

## AS POLÍTICAS SOCIAIS COMPENSATÓRIAS: IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Everton Bonato Pacheco<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo pretende fazer uma revisão bibliográfica da literatura acerca das políticas sociais de transferência de renda, seus avanços, contradições e desafios, sobretudo o Programa Bolsa Família. A temática em torno dos componentes neoliberais da política social assim como a focalização nas famílias mais pobres será o eixo central deste trabalho e, contudo, partiremos para uma discussão e reflexão se tais políticas compensatórias representam mecanismos eficientes de minimizar a pobreza e de garantir direitos.

**Palavras-chave:** Focalização. Neoliberalismo. Pobreza. Políticas Sociais. Programa Bolsa Família. Renda.

## COMPENSATORY SOCIAL POLICIES: IMPACTS OF PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

### Abstract

This article intends to do a bibliographic review of the literature on social policy of income transfer, its achievements, contradictions and challenges, especially the Programa Bolsa Família. The theme around the neoliberal components of social policy, with a focus on the poorest families, is the main subjective of this paper and, nevertheless, we'll initiate discussions and reflections if such compensatory policies represent efficient mechanisms to minimize poverty and ensure rights.

**Keywords:** Focus. Neoliberalism. Poverty. Social Policies. Programa Bolsa Família. Income.

---

<sup>1</sup> Graduando do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora – MG, dezembro de 2011. E-mail: evertonbonato2005@yahoo.com.br

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil representa a oitava economia do mundo, mas está entre os países mais desiguais, isto porque a desigualdade no país foi construída historicamente desde a nossa colonização por processos sociais, culturais e econômicos e incide sobre os grupos mais vitimados, como os descendentes dos escravos, os trabalhadores rurais, os nordestinos, as mulheres (CARVALHO, 2007).

Com o crescimento econômico inferior às outras economias emergentes, o Brasil se deparou numa situação de alta inflação, concentração de renda e desigualdade social evidenciando um país com altos índices de desemprego e crescimento da taxa de pobreza.

Apesar da crise econômica na década de 1980, a grande novidade era o processo de redemocratização que tinha um conteúdo reformista no intuito de delinear na Constituição, políticas sob os princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática, mas em contrapartida, posteriormente, as condições econômicas internas e internacionais eram desfavoráveis (BEHRING E BOSCHETTI, 2011).

O então Estado neoliberal que se implantou a partir do governo Collor-Itamar foi o ápice do cenário socioeconômico fracassado e, portanto, as políticas sociais compensatórias, principalmente as de transferência direta de renda, a partir do governo FHC e posteriormente no governo Lula tiveram um papel estratégico no cenário político neoliberal visando amenizar a situação precária de grande parte da população brasileira.

Mas foi especificamente no governo de Luís Inácio Lula da Silva que estas políticas de compensação à concentração de renda e às desigualdades sociais tiveram uma ampliação no sentido de remediar o quadro de pobreza, como o Programa Bolsa Família.

Desde então, criado sob a égide do neoliberalismo, unificou outros programas e expandiu seus recursos e beneficiários, com a intenção, segundo propagado pela própria política, de garantir uma renda mínima aos grupos de pessoas mais vulneráveis.

Apesar de ter havido algum progresso na redução da pobreza a partir da criação do Plano Real<sup>2</sup> e posteriormente pelas implementações das políticas sociais como o Bolsa Escola<sup>3</sup> e conseqüentemente pelo Bolsa Família (CARVALHO,2007), milhões de brasileiros ainda vivem na linha da pobreza e estão excluídos da esfera pública.

---

<sup>2</sup> Plano econômico brasileiro iniciado oficialmente em 27 de fevereiro de 1994 com o objetivo de estabilização econômica.

<sup>3</sup> O Programa Nacional do Bolsa Escola foi criado em 2001 no governo FHC com o intuito de conceder benefício monetário mensal a milhares de famílias brