financiamento, pela extensão de seus serviços, pelo peso do setor público, pelo seu grau de sensibilidade aos sistemas políticos, pela sua forma de organização institucional, etc.

Um autor que colaborou profundamente com o estudo das tipologias do *Welfare State* é Titmuss, que é considerado bibliografia fundamental para esse tipo de estudo. Areliano (1989) realizam um importantíssimo estudo em que citam o trabalho de Titmuss – *Social Policy na introduction* – como um referencial obrigatório para todos os estudos sobre os modelos de proteção social.

Segundo Areliano (1989) Titmuss delineia três modelos de proteção social.

O primeiro seria o modelo residual, neste modelo a política social intervém após, ou seja, quando os canais naturais e tradicionais de garantia das necessidades básicas do indivíduo (família, parentes, mercado) não têm condições de cumprir este papel. A intervenção é de caráter provisório, ou seja, até que a situação de emergência social seja superada. Segundo o autor, as bases deste modelo são as *Poor Laws* inglesas e atualmente os Estados Unidos representam esta tipologia por apresentarem um sistema de proteção social residual e seletivo.

O segundo seria o modelo meritocrático particularista, nele está afirmado que cada indivíduo deve estar em condições de suprir suas necessidades via mercado. É um modelo meritocrático, pois, está baseado no mérito, ou seja, à *performance*

profissional, à produtividade. O papel da política social é apenas de corrigir a ação do mercado, o sistema de bem-estar é complementar às instituições econômicas.

Areliano (1989) observa que nestes dois modelos o mercado exerce um papel fundamental. No modelo residual a política social exerce uma função quase que irrisória, pois, esta é dirigida aos estratos mais pobres da população, aqueles que não têm condições de resolver suas necessidades no mercado. A função do Estado restringe-se à regulação das instituições prestadoras de serviço (seguros, sistema bancário, previdência privada, seguro saúde, etc).

No segundo modelo o Estado exerce a função de corrigir as distorções geradas pelo mercado. De acordo com os autores, a Alemanha aproxima-se deste modelo.

O terceiro modelo estruturado por Titmuss, apontado por Areliano (1989), é o institucional redistributivo. Neste modelo, todos os indivíduos estão universalmente cobertos e protegidos pelo sistema de proteção social. Está estabelecido ao indivíduo o mínimo para garantir suas necessidades e boas condições de vida. Os autores afirmam que tal sistema tende à instituição de programas de renda mínima - obviamente que não são similares aos estruturados nos países Latino-americanos – e dos mecanismos de integração de renda. Os países escandinavos e a Inglaterra configuram exemplo deste modelo. Portanto, nos países em que este modelo está instituído, o Estado admite a ideia de que o mercado não é capaz de eliminar as desigualdades sociais presente na sociedade, e desta maneira, oferecer as mesmas oportunidades de acesso às mínimas condições de vida para seus cidadãos.

Entretanto, Areliano(1989) quanto à tipologia estruturada por Titmuss, afirma:

> [...] claramente na afirmação de Titmuss, as variáveis são, de um lado, a relação Estado versus mercado e, de outro os destinatários das políticas (se poucos, muitos, se todos), ausentes outras características que permitissem uma elaboração mais qualitativa do perfil institucional dos vários tipos de WelfareState. Dada tal restrição, a bem da verdade, não é tão clara a diferença entre os dois primeiros modelos, e não é então, por acaso, que os estudos que trataram de utilizá-la tenderam a tomá-la polarizadamente pelo primeiro e terceiro modelos. (ARELIANO e DRAIBE, 1989, p. 115)

Os autores citados afirmam ainda que Titmuss ao analisar apenas dicotomicamente a característica residual versus a institucional dos sistemas não permite captar, como diz Areliano (1989, p. 115) "o mix histórico que compuseram diferentemente os pesos relativos do Estado, do mercado e do que vem sendo

chamado do terceiro setor na organização mais geral da proteção social’’. Diferentesautores, posteriormente, levarão estes fatores em consideração.

Outro autor de suma importância quando o assunto são os modelos de proteção social, é Gosta Esping-Andersen. Que, diferentemente de Titmuss, realiza um estudo em que faz mais do que uma caracterização de três regimes de distribuição de serviços sociais. Segundo Arretche (1996), em seu trabalho publicado em 1985 – ***Politics against markets*** – o autor faz uma análise comparativa entre 18 países de capitalismo avançado e utiliza como variáveis analíticas, a capacidade de pressão da classe trabalhadora na defesa de seus objetivos históricos e as características institucionais do *Welfare State,* ou seja, variáveis de corte político-institucional.

De acordo com Arretche (1996) em seu trabalho Andersen explica que os resultados distributivos das políticas sociais são diferentes, mesmo em países com níveis similares de capacidade de pressão da classe trabalhadora. Para melhor avaliar essa diferença o autor utiliza um indicador que objetiva medir os recursos de poder desta classe. Estes recursos de poder político são avaliados, segundo Arretche (1996) pelo grau de organização sindical e pela força da esquerda no parlamento. Ainda segundo Arretche, (1996):

> A hipótese do autor é de que os recursos de poder dos diversos interesses organizados em uma dada sociedade traduzem-se em disputas eleitorais pelo controle do Legislativo e do Executivo. Por sua vez, as maiorias eleitorais assim construídas somente podem traduzir seus interesses em políticas efetivas ("policies"), caso os representantes destes interesses permaneçam um período significativo de tempo no poder. Justifica-se assim o uso de indicadores tais como "tempo de controle socialista do gabinete parlamentar" e "peso dos socialistas no parlamento, medido pelo número de cadeiras", para avaliar os recursos políticos de poder da classe trabalhadora. (ARRETCHE,1996, p. 48)

De acordo com a autora, Andersen vê a necessidade de contextualizar os indicadores já mencionados em uma matriz de poder. Esta matriz é composta por dois indicadores centrais: o grau de unidade política dos partidos não-socialistas (ou da direita) e o padrão de construção de alianças dos partidos da classe trabalhadora. Assim, como afirma Arretche (1996), o raciocínio do autor é simples, ele explica que uma vez que a esquerda esteja no poder, a possibilidade de obter mudanças radicais aumenta quanto maior for a tendência ao fracionamento da direita e, portanto, menor for a possibilidade de mobilização de forças contrárias às iniciativas socialistas.

Portanto, segundo Arretche (1996) é a partir da composição destas variáveis que são construídos os três modelos de *Welfare State* de Esping-andersen. Em síntese, segundo a autora:

> Portanto, para Esping-Andersen, diferentemente do que previam os defensores da convergência, no processo mesmo de emergência dos programas sociais -- desenvolvimento este que ocorre fundamentalmente no pós-guerra --, os países analisados tendem a divergir quanto às características institucionais sob as quais prestam serviços sociais. Esta divergência, contudo, está submetida a algumas regularidades, de forma que pode afirmar-se haver distintos regimes de welfarestate, os quais constituem, na verdade, diferentes soluções políticas para o conflito distributivo no interior das sociedades. Tais diferenças são explicadas por distintas matrizes de poder, no interior das quais os movimentos de trabalhadores conseguem inserir de modo distinto os interesses emancipatórios da classe operária. (ARRETCHE,1996, p. 49)

A seguir, serão apresentados os três modelos de *Welfare State* de acordo com a ideia de Esping-andersen, segundo Arretche (1996).

O regime social-democrata caracteriza-se por um sistema de proteção social abrangente, com cobertura universal e com benefícios reconhecidos como direitos, cujo valor é desvinculado de contribuição prévia do beneficiário e há a garantia dos mínimos vitais. Este modelo é desenvolvido no norte da Europa e mais especificamente nos países escandinavos.

O regime ou modelo conservador é aquele em que os sistemas de proteção são marcados pela iniciativa estatal. Este modelo favoreceu um ativo intervencionismo do Estado destinado a promover lealdade ao mesmo e deter a marcha do socialismo e do capitalismo. Existem diferenças de status na distribuição de benefícios e teria o objetivo de consolidar divisões no interior da classe trabalhadora. Este modelo é desenvolvido na Alemanha, Áustria, França, Japão, Bélgica e Itália.

O regime ou modelo liberal é o que tem como uma de suas principais características a maximização da condição de ‘mercadoria’ do trabalhador individual. É meritocrático, com um financiamento baseado na contribuição individual, vinculando contribuição a benefício. Este modelo é estigmatizante, pois, o Estado presta serviços sociais apenas aos comprovadamente pobres e merecedores dos benefícios. É predominante nos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Suíça.

Para Arretche (1996) a contribuição de Esping-andersen no campo da proteção social estabeleceu, segundo as palavras da própria autora, uma espécie de *‘’ponto de não-retorno’’*. Primeiro, de acordo com a autora, porque o autor opera

analiticamente com as formas institucionais de prestação de serviços sociais além de classificar as formas de intervenção do Estado na área social. E em segundo lugar, o autor correlaciona os distintos regimes de *Welfare State* com as distintas condições políticas para a sua emergência e desenvolvimento.

3.3 **A construção do Estado de Bem-estar Social no Brasil**

Como já mencionado no início deste capítulo, a história de construção do Estado de Bem-estar Social brasileiro está marcado por profundas transformações ocorridas no sistema político e econômico do país. Isto significa dizer, de acordo com Barcellos (1983) *apud* Medeiros (2001) que apenas após a passagem da economia agrário-exportadora para a economia urbano-industrial na década de 1930 é que o Brasil passou a assistir às primeiras mudanças institucionais no Estado que visavam fornecer as condições de trabalho e a venda da força de trabalho.

Ainda segundo Medeiros (2001) as políticas sociais anteriores à Revolução de 1930 eram fragmentadas e emergenciais, apesar de haver indício de uma atuação mais geral por parte do Estado, como por exemplo, a instituição dos Departamentos do Trabalho e da Saúde e a promulgação, em 1923, do Código Sanitário e da Lei Eloy Chaves. Esta lei instituiu as chamadas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) dos ferroviários.

A experiência dos ferroviários foi acompanhada por vários segmentos de trabalhadores organizados que instituíram também suas CAP, de atuação circunscrita às empresas, geridas pelos próprios empresários e trabalhadores.

Barcellos (1983) *apud* Medeiros (2001) ilustra o período mencionado fazendo a seguinte afirmação:

> [...] Os conflitos entre capital e trabalho eram regulados por legislação esparsa, e tratados basicamente pelo aparato policial. 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. (BARCELLOS, 1983, p. 17-18)

Portanto, é consenso entre alguns autores que o período de 1930/1943 caracteriza o surgimento do sistema de proteção social no Brasil . De fato, é neste período que o país exibe uma produção legislativa com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e a consolidação das leis trabalhistas. E segundo, Aureliano e Draibe (1989) este período é fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação, caracterizado pelo alto grau de centralização de recursos, instrumentos institucionais e administrativos no executivo federal.

É importante dizer que a década de 1930 quem estava no poder era Getúlio Vargas, e este governo buscava aumentar o papel do Estado na regulação da economia e da política como estratégia de desenvolvimento. Segundo Malloy (1979) do ponto de vista das relações de trabalho, o governo populista da época perseguiu três objetivos básicos. O primeiro era evitar que os movimentos dos trabalhadores se tornassem base de apoio para grupos de oposição que reivindicavam mudanças mais profundas na organização da sociedade. O segundo objetivo era despolitizar as relações de trabalho, impedindo que as organizações de trabalhadores se legitimassem como instrumento de reivindicação. E finalmente, como terceiro objetivo apontado pelo autor, o governo buscava na classe trabalhadora um ponto de apoio para o regime.

Em 1933 as Caixas de Aposentadorias e Pensões de cada categoria profissional foi unificada assim como seus benefícios e passou a ser chamado de Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAP). Segundo Filho (2007), o financiamento passou a ser tripartite, com o início da participação do Estado. E os IAP eram unidades autárquicas, vinculadas ao Ministério do Trabalho, às quais o conjunto de trabalhadores de um segmento era obrigado a se filiar. O primeiro segmento a formar um IAP foi o dos marítimos (IAPM).

Ainda de acordo com o autor:

> A qualidade e a abrangência dos benefícios guardavam correspondência com as contribuições efetuadas e com o poder de barganha de cada categoria, não sendo concebidos como um conjunto de direitos de cidadania a ser garantido a toda população. O modelo promovia a busca de vantagens particulares e não a articulação dos diversos setores em busca de universalização da proteção social.(FILHO, 2007, p. 32)

Medeiros (2001) identifica o período de 1937/1945, o chamado Estado Novo, como a passagem definitiva de uma sociedade de base agrária para uma sociedade urbano-industrial. O Estado exercia fortemente o poder autoritário, o que reprimia a

ascensão de movimentos, tanto de esquerda quanto de direita, e diminuía a autonomia dos governos estaduais, concentrando cada vez mais o poder decisório e administrativo das políticas sociais na esfera federal. Segundo o autor esta concentração de poder foi o fator causador para a criação de uma burocracia que controlava as decisões das políticas sociais, enquanto que o movimento trabalhista tinha sua organização muito limitada. Para Malloy *apud* Medeiros (2001) ‘’essa característica veio criar uma corporação no interior da máquina burocrática voltada para a defesa de seus interesses particulares que, posteriormente, veio a se tornar um dos traços marcantes do *Welfare State* brasileiro. ’’

De acordo com Areliano e Draibe (1989) o período entre 1945 e 1964 exibe dois movimentos distintos, um, está relacionado às inovações legais-institucionais no campo da educação, saúde, assistência social e muito pouco na área de habitação popular. O outro movimento está ligado à expansão do sistema de proteção social nos moldes e parâmetros das inovações vislumbradas no período de 1930/1943.Isto significa, segundo a autora que o Brasil exibe avanços no processo de centralização institucional e de incorporação de novos grupos sociais ao esquema de proteção. Mas, é importante lembrar, que, segundo a autora, a expansão da cobertura se dá sob um padrão seletivo (no que tange aos beneficiários), heterogêneo (no que tange aos benefícios) e fragmentado (em relação ao plano institucional e financeiro).

O período que vai de meados da década de 1960 e praticamente meados da década de 1970, ocorre uma transformação radical no quadro de medidas legislativas do país, segundo Areliano e Draibe (1989). Na concepção dos autores ocorre neste período uma radical transformação da armação institucional e financeira do sistema de política social. É neste período que se organiza os sistemas nacionais públicos ou regulados pelo Estado, na área de bens e serviços sociais básicos, como educação, saúde, assistência social, previdência e habitação. Os autores afirmam que ocorre a superação da forma fragmentada e seletiva das políticas sociais em relação ao período anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, mas, principalmente para a implementação posterior de políticas de massa e relativa ampliação da cobertura.

È importante dizer no ano de 1960 foi publicada a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei 3.807/LOAS) que unificou os diversos benefícios oferecidos pelos IAP, mas, segundo (Filho, 2007, p. 33), ‘’*manteve a independência das respectivas redes de atendimento*. ’’ Este sistema vigorou até meados de 1960

quando o governo autoritário ampliou, gradativamente, ao conjunto da população dotada de direitos. Principalmente no setor de saúde e da previdência social.

Além disso, é neste período, segundo Aureliano e Draibe (1989), que se inicia a intervenção do Estado em novos setores como a habitação, são introduzidos mecanismos de formação de poupança para trabalhadores, assim como sua participação nos lucros das empresas (FGTS e PIS/PASEP). É neste período que ocorre também a inclusão dos trabalhadores rurais no sistema de proteção social e a diferenciação de planos de benefícios para trabalhadores urbanos.

Areliano e Draibe (1989) fazem a seguinte ponderação:

> É dessa forma, com as características autoritárias e tecnocráticas do regime que se instalou em 1964, que se completa o sistema de WelfareState no Brasil. Define-se o núcleo duro de intervenção social do Estado, arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção. São identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente o sistema, definem-se o sistema de operação, e, finalmente, as regras da inclusão/exclusão social que marcam definitivamente o sistema. A expansão massiva que se verifica a partir de meados de 1970, far-se-á sob o padrão organizado desde 1964 e que, já no final de 1970 apresenta indícios, pelos aspectos organizacionais, financeiros e sociais de esgotamento e crise. (ARELIANO e Draibe, 1989, p. 141)

Para Martine (1989) somente após o êxito no plano de crescimento econômico implementado pelo governo militar é que o projeto da política social foi delineado. Neste projeto, o progresso social somente seria alcançado se houvesse desenvolvimento econômico. Então, a repressão aos movimentos sociais reivindicatórios tornou-se uma estratégia de desenvolvimento nacional. Mas, para o autor, a concentração de renda teve custos sociais muito pesados, por isso, o governo instituiu uma série de políticas sociais de natureza assistencialista para garantir a estabilidade política necessária ao crescimento econômico.

Medeiros (2001) acrescenta que o modelo de *Welfare State* dos governos militares perdeu o caráter populista que mantinha desde o período getulista e assumiu duas linhas bem definidas. A primeira, de caráter compensatório, era constituída de políticas assistencialistas que buscavam diminuir os impactos das desigualdades provocadas pelo desenvolvimento capitalista acelerado. A segunda linha assinalada pelo autor é de caráter produtivista, as políticas eram formuladas com o intuito de contribuir para o processo de crescimento econômico. Configuram como exemplos dessa segunda linha, as políticas de educação, que buscavam atender às demandas por trabalhadores qualificados e aumentar a produtividade da mão-de-obra semi-qualificada.

No período compreendido entre início da década de 1970 e fins da década de 1980, Areliano (1989) caracteriza o sistema de proteção social brasileiro, segundo a tipologia elaborada por Titmuss, como meritocrático-particularista-clientelista. Segundo os autores, os sistemas do tipo meritocrático agem como mecanismos de estratificação social a medida que definem políticas específicas para grupos sociais diferentes. Neste tipo de sistema de bem-estar, o indivíduo para ser merecedor dos serviços sociais deve pertencer a determinado grupo (como a uma corporação, associação ou forma de inserção no mercado de trabalho) que contribui diretamente para a sustentação dessas políticas. Portanto, os autores afirmam que, como a seguridade não é estendida indiscriminadamente a todos os indivíduos, os tipos meritocráticos são também particularistas. Nestes sistemas ocorre o aumento das desigualdades preexistentes, pois, os indivíduos que expressam dificuldade de satisfazer suas necessidades são aqueles incapazes de contribuir para a seguridade social.

Em resumo, para Areliano (1989):

> No período marcado pela criação da base institucional e legal do WelfareState brasileiro, o particularismo se expressava na forma de corporativismo. Da fase de consolidação do sistema em diante, o caráter clientelista foi o que mais afetou a dinâmica das políticas sociais no país, manifesto por uma tendência a “feudalizar”, sob o domínio de grupos, personalidades e cúpulas partidárias, áreas do organismo previdenciário e, principalmente, pela distribuição de benefícios em períodos eleitorais. A ampliação das políticas assistencialistas favoreceu esse caráter do modelo, mas o clientelismo afetou também a educação e as políticas de habitação e saúde. (AURELIANO e DRAIBE, 1989, p. 11).

Com relação às mudanças institucionais ocorridas neste período é importante destacar a institucionalização em 1977 do Sistema Nacional de Previdência Social (Sinpas), por meio da Lei 6.439. Criou-se tambémo Instituto Nacional de Assistência Médica (Inamps), uma autarquia vinculada ao Ministério da Assistência e Previdência Social (MPAS) com a finalidade de prestar assistência médica aos segurados do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), servidores públicos e trabalhadores rurais. A assistência à população carente era prestada pelos chamados programas especiais de assistência médica, estes abrangiam serviços mantidos pela Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Até este período analisado, Filho (2007) observa que esta discriminação feita pelo Estado que distinguia os cidadãos com direito à proteção social, perdurou até a Constituição de 1988, embora ainda se observe a permanência de alguns elementos

desse padrão nos dias atuais. Para o autor, com a Constituição o padrão de Proteção Social assume uma configuração mais próxima dos Estados de Bem-estar europeus, que tratam a proteção social como uma questão de direitos de cidadania.

Para Draibe (2005) a década de 1980 é marcada pela transição democrática e a instabilidade econômica. As reformas das políticas sociais integraram a agenda de reformas do Estado e foram movidas por duas chaves, uma foi o processo de democratização do sistema político e a outra foi a melhora da sua eficácia e efetividade. A maior demanda da sociedade neste período era pelas reformas para melhorar a equidade por meio da extensão da cobertura dos programas sociais e efetivação do universalismo das políticas. O texto da Constituição de 1988 deixa claro tal demanda da sociedade por redução das desigualdades e afirmação dos direitos sociais.

Neste sentido, podemos dizer que houve avanços quanto à instituição dos direitos sociais. Pois foi na constituição de 1988 que se cristalizou alguns dos mais importantes princípios de reestruturação do sistema brasileiro de políticas sociais. Entre as mudanças ali introduzidas, Draibe (2005) destaca: a ampliação e extensão dos direitos sociais; a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema; a universalização do acesso e a expansão da cobertura; a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e, finalmente, o maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais.

Portanto, o modelo de Proteção Social instituído com a Constituição de 1988 apresenta três componentes: Assistência Social, Previdência e Saúde. Filho (2007) define a Seguridade Social da seguinte forma:

> [...] a seguridade deve-se organizar de forma a garantir a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade dos benefícios e serviços entre populações urbanas e rurais, a seletividade na prestação desses benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a eqüidade na forma de participação no custeio, a diversidade da base de financiamento e o caráter democrático e descentralizado da gestão. (FILHO, 2007, p. 34)

Draibe (2005) também destaca os avanços no campo dos direitos trabalhistas ocorridas neste período, tais como, a redução na jornada de trabalho, extensão da licença-maternidade, a introdução de um pagamento adicional para férias, extensão de 12 para 14 anos da proibição para o trabalho. Quanto ao plano organizacional, a

autora chama a atenção para a descentralização e ampliação dos graus de participação social nos desenhos dos programas, por meio dos conselhos.

Os avanços trazidos pela Constituição no campo da saúde também foram evidentes, pois, esta estabeleceu no artigo 198 o sistema nacional de saúde. Segundo este artigo: “as ações e serviços públicos de saúde compõem uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único” e define, como uma das três diretrizes da organização do sistema, “a descentralização, com direção única em cada esfera de governo*”.*

Entretanto, Draibe (2005) afirma que houve obstáculos para a implementação destas mudanças, não somente de ordem econômica, mas também os relacionados ao clientelismo, a saber:

> [...] O esforço reformista dos anos de 1980 esbarrou nos resistentes mecanismos do clientelismo e dos fortes privilégios corporativos encastelados no sistema de políticas. Em outras palavras, as diretrizes igualitárias e universalistas que legitimamente orientaram os ensaios de mudanças, embora transpostas para o texto constitucional, não foram ainda assim suficientemente fortes para enfrentar a apropriação privilegiada dos recursos por categorias sociais particulares. Foi, portanto, sob o signo de forte frustração que se fechou aquele primeiro ciclo reformista.(DRAIBE, 2005, p. 9)

A década de 1990 é definida por Draibe (2005) como um momento que ao mesmo tempo em que implementavam-se as reformas decididas no período anterior, esgotava-se o otimismo que prevaleceu no primeiro ciclo de reformas das políticas sociais.

Para a autora, a nova agenda de reformas sociais que armou-se desde 1995 teve que lidar com este duplo legado, de forte impacto institucional: de um lado, a experimentação reformista do período anterior – e o que trouxe em matéria de diretrizes, orientações e, no plano concreto de interesses alimentados nessa nova etapa que era também de consolidação democrática – e, de outro lado, nas palavras da autora, ‘’o terreno vazio’’ resultante do desencanto da fantasia reformista dos anos de 1980 – bastante preparado pela força das novas ideologias e valores de corte liberal alinhados com as regras e os rumos do ajustamento fiscal.

Fagnani (2005) observa que na década de 1990, forma-se no Brasil um ambiente hostil ao projeto reformista pelo fato de que a cidadania conquistada com a Constituição de 1988 coincidiu com o esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista[3]. Este Estado que cumpriu papel decisivo no crescimento iniciado nos anos de 1930 sofre colapso no padrão de financiamento do setor

público. Esta crise encerra um ciclo iniciado nos anos de 1930, no qual o Estado cumpriu as tarefas fundamentais num país de desenvolvimento industrial tardio.

Portanto, podemos observar que alguns autores caracterizam a década de 1990 como um retrocesso ou um ‘’não avanço’’ das transformações, no que tange às políticas sociais, trazidas com a Constituição de 1988. Tanto os dois autores citados anteriormente quanto os que serão mencionados mais à frente, em suas análises sobre este período concordam que estas contramarchas no sentido de instituição de um sistema de proteção social mais igualitário e redistributivo foi barrado pela crise instaurada nesta década (iniciada na década de 1980) e os conseqüentes ajustes econômicos de características liberais implementados pelo novo governo no início da década de 1990.

Segundo a visão de Fiori (1993) a ascensão do neoliberalismo aconteceu basicamente em três etapas. A primeira correspondeu à época de hegemonia dos ideais Keynesianistas que teve início após a Segunda Guerra. Nessa fase, segundo Fiori (1993, p. 206-207) ‘’germinaram as ideias seminais de Frederich Hayek, posteriormente utilizadas na sublevação contra a intervenção igualitária do *Welfare State*. ’’

A segunda etapa iniciou-se na década de 1960, quando as teses de Hayek e de alguns outros teóricos, começam a ganhar visibilidade nos meios acadêmicos, principalmente nas universidades americanas. O autor afirma que foi na década de 1970 que se formou a geração dos economistas, que na década seguinte, assumiriam o comando das políticas econômicas implementados nos países periféricos.

A terceira etapa de desenvolvimento neoliberal foi nomeada pelo autor, como o momento da passagem da teoria para a prática política. Isto ocorreu segundo Fiori (1993), com a chegada ao poder das forças liberal-conservadoras, expressa na vitória eleitoral de Tatcher (1979), Reagan (1980) e Kohl (1982).

A queda do mundo comunista no final da década de 1980 foi mais um fator importante para a ascensão ainda maior do neoliberalismo conforme a visão do autor. No final dos anos de 1980, a exceção do Chile, toda a América Latina, inclusive o Brasil, adotaram o paradigma neoliberal.

---

[3] Para maior aprofundamento sobre a crise do Estado Nacional Desenvolvimentista, consultar: Eduardo Fagnani. Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Instituto de Economia, 2005.

Para Fagnani (2005) a estratégia imposta aos países subdesenvolvidos para ajustarem-se a nova ordem capitalista mundial foi sintetizada no chamado ‘’Consenso de Washington’’. Que, segundo o autor, consistiu num conjunto de regras e de condicionantes padronizados aplicados aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais.

A seguir, Fagnani (2005) relata como foi imposto o paradigma neoliberal aos países subdesenvolvidos:

> [...] via de regra, a aceitação dos condicionantes e das políticas e reformas econômicas liberalizantes foram impostas no processo de renegociação das dívidas externas dos países subdesenvolvidos, sob o comando do Banco Mundial e do FMI. Neste contexto, houve pressão para que fossem adotadas políticas macroeconômicas de estabilização, acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes (ajuste fiscal, desregulamentação dos mercados, privatização do setor público e redução do Estado, desmontagem dos sistemas de proteção social, flexibilização do mercado de trabalho, etc.). No início dos anos de 1990, o Consenso de Washington já estava difundido em mais de sessenta países, sobretudo da periferia subdesenvolvida. (FAGNANI, 2005, p. 399-400)

Para retomar as questões referentes ao cenário das políticas sociais nos anos de 1990, Fagnani (2005) faz uma importante observação. O autor afirma que no campo social o foco das chamadas contra-reformas implementadas neste período foi a desmontagem dos direitos assegurados pela Constituição de 1988. Embora fosse um esboço mais acabado do projeto de reformas, sua versão era frágil. Isto significa dizer que a efetiva consolidação dessas conquistas ainda dependia de uma etapa crucial, que era a regulamentação da legislação constitucional complementar.

Como o processamento desta legislação complementar concentrou-se no início dos anos de 1990 (em um ambiente político-econômico adverso), Fagnani (2005, p.407) afirma que ‘’a Constituição foi gradualmente desfigurada e o projeto reformista foi destroçado’’.

O trecho abaixo sintetiza segundo a ótica do autor o que significou a década de 1990 para o campo das políticas sociais:

> Os princípios que orientam o paradigma neoliberal na questão social eram absolutamente antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de Bem-Estar Social é substituído pelo Estado Mínimo; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo Estado regulador e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização. Em suma, a Constituição Cidadã [...] se transformou na Constituição vilã, aos olhos dos reformadores liberais e da elite. ’’ (FAGNANI, 2005, p. 407)

O autor ainda observa que a partir de 1990 assiste-se a um esforço de se fazer regredir a cidadania conquistada formalmente com a Constituição de 1988. De acordo com Fagnani (2005, p. 407) ‘’há um longo e bem sucedido processo de negar direitos constitucionais, em favor do crescente reforço da opção pelos programas focalizados de transferência de renda’’.

Apesar deste ‘’não avanço’’ ou retrocesso no que se refere à consolidação dos direitos sociais no Brasil ocorrido na década de 1990, de acordo com a análise de alguns autores, é de suma importância destacar que em 1993 houve a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Além disso, em 1996 inicia-se o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que significou a efetivação do preceito constitucional que garante renda mínima aos idosos e deficientes sem condições de se sustentar.

4 AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Antes de iniciar este capítulo é vital discriminar os diferentes tipos de programas de transferência de renda. De acordo com Filho (2007), as transferências de renda inserem-se no contexto da proteção social de forma diversa, de acordo com seu caráter contributivo ou não contributivo.

As transferências contributivas estão associadas ao mercado de trabalho e são componentes da Previdência Social. Os trabalhadores transferem parte de sua renda ao sistema previdenciário para que futuramente tenham o direito de receber uma aposentadoria. Outras modalidades vinculadas ao mercado de trabalho são o seguro-desemprego, licença médica, e assim por diante.

As transferências não contributivas não estão vinculadas ao mercado de trabalho. Estas são feitas diretamente a famílias ou indivíduos em situações de vulnerabilidade, independente de contribuição prévia, podem assumir objetivos concomitantes como: reduzir a insuficiência de renda em geral, reduzir carências específicas ou reduzir a desigualdade na distribuição de renda.

Outra modalidade de transferência de renda é a chamada renda de cidadania. Os defensores desta tese argumentam que todo cidadão tem o direito de receber uma parcela da riqueza produzida pela nação. O debate sobre renda básica de cidadania toma fôlego na década de 1990, assunto que será abordado mais à frente ao longo desta seção.

Para Filho (2007), os desenhos dos programas de transferência de renda assumem contornos diferentes de acordo com determinadas especificidades, na opinião do autor:

> O desenho dos programas de transferência de renda varia de acordo com os objetivos visados e as demandas e implicações logísticas associadas a formatos alternativos. Uma primeira definição relevante refere-se à abrangência de seu público-alvo: as transferências podem assumir um caráter universal, atingindo toda a população; ou serem focalizadas em determinado segmento, definido por um critério de renda ou atributo categórico (crianças em idade escolar e idosos, por exemplo). Outra questão central desses programas é definir se a transferência será condicionada ao cumprimento de certas contrapartidas pelos beneficiários ou se ela ocorrerá de modo incondicionado. Também é importante determinar se os recursos transferidos poderão ser utilizados pelos beneficiários livremente, ou se estarão vinculados ao consumo de determinados bens ou serviços (alimentação, educação etc.).(FAGNANI, 2007, p. 38)

Ademais, as estratégias de combate à pobreza também podem ser categorizadas como estruturais ou compensatórias. As primeiras atuam sobre os condicionantes estruturais da pobreza, para que os indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade a superem e integrem-se à sociedade. As estratégias ditascompensatórias visam aliviar as carências de curto prazo dos indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza, sem delinear, entretanto, perspectivas estruturais para sua superação.

Contudo, dando continuidade ao histórico do surgimento das políticas de transferência de renda no Brasil, podemos afirmar que,de acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2006), o marco inicialse dá com a publicação de um artigo de Antônio Maria da Silveira intitulado ‘’Redistribuição de Renda’’no ano de 1975. No entendimento do autor, a maneira em que estava estruturada a economia brasileira não atenderia às necessidades de sobrevivência de toda população, mesmo daqueles inseridos no mercado de trabalho. Ou seja, não era possível visualizar no Brasil a relação entre crescimento econômico e bem-estar social. Então, para que houvesse a diminuição da pobreza fazia-se necessário a intervenção governamental. Para que este objetivo fosse alcançado autor apresentou a ideia do imposto de renda negativo, embasado na ideia de Friedman (1962).

Basicamente a ideia de Antônio Maria era a transferência monetária para trabalhadores que tivessem uma renda anual abaixo de um patamar previamente fixado, sendo que os trabalhadores que apresentassem um montante de renda acima do fixado deveriam pagar imposto de renda. Este programa seria destinado a trabalhadores que estivessem auferindo alguma renda proveniente do trabalho. Um detalhe importante é que a renda transferida seria o mínimo possível para não desestimular o indivíduo na busca de inserção ao mercado de trabalho.

Outra proposta no campo da transferência de renda, conforme apontado por Silva, Yazbek e Giovanni (2006), é a de Bacha e Unger (1978). Os autores desta proposta conferiam importância às políticas de transferência de renda, pois estas asseguriariam o projeto da democracia no Brasil. Na ideia dos autores não há como consolidar a democracia se os níveis de pobreza e desigualdade são elevados. A proposta veiculada por eles era a complementação de renda, também baseada na ideia do imposto de renda negativo, que seria financiada pelos 10% mais ricos da população. Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2006), Bacha e Unger (1978) afirmavam que esta complementação monetária deveria considerar um nível mínimo

de renda, tendo por base o tamanho da família, devendo ser paga pelo Governo Federal a diferença entre a renda auferida e um nível mínimo estabelecido, sendo contemplados os que se situassem abaixo desse mínimo.

Para Silva, Yazbek e Giovanni (2006) estas duas propostas citadas influenciaram o Projeto de Lei apresentado pelo senador Eduardo Suplicy para a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima para o Brasil. Os autores afirmam que o processo de desenvolvimento histórico da Política Pública Nacional de Transferência de Renda tem início em 1991 com a aprovação no senado federal deste projeto de lei.

Apesar da aprovação no Senado, e de ter tido um parecer favorável à implementação desde 1993, tal projeto foi substituído por outro que obteve apoio do governo federal e que esperava apenas sua votação na Câmara dos Deputados.
Nesta época o cenário econômico do país não era favorável o que fazia com que as preocupações tanto da sociedade quanto do Estado estivessem voltadas para o crescimento econômico e não por políticas sociais mais redistributivas, como assinalado no trecho abaixo por Silva, Yazbek e Giovanni (2006):

> Vivia-se no Brasil, nesse período, talvez a maior crise recessiva desde os anos de 1930, sendo toda a atenção do governo e da opinião pública voltada para o combate à inflação crescente, sem controle, e para os problemas decorrentes do endividamento externo. Enfocava-se a preocupação com o crescimento econômico e com a política de exportação, não havendo espaço para a implantação de qualquer política de enfrentamento à pobreza e de redistribuição de renda, até porque a superação da pobreza era percebida como mera decorrência da estabilidade da moeda e do crescimento da economia. (Silva, Yazbek e Giovanni, 2006, p. 89)

Segundo os autores ainda no ano de 1991 o debate sobre renda mínima começa a ganhar um novo impulso no Brasil quando Camargo (1991; 1993; 1995) começa a defender uma proposta de Renda Mínima que articula renda familiar com escolarização dos filhos e dependentes em idade escolar. Segundo esta proposta toda família independente de sua renda mensal, com crianças ou dependentes de 0 a 16 anos (no artigo publicado em 1991), ou com filhos ou dependentes de 7 a 14 anos (no artigo publicado em 1993) receberiam o valor de um salário mínimo. Mas, as famílias somente receberiam esta transferência monetária do governo se as crianças ou dependentes estivessem freqüentando regularmente a escola pública.

De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2006) o vínculo com a escola pública era o termo de garantia para a focalização do programa nos estratos de

menor renda. Ainda segundo os autores tratava-se de uma proposta de política social que, em curto prazo, amenizasse a pobreza e, em longo prazo, reduzisse a reprodução da pobreza.

É importante dizer que com o movimento de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo trouxe à arena de debate o tema da fome e da miséria, surgiu, portanto, nesta época a Campanha Nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a miséria e pela Vida sob a liderança do sociólogo Herbert de Sousa. Esta iniciativa foi posteriormente incorporada ao governo de Itamar Franco.

No momento, em que surgem propostas que articulam transferência monetária com escolaridade, Silva, Yazbek e Giovanni (2006) observam a emergência de um novo momento no debate sobre políticas de transferência de renda. Para os autores, a proposta de Camargo (1995) é inovadora, pois, introduz a unidade familiar ao invés do indivíduo como beneficiário dos programas, além de vincular a transferência de recursos com a presença das crianças e adolescentes na escola.

Cabe ressaltar que durante todo o período da década de 1990 a preocupação governamental concentrava-se na estabilização econômica, principalmente em ações para conter a inflação. Portanto, as questões sociais durante esta época foram guiadas por um viés político-econômico em que se acreditava que uma economia estabilizada reduziria a pobreza do país. E as políticas de combate a pobreza assumiam a conformação não universalista, ou seja, focalizadas na população pobre.

4.1 **Os anos 2.000 e a proliferação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil**

Antes de iniciar este tópico cabe-nos fazer um adendo com relação à primeira iniciativa de política de transferência de renda com condicionalidades implementada pelo governo Federal no ano de 1996. Trata-se do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Entretanto, no âmbito estadual pode-se destacar experiências como programas instituídos em Brasília e no âmbito municipal e as iniciativas instauradas em Campinas, ambos no ano de 1995.

Mas foi a partir dos anos 2000 que se observa a proliferação de políticas de transferência de renda no Brasil. No contexto socioeconômico, o país apresentava

neste período um elevado índice de desemprego, o aumento de formas de ocupação precárias e aumento da pobreza e extrema pobreza.

No período de 2001-2003, o governo Federal lançou quatro programas de transferência condicionada de renda às famílias, vinculados a diferentes ministérios que, posteriormente, seriam incorporados ao Programa Bolsa Família.

O Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação, conhecido como Bolsa Escola foi instituído pela Lei 10.219, de 11 de abril de 2011, regulamentado pelo Decreto 3.823/01, tinha como público-alvo famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo na época (R$ 90,00) e que tivessem filhos ou dependentes de 0 a 14 anos. Cada família tinha o direito de receber R$15,00 por criança, sendo que o benefício somente era concedido para no máximo três crianças, totalizando R$ 45,00 o teto máximo de recursos. Em contrapartida as famílias tinham que manter as crianças e adolescentes matriculados na escola e com freqüência mensal mínima de 85%. No final de 2003, o Bolsa Escola estava implantado em quase todos os 5561 municípios do Brasil, investindo em torno de 1 bilhão de reais pagos a 8,6 milhões de crianças em 5,6 milhões de famílias.

O Bolsa Alimentação foi instituído pela Medida Provisória 2.206/01 em 10 de setembro de 2001. Este programa era gerido pelo Ministério da Saúde e tinha como beneficiários as gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade em situação de risco nutricional e pertencentes a famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo na época (R$ 90,00). O objetivo do programa era a melhoria da alimentação e das condições de saúde e nutrição das mulheres e das crianças. O valor máximo era três bolsas-alimentação por família, ou seja, de R$ 45,00 mensalmente. Para ter direito ao benefício, a família tinha que cumprir uma agenda de compromissos de participação em ações básicas de saúde, com enfoques predominantemente preventivos, como pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, incentivo ao aleitamento materno e atividades educativas em saúde.

O auxílio-gás foi instituído pela Medida Provisória 18, de 28 de dezembro de 2001, regulamentado pelo Decreto 4.102 de 24 de janeiro de 2002, a gestão era de responsabilidade do Ministério de Minas e Energia. Cabe lembrar que não era um programa de transferência condicionada de renda e sim uma ajuda de custo às famílias com renda per capita de até meio salário mínimo para a compra do gás de cozinha devido a retirada do subsídio deste produto.

O último programa, que mais tarde se uniria aos demais citados anteriormente para compor o Programa Bolsa Família é o Programa Cartão Alimentação. O mesmo foi instituído pela Medida Provisória 108, de 27 de fevereiro de 2003. Foi um programa específico de segurança alimentar que integrava o Programa Fome Zero, carro-chefe da campanha eleitoral do então candidato Lula e posteriormente vira o eixo da estratégia de combate à pobreza do seu governo que iniciava no ano de 2003. Para o seu lançamento simbólico, no dia 3 de fevereiro de 2003, o governo Federal escolheu duas cidades no interior do Piauí, Guaribas e Acauã, neste dia quinhentas famílias foram selecionadas e receberam seus cartões magnéticos.

Inicialmente receberam prioridade para a implantação do programa os municípios do semi-árido brasileiro, assim como as áreas de grupos populacionais sujeitos à insegurança alimentar, tais com: as aldeias indígenas em situação de risco, os lixões, comunidades remanescentes dos quilombos, acampamentos e assentamentos rurais. Os municípios eram selecionados de acordo com o seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O programa foi implementado em parceria com Estados, Municípios, sendo a responsabilidade pela formulação, coordenação, acompanhamento, controle e avaliação das ações de responsabilidade do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar.

O interessante do Programa Cartão alimentação é que a concessão do benefício poderia ser em dinheiro ou em alimentos. As famílias em situação de insegurança alimentar e que tinham renda per *capita* mensal de até meio salário mínimo recebiam o valor de R$ 50,00. O programa previa a concessão em alimentos em casos específicos, como a ocorrência de calamidades naturais ou outras situações emergenciais, a inexistência ou ineficiência de infra-estrutura varejista de distribuição de alimentos ou até mesmo para o atendimento de questões culturais ou hábitos alimentares de algum grupo. Com relação à duração do benefício, o mesmo era concedido por seis meses prorrogáveis por mais dois períodos de seis meses, no máximo.

É importante dizer que na formulação do programa estavam previstas ações de caráter estrutural, ou seja, programas de geração de emprego e renda, reforma agrária, recuperação e ampliação de infra-estrutura educacional, construção de obras de irrigação e de abastecimento de água, saneamento básico, construção e reformas de habitação, entre outras.

A respeito dos programas de transferência de renda implantados antes do Programa Bolsa Família, Filho (2007) afirma o seguinte:

> Os objetivos, critérios de seleção e instrumentos de gestão de cada um dos programas de transferência anteriores ao Bolsa Família eram distintos. Havia sobreposição de beneficiários, enquanto uma importante parcela da população brasileira pobre permanecia descoberta pelos programas de transferência de renda. (FILHO, 2007, p. 41)

4.2 **O nascimento do Programa Bolsa Família**

De acordo com o principal argumento do governo Lula iniciado em 2003, a unificação dos três principais programas de transferência de renda em um único, denominado de Programa Bolsa Família, justifica-se pela necessidade de ampliação da rede de proteção social brasileira.Além disso, a equipe formada pelo novo governo analisou os programas implementados no período 2001-2003 e identificou uma série de problemas relacionados à gestão e financiamento dos programas, além da identificação do público-alvo presente nas iniciativas anteriores.

É importante lembrar que o ambiente sócio-econômico em que estes programas foram criados foi marcado por inúmeras dificuldades relacionadas ao mercado de trabalho, como, crescimento do desemprego, diminuição dos rendimentos de renda proveniente do trabalho, aumento dos vínculos precários. Todos esses fatores colaboraram para que houvesse o aumento da pobreza e desigualdade social, era portanto, essencial que se pensasse numa estratégia mais estruturante que desse conta destas distorções ocasionadas pelo mercado e ao mesmo tempo resolvesse a atual situação de insegurança alimentar da qual padecia uma grande parcela da população brasileira. Portanto, além do objetivo de ampliação da rede de proteção social era preciso também eliminar os problemas referentes aos Programas de Transferência de Renda identificados pela equipe Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

A seguir, serão apontados alguns destes problemas, segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2006):

a) sobreposições de programas com a mesma finalidade e sob responsabilidade de Ministérios diferentes exemplos: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o Programa de Erradicação do trabalho Infantil (Ministério da Educação, Saúde e Assistência Social);

b) ausência de uma coordenação central desses programas, o que ocasionava desperdício de recursos;

c) falta de ações que garantissem uma autonomia para as famílias após seu desligamento do programa. Nesse sentido estes programas se apresentavam como um fim em si mesmo, não apontando para a superação da situação de pobreza do grupo familiar, por ausência de articulação efetiva com outras políticas emancipatórias;

d) falta de estabelecimento do limite máximo de beneficiários, fazendo com que este limite fosse dado pelo orçamento;

e) orçamento insuficiente o que gerava dois problemas: o público-alvo não era totalmente atingido, e em virtude disso o valor do benefício era irrisório não sendo suficiente para resolver as demandas dos beneficiários.

f) problemas relacionados ao cadastro único ocasionado pelo *software* desenvolvido pela Caixa Econômica Federal (CEF) onde se destacava a dificuldade de um programa desenhado para municípios de pequeno porte que rejeitava a importação de dados cadastrais de outras fontes, além da centralização de dados na (CEF), o formulário complexo preenchido em pequeno espaço de tempo e sem devida capacitação de pessoal.

Portanto, a união dos programas de transferência de renda mediante a criação do Programa Bolsa Família tornou-se a estratégia prioritária durante os dois mandatos do ex-presidente Lula no combate à pobreza. Na visão de seus idealizadores o programa representa uma evolução das Políticas de Transferência de Renda por vários motivos, segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2006):

> O Bolsa Família é considerado uma inovação no âmbito dos Programas de Transferência de Renda por se propor a proteger o grupo familiar como um todo; pela elevação do valor monetário do benefício; pela simplificação que representa e pela elevação dos recursos destinados a programas desta natureza.(Silva, Yazbek e Giovanni, 2006, p. 137)

5 **CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Neste capítulo será realizada a caracterização do Programa Bolsa Família no que tange aos valores do benefício, gestão, público-alvo, condicionalidades, programas de geração de emprego e renda, controle social e fiscalização.

Além disso, serão analisados alguns resultados do desenvolvimento do programa no município de Niterói.

5.1 **Informações relativas à classificação dos beneficiários, gestão,programas de complementação, controle social, condicionalidades e fiscalização do programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família é fruto da unificação de quatro programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação)[4] e foi desenhado a partir de três campos de atuação. O primeiro é a transferência de renda diretamente às famílias de beneficiários para o alívio imediato da situação de pobreza. O segundo relaciona-se ao cumprimento das condicionalidades que visam aumentar o acesso destas famílias aos direitos sociais básicos como saúde, educação e assistência social. E finalmente, o terceiro campo de atuação são os programas complementares que objetivam o rompimento do ciclo da pobreza por meio de programas de geração de emprego e renda oferecida pelos municípios aos beneficiários .

Atualmente o Programa Bolsa Família atende mais de 13 milhões de famílias no país, o triplo do número de famílias abrangidas pelo Programa Bolsa Escola, sendo que o critério de seleção é a renda *per capita* mensal e o número de crianças e adolescentes de até 17 anos. O instrumento utilizado pelo Governo federal para o cadastramento das famílias com renda mensal de meio salário mínimo por pessoa ou três salários mínimos no total é o Cadastro Único para os Programas Sociais, ou CadÚnico. Por meio do CadÚnico é possível conhecer a realidade socioeconômica das famílias, sobre seu local de moradia, formas de acesso aos serviços públicos essenciais e também informa os dados de cada um de seus membros.

---

[4]O Programa Bolsa Família foi regulamentado pela Lei 10.836, de janeiro de 2004.

Com isso, podemos observar um grande avanço na política de combate à pobreza no Brasil, pois, um banco e dado único para programas sociais tornam a focalização mais eficiente e evita a sobreposição de programas para uma mesma família.

Segundo Barros *et al* (2008) com base nas informações do cadastro único é possível identificar as carências de cada família, e portanto, caracterizar a pobreza de cada uma. Porque embora as famílias sejam pobres esta pobreza tem características distintas, ou seja, uma família é pobre porque o nível educacional dos adultos é baixo, outras porque o chefe está desempregado e outras por terem uma alta razão de dependência ou a presença de pessoas com necessidades especiais.

Outro avanço é que as famílias beneficiárias recebem os recursos do programa por meio de um cartão magnético e podem sacar o dinheiro em qualquer caixa eletrônico da agência da Caixa Econômica Federal. Com isto, diminui a possibilidade de desvios dos recursos.

Com relação à distribuição de benefícios, segundo as informações do site oficial do governo Federal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) trabalha com quatro tipos de benefícios: o Benefício Básico (são R$ 70,00 pagos à famílias extremamente pobres, com renda *per capita* igual ou inferior a R$ 70,00 mensais); Benefício variável (R$ 32,00 pagos pela existência na família de crianças de 0 a 15 anos, limitado a cinco crianças por família).

Existe também o Benefício Variável Vinculado ao adolescente (BVJ), são R$ 38,00 pagos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos (limitado a dois jovens por família. E o Benefício Variável de caráter Extraordinário (BVCE), que é um valor calculado caso a caso.

Podemos observar que o método utilizado pelo Governo Federal gera várias possibilidades de combinação de benefícios, com isso existe dentro do próprio programa diferenças entre os valores recebidos por cada beneficiário. Este fato gera um problema, diagnosticado na pesquisa de campo do presente estudo, que é o não entendimento, por parte das famílias da existência de diferenças entre os valores recebidos, o que chega a causar certa indignação entre os beneficiários.

Segue abaixo um quadro que ajuda no entendimento das diversas possibilidades da combinação de benefícios e mostra seu teto máximo. É importante observar que existe diferença no recebimento de benefícios de acordo com os cortes de renda.

Quadro I – Valores de benefícios de acordo com o perfil de renda dos beneficiários do PBF

Família com renda mensal *per capita* de até R$ 70,00				**Família com renda mensal de R$ 70,00 a R$ 140,00 *per capita***			
Nº de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	**Nº de jovens de 16 e 17 anos**	**Tipo de benefício**	**Valor do benefício**	**Nº de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos**	**Nº de jovens de 16 e 17 anos**	**Tipo de benefício**	**Valor do benefício**
0	0	Básico	70,00	0	0	Não recebe o benefício	-
1	0	Básico + 1variável	102,00	1	0	1 variável	32,00
2	0	Básico +2variáeis	134,00	2	0	2variáveis	64,00
3	0	Básico + 3variáveis	166,00	3	0	3 variáveis	96,00
4	0	Básico +4 variáveis	198,00	4	0	4 variáveis	128,00
5	0	Básico + 5 variáveis	230,00	5	0	5 variáveis	160,00
0	1	Básico + 1 BVJ	108,00	0	1	1 BVJ	38,00
1	1	Básico+1 variável + 1 BVJ	140,00	1	1	1 variável + 1 BVJ	70,00
2	1	Básico +2 variáveis +1 BVJ	172,00	2	1	2 variáveis + 1 BVJ	102,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	204,00	3	1	3 variáveis + 1 BVJ	134,00
4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJ	236,00	4	1	4 variáveis + 1 BVJ	166,00
5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJ	268,00	5	1	5 variáveis + 1 BVJ	198,00
0	2	Básico + 2 BVJ	146,00	0	2	2 BVJ	76,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	178,00	1	2	1 variável + 2 BVJ	108,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	210,00	2	2	2 variáveis + 2 BVJ	140,00

(continua)

Família com renda mensal *per capita* de até R$ 70,00				**Família com renda mensal de R$ 70,00 a R$ 140,00 *per capita***			
Nº de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	**Nº de jovens de 16 e 17 anos**	**Tipo de benefício**	**Valor do benefício**	**Nº de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos**	**Nº de jovens de 16 e 17 anos**	**Tipo de benefício**	**Valor do benefício**
0	2	Básico + 2 BVJ	146,00	0	2	2 BVJ	76,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	178,00	1	2	1 variável + 2 BVJ	108,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	210,00	2	2	2 variáveis + 2 BVJ	140,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	242,00	3	2	3 variáveis + 2 BVJ	172,00
4	2	Básico + 4 variáveis + 2 BVJ	274,00	4	2	4 variáveis + 2 BVJ	204,00
5	2	Básico + 5 variáveis + 2 BVJ	306,00	5	2	5 variáveis + 2 BVJ	236,00

Diante desta composição de benefícios, podemos observar inúmeros problemas e limitações concernentes à tipificação de beneficiários que serão apontadas mais adiante durante a consecução deste trabalho.

Entretanto, para ter o direito de receber o recurso do Programa Bolsa Família, os beneficiários devem cumprir as condicionalidades. O MDS conceitua as condicionalidades como sendo os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias quanto pelo poder público, com a finalidade de aumentar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Segundo o MDS é uma dupla responsabilização porque as famílias para continuar recebendo o benefício devem cumprir seus compromissos na área da saúde, educação e assistência social. Mas, por outro lado as condicionalidades responsabilizam o poder público quanto à oferta de serviços nestas três áreas.

No campo da saúde, as famílias devem fazer o acompanhamento do cartão de vacinação, do crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres de 14 a 44 anos também devem freqüentar a Unidade Básica de Saúde, assim como as gestantes e nutrizes devem fazer o pré-natal e o acompanhamento da saúde do bebê.

Na educação todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar matriculados na escola e com freqüência escolar mínima de 85% do total da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter freqüência mínima mensal de 75%.

No campo da assistência social, crianças e adolescentes de até 15 anos em situação de risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI e obter freqüência mínima de 85% da carga horária mensal.

Todo o acompanhamento das condicionalidades deve ser feito pelo município que tem a responsabilidade de apurar os casos em que o beneficiário não esteja cumprindo as contrapartidas.

Quanto à gestão do Programa Bolsa Família de acordo com a Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004, será descentralizada mediante a adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Neste tipo de gestão a tomada de decisão, a implementação e o controle do programa é realizado de maneira compartilhada entre os entes da federação. Sendo que cada um destes desempenha seu papel específico na condução do programa.

Portanto de acordo com o Decreto 5.209/2004, artigo 2, é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social com relação à gestão do Programa Bolsa família:

I - realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família;

II - supervisionar o cumprimento das condicionalidades e promover a oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados;

II - acompanhar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família, podendo utilizar-se, para tanto, de mecanismos intersetoriais;

III - acompanhar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família, podendo utilizar-se, para tanto, de mecanismos intersetoriais;

IV - disciplinar, coordenar e implementar as ações de apoio financeiro à qualidade da gestão e da execução descentralizada do Programa Bolsa Família;
V - coordenar, gerir e operacionalizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

No âmbito do Estado, o artigo 13 do mesmo decreto supracitado determina as seguintes funções:
I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual;
II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;
III - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;
IV - disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios;
V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;
VI - apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios;
VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e
VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

De acordo com o artigo 14 do mesmo decreto, é de responsabilidade dos municípios:
I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal;
II - proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastramento Único do Governo Federal;
III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;
IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;
V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;
VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares;

VIII - promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Como instrumento de medida de qualidade da gestão do Programa Bolsa família, o Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome (MDS) utiliza o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Segundo o MDS este índice avalia a qualidade e a atualização das informações do CadÚnico e a assiduidade e integridade das informações sobre o cumprimento das condicionalidades das áreas de educação e saúde por parte das famílias beneficiárias. Este indicador varia de zero a 1.

De acordo com o MDS, o IGD tem como objetivo avaliar mensalmente a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família e do CadÚnico em cada município e a partir dos dados identificados oferecer apoio financeiro para que os municípios melhorem sua respectiva gestão.

O IGD é calculado a partir de quatro variáveis: a taxa de cobertura de cadastros (indica a quantidade de famílias com cadastro válido), taxa de atualização de cadastros (indica a quantidade de famílias que tiveram seus dados cadastrais atualizados nos últimos 24 meses anteriores à última atualização ou inclusão da família no CadÚnico), taxa de crianças com informações de freqüência escolar (indica a quantidade de crianças e adolescentes com informações de freqüência escolar acompanhadas pelo Sistema de Frequência Escolar do MEC) e a taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde (indica a quantidade de famílias com registro de informações de acompanhamento de saúde no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, o SISVAN). A soma dessas quatro taxas dividida por quatro tem como resultado o IGD.

O MDS atrela o repasse de recursos aos estados e municípios com o desempenho do IGD, ou seja, quanto maior o valor do IGD maior será o valor dos recursos repassados aos entes federados.

No que tange à implementação e operacionalização dos chamados programas complementares, o site oficial do Ministério do Desenvolvimento Social não tem muitas informações a respeito. Segundo o MDS, estes programas articulam

ações para que as famílias beneficiárias superem sua atual situação de pobreza, abrange diferentes áreas como educação, trabalho, cultura, microcrédito, capacitação e melhorias das condições habitacionais.

O MDS assinala que o planejamento dos programas complementares dá-se em três etapas: diagnóstico, planejamento e execução e acompanhamento dos resultados.

O diagnóstico começa pelo levantamento de dados socioeconômicos da população a ser atendida, como condições de habitação e saneamento, perfis de idade e composição familiar, renda, situação de emprego. Desta maneira, de acordo com o governo federal, é possível identificar em linhas gerais as situações de vulnerabilidade a serem atendidas.

O governo aponta três iniciativas de encaminhamento para o mercado de trabalho. A primeira sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Renda, Ministério do Turismo e o Ministério do Desenvolvimento Social, é o Programa Primeiro Passo. Trata-se de uma qualificação profissional e social para os setores da construção civil e turismo. Os cursos são voltados para s beneficiários do programa Bolsa Família com idade superior a 18 anos.

Outra iniciativa com o objetivo de encaminhar os beneficiários desempregados ao mercado de trabalho é o Programa Acreditar. Este programa qualifica profissionais em operação de máquinas, mecânica, elétrica e construção civil para a contratação de mão-de-obra local nas áreas dos projetos liderados pela Construtora Norberto Odebrecht. Segundo as informações do MDS, os beneficiários do programa têm prioridade na contratação para as obras da construtora.

A terceira iniciativa apontada no site do MDS é o Curso Preparatório para o Prominp, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia. O MDS apóia cursos preparatórios para que os beneficiários do Bolsa Família se preparem para as provas de seleção do Prominp. Este consiste em um curso de qualificação e capacitação de profissionais para postos de trabalho na área de petróleo e gás.

Outras iniciativas são apontadas pelo MDS como estratégias que visam a ampliar a escolaridade, valorizar a diversidade cultural e a cultura tradicional de cada região e promover o acesso a equipamentos culturais. A seguir serão citados três exemplos dessas iniciativas.

O Programa Brasil Alfabetizado capacita alfabetizadores para trabalharem com cidadãos de 15 anos ou mais que ao tiveram a oportunidade de estudar ou que foram excluídos da escola antes de aprender a ler e a escrever.

Outro exemplo é o a Agenda Territorial de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, coordenado pelo Ministério da Educação (MEC). Este projeto tem o objetivo de firmar um pacto social para melhorar e fortalecer a educação de jovens e adultos no Brasil. A ideia é promover reuniões periódicas com representantes de diversos segmentos da sociedade e do poder público para trabalhar em conjunto. A intenção é estabelecer uma agenda de compromissos para o ano, em que cada estado trace metas para a educação de jovens e adultos.

E, finalmente, o Programa Agentes da Leitura também configura como iniciativa de promoção do aumento da escolaridade e cultura. Este integra o Programa Mais Cultura do Ministério da Cultura (MinC), os agentes de leitura trabalha de maneira similar aos Agentes de Saúde, ou seja, eles vão de casa em casa promovendo ações de incentivo à leitura. O projeto é realizado de forma integrada com a Biblioteca Pública Municipal e com a escola da comunidade onde atuam.

Apesar desta diversidade de programas e projetos apresentados pelo Ministério do Desenvolvimento Social como propostas de geração de emprego e renda ou incentivo ao aumento da escolaridade dos beneficiários, nenhuma destas estratégias foi encontrada no município de Niterói, local de desenvolvimento da pesquisa de campo deste trabalho. E, além disso, nenhuma bibliografia de referência foi encontrada para que tivéssemos uma ideia do impacto dessas iniciativas na vida do beneficiário. De modo que todas essas ideias apresentadas pelo MDS tornam-se muito vagas ou irreais, o que não nos possibilita como estudiosos da área afirmar que de fato exista uma alternativa concreta de rompimento do ciclo de pobreza destes beneficiários por meio de programas que gerem condições reais de subsistência dos mesmos.

Com relação ao controle social do Programa Bolsa família, o decreto 5.209/2004 estabelece que o mesmo está sob a responsabilidade dos municípios. De acordo com o MDS, o objetivo do controle social do Bolsa Família é garantir aos cidadãos um espaço para o acompanhamento do programa, visando a assegurar os interesses da sociedade, bem como permitir que suas demandas e necessidades sejam apresentadas ao poder público. Para que ocorra este acompanhamento, os

municípios devem instituir as Instâncias de Controle social (ICS). No ato de adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, o mesmo deve indicar a opção pela forma de instituição da instância de Controle Social (ICS). O município deve escolher entre a criação de um conselho exclusivo e específico para o exercício do controle social ou pela designação das funções e atribuições do controle social do programa a um conselho preexistente.

As ICS devem ser compostas por integrantes de diferentes áreas do município, tais como, saúde, educação, assistência social, segurança alimentar, entre outras. Sua composição deve ser paritária, ou seja, sendo destinada a mesma quantidade de vagas aos representantes do governo e da sociedade civil.

Os Conselheiros que compõem as ICS devem acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução do Bolsa Família em todos seus componentes de gestão. Isto significa dizer que os Conselheiros devem acompanhar as ações de gestão do Cadastro único, de gestão de benefícios via consulta ao Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), do cumprimento das condicionalidades, verificar se os municípios estão oferecendo programas complementares aos beneficiários e a fiscalização do programa.

Mais uma vez é importante ressaltar a dificuldade de entender a maneira de operacionalização desta instância de controle social por conta da falta de informação nos documentos oficiais do governo federal ou mesmo por ausência de estudos relacionados a este tema.

A fiscalização do Programa Bolsa Família, segundo informação do site oficial do MDS, tem a finalidade de garantir a transparência quanto ao repasse de recursos diretamente aos beneficiários a fim de garantir a transparência na gestão do mesmo. Qualquer cidadão pode participar da fiscalização do programa por meio de e-mail ou telefones disponibilizados no site do MDS.

Além disso, o Ministério do Desenvolvimento Social realiza uma fiscalização interna do programa por meio do cruzamento dos bancos de dados do Cadastro Único dos Programas Sociais. Outro mecanismo de fiscalização são as auditorias realizadas também pelas instituições de controle interno e externo do Poder Executivo, que são os Ministérios Públicos estaduais, municipais e do Distrito Federal, a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

Segundo o MDS, os trabalhos conjuntos destas instituições visam ao fortalecimento do monitoramento e controle das ações voltadas à execução do Programa Bolsa Família.

No entanto, não faz parte das preocupações do MDS saber como os beneficiários entendem e vivem com os benefícios recebidos. É o que vamos tentar fazer a seguir nos próximos capítulos.

5.2 **Desenvolvimento do Programa Bolsa Família no município de Niterói**

5.2.1 Contexto Local

Em estudos que analisam políticas sociais descentralizadas é importante conhecer e compreender o contexto nos quais os programas e as ações sociais são desenvolvidos. Neste sentido, busca-se nesta seção traçar os principais aspectos do perfil sócio-econômico, demográfico e indicadores de pobreza do município de Niterói.

5.2.2 Aspectos demográficos, sociais e econômicos

O município de Niterói faz parte da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, com área territorial de 134,5 quilômetros quadrados, que correspondem a 2,9% da área total do território metropolitano. O município dista 10 Km da capital do estado, o município do Rio de Janeiro e a ponte Rio-Niterói, construída na década de 1970 é a principal ligação entre os dois municípios.

O município é composto por 52 bairros distribuídos em 5 regiões de planejamento, são elas: Praias da Baía, Norte, Pendotiba, Oceânica e Leste. As regiões Praias da Baía e Norte possuem uma ocupação mais antiga, já as outras regiões apresentam incremento populacional nas últimas décadas. (Monnerat, 2009)

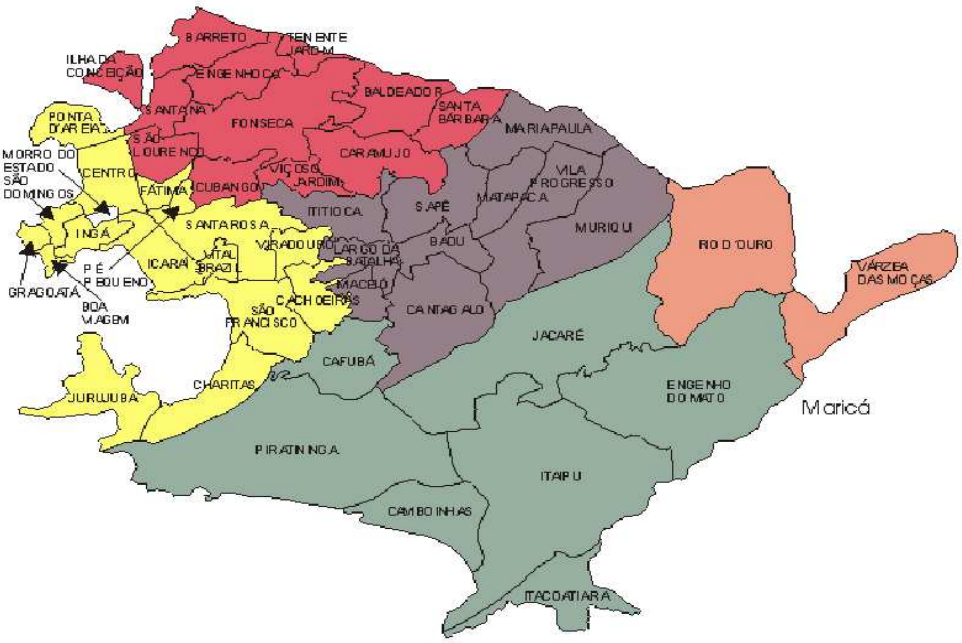


Figura 1 : Mapa das regiões de Niterói

De acordo com o censo 2010 (IBGE, 2010), a população total do município é de 487.562 habitantes. Toda a população vive em área urbanizada, e o município apresenta densidade demográfica de 3.640,80 (habitantes por metro quadrado) como demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 1- Características demográficas de Niterói (RJ), 2010.

Características Demográficas		%
População Total	487.562	
População feminina	261.724	53,7
População Masculina	225.838	46,3
Área da unidade territorial (Km)	133.916	
Densidade demográfica (hab/m^2)	3.640	
Densidade demográfica estado do Rio de janeiro	5.265,81	

Fonte: IBGE. Censo demográfico, 2010.

Em termos de saneamento básico serão apresentados a seguir os resultados divulgados pelo IBGE no censo de 2000. Portanto o panorama de saneamento básico no município de Niterói é o seguinte:

- 78,3% dos domicílios do município têm acesso a rede de distribuição de abastecimento de água, 14,7% tem acesso à água por meio de poço ou nascente e 6,9% têm outra forma de acesso. Toda água distribuída é tratada;
- 73,8% dos municípios têm acesso à rede coletora de esgoto, outros 14,1% têm fossa séptica, 4,7% utilizam fossa rudimentar, 3,5% estão ligados a uma vala, e

2,8% jogam diretamente no rio, lagoa ou mar. O esgoto passa por algum tipo de tratamento e é lançado na baía;

- Niterói tem 96,9% dos domicílios com coleta regular de lixo, outros 1,4% têm seu lixo jogado em terreno baldio ou logradouro, e 1,4% o queimam. Os resíduos sólidos são carreados para 4 vazadouros a céu aberto (lixões), 2 aterros controlados e 2 aterros de resíduos especiais.

Com relação aos resultados do censo de 2010, o município de Niterói apresentou 89,8% dos domicílios em situação adequadano que se refere a saneamento básico. Já o município do Rio de Janeiro apresentou o resultado de 76,2%.

Outros indicadores sociais demonstram que Niterói tem alcançado níveis elevados no que diz respeito às condições gerais de vida. De acordo com o PNUD (2000) o Índice de Desenvolvimento Humano do município é o maior do estado do Rio de Janeiro e o terceiro no ranking do país, como demonstrado na tabela baixo.

Tabela 2- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Niterói, Rio de Janeiro, UF e Brasil, 1991 e 2000.

	IDH			
	1991	2000	Classificação dentro da UF	Classificação nacional (2000)
Niterói	0,817	0,886	1º	3º
Rio de Janeiro	0,750	0,802		5º
Brasil	0,709	0,764		

Fonte: PNUD/ Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil, acesso em janeiro 2012.

De acordo com Monnerat (2009) ao analisarmos os dados desmembrados do IDH municipal no ano 2000, o quesito longevidade teve aumento importante no período 1991-2000, sobretudo quando comparado ao estado do Rio de Janeiro. Este indicador revela o aumento da esperança de vida no município (de 68 anos em 1991 para 73,5 em 2000), assim como a magnitude do quantitativo de idosos no conjunto da população total. Ainda segundo a autora, considerando a evolução do IDH de

Niterói, do estado e do país, verifica-se que a dimensão educação foi o que mais avançou no período 1991-2000.

O comportamento deste indicador está associado ao avanço dos índices de alfabetização e escolarização. Dados do censo 2000 (IBGE, 2000) mostram que a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade residente em Niterói era muito pequena, atingindo percentual de 3,55% enquanto o estado do RJ apresentava o dobro deste percentual, e o país um resultado quase quatro vezes maior do que o do município de Niterói. Todos estes resultados estão demonstrados nas tabelas abaixo:

Tabela 3- Dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano em Niterói, Rio de Janeiro (UF) e Brasil, 1991 e 2000.

	IDH-M longevidade		IDH-M educação		IDH- renda	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Niterói	0,717	0,808	0,908	0,960	0,827	0,891
RJ	0,690	0,740	0,837	0,902	0,731	0,779
Brasil	0,662	0,727	0,745	0,849	0,681	0,723

Fonte: PNUD/Atlas do desenvolvimento humano no Brasil, acesso em janeiro de 2012

Tabela 4 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais o número médio de anos de estudo da população de 25 anos e mais.

	Taxa de Analfabetismo de população de 15 anos ou mais %			Número médio de anos de estudo (população de 25 anos ou mais)		
	1980	1991	2000	1980	1991	2000
Niterói		5,41	3,55		8,84	9,5
Rio de Janeiro	12,8	9,72	6,22	5,2	6,5	7,2
Brasil	25,3	19,4	12,9	3,6	4,9	5,9

Fonte: PNUD/ Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil, acesso em janeiro 2012.

Entretanto, é importante fazer um adendo com relação ao resultado do censo 2010 divulgado pelo IBGE, cuja taxa de analfabetismo de15 anos ou mais para Niterói foi de 2,3%. Este valor foi bem menor em relação ao apresentado no censo de 2000 e também em relação ao município do Rio de Janeiro que apresentou uma taxa de analfabetismo de 4,3% neste último censo.

Quanto aos indicadores de renda, de acordo com a Revista Veja de 2 de novembro de 2011, o município de Niterói tem maior renda domiciliar per capita do Brasil, R$ 2.301,00 de acordo com os dados do IBGE obtidos no censo de 2010.

Este valor é 144% maior que a média nacional. Segundo a revista, é o município mais classe A do país, com
1/3 dos seus quase 490.0000 habitantes no topo da escala social. Sendo que este valor no censo de 2000 era de R$896,00.

O indicador de desigualdade, o Índice de Gini (mede a desigualdade de renda da sociedade, seu valor varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1, mais desigual é a sociedade), demonstra a enorme desigualdade de renda no município de Niterói.

Tabela 5 - medida de distribuição do rendimento familiar per capita em Niterói, no município do RJ, no estado do RJ e no Brasil, 2000.

Percentual de renda apropriada pelos

	40% mais pobres	20% mais ricos	10% mais ricos	Relação médias 10+/40-	Índice de Gini
Niterói	6,9	61,2	42,4	24,7	0,59
Município do RJ	7,2	65,5	48,2	26,9	0,62
Estado do RJ	7,7	63,5	49,5	25,6	0,61
Brasil	6,4	68,1	52,4	32,9	0,65

Fonte: Monnerat, 2009.

5.2.3 O setor saúde do município de Niterói

Quando se fala de saúde em Niterói, logo se pensa no Programa Médico de Família (PMF), que foi instituído no município no ano de 1992, inspirado na experiência de Cuba. O objetivo deste programa era a superação de alguns dilemas cruciais do modelo de atenção vigente, a partir dos princípios fundamentais de adscrição de clientela e vínculo com a família. Mais tarde, o governo Federal incorporou o modelo do PMF na formulação do Programa Saúde da Família cujo principal intuito era de reorientação do modelo de prestação de serviços de saúde da época.

Em 1995 a iniciativa do governo municipal era a busca de integração entre o PMF e os outros níveis de atenção. De acordo com Monnerat (2009) na segunda metade dos anos de 1990 estudos sobre a implementação do PMF no município demonstram que este programa nasceu de forma paralela, característica marcada principalmente pela existência de coordenação e processo de supervisão separados da ‘rede convencional’, forma de seleção e contrato de trabalho diferentes dos

concursados da Fundação Municipal de Saúde de Niterói (FMSN), co-gestão com associações de moradores, dentre outras questões.

A autora destaca ainda que além do aumento da cobertura do PMF, pode-se verificar que na década de 1990 houve uma maior estruturação do sistema de saúde tanto em quantidade e qualidade dos serviços ofertados como em termos de maior integração do PMF com o restante da rede. Em 1996 houve a criação de algumas Policlínicas Comunitárias cujo objetivo era aprofundar o processo de descentralização e regionalização do sistema local.

As Policlínicas Comunitárias têm área de abrangência geograficamente definida e sã cobertas pelo Programa Médicos de Família (PMF). Nestas áreas em que existem as Policlínicas toda a população é cadastrada e são oferecidos serviços de baixa tecnologia, de acordo com o perfil epidemiológico local.

O sistema de saúde do município ainda conta com as Policlínicas regionais, que são a porta de entrada para as áreas não cadastradas pelo PMF e também são a referência de segundo nível para as populações já cadastradas e contam com especialidades de baixa e média tecnologia definidas pelo perfil epidemiológico regional.

Além destas estruturas, a saúde do município de Niterói também possui as Policlínicas de Especialidades, oferecendo assim o atendimento na área de oftalmologia, oncologia, radiologia entre outros. Sendo que o atendimento nestas unidades se dá somente por encaminhamento das Unidades Básicas, do Programa Médico de Família (PMF) e das Policlínicas de especialidades ou as regionais.

De acordo com Monnerat(2009) o conjunto das unidades básicas, Módulos do PMF e Policlínicas Comunitárias devem se vincular a uma Policlínica Regional, compondo uma dada região de saúde segundo critérios de acessibilidade (geográfico, malha viária) e sanitário. Para a autora a proposta é que tais unidades funcionem como pólo para a descentralização dos serviços especializados e dos exames complementares, bem como tenham papel ordenador da atenção à saúde em dada região e cumpram a função de estimular o desenvolvimento de ações intersetoriais.

Assim, segundo a autora, uma região de saúde do município de Niterói é formada pelos módulos de PMF, pelas Unidades Básicas de Saúde, pelas Policlínicas Comunitárias, pelos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), pelas Policlínicas Regionais e pelo Serviço Pré-hospitalar Fixo ligado ao SAMU (Serviço

de Assistência Móvel de Urgência). E as situações de saúde de maior complexidade são então encaminhadas aos setores especializados e à internação hospitalar quando necessário.

Com relação ao funcionamento de toda esta estrutura presente no município, de acordo com a opinião dos beneficiários do Programa Bolsa Família, este se apresenta de maneira regular. Alguns dos entrevistados citam que conseguem ser atendidos pelo sistema, mas que o maior problema é com relação à demora no atendimento. É importante destacar que para um melhor detalhamento dos problemas apontados pelos entrevistados é necessário uma pesquisa mais detalhada, já que tal temática foge do escopo do presente trabalho.

5.3 **O Programa Bolsa Família em Niterói**

O Programa Bolsa Família foi implantado no município de Niterói em 2004, sendo que o termo de adesão somente foi assinado em 2005. O Programa está sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS).

Em 2005 foi criado o Núcleo de Benefício e Renda de Cidadania (NBRC) que é uma instância da SMAS. Este núcleo tem a responsabilidade de coordenar os programas de transferência de renda em desenvolvimento no nível local, tais como, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Agente Jovem e o Programa Bolsa Família.

Desta forma, de acordo com Monnerat (2009) o Núcleo de Benefício e Renda de Cidadania (NBRC) juntamente com o Comitê Intergestor do PBF (criado em 2006 e formado por representantes das Secretarias de Assistência Social, Educação e Fundação Municipal de Saúde) são as principais instâncias de gestão do Programa Bolsa Família no município de Niterói. Dentre as atribuições deste Comitê destaca-se a gestão dos recursos repassados pelo governo federal com base no Índice de Gestão Descentralizada (IGD) que avalia mensalmente a qualidade da gestão municipal do Programa.

De acordo com os dados do Ministério do Desenvolvimento social, o município de Niterói atendia um total de 5,26 mil famílias no PBF em 2004, em 2011 este total é de 14,3 mil famílias como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 1 – Evolução de Famílias Atendidas pelo Programa Bolsa Família – Niterói (RJ)

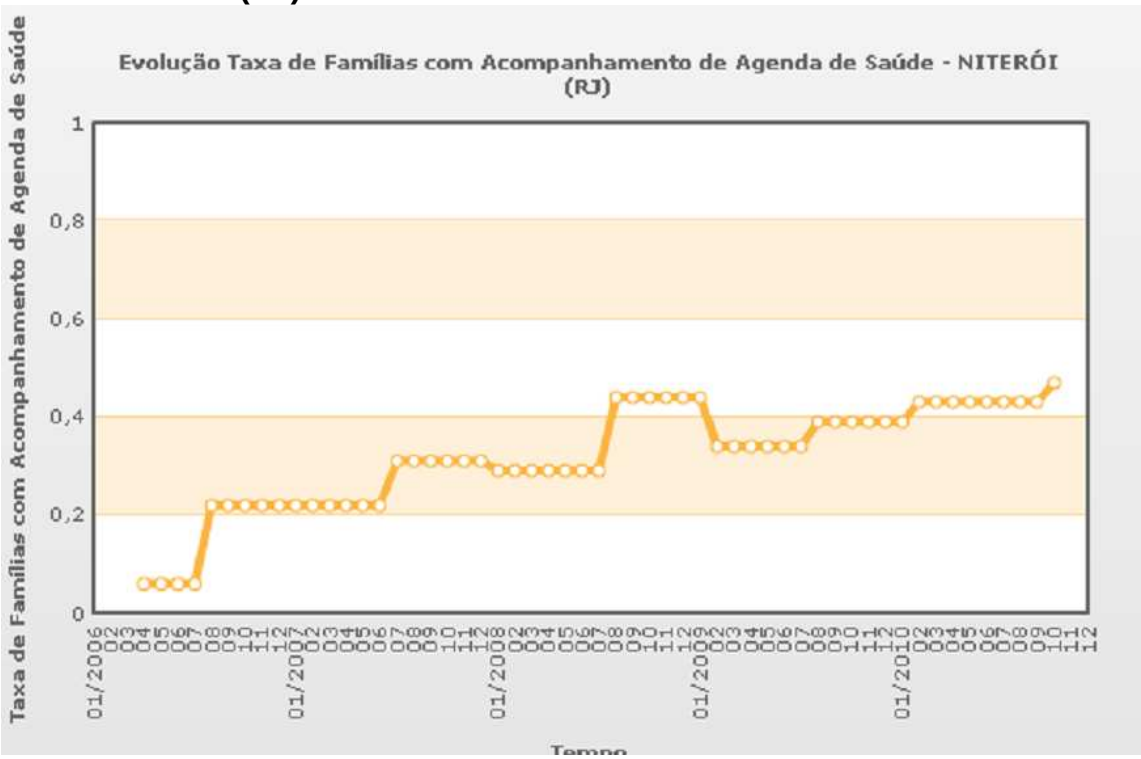
Fonte: Ministério do desenvolvimento Social/MDS, 2011.

Podemos observar que a tendência de cobertura das famílias é sempre crescente, entretanto, nota-se que no ano de 2008 há uma queda nesta tendência.De acordo com a pesquisa de Monnerat (2009) a redução do número de famílias no ano de 2008 pode ser atribuída à exclusão de famílias beneficiadas devido aos cruzamentos do Cadastro Único com os dados do Ministério do Trabalho, o que possibilitou constatar que a renda per capita de muitas famílias estava acima do permitido nos critérios do programa. Ainda de acordo com esta pesquisa, outro motivo de desligamento das famílias é quando, as famílias recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e com isso a renda ultrapassa o valor mínimo para ter direito de receber o benefício do Bolsa Família.

O município conta com um total de 25.440 famílias cadastradas até novembro de 2011, sendo que 24.437 das famílias cadastradas possuem renda *per capita* mensal de meio salário mínimo. E, 21.831 famílias têm renda *per capita* mensal de R$ 140,00. A estimativa de famílias pobres no município é de 10.904 de acordo com o Pnad (2006) com cobertura de 131,15% das famílias pobres, este fato demonstra que o município paga o benefício para aquelas famílias que se encontram acima da linha da pobreza. Ainda segundo o Pnad (2006) existem 24.292 famílias no Cadastro Único com cobertura de 58,87% das famílias.

Com relação ao acompanhamento das condicionalidades dos beneficiários do Programa Bolsa Família no quesito saúde podemos observar que desde o início do acompanhamento existe uma tendência crescente, porém lenta. Isto significa dizer que há uma melhora no acompanhamento das famílias beneficiárias, mas ainda não está longe de representar um resultado ideal. O gráfico abaixo representa a quantidade de famílias com registro de informações de acompanhamento de saúde no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), em relação ao total de famílias beneficiárias do PBF para acompanhamento na saúde (crianças de 0 a 6 anos, mulheres grávidas ou amamentando).É importante lembrar que este índice varia de 0 a 1e é composto pelas variáveis relativas às informações coletadas pelas várias Unidades de Saúde do município.

Gráfico 2 – Evolução da Taxa de Famílias com Acompanhamento de Agenda de Saúde – Niterói (RJ)



Fonte: MDS

Esta observação é confirmada no quadro abaixo, em que os resultados estão expressos em porcentagem, constatamos que o aumento na cobertura de acompanhamento das famíliasé gradativo que em 2006 era de 21,56% e em 2011 este valor passa para 45,59% (primeira vigência). Entretanto, é fundamental dizer que este resultado ainda é muito baixo o que configura a necessidade de

implementação de ações por parte dos gestores para melhorar o acompanhamento das famílias, assim como no repasse das informações.

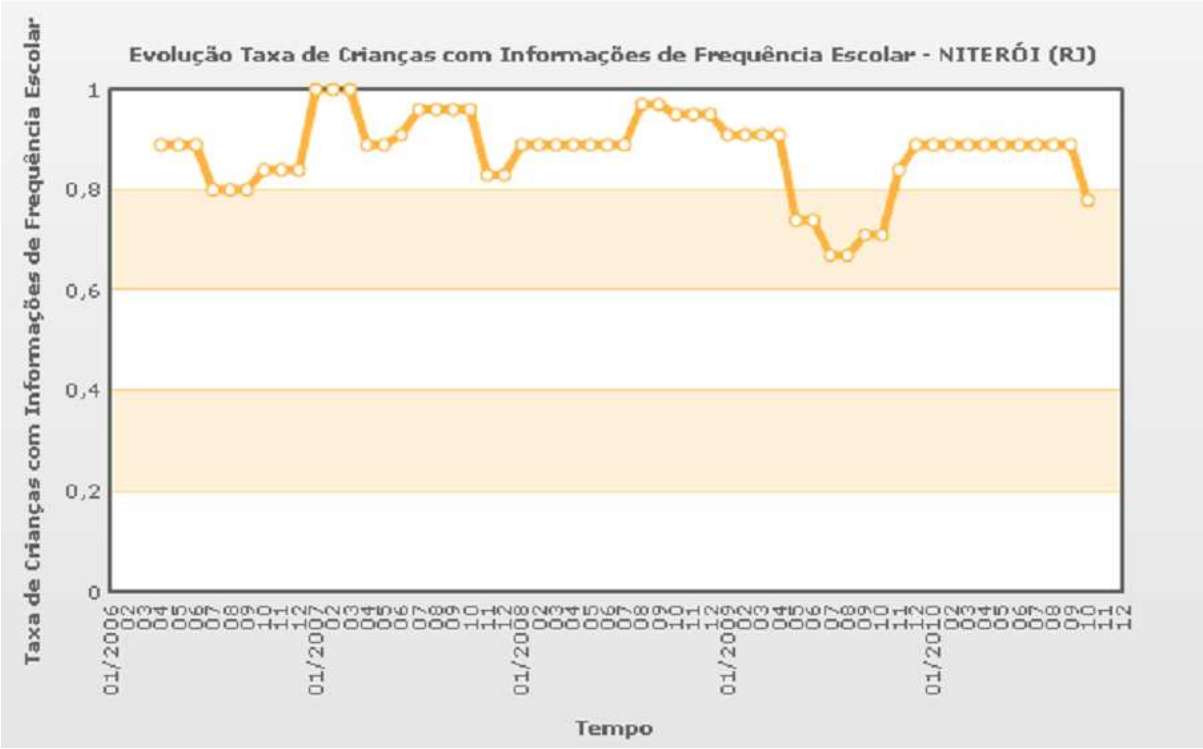
Quadro II – Cobertura das famílias perfil saúde do PBF em Niterói, com base nas famílias totalmente e parcialmente acompanhadas

Ano	Total de famílias	Famílias totalmente acompanhadas	Cobertura famílias totalmente acompanhadas	Famílias parcialmente acompanhadas	Cobertura famílias parcialmente acompanhadas
1ª vigência 2006	8.329	1.796	21,56%	1.085	13,02%
2ª vigência 2006	10.675	2.365	22,15%	1.035	9,70%
1ª vigência 2007	11.904	3.725	31,29%	1.979	16,62%
2ª vigência 2007	11.312	3.288	29,07%	2.013	17,80%
1ª vigência 2008	10.743	4.718	43,92%	499	4,64%
2ª vigência 2008	9.664	3.283	33,97%	899	9,30%
1ª vigência 2009	9.353	3.602	38,51%	656	7,01%
2ª vigência 2009	9.357	3.979	42,52%	585	6,25%
1ª vigência 2010	9.011	4.234	46,99%	171	1,90%
2ª vigência 2010	10.889	4.621	42,44%	184	1,68%
1ª vigência de 2011	10.131	4.619	45,59%	213	2,10%

Fonte: MS/SE/DATASUS

Com relação ao acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de educação, o gráfico abaixo indica a quantidade de crianças e adolescentes com informações de freqüência escolar acompanhadas pelo Sistema de Frequência Escolar do MEC, em relação ao total de crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade que pertencem a famílias beneficiárias do Bolsa Família no município. De acordo com o gráfico a tendência é ascendente com períodos de platô, entretanto houve uma queda no repasse das informações no ano de 2009 com posterior ascensão no mesmo período. Pode-se concluir que o acompanhamento das crianças na educação atinge o dobro das crianças acompanhadas na saúde. Esta taxa melhor pode ser explicada em parte pelo fato do Ministério da Educação possuir um sistema mais consolidado em relação a coleta e repasse das informações do que o Ministério da Saúde. Outra hipótese explicativa é o não repasse das informações por parte das Unidades Básicas de Saúde e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) do município. Estas hipóteses não puderam ser confirmadas, pois, não é escopo da presente pesquisa.

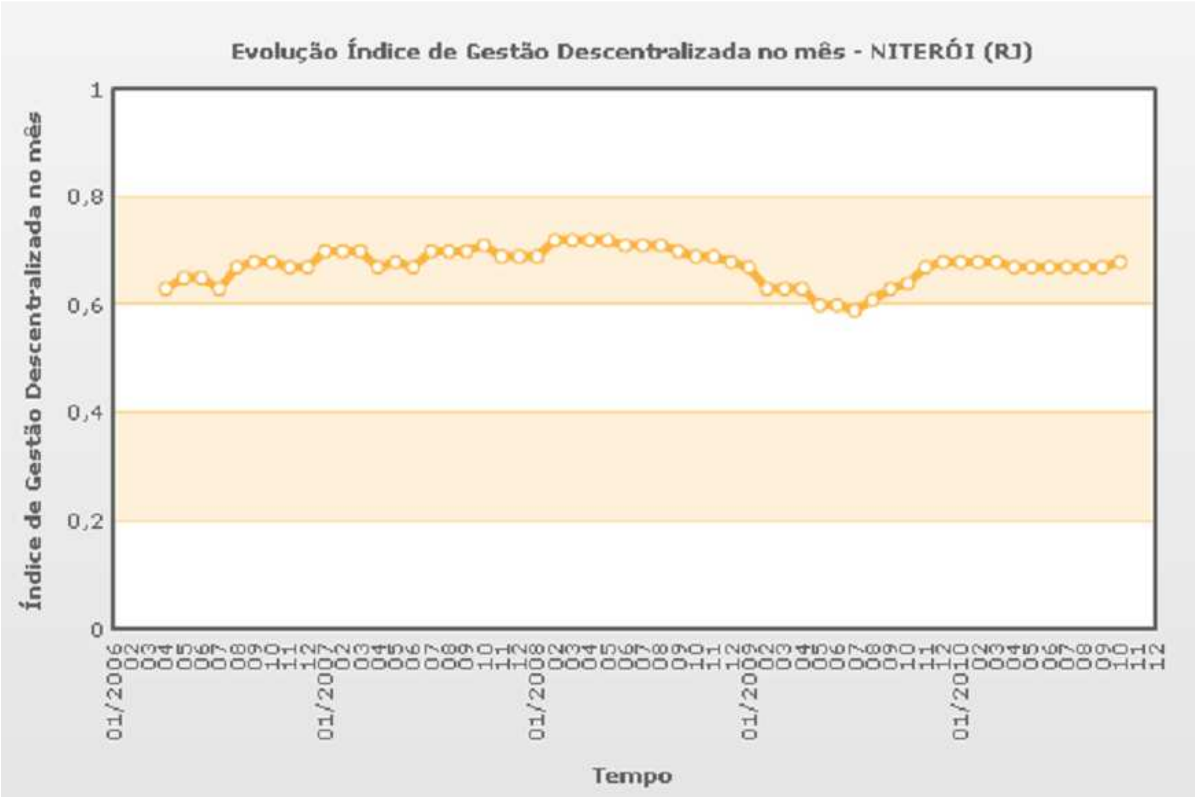
Gráfico 3 – Evolução da taxa de crianças com informações de freqüência escolar – Niterói (RJ)



Fonte: MDS

No gráfico abaixo segue o resultado de desempenho do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). É importante lembrar que este índice varia de 0 a 1 e é composto pelas variáveis relativas às informações sobre freqüência escolar, acompanhamento dos beneficiários no posto de saúde, cadastramento correto e atualização cadastral. Um bom resultado deste indicador é importante porque os municípios com taxa acima de 0,4 recebem um bônus financeiro. O município de Niterói tem um teto de R$ 27.260, mas atualmente só recebe R$ 18.536,80 devido à baixa cobertura do acompanhamento das condicionalidades de saúde como já foi observado no gráfico anterior.

Gráfico 4 – Evolução do Índice de Gestão Descentralizada no mês – Niterói (RJ)



6 **RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO**

6.1 **Condições gerais de vida**

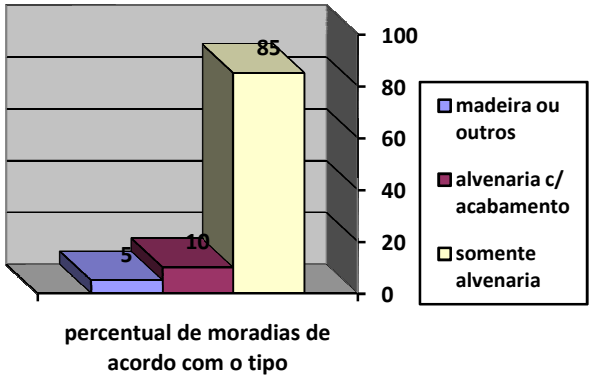
Apesar de não ter sido utilizada a combinação entre duas metodologias, ou seja, o método qualitativo e o quantitativo (por meio da aplicação de um questionário fechado), durante a realização da pesquisa foi possível apurar determinadas informações de cunho quantitativo referentes às mulheres entrevistadas. Como será descrito a seguir, as informações socioeconômicas das suas respectivas famílias, tais como, a característica do domicílio, a escolaridade das mulheres, o estado civil, a proporção de mulheres chefes de família e a situação no mercado de trabalho.

6.1.1 Dados socioeconômicos

Condições de moradia

É importante relatar a precariedade nas condições de moradia das entrevistadas, que muitas vezes não tinham cozinha para preparar a alimentação da família ou um local para que seus filhos pudessem dormir. As moradias de alvenaria representam 85%, como os próprios moradores relatam: '*minha casa está no tijolo'*. As moradias de alvenaria com acabamento, ou seja, com azulejos e esquadrias representa 10% e as construções de madeira ou outro tipo representa 5% das moradias.

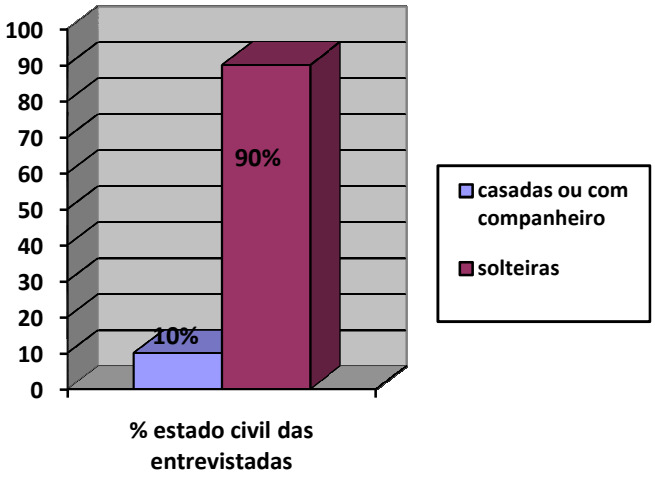
Gráfico 5 – Percentual de moradias de acordo com tipo de construção



Estado civil das mulheres entrevistadas

Dentre as entrevistadas apenas uma pequena parcela é casada ou vive com companheiro, o que representa 10%. Isto significa dizer que 90% das mulheres entrevistadas são mães solteiras e criam seus filhos sozinhas, sem qualquer ajuda dos pais das crianças.

Gráfico 6 – Percentual do estado civil de mulheres entrevistadas beneficiárias do Programa Bolsa Família

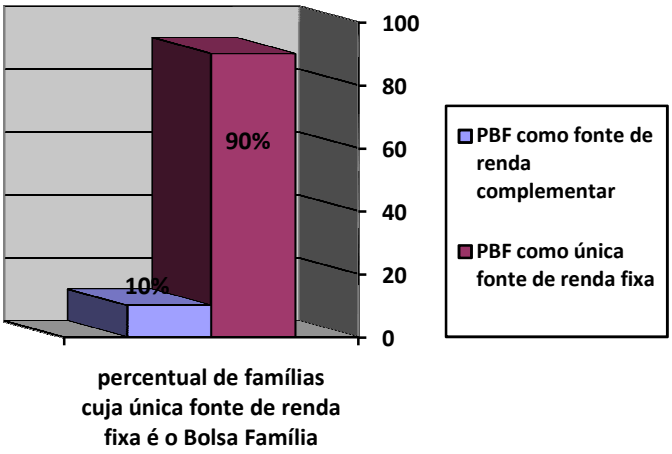


Condições de renda e situação no mercado de trabalho

De modo geral, a maior parcela das mulheres ouvidas na pesquisa tem o benefício do Bolsa Família como única fonte de renda fixa, pelo fato de estarem desempregadas, assim como seus maridos ou companheiros, ou seja, 90% das entrevistadas. Quando isso acontece o benefício se transforma na única fonte de renda fixa da família, isto significa que a maioria delas sobrevive com valores entre R$ 64,00 e 160,00 (maior valor recebido relatado pelas beneficiárias) por mês dependendo do número de filhos. Apenas 10% encontram-se empregadas assim como seus maridos, e, portanto, o benefício não é a única fonte de renda fixa.

Ao serem questionadas sobre o motivo do desemprego todas as entrevistadas relataram que não conseguiam trabalho por não terem com quem deixar as crianças, além do fato de não possuírem qualificação suficiente.

Gráfico 7 – Percentual de famílias em que o benefício do Programa Bolsa Família é a única fonte de renda fixa

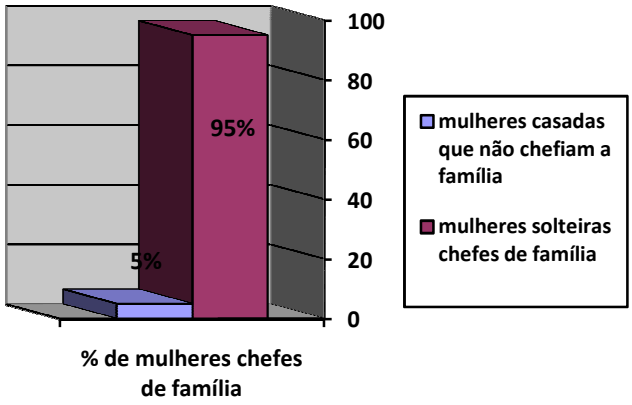


A maioria das mulheres quando estão empregadas exercem funções de diarista, empregada doméstica, babá ou trabalham no comércio no centro de Niterói. Seus maridos quando estão empregados exercem a função de pedreiro, mecânico ou trabalham no comércio. A maior parte está empregada nos bairros da zona sul de Niterói, em Icaraí, Ingá e adjacências ou trabalham nos condomínios próximos à comunidade.

Mulheres como chefes de família

Entre as entrevistadas 95% das mães chefiam suas famílias, pois, os maridos abandonaram seus filhos depois que eles nasceram deixando o sustento do mesmo sob sua responsabilidade. Apenas 5% são casadas e seus maridos trabalham para sustentar a família. Cabe ressaltar que algumas delas recebem ajuda dos pais das crianças, entretanto, não é o suficiente para o sustento dos filhos. Foi possível observar também a importância do papel dos avôs das crianças beneficiárias que, com suas aposentadorias, ajudam seus netos comprando alimentos, remédios e material escolar.

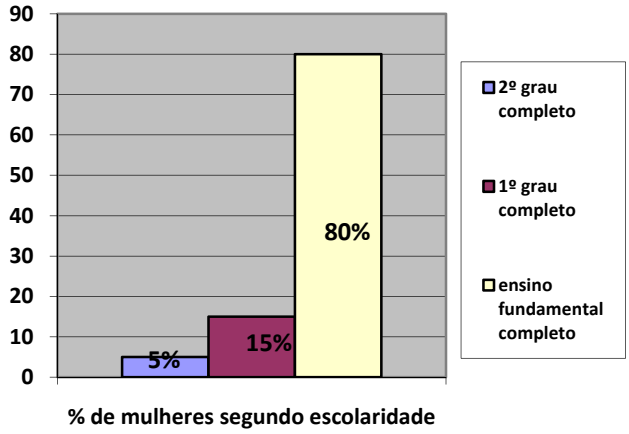
Gráfico 8 – Percentual de mulheres chefes de família



Escolaridade materna

Foi observado que as mulheres apresentam baixa escolaridade, 80% completaram o ensino fundamental, 15% terminaram o primeiro grau e apenas 5% possuem o segundo grau concluído. Todas as crianças beneficiárias estão matriculadas na escola e freqüentam a unidade básica de saúde situada na comunidade. Entretanto, algumas mães relataram atrasos quanto ao recebimento do benefício por problemas referentes ao cadastramento.

Gráfico 9 - Percentual de mulheres beneficiárias segundo escolaridade



6.2 **A percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família**

6.2.1 Primeiras impressões sobre o Programa Bolsa Família

Quando perguntadas a respeito do que vem à cabeça quando falo em Bolsa Família todas as mulheres entrevistadas utiliza a palavra 'ajuda', umas referenciam a ajuda para os filhos somente, ou seja, o benefício é gasto com as crianças exclusivamente. Outras respondem que a ajuda é para a família no geral, não somente para gastos exclusivos com as crianças.

O benefício do Bolsa Família é visto como um auxílio temporário que as famílias recebem por não terem condições de se sustentar por meio do trabalho.

> *A Bolsa Família ajuda a família, e também agora quando eu tô mais precisando que ela tá mais me ajudando né? Porque eu tô desempregada. (A.C.)*

> *Pra mim é ajuda, eu só tenho o Bolsa Família mesmo, não trabalho, se não fosse mesmo eu não sei o que seria de mim. (R.F.)*

> *É uma ajuda pros meus filhos que o governo dá. (A.A.)*

6.2.2 Percepção de mudanças na vida familiar em função do Bolsa Família

Neste item constatei uma unanimidade nas respostas das entrevistadas no que diz respeito às mudanças efetivas na vida familiar. Todas afirmaram que depois que começaram a receber o benefício conseguiram garantir um pouco mais de alimentos para sua família e que houve melhora relacionada principalmente à alimentação.

Uma beneficiária relatou como mudança trazida pelo programa a possibilidade de realizar cursos profissionalizantes oferecidos aos beneficiários pela prefeitura. A mesma afirmou que conseguiu concluir o curso de auxiliar de escritório, modelagem e cuidador de idosos, o que a deixou muito feliz, pois, agora tinha uma profissão.

As opiniões divergem com relação a uso do dinheiro, algumas entrevistadas relatam gastar o benefício com alimentação, outras com materiais escolares, roupas para os filhos e até mesmo compras a prazo de eletrodomésticos e móveis para a casa. E, além disso, também há unanimidade quando é perguntado sobre o que elas não compravam e passaram a comprar depois que se tornaram beneficiárias do programa, todas reforçaram o fato de poderem comprar material escolar, frutas, verduras.

O dinheiro do benefício é utilizado para a aquisição de gêneros alimentícios que antes as famílias não tinham acesso, tais como frutas, legumes, verduras, iogurtes e até mesmo remédios. Porém, as entrevistadas relataram que o consumo de proteína animal não aumentou por conta do benefício. Além disso, muitas mães relataram que o recurso do Bolsa Família não supre as necessidades alimentares de seus filhos, por isso muitas vezes, elas recorrem aos avós das crianças para lhes ajudar na compra de alimentos.

> *Trouxe mudança porque é como eu tô te falando, porque eu não trabalho, e eu compro com o dinheiro alimentos e tudo que precisa pra dentro de casa com esse dinheiro. (R.F.)*

> *Trouxe muita [mudança], minha vida era ficar na porta de um, na porta de outro pedindo um quilo de arroz, um quilo de feijão... Meu esposo não tá trabalhando, tá parado... (M.S.)*

> *Trouxe mudança porque tá me ajudando mais nas questões finaceiras, né? Tinha umas coisas que não dava pra comprar,*

> *agora já dá, já é uma ajuda, porque a gente já pode comprar frutas, verduras toda semana, já é uma ajuda... Compro remédios também. (M.A.)*
>
> *Eu comprei uma cama pra minha filha nas casas Bahia, ela não tinha aonde dormir, daí fui lá e tirei uma cama! (M.F.)*
>
> *A mudança que trouxe foi nos cursos, eu fiz de auxiliar de escritório, modelagem e cuidador de idosos, o bom é que eu tenho uma profissão! (A.S.)*

6.2.3 Segurança Alimentar

A totalidade das entrevistadas relata que a alimentação de sua família é composta basicamente por arroz, feijão, carne (não todos os dias) e salada de vez em quando. O consumo de ovos em substituição de carnes foi relatado pela maioria das entrevistadas assim como o alto consumo de sucos artificiais, os chamados ‘sucos em pó’.

> *A nossa alimentação é arroz, feijão, carne, macarrão, salsicha... (T.S.)*
>
> *A alimentação é arroz, feijão, uma carne ou um ovo, uma salada, bebida é suco de pacote, que é mais barato. (A. C.)*

Foram poucas as mudanças na alimentação, segundo a maior parcela do grupo entrevistado. As mudanças relatadas estão ligadas ao maior acesso à frutas, verduras, legumes, carnes e derivados do leite como iogurte. Em todas as entrevistas houve relatos que os hábitos alimentares continuam basicamente os mesmos, sem mudanças a registrar, ou seja, houve uma melhora no acesso a determinados grupos alimentares, entretanto, não houve mudanças nos hábitos alimentares da família. Algumas entrevistadas relataram que a mudança mais importante foi poder comprar a ‘’comida’’ pois, antes de receber o benefício, sua família vivia de caridade. É importante atentar para este fato já que, em comunidades urbanas carentes ou favelas, a questão monetária é primordial para garantir o sustento da família visto não haver outra maneira de conseguir alimentos que não seja por meio do dinheiro, como acontece na agricultura de subsistência praticada em comunidades rurais. Podemos concluir, assim, que o efeito do desemprego e da falta de numerário nestas comunidades é perverso, pois causa de fato a fome e a miséria.

> *[a alimentação] tá a mesma coisa, só que antes... Como meu marido trabalha como autônomo, e tinha semanas que não tinha como comprar, assim uma carne, uma fruta, um biscoito, agora graças a Deus dá direto, não falta! (M.A.)*
>
> *Ah, um iogurte, uma carne, frutas, agora eu compro com o dinheiro. (R.S.)*
>
> *Ficou bem melhor porque agora o dinheiro tá dando, porque antigamente não tinha nem o dinheiro pra comprar. (R.F.)*
>
> *A mudança foi a comida mesmo, porque antes eu pedia de porta em porta. (M.S.)*

Nenhuma entrevistada faz refeição fora de casa, pois, todas afirmam não ter condições financeiras para tal. Assim, está excluída, neste grupo de pessoas muito pobres, a possibilidade de ter substituído a comida caseira pela chamada *fast food*, de menor valor nutricional e com conseqüências graves para a saúde, como a obesidade, as doenças coronarianas, etc, assinaladas em reportagens e alguns estudos divulgados.

Com relação à merenda escolar, as entrevistadas relatam que seus filhos recebem alimentação na escola, mas nem sempre. Falta merenda durante alguns dias do ano, o que gera aflição em algumas mães, pois muitas vezes a refeição da escola garante a alimentação que em casa não há. A alimentação oferecida na escola é muito similar à de casa. Algumas crianças chegam a fazer três refeições na escola, como almoço, lanche e jantar. Com isso, podemos concluir a importância da merenda escolar para este grupo de pessoas que muitas vezes não têm alimentação suficiente para si e para seus filhos em casa durante alguns dias do mês. Isto é explicado pelo elevado índice de desemprego presente no grupo entrevistado, fazendo com que o benefício do Bolsa Família não seja suficiente para garantir a alimentação da família.

> *As crianças recebem merenda sim, tem comida lá, tem feijão, arroz, carne... eles entram 12h e saem 17:30h-18h, almoça, lancha e janta, já ajuda! (M.S.)*
>
> *Elas recebem merenda, elas comem arroz, feijão, biscoito, mingau... (R. F.)*

> *Elas recebem merenda, às vezes tem café-com-leite, rosquinha... Esse ano que terminou, das férias pra cá não teve merenda, porque tava em obra o colégio, aí tava saindo todo dia cedo, então só tinha o café-da-manhã, o almoço não tinha. Aí umas duas vezes por semana dava fruta antes de ir embora, mas também não era todo dia também não! (M.A.)*

Outra unanimidade entre as entrevistadas é com relação à procedência dos alimentos. Todas os compram em grandes supermercados por causa do preço, que geralmente é mais em conta devido às promoções. Assim como a escolha dos mesmos que é feita pelo preço e não pelas preferências alimentares, qualidade ou marcas.

> *Eu escolho pelo preço, o que tá barato eu compro! (S.P.)*
>
> *A escolha é sempre o mais barato senão não dá. Não tem a marca, o que tiver na promoção e for barato então tem que ser aquilo. Por exemplo, hoje se eu receber hoje, hoje tá na promoção legume, eu compro legume hoje, aí eu guardo o dinheiro, se amanhã tiver um arroz mais barato, eu vou lá e compro o arroz, se tiver o feijão, eu compro o feijão, se tiver o açúcar, eu compro o açúcar, óleo... Entendeu? Assim... Como na promoção que o Guanabara faz. (A.C.)*
>
> *Eu escolho pelo preço, o que tá em promoção! (R.F.)*

A preferência alimentar difere um pouco dentro do universo de entrevistadas. Entretanto, a maioria relata que gostaria de ter a possibilidade de consumir uma maior quantidade de frutas, legumes e verduras. A carne e o leite também aparecem como preferidos, mas de acesso limitado ou ausente, assim como queijos e iogurtes.

> *Lá em casa eles gostam mais de carne e frango. (A.L.)*
>
> *Ah, a minha família gosta de tudo, carne, fruta, legume, até quiabo o meu filho come! Eles comem de tudo, graças a Deus! (F.R.)*
>
> *Eles gostam de carne, leite, iogurte, só que não dá pra compra pro mês todo, eu queria que desse, né? Mas não dá! (J.G.)*

Quando questionadas sobre o que acham da alimentação de sua família existe o grupo que afirma ser ‘precária’e o grupo que afirma estar satisfeita com a sua alimentação. O grupo que acredita que a alimentação de sua família é precária, o faz por dois motivos. O primeiro motivo é explicado pela quantidade dos alimentos

ofertados, pois as entrevistadas consideram não ser o suficiente, algumas delas relatam que não conseguem terminar o mês com alimentos suficientes na dispensa.

E, o segundo motivo relatado pelas beneficiárias está ligado ao acesso a determinados gêneros alimentícios que elas afirmam consumir somente de vez em quando.

> *Olha, quantidade suficiente não é né? Porque você... Já pensou, você faz compra hoje daqui a duas semanas você tem que fazer compra de novo e você não ter? É complicado né? (A.C.)*
>
> *[a alimentação] É precária! Como todo mundo tá desempregado lá em casa, só com a Bolsa Família não dá pra comprar tudo que as criança precisa, aí às vezes falta dinheiro pra compra a carne, o leite, o biscoito. Aí a gente come de vez em quando. (P.M.)*
>
> *Ah, a alimentação da minha família é boa, agora já dá pra compra as frutas, os legumes e o iogurte das criança.(R.S.)*

Na questão alimentação saudável, uma parcela acha que sua família não se alimenta de maneira adequada justamente pela dificuldade de acesso a alguns grupos alimentares. Entretanto outra parcela acha que, apesar de não consumirem alimentos ditos saudáveis consideram a alimentação de sua família adequada.

Mas, no geral, a maioria das mães considera a alimentação de sua família saudável por conta da forma de preparo dos alimentos, ou seja, elas dão preferência às preparações cozidas ou assadas em detrimento às preparações fritas. Além disso, percebe-se que as entrevistadas relacionam o elevado consumo de frutas e legumes como hábitos de uma alimentação saudável.

> *Acho que não é saudável porque às vezes não tem a fruta, falta a carne, mas fora isso, eu acho que é até boa.(M.S.)*
>
> *É saudável sim [alimentação].É difícil eu fazer fritura aqui em casa, muito difícil! (R.F.)*
>
> *Eu considero saudável [alimentação] eu faço mais cozido não sou de fazer muita fritura não. Ela (referindo-se a filha) gosta muito de batata-frita essas coisas assim às vezes se eu fizer uma vez só por semana eu evito o máximo. Refrigerante só final-de-semana, cortei! Só suco de caju ou da fruta, compro manga. (M.A.)*

> *É saudável [alimentação] é muito raro quando faz alguma coisa assim de fritura, eles (referindo-se aos filhos) até reclamam porque eles dizem que eu não faço nada de fritura, nada bom (risos)!(T.S.)*

> *É saudável, é boa, porque eles [referindo-se aos filhos] comem muitas frutas e legumes, até jiló eles comem! (R.S.)*

6.2.4 Escassez alimentar

A maior parcela das beneficiárias já passou por situações em que não havia comida suficiente para alimentar sua família.

Quando questionadas sobre o que fazem nesta ocasião, algumas responderam que pedem alimentos aos familiares (que às vezes negam), outras fazem 'biscate' (quando aparece) para garantirem renda outras relatam que não sabem o que fazer e acabam dando um jeito. E, em um caso a entrevistada respondeu que costuma pedir alimentos de porta em porta quando isso ocorre.

> *Já [faltou alimento] muitas vezes, eu não faço nada, fico chorando dentro de casa, peço família, às vezes não dão! (R.S.)*

> *Quando isso acontece eu me viro, vou fazer faxina, faço uma unha pra fora, só que às vezes não aparece nada, né?Aí é fogo! (A.C.)*

> *Já! Quando isso acontece a gente dá um jeitinho, né (risos)?Aperta de um lado, substitui alguma coisa, dá um jeito! (T.F.)*

> *Já aconteceu sim, aí eu vou pedir de porta em porta, arroz, feijão, ovo, farinha, senão as criança morre de fome né? (M.S.)*

E com relação ao que sentem neste momento, muitas delas responderam que a revolta e a humilhação são os sentimentos que afloram com mais freqüência. Algumas disseram se sentirem realmente pobres quando não têm comida na mesa para servir aos seus filhos.

> *Me sinto muito pobre né? Humilhada porque não tem comida em casa, as criança pedindo e não tem, é muito triste! (A.A.)*

> *É muito ruim, às vezes não ter as coisa pra dá quando a criança pedir, as coisas e não ter pra dá, a gente tem que*

> *disfarçar, mas no fundo a gente fica quebrada por dentro, né?(T.F.)*

Com relação à responsabilidade de cozinhar para família a maioria das mulheres é quem prepara as refeições familiares. Em alguns casos o marido desempregado também se encarrega da tarefa, assim como a avó das crianças.

6.2.5 Mulher como receptora preferencial do benefício

Quando perguntadas sobre o que acham do cartão do Bolsa Família ficar em poder da mulher todas as entrevistadas afirmaram ser a melhor solução. O motivo, na opinião da maioria, é que desta maneira elas podem controlar mais os gastos familiares. Desta forma seus maridos ou companheiros não teriam a possibilidade, segundo as beneficiárias, 'de fazer mau uso do dinheiro das crianças.'

> *Eu acho melhor o cartão ficar com a mulher, porque o homem não tem noção de nada, a gente tem mais noção do que precisa pra dentro de casa, o que as criança precisa, os preço das coisa...(K.G.)*
>
> *Eu acho legal, acho bom, não tem que mudá não, tem que ficá assim mesmo, porque a gente mulher sabe administrar como que o dinheiro pode ser servido né? (R.F.)*
>
> *Eu acho que a gente é mãe, sendo mãe, dona-de-casa se preocupa mais com isso [alimentação], eu acho que o homem, sei lá, pensa diferente, não pensa na comida das crianças, sei lá! (T.R.)*
>
> *Ah, não, tem que ficá com a gente mesmo, o homem não sabe o que precisa dentro de uma casa, o meu marido principalmente, ele ia gastá com bobeira! (M.D.)*
>
> *Ah mais porque é a gente que cuida da casa né? Da alimentação, então, eu acho que mesmo se fosse ficar com o homem, homem não tem noção. Eles gastariam, assim, com coisas pra eles do que pra criança, pra família!(T.S.)*

Com relação a quem faz as compras mensais de alimentos da família, houve uma unanimidade nas respostas, pois, todas responderam serem elas mesmas que

vão ao supermercado. Apenas uma entrevistada afirmou ser a avó das crianças quem realiza tal tarefa.

> *Sempre foi eu que comprava as coisa no mercado, mas agora minha mãe é que tem ido porque eu fico com as criança. (F.J.)*

6.2.6 Avaliação do funcionamento do Programa

Ao serem perguntadas como ficaram sabendo do programa a maioria das entrevistadas afirmou que foi por meio de parentes ou amigos que lhe informara sobre o cadastramento do Programa. Algumas ficaram sabendo por meio da escola e do Posto de Saúde da comunidade. Uma delas relatou que ficou sabendo por meio da propaganda da televisão, e aí resolvera procurar informações na unidade básica de saúde próxima à sua casa.

> *Eu fiquei sabendo pela minha cunhada que veio aqui [em casa] e avisou. (M.A.)*
>
> *Eu fiquei sabendo pela minha vizinha que me falou que eu tinha direito de receber o dinheiro por causa das crianças. (K.G.)*
>
> *Através da escola e pelo posto de saúde (R.F.)*
>
> *Através do colégio e no posto de saúde. No posto quando a gente vai na consulta, vem a Assistente Social conversa com a gente, aí fala pra gente poder fazer a inscrição, né? Aí ela explica direitinho, né? (T.S.)*
>
> *Eu vi na propaganda na televisão, falando que quem tinha renda de até três salários tinha que cadastrá pra receber o dinheiro. (J.M.)*

Em relação ao processo de cadastramento observei que aquelas que estavam mais de três anos inscritas no programa levaram de dois a quatro anos para começarem a receber o benefício, em dois casos a mãe relatou uma espera de 6 anos. Entretanto, aquelas que têm um ano ou menos demoraram entre três e seis meses para começarem a receber. Na opinião de todas, entretanto, o processo de cadastramento fora muito longo e a espera cansativa, pois, todas elas afirmaram que necessitavam muito do benefício.

> *Ihhh! Demorou muito! Ah, eu cadastrei minha filha tinha 5 anos, fui pegar agora minha filha com 11 anos. (R.F.)*
>
> *O meu demorou uns seis meses, depois chegou o cartão em casa e já tinha o dinheiro. (T.S.)*
>
> *Eu fiz o cadastro lá na....Pela fundação do Bolsa Família...*
> *Aqui em Niterói?*
> *Não, lá na minha cidade, eu transferi pra cá, eu morava em Miracema. Eu fiz o cadastro, aí depois de quase quatro anos, aí que eu consegui, que aí eu... Eu consegui depois que eu saí do serviço, que eu fiquei doente... Aí eu era carteira assinada aí fiquei pela perícia aí depois que eu fui cortada pela perícia, que eu fiquei desempregada aí que a gente conseguiu.(M.A.)*
>
> *Eu fiz o meu tem uns seis anos atrás! Só tem um ano que eu tô recebendo.*
> *Como foi o cadastramento?*
> *Demorou muito! Teve que provar que estuda...Comprovante de colégio, fui no colégio, tirar Xerox, sei o que, no sei que lá! Aí peguei e fiz, fiquei uns dois, três anos sem receber! (R.S.)*

Com relação à pergunta sobre os critérios para receber o benefício todas as entrevistadas afirmam que recebem o Bolsa Família porque são pobres ou este é destinado àqueles que estão desempregados. É importante a análise destas falas, pois, elas respondem uma das questões mais importantes do presente trabalho, que é como os beneficiários se vêem como escolhidos do programa. Além disso, podemos observar com a análise das respostas, que o benefício é visto como algo transitório e direcionado para os pobres, a noção da existência de um sistema de proteção social no país não está presente.

> *Acho que... Quem não trabalha de carteira assinada, só uma pessoa da família que trabalha e com a renda mais baixa que consegue! Assim, a pessoa tendo trabalho igual a eu, quando eu trabalhava na época, trabalhava de carteira assinada, meu marido trabalhava como autônomo, aí a gente não recebia, mas era uma coisa também que... Assim que a gente não precisava, a gente nem tinha filho, depois que a gente teve... (M.A)*
>
> *Ah, é pra quem é pobre, tá desempregado e não tem renda. (M.S.)*

> *Ah, é pra quem tá desempregado! Como eu, por exemplo, que não tenho trabalho, mas o meu sonho é um dia dar baixa no Bolsa Família, é chegar e dizer assim: olha, vim dá baixa porque eu não preciso mais, dá pra quem tá precisando! (A.A.)*

Quanto ao conhecimento das obrigações que têm de cumprir para continuarem recebendo o benefício, todas as entrevistadas mencionaram que tinham que manter as crianças matriculadas na escola, sendo que estas não poderiam faltar às aulas. Assim como freqüentar a unidade básica de saúde da comunidade e manter as vacinas em dia.

> *Você sabe os critérios pra continuar recebendo o Bolsa Família?*
> *Sei! Tem que levar meus filhos na escola, posto de saúde e alimentação todo dia certinho, tudo direitinho, eu acho que é...é por aí que eu tô sabendo, né só isso? (R.S.)*
>
> *Manter a criança na escola, tá com a saúde em dia, a vacinação, e eu também tenho que tá sempre na... Passando consultas, acho que...o básico é isso! (R.G.)*
>
> *Tem que ir ao médico uma vez por ano, pesagem, sempre tá levando documentação que eles pedem... (J.L.)*

Em caso de dúvidas ou problemas com relação ao Bolsa Família, apenas uma pequena parcela tinha conhecimento a respeito de que órgão deveriam recorrer, ou seja, as entrevistadas afirmaram que procuram o setor especial do poder municipal que cuida do programa, no centro de Niterói. A grande maioria não sabia o que fazer em caso de problemas com relação ao benefício. Isto explica a existência de algumas entrevistadas com problemas relativos à interrupção do recebimento do benefício.

> *Aqui em Niterói a gente tem que ir lá no centro, lá do Bolsa Família! (M.M.)*
>
> *Não sei, me falaram que é perto do Guanabara! (L.M.)*
>
> *Tem que ir lá na central do Bolsa Família perto do Guanabara, no centro de Niterói. (T.F.)*

No que tange à fiscalização do programa todas as entrevistadas afirmaram desconhecer tal procedimento. Não têm informação a respeito de instrumentos que fiscalizem o andamento do programa no município.

6.2.7 Bolsa Família como direito

No que tange ao entendimento das entrevistadas a respeito de o benefício do Programa Bolsa Família ser um direito ou uma ajuda, a maioria afirmou ser uma ajuda. As beneficiárias ainda exprimem um sentimento de gratidão pelo governo por ter criado uma forma de ajuda monetária para sua família. Apenas uma pequena parcela afirmou que o benefício é um direito.

> *É uma ajuda, né, pras crianças, pra gente que não tem emprego poder criá as criança. (M.F.)*
>
> *Eu acho que é uma ajuda, graças à Deus o governo faz isso, senão não sei o que seria...(A.A.)*
>
> *Eu acho ser um direito, né?Pra poder a gente manter as criança, mas, também vem a ser uma ajuda, mas eu acho que é mais um direito! (M.E.)*

Quando são questionadas a respeito da obrigatoriedade do governo em garantir o benefício do Bolsa Família a maioria da população entrevistada afirma que não é obrigação do mesmo. As mães beneficiárias entendem o benefício como um 'favor' que o governo presta a população mais carente. E, ainda relatam temer que no próximo governo haja a extinção do benefício e algumas exprimem gratidão pelo ex-presidente da república por ter instituído o programa.

> *Você acha que é obrigação do governo garantiro Bolsa Família?*
> *Pode ser sincera? Eu acho que não! Acho que não!*
> *Não? Por que?*
> *Porque não, porque tipo assim se eu tenho filho, eu tenho que trabalhar pra sustentar, não o governo tem que me dá dinheiro pra eu sustentar meus filhos! (K.L.)*
>
> *Espero que a Dilma continue com isso porque isso ajudou muito a vida da gente! (J.B.)*

A maioria das entrevistadas afirma que gostariam de receber o benefício até que elas ou seus maridos consigam um emprego fixo. Apenas duas afirmaram que gostariam de receber o benefício até que seus filhos estivessem 'encaminhados na vida', ou seja, depois que eles também conseguissem um emprego de carteira assinada.

> *Até quando você acha que vai receber o benefício?*
> *Até quando eu conseguir um trabalho, daí eu vou ligar e cancelar! (T.S.)*
>
> *Pretendo, no momento, receber até bem mais tarde, até quando conseguir um emprego! (M.A.)*
>
> *Quero receber até quando as criança estiverem já encaminhadas, aí depois já pode cortar! (A.A.)*

Em relação ao que o governo deve fazer para melhorar a vida do povo as respostas foram diversas. Entre as respostas das beneficiárias está o desejo de que o governo aumente o valor do benefício do Bolsa Família, melhore as condições gerais de vida dos pobres, diminua os preços dos alimentos, melhore a qualidade da educação de seus filhos e aumente o número de médicos no posto de saúde.

> *Ah... Podia aumentar um pouquinho o dinheiro do Bolsa Família, né? Ia ajudar mais, ainda mais pra quem tá desempregado! (M.S.)*
>
> *Tem que aumentar o salário e diminuir os preço das coisas [alimentos]. (K.L.)*
>
> *Tem que melhorar a escola, a merenda, tem dia que as criança chega cedo em casa porque não tem professor ou não tem merenda! (A.A.)*
>
> *Ah, principalmente que eu acho é os postos médico, botar os médico, porque o que que adianta ter posto e se não tem médico?*
> *Esse posto aqui é assim?*
> *Nenhum aqui onde a gente mora tem médico! Ás vezes as criança passa mal, não tem onde levar porque não tem pediatra. Não tem dinheiro, tem que gastá dinheiro pra ir lá pra UPA do Fonseca, chega lá não tem pediatra! Aí vem pra casa com a criança passando mal! Tem que ter dia e hora pras criança passá mal, o dia em que os médico tá de plantão! (R.S.)*

6.2.8 Conhecimentos de outros programas sociais

As mães beneficiárias afirmaram que não acessam outros programas sociais. Algumas mencionam que há anos atrás no município de Niterói havia o cartão cidadão, mas que atualmente este programa não existe mais. As entrevistadas mencionaram que fazem os cursos de geração de emprego e renda do município,

entretanto nenhuma delas conseguiu colocação profissional após a realização desses cursos.

Até aqui a pesquisadora observou quase que uma uniformidade nas respostas das entrevistadas em relação à maioria dos questionamentos feitos. Uma ponderação importante a ser feita é justamente o porquê deste fato. Talvez isto ocorra porque as entrevistadas são vizinhas, freqüentam a mesma unidade básica de saúde, seus filhos estarem matriculados na mesma escola, enfim, constrói-se por conta disso uma espécie de sensos comuns entre elas. Por conta da troca de ideias e experiências quase que diariamente.

7 **ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A decisão de realizar uma pesquisa cujo objetivo era ouvir os beneficiários do Programa Bolsa Família foi motivado principalmente pelas inúmeras pesquisas publicadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) a respeito do impacto do benefício na vida das pessoas pobres. Ao entrar em contato com estas publicações - em que relatavam a melhora nas condições gerais de vida dos beneficiários - a postura questionadora, muito peculiar a classe dos pesquisadores foi despertada.

Em um estudo publicado pelo MDS no ano de 2007 (o estudo analisou os resultados do ano de 2005) traz os resultados do impacto do Programa Bolsa Família na vida dos beneficiários e compara com outros programas sociais do governo, que são o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela). Este estudo concluiu que com relação ao cumprimento das condicionalidades de saúde o Programa Bolsa Família se mostrou ineficaz, pois o resultado da cobertura vacinal em crianças de 0 a 6 anos foi a pior encontrada em comparação aos beneficiários de outros programas. Este resultado se repete para Brasil e grandes regiões, com exceção apenas da região Sudeste. A hipótese levantada pelo estudo é o acesso aos serviços de saúde, ou seja, os beneficiários do programa podem residir em áreas de menor densidade demográfica e piores condições de acesso aos serviços.

Este resultado converge com a presente pesquisa, não no aspecto do cumprimento das condicionalidades, mas, no que tange à dificuldade no acesso aos serviços de saúde. Muitas mães relataram esta dificuldade nas entrevistas – esta dificuldade é expressada pela falta de médicos nas Unidade Básicas de Saúde do município.

Com relação aos resultados de freqüência escolar apontam que os beneficiários do PBF frequentam menos a escola do que beneficiários de outros programas sociais. Segundo a pesquisa isto se explicaria pelo fato de que a condicionalidade de freqüência escolar também é exigência de outros programas anteriores ao PBF e, portanto apresentam um efeito de duração mais consistente. Mas, por outro lado os resultados comparativos entre os beneficiários do PBF e crianças que não participam de nenhum programa social é positivo ao primeiro

grupo. Ou seja, as crianças beneficiárias freqüentam mais a escola do que crianças não beneficiárias na região Sudeste/Sul.

O mesmo resultado foi encontrado na avaliação da evasão escolar. Foi observado um maior resultado de evasão escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família (somente entre os homens) na Região Norte/Centro Oeste em relação aos beneficiários de outros programas sociais. Entretanto, em relação ao grupo de crianças que não participam de nenhum programa social e para as crianças na Região Sul/Sudeste essa relação foi menor.

Os resultados da progressão escolar do grupo de beneficiários do PBF somente é superior em relação às mulheres da região Sul/Sudeste do grupo beneficiário de outros programas sociais e entre mulheres pobres da Região Nordeste, pertencentes ao grupo dos não beneficiários.

É importante pontuar estes resultados da pesquisa do MDS porque como podemos observar, expõe algumas limitações do Programa Bolsa Família. Os resultados são positivos apenas em relação à população não beneficiária. Isto significa em dizer que não se vislumbrava no ano de 2005 um impacto efetivo e expressivo do PBF na vida dos beneficiários com relação à melhora ao acesso aos serviços básicos como educação e saúde.

Outra perspectiva interessante e que foi analisada pela presente pesquisa é com relação à chefia familiar feminina. Em um estudo publicado pelo IPEA em 2010, baseado na PNAD (2009), nos mostra o crescimento deste fenômeno que em 2001, no Brasil, representava 27% e em 2009 esse número era 35%, ou seja, os entrevistados identificaram como sendo a mulher o principal responsável pelo domicílio. Esta tendência se repete quando analisamos os resultados por regiões, em que na região Sul passa de 24,4% em 2001 para 33% em 2009. No Sudeste passou de 28% para 36% e no Centro-Oeste de 26,7% para 36,2%.

Em 2009, 35,2% das famílias eram chefiadas por mulheres e 64,8% eram chefiadas por homens. Sendo que entre as primeiras, a proporção de famílias formadas por casais representava 26,1% (ou 9,2% no resultado nacional), e no caso de famílias com um homem como pessoa de referência, 85,5% eram de casais com ou sem filhos (ou 55,5% do total de famílias). O estudo assinala que na maioria dos casos a chefia exercida por homens se dava em condições bem mais favoráveis que a das mulheres. Isto se explica por dois motivos principais, um está relacionado à remuneração masculina ser superior à feminina e o utro motivo está relacionado

com a presença de uma companheira que desempenha o papel de coprovedora, além de ser responsável pelos trabalhos domésticos.

O estudo do IPEA (2010) aponta as inúmeras transformações sociodemográficas ocasionadas pelo aumento de mulheres que chefiam famílias no Brasil, tais como: queda da fecundidade, redução do tamanho das famílias, maior expectativa de vida para as mulheres em relção aos homens, evelhecimento pupulacional e processos de individualização dos sujeitos.

De acordo com Berquó (2002) *apud* IPEA (2010), com relação a todas essas mudanças provocaram modificações nos padrões culturais e na forma de inserção da mulher.

> [...] um conjunto de transformações econômicas, sociais, culturais e comportamentais vem ocorrendo ao longo do tempo e produzindo variações nas trajetórias das mulheres, fazendo com que essa chefia possa ter múltiplos significados, como a situação da mulher solteira, viúva ou separada com filhos; da casada coabitando com companheiro e filhos; ou daquela que se encontra nessas condições e ainda está vivendo com parentes e outros agregados (BERQUÓ, 2002, p. 32 *apud* IPEA, 2010, p. 7)

Outro dado importante apontado pela pesquisa é em relação à composição familiar. Nas famílias chefiadas por homens, a configuração predominante é o de casal com filhos. No caso das chefias femininas o maior resultado é o das mulheres sem cônjuge e com filhos (17,3% do total de famílias brasileiras e 49,3% do total das chefiadas por mulheres em 2009). O estudo ressalta que a chefia familiar está ligada não somente à manutenção econômica, mas também à responsabilidade com os filhos.

Este dado trazido pela pesquisa do IPEA (2010) corrobora com o resultado obtido na presente pesquisa de campo, em que podemos observar que 95% do total das famílias entrevistadas eram chefiadas por mulheres.

E os estudos relacionados à diminuição da pobreza e da extrema pobreza no país? Um resultado muito mencionado nos discursos da mídia e até mesmo da população em geral está relacionada a esta questão. Os dois próximos artigos detalharão melhor estes resultados.

No artigo publicado pelo MDS no ano de 2010, intitulado: Objetivos de desenvolvimento do Milênio, expõe que houve a diminuição do percentual de famílias em situação de extrema pobreza que passara de 12% em 2003 para 4,8% em 2008. Além disso, a pesquisa registra o aumento da escolaridade, melhora nas

condições de saúde e maior acesso aos serviços públicos, como rede de esgoto, água encanada, coleta de lixo e luz elétrica.

Ao compararmos este resultado com o da pesquisa de campo do presente estudo observamos que o benefício na maioria das famílias entrevistadas funcionava como única fonte de renda fixa familiar, a melhora na renda somente foi observada em uma pequena parcela da população pesquisada, em que o recurso servia como complementação. Com relação à melhora nas condições gerais de vida, as mães entrevistadas relataram uma enorme dificuldade no acesso a médicos pediatras no município, tendo que por muitas vezes realizar uma veraddeira peregrinação às Unidades Básicas de Saúde em busca deste especialista. Quanto ao fornecimento de água encanada ainda é muito precária sendo que o acesso à água, por vezes, é restrito à duas vezes na semana.E a energia elétrica ainda é fornecida por meio de ligações clandestinas.

É claro que estes resultados estão relacionados apenas a uma pequena parcela da população do Badu no município de Niterói. Entretanto, faz um importante contraponto com a recente pesquisa realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

De modo geral, de acordo com alguns estudos publicados por órgãos governamentais ou pesquisadores da área, as condições gerais de vida da população brasileira têm melhorado. Principalmente os indicadores de pobreza, renda ou vulnerabilidade.

Outro artigo relacionado à diminuição da pobreza é o do Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), que divulgou em janeiro do presente ano um estudo que mede o grau de vulnerabilidade das famílias brasileiras com base nos dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) 2003 e 2009. Cabe ressaltar que, segundo IPEA (2012), o grau de vulnerabilidade das famílias se expressa por meio da restrição ao acesso a oportunidades de maneiras diversas seja pela inadequação das condições de moradia ou pela sua precária localização, seja pela falta de acesso à educação e ao conhecimento, seja pela falta de conhecimento na prevenção e profilaxia nos cuidados a saúde.

O índice de vulnerabilidade das famílias proposto pelo IPEA é o resultado da agregação de seis dimensões: vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, escassez de recursos, desenvolvimento infanto-juvenil e condições habitacionais. Estas dimensões foram desdobradas em oitenta e quatro recortes

espaciais: grandes regiões do IBGE, unidades da federação, metropolitano e não metropolitano, sedes metropolitanas específicas e suas periferias, urbano e rural e suas combinações.

O resultado do estudo demonstra uma melhora de 14% no índice médio geral e suas dimensões dos domicílios brasileiros em 2009 em relação à média de 2003. As dimensões que apresentaram os melhores resultados foram os referentes à dinâmica econômica como acesso ao trabalho (queda de 20,3% no valor da dimensão) e escassez de recursos (queda de 24,2%). Isto significa em dizer que houve uma melhora significativa na renda do brasileiro com a diminuição do número de famílias pobres e extremamente pobres fundamentalmente por conta dos Programas de Transferência de Renda. É importante dizer que foi este o período de maior expansão (em termos de recursos e cobertura de famílias) do Programa Bolsa Família.

Contudo, para fazer um contraponto a esses dois trabalhos mencionados anteriormente, é importante trazer o artigo de Lavinas (2007) que realiza um estudo comparativo entre a elevação dos gastos com as Políticas de Transferência de Renda e o gasto em infra-estrutura social como educação, saneamento básico e habitação.

O estudo demonstra que as transferências de caráter assistencial, ou seja, aquelas sujeitas à comprovação de renda aumentaram em 50% entre 2001 e 2004. De fato, os benefícios não-contributivos registraram um grande crescimento nas duas modalidades, seja naquelas com comprovação de renda – 74% entre 2001 e 2004 – ou naquelas sem critérios de renda – 81% no mesmo período.

Em contrapartida houve uma retração nos gastos de saneamento básico e habitação por parte do governo federal na ordem de 2,5 milhões em 2001 para 1,3 milhões em 2004, ou seja, uma variação negativa de 45,8%. Já nos setores saúde/saneamento e educação/cultura a variação do gasto foi de 13% e 10% respectivamente entre 2001 e 2004.

Com relação aos gastos *per capita* a pesquisa demonstra resultados muito baixos no que tange aos gastos dos estados com infra-estrutura urbana– urbanismo, habitação e saneamento – entre 2002 e 2004, variando entre R$ 5,00 e R$ 9,00 por habitante ao ano, sendo que a estes valores não estão debitados as chamadas ‘’demais funções’’ que reduziria ainda mais este valor. As chamadas ‘’demais funções’’ agregam aposentadorias e pensões.

Com isso, a autora afirma que o investimento na área social por parte dos estados é insuficiente diante da deterioração urbana e da precarização das moradias e do acesso aos serviços urbanos básicos.

Entretanto, a pesquisa traz o resultado da análise das despesas efetuadas por 3.909 municípios, em que houve um aumento nas despesas com saúde no período entre 2002 e 2004, este fato é explicado por conta da aplicação compulsória aos municípios de 15% da receita própria e transferências constitucionais em saúde. As despesas com educação, sobretudo com o ensino fundamental (pré-escola, creche, alfabetização), de grande importância devido à expansão da cobertura dos programas de transferência condicionada de renda, demontra uma diminuição do gasto municipal no período 2002-2004.

O investimento na área da educação é primordial para que os objetivos do Programa Bolsa Família se consolidem, já que o aumento da escolaridade é premissa básica para o rompimento do ciclo de pobreza a que estas famílias estão sujeitas. Um aumento na escolaridade dessa população teoricamente aumentaria suas chances de inserção ao mercado de trabalho e consequentemente de melhorar suas condições gerais de vida.

Diante destes resultados de investimento dos estados em áreas primordiais para o sucesso de qualquer programa de combate à pobreza, a autora questiona o porquê da manutenção da obrigatoriedade do cumprimento de condicionalidades no que tange à saúde e educação, já que, os governos não oferecem estrutura apropriada para que as famílias façam a sua parte.

A pesquisa de Lavinas (2007) também investigou se o incremento das transferências de renda na renda das famílias mais pobres no período 2001-2004 foi capaz de promover uma melhora no acesso dessas famílias relacionados ao bem-estar social tais como rede de esgoto, saneamento e telefone celular.

Para realizar tal análise foi aferido a partir da PNAD a evolução do grau de acessibilidade do mais pobres aos chamados serviços sociais, principalmente os que são o público-alvo dos programas de transferência de renda focalizados. Os dados para o conjunto da população foram desagregados, e como unidade de análise foram utilizados os domicílios que em 2001 era 47 milhões e em 2004 o número chegou a 51,8 milhões. Foi considerado também dois grupos que se beneficiam de programas de ransferência de renda, o público-alvo do Programa Bolsa Família e afins (incluindo as famílias com renda familiar per capita inferior a R$

100) e os 40% mais pobres na curva da distribuição (baseada na renda familiar *per capita*).

O resultado da análise demonstrou uma diminuição com relação a domicílios com acesso a esgoto sanitário e coleta de lixo.Com relação a domicílios com acesso a rede de esgoto, os domicílios com renda familiar *per capita* inferior a R$ 100 em 2001 52% apresentavam rede de esgoto e em 2004 apenas 50%. Já os domicílios dos 40% mais pobres que em 2001 59% apresentava esgotamento sanitário e em 2004 este número reduz para 55%. No que diz respeito aos domicílios com coleta de lixo, nas famílias com renda per capita inferior a R$ 100, em 2001este número era de 66% dos domicílios e em 2004 reduziu para 65%. Nos domicílios dos 40% mais pobres em 2001 aqueles com coleta de lixo representava 71% e em 2004 este número reduziu para 70%. Este fato é explicado pela autora da seguinte maneira:

> [este resultado] sinaliza tendência já esperada, tendo em vista o recuo do gasto social na provisão de serviços públicos de cunho universal mencionado na primeira parte deste trabalho, de grande impacto na redução de disparidades no modo de vida e no conjunto de oportunidades entre indivíduos.(LAVINAS, 2007, p. 9)

Com relação aos resultados de acesso à telefonia celular, a análise nos mostra que houve uma expressiva melhora. Nos domicílios com renda familiar per capita inferior a R$ 100 em 2001 o acesso era de 10% e em 2004 passou para 20%. Já nos domicílios dos 40% mais pobres este número em 2001 era de 21% e em 2004 passou para 25%. A autora analisa estes resultados da seguinte maneira:

> [...] não há dúvida de que o incremento da renda nos décimos inferiores da distribuição permitiu dobrar em apenas três anos o número de domicílios com presença de celulares. Essa taxa de crescimento foi a mais expressiva nos cortes elaborados. É inquestionável que o acesso a um celular pode ampliar oportunidades de ocupação, promover mais in-clusão, facilitar a vinculação a redes comunitárias que acabam por reduzir níveis elevados de desproteção e vulnerabilidade. Mas isso engendra também mais gastos com impostos indiretos, o que nos faz supor que a renda obtida pelos mais pobres habilitados ao recebimento de transferências compensatórias acabe financiando em boa parte a carga tributária.(LAVINAS, 2007, p. 9)

Portanto, a partir desta pesquisa de Lavinas (2007) podemos concluir que a elevação dos gastos públicos com os programas de transferência de renda não é acompanhado por um aumento dos gastos públicos em infra-estrutura social. Temos que assinalar que a pesquisa foi realizada há cinco anos atrás, entretanto é um importante dado a ser levantado, principalmente quando toma-se a decisão de se

adotar as Políticas de Transferência de renda como a principal estratégia no combate à pobreza, como é o exemplo do Brasil.

Este baixo investimento em infra-estrutura social foi observado na pesquisa de campo realizada no presente estudo em que muitas entrevistadas relatam a falta de médicos nos postos de saúde e as condições precárias em que vivem como a ausência de saneamento básico, coleta de lixo e energia elétrica, questões já mencionadas anteriormente.

Uma outra perspectiva que tem sido bastante analisada por alguns pesquisadores é com relação ao impacto nas subjetividades dos beneficiários de programas sociais. Em uma pesquisa que será publicada em breve, realizada pela professora de sociologia da Unicamp Walkíria Domingues confirma a hipótese de que o fato de receber o benefício provoca impacto sobre as subjetividades das mulheres.

Foram realizadas entrevistas com mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família de algumas regiões mais pobres do Brasil, como, o sertão e o litoral de Alagoas, as periferias de São Luís e Recife, interior do Piauí e Maranhão, Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais e a Baixada Fluminense no Rio de Janeiro.

O principal impacto detectado pela pesquisa foi no poder de escolha que estas mulheres passaram a ter a partir do momento em que eram as responsáveis por administrar o dinheiro do benefício. Ou seja, apenas o fato de poderem escolher entre comer batata ou macarrão uma vez por semana já era um fato muito importante para aquelas mulheres. Além disso, as entrevistadas relataram na pesquisa que passaram a se sentir pessoas mais confiáveis porque ganharam crédito perante a família e ao Estado já que, elas tinham a incumbência de apresentar a carteira de vacinação e os boletins escolares dos filhos para continuarem a receber o benefício.

Ademais, as beneficiárias relataram que com os recursos do programa conseguiram implantar pequenas fábricas familiares de alimentos ou mesmo pequenas confecções. Outras melhorias na vida das famílias entrevistadas foram relatadas na pesquisa como pequenos reparos em suas casas ou a aquisição de eletrodomésticos.

A pesquisadora pontua que a vida da maioria das mulheres entrevistadas mudou porque seu universo de escolha ampliou-se. E o exercício do direito de escolha é uma questão fundamental para a democracia.

Apesar de estas pesquisas apresentarem um panorama positivo com relação à melhoria nas condições de vida dos brasileiros a presente pesquisa de campo detectou que ainda muitas famílias brasileiras - beneficiárias de programas sociais, no caso em questão o Programa Bolsa Família - vivem em situação de extrema dificuldade.

Ao confrontar os resultados, tanto da pesquisa do IPEA quanto da pesquisa do impacto sobre as subjetividades, diferem de maneira muito evidente da pesquisa de campo apresentada no presente estudo.

Nas entrevistas realizadas para a pesquisa de campo consegui traçar as linhas que identificam o rosto das beneficiárias do Programa Bolsa Família moradoras da comunidade do Badu. Elas são mulheres em sua maioria solteiras, com em média dois filhos, que são criados por elas sem a ajuda do pai. Estão desempregadas e vivem exclusivamente do recurso que recebem do programa. Este dinheiro é usado para cobrir todas as despesas da casa, tais como: alimentação, vestuário, remédios e material escolar. Todas elas sonham em conseguir um emprego para deixarem de depender do benefício do programa e sonham com um futuro melhor para seus filhos.

Diante de um panorama tão diverso trazido por pesquisas com resultados bem diferentes, podemos afirmar que os programas sociais que têm sido implementados pelo Governo Federal ainda não dão conta da heterogeneidade de necessidades e demandas de sua população-alvo.

Então, vem o questionamento: qual a seria a saída para a pobreza nos dias atuais e para a realidade brasileira que se mostra tão heterogênea? A concentração de esforços para melhorar a renda da população pobre demonstra ser uma ação ainda insuficiente para a resolução de tal problema.

Nesta direção abordaremos a perspectiva de Charles Tilly (2006), em que para o autor, a exclusão e a desigualdade (fatores condicionantes da pobreza) são o resultado de inúmeras ações interativas entre pessoas ou grupos de pessoas na qual esta interação gera uma série de vantagens mais para um do que para o outro.

Tilly ressalta que desde o século XIV os governos tanto do Ocidente quanto do Oriente intervêm na promoção de uma forma ou outra de intervenção econômica com o objetivo de afetar os padrões de intensidade de saídas da pobreza. Assim como, foi a partir de 1800 que a maioria dos países usou seu poder para redistribuir

a renda e criar alguma medida de segurança para os trabalhadores mais vulneráveis.

O autor afirma que, nos últimos anos, governos e instituições internacionais têm como alvo nas intervenções políticas específicas para a redução da pobreza a inclusão dos segmentos anteriormente excluídos da população em oportunidades para melhoria econômica. Entretanto, o autor cita Nicholas Stern, economista chefe do Banco Mundial que faz a seguinte ponderação:

> [...] pensar apenas em termos de crescimento econômico quando tentamos compreender a redução da pobreza. É vital que nós trabalhemos para capacitar as pessoas pobres para participar do processo. E a pobreza ocorre em muitas dimensões além da renda. Assim, nós devemos também reconhecer um segundo pilar na luta pela redução da pobreza: o *empowerment*. Capacitar as pessoas pobres para que possam participar do crescimento econômico requer investimentos na saúde, na educação e na proteção social bem como a criação de instituições que lhes permitam participar das decisões que moldam suas vidas (STERN, 2003, p. 17 *apud* TILLY, 2006, p.24 tradução da própria autora)

Portanto, na visão de Tilly (2006) a saída da pobreza não está nas ações focalizadas em renda – como, por exemplo, os programas de transferência condicionada de renda – mas na rede de interações que geram as desigualdades. O autor assinala que é importante promover o empoderamento dos pobres *"*para que eles mesmos tenham a capacidade de destruir, enfraquecer ou burlar as barreiras que lhes tiram a oportunidade de melhorar de vida*''.*

Outra visão que converge para este caminho é a dos economistas AbhijitBanerjee e Esther Duflo pesquisadores do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), nos Estados Unidos. Os pesquisadores visitaram ao longo de quinze anos países em desenvolvimento para entender como viviam as pessoas que ganham até U$ 0,99 centavo de dólar por dia. Em uma de suas inúmeras entrevistas conheceram o indiano fazendeiro Mbarbk que ao ser questionado a respeito de o que faria se tivesse um pouco mais de dinheiro, respondeu que compraria mais comida. Contudo, os pesquisadores notaram que na residência do entrevistado tinha uma televisão com antena parabólica e um aparelho de DVD. A pergunta que veio em seguida era o porquê de o fazendeiro ter comprado tudo aquilo se não tinha dinheiro para comprar comida suficiente. Então o entrevistado riu e respondeu *"*televisão é mais importante que comida''.

Este fenômeno também pode ser observado na pesquisa de campo realizada no presente trabalho. Algumas mulheres entrevistadas relataram utilizar o escasso

dinheiro do benefício do Programa Bolsa Família para a aquisição de alguns bens que lhes eram considerados imprescindíveis, como móveis ou eletrodomésticos. Apesar de ser constatado que a grande maioria das entrevistadas ainda utiliza o dinheiro na compra de alimentos para a família.

8 **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desde o início da construção do sistema de Proteção Social no Brasil, podemos observar que este caminho é trilhado nas bases do mercado. Ou seja, cria-se um sistema fortemente voltado para as classes trabalhadoras em que os principais benefícios sociais estavam vinculados à inserção do indivíduo no mercado de trabalho. Esta característica é a base de desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro, em que as aposentadorias, as pensões, e até mesmo o acesso ao sistema de saúde dependia da carteira assinada.

Entrtetanto, a longo de seu desenvolvimento político e social observamos o Brasil trilhar um caminho em direção à inclusão cada vez maior de diversos segmentos da população em seu sistema de proteção social. Em que foram incluídos os trabalhadores rurais por meio da aposentadoria rural, os idosos e deficientes com a implementação do Benefício de Prestação Continuada. É importante assinalar que estes dois últimos programas contribuíram para diminuir de maneira expressiva os indicadores de pobreza no país.

Mas, dentro do sistema de proteção social brasileiro, como foram conduzidas as políticas de combate à pobreza? A partir dos anos 2000 com a proliferação dos programas de transferência de renda é que podemos observar a direção adotada pelo governo brasileiro rumo ao combate à pobreza. A opção por políticas focalizadas em detrimento às de cunho universal foi a estratégia adotada pelo governo. E, a partir de 2004 o governo federal adota o Programa Bolsa Família como principal estratégia de combate à pobreza.

De lá para cá, desde a sua implantação, o Programa Bolsa Família tem sido estudado e avaliado por organismos governamentais e por inúmeros estudiosos do campo de políticas sociais, como foi demosntrado no presente estudo. E, a partir destes estudos seja de característica qualitativa ou quantitativa (ou ambos), percebe-se um ponto de convergência entre eles. Este ponto refere-se à necessidade de estudos em que o fator renda não seja o foco das avaliações.

Além disso, é importante observar que as políticas de combate à pobreza na atualidade - ou as saídas da pobreza - certamente devem percorrer o caminho que leve em consideração a maneira de sentir e de ver o mundo das pessoas que serão beneficiadas por elas. Isto foi constatado por meio da realização do presente estudo de campo, em que foi possível detectar algumas lacunas no que tange ao desenho

do Programa Bolsa Família. Estas lacunas geram a necessidade de considerar outras questões que são importantes para a superação das desigualdades e ampliação das oportunidades.

Ou seja, a realização de uma pesquisa de avaliação do Programa Bolsa Família -em que a perspectiva do beneficiário é considerada, suas subjetividades, maneira de viver, assim com as questões mais estruturais – se faz necessário. Com relação às questões estruturais, é fundamental apurar as condições para que o beneficiário cumpra com as condicionalidades de maneira satisfatória, como a presença de Unidades Básicas de Saúde com oferta suficiente de médicos, escolas que ofereçam merenda aos alunos ou se há uma estrutura de encaminhamento da população beneficiária a outros programas sociais.

Portanto, considero que este é o momento em que a pesquisa acadêmica deve entrar em uma nova era no campo da avaliação de programas sociais, sobretudo, o das Políticas de Transferência Condicionada de Renda que, por conta da sua continuidade, alocam um volume de recursos cada vez maior e podem até mesmo eleger alguns políticos que a utilizam como forma de barganha.

REFERÊNCIAS

AURELIANO, Liana. ; DRAIBE, Sonia. A especificidade do *Welfare State* brasileiro. In: BRASIL. Ministério da Previdência e assistência Social/Comissão Econômica para aAmérica Latina. *Economia e desenvolvimento*. Brasília, v. 1, 1989, pp. 86-119.

ALTIMIR, Oscar. La pobreza enAmerica Latina. Un examen de conceptos y datos. *Revista de la CEPAL*, p. 67-95, abr., 1981.

ARRETCHE, Marta. T. S. 1995. Emergência e desenvolvimento do WelfareState: teorias explicativas. *Boletim Informativo Bibliográfico (BIB)*, nº 39, 1º sem., pp. 03-40, Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ ANPOCS.

BACHA, Edmar Lisboa ; UNGER, Roberto Mangabeira. *Participação, salário e voto*: um projeto de democracia para o Brasil. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1978.

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo (coord.). *A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul.* Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.

BARROS et al. Sobre as utilidades do Cadastro Único. Disponível em :http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD244.pdf > acesso em: 4 de setembro de 2011.

BERQUÓ, Elza. "Perfil demográfico das chefias femininas no Brasil". In: BRUSCHINI, Cristina. ; UNBEHAUM, Sandra. *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: FCC: Ed. 34, 2002. p.243-265.

CAMARGO, José Márcio. ''Os Miseráveis''. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 03 mar. 1993.

_____. ''Pobreza e garantia de Renda Mínima''. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 26 dez. 1991.

_____. ''Os Miseráveis 2''. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 18 maio. 1995.

COBO, Bárbara; SABÓIA, Ana Lúcia. Uma contribuição para a discussão sobre a construção de indicadores para a implementação e acompanhamento de Políticas Públicas. Disponível em:<http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_411.pdf> Acesso em: 15 de maio 2011.

COSTA, Guilherme. Pobreza e desemprego: a persistência de um fenômeno. In: *III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, São Luís do Maranhão, 2007.

COUTINHO, Luís. O grande salto do Brasil urbano. *Revista Veja*. São Paulo, 02 nov. 2011.

CRUZ, Márcio José Vargas; PESSALI, Huáscar Fialho. Dar o peixe e ensinar a pescar: políticas de combate à pobreza com beneficiários racionalmente limitados. Disponível em:<http://huascarpessali.weebly.com/uploads/3/1/7/5/3175476/cruz_pessali_es_forthcoming.pdf>. Acesso em: 15 de maio 2011

DENZIN, Norman. *The research act*. Chicago: Aldine Publishing Company, 1973.

DUARTE, Gisléia Benini. *et al*. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Piracicaba, v. 47, n. 4, pp. 903-918, out/dez. 2009.

DRAIBE, Sonia. *As Políticas Sociais brasileiras:* diagnósticos e perspectivas. In: IPEA / IPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, 1990.

_____.Brasil 1980-2000: Proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. In: NEPP/UNICAMP, n. 65, 2005.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. In: *Revista Lua Nova*, n. 24, 1991.

FAGNANI, Eduardo. *Política Social no Brasil (1964-2002):* entre a cidadania e a caridade. 2005. 577f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2005.

_____. *A política social do governo Lula (2003-2010)*: perspectiva histórica. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2011. (Textos para discussão n. 192)

FERRARI, Bernardo. No combate à pobreza, o melhor a fazer é abandonar as fórmulas prontas. *Revista Veja*. São Paulo, 6 jan. 2012.

FERRARO, Alceu Ravanello. Neoliberalismo e políticas sociais: a naturalização da exclusão. *Estudos Teológicos*, Rio Grande do Sul, v. 45, n. 1, pp. 99-117, fev. 2005.

FILHO, Antonio Claret Campos. *Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades*: Uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no município de Nova Lima. 2007. 231f. Tese (Doutorado em saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro. 2007.

FIORI, José Luis. *Em busca do dissenso perdido:* ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1993. 204p.

GOUGH, Ian. *Global Capital, human needs and social policies*. Select Essays: 1994-99. Cap. I. London: Palgrave, 2000.

HIRSCHMAN, Albert Otto. *A Retórica da intransigência.* Perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Compahia das Letras, 1992. 152p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo demográfico, 2000. Rio de Janeiro, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das famílias beneficiadas*. Relatório técnico (preliminar). Rio de Janeiro, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *PNAD 2009 – Primeiras análises: investigando a chefia feminina de família*. Brasília: IPEA,2010. (Comunicados do IPEA n. 65)

_____. *Vulnerabilidade das famílias entre 2003 e 2009*. Brasília: IPEA, 2012. (Comunicados do IPEA n. 131)

IVO, Anete Brito Leal. Georg Simmel e a 'Sociologia da Pobreza'. *Caderno CRH*, Salvador, v.21, n. 52, p. 171-180, Jan/Abr. 2008.

JESUS, Alexandro Silva; COSTA, João Batista. As Diferentes concepções de pobreza presentes no desenho das Políticas Públicas de cunho social. In: *III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, São Luís do Maranhão, 2007.

JÚNIOR, Paulo Galvão. Um ensaio crítico sobre a pobreza: de Malthus a Sachs. Disponível em: <http://www.ponto-r.com.br/rbcai2009/rbcai_2009_pdf.pdf> Acesso em: 15 de maio 2011.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. Rev. *Econômica*, São Paulo, v. 4, n.1, pp. 25-49, jun. 2003.

_____. Gasto Social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. *Ciências e Saúde Coletiva*, v. 12, n. 6, p. 1463-1476, 2007.

MAGALHÃES, Rosana. et al. Programa Bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Revista Katál*, Florianópolis, v. 10, n. 1, pp. 86-94, Jan/Jun. 2007.

MALLOY, James. *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1979.

MARTINE, George. A *Resolução da Questão Social no Brasil*: experiências passadas e perspectivas futuras. Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília: IPEA, 1989. v. 4.

MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política*. Volume I e II. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. 3ª. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Os Economistas).

MAX-NEEF, Manfred. ; ELIZALDE, Antonio. ; HOPENHAYAN, Martín. *Desarrollo a Escada Humana*: uma opción para El futuro. Uppsala: CEPAUR, Dag Hammarrs Foundation, 1986.

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

MINAYO, Maria Cecília. *et al. Avaliação por triangulação de métodos*. Abordagem de Programas Sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005. 244p.

_____. *et al. Pesquisa Social*. Teoria, método e criatividade. 13. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994. 80p.

MORENO, Ana Heloísa Viana Silva. *Focalização x Universalização das Políticas Sociais brasileiras: limites e possibilidades no enfrentamento da pobreza e da desigualdade social*. 2009. 96f. Monografia (Serviço Social) – Universidade de Brasília, Brasília. 2009.

MDS. Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia.htm>. Acesso
em: 12 janeiro de 2012.

_____. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: MDS, 2010.

NATUSCH, Igor. Socióloga analisa impactos do Bolsa Família sobre as mulheres. *Revista Veja*. São Paulo, 20 out. 2011.

PINTO, Isabella Vitral. *Percepções das titulares do Programa Bolsa Família e as Repercussões em suas condições de vida.* Um estudo no Centro de Saúde Escola Germano Sinval, Manguinhos, RJ. 2010. 144f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de janeiro. 2010.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. As origens da nossa época. Tradução de Fanny Wrobel. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 349p.

POZZO, Clayton Ferrari Dal; FURINI, Luciano Antonio. O conceito de exclusão social e sua discussão. *Revista Geografia em Atos*, Presidente Prudente, v. 1, n.10, pp. 86-92, Jan/Jun. 2010.

SACHS, Jeffrey. *O Fim da Pobreza: Como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SANT'ANNA, Julia. Irmãos que não se falam: programas de transferência de renda, sistemas de proteção social e a desigualdade na América Latina. Disponível em: <http://neic.iesp.uerj.br/textos2/Julia%20Sant%20Anna.pdf>. Acesso em: 15 de maio 2011.

SANT'ANA, Sara Mailleux. A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família. Disponível <http://www.ipcundp.org/publications/mds/24M.pdf> Acesso em: 15 de maio 2011.

SANTOS, Milton. Pobreza Urbana. São Paulo: Hucitec, 1978.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 416p.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. et al. *A Política Social Brasileira no século XXI.* A prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez Editora, 2006. 223p.

SPETH, James Gustave. Pobreza, uma afronta aos direitos humanos. São Paulo, *Gazeta Mercantil.*31dez.1997.

TILLY, C. *Poverty and the Politics of Exclusion*.Columbia Ubiversity, 2006.

TOWNSEND, Peter. Conceptualising Poverty. In: *The International Analysis of poverty. London*: Harvester Wheatsheaf, 1993.

VAITSMAN, Jeni. ; SOUSA, Rômulo Paes. *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – resultados*. Volume 2 Bolsa Família e Assistência Social. Brasília: MDS, 2007.

VALLA, Victor Vincent. *et al. Para compreender a pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. 160p.

VANDERBORGTH, Yannick. *at al*. *Renda Básica de Cidadania*. Argumentos éticos e econômicos. São Paulo: Civilização Brasileira, 2006. 192p.

VIANA, Ana Luísa. et al. Proteção Social dilemas e desafios. São Paulo: Editora Hucitec, 2005. 235p.

ZALUAR, Alba Maria. *Desvendando máscaras sociais*. Seleção, introdução e revisão técnica. 3 ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A., 1990. 263p.

_____. *A máquina e a Revolta*. As organizações populares e o significado da pobreza. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 2000. 265p.

ANEXO A - Roteiro entrevista – IBASE (2008)

I - Primeiras impressões sobre o Bolsa Família

O que me dizem do Bolsa Família? O que vem àsua cabeçaquando falo em Bolsa Família? Pode ser só uma palavra, uma frase, o que você quiser dizer.

II – Percepção de mudanças na vida familiar em função do Bolsa Família.

O Bolsa Família trouxe algum tipo de mudança na vida sua vida? Quais?

Como você usa o dinheiro do Bolsa Família?

Que tipo de coisas você não comprava/fazia e passou a fazer depois que recebeu o dinheiro?

III – Segurança Alimentar

Como é a alimentação da sua família, incluindo bebidas?

O que mudou na sua alimentação depois que passou a receber o Bolsa Família?

Você e sua família comem fora de casa? Onde?

As crianças que estão na escola recebem merenda escolar? O que elas comem na escola?

De onde vêm os alimentos que são consumidos?

Como é feita a escolha dos alimentos que são comprados?

O que vocês mais gostam de comer, por quê?

O que você acha da alimentação de sua família? Por que acha isso?

Você considera a alimentação da sua família saudável? Por quê?

Escassez alimentar

Vocês já passou por situações em que não havia comida suficiente para alimentar toda a família? Quando ocorre essa situação, o que faze? O que sente quando isso acontece?

Alguém cozinha? Quem?

IV – Mulher como receptora preferencial do benefício

O cartão Bolsa Família fica preferencialmente no nome da mulher. O que você acha disso? É a mulher que faz as compras para a família? É ela quem compra a comida?

V – Avaliação do funcionamento do Programa

Como ficou sabendo do Bolsa Família?

Como foi o processo de cadastramento do programa?

Conhece os critérios do Bolsa Família?

Sabe que obrigações tem para continuare recebendo o Bolsa Família?

No caso de dúvidas ou problemas com relação ao Bolsa Família, o que faze?

Conhece alguma forma de controle ou fiscalização do programa que esteja em andamento? Qual?

VI – Bolsa Família como direito

Na sua opinião, o Bolsa Família é um direito ou uma ajuda?

Você acha que é obrigação do governo garantir o Bolsa Família aos mais pobres? Por quê?

Até quando você acha que deve receber o Bolsa Família?

Na opinião sua opinião, o que o governo deve fazer para melhorar a vida do povo?

VII – Conhecimentos de outros programas sociais

Além do Bolsa Família, conhece/acessa outros programas sociais que ajudam a melhorar a qualidade de vida da sua família?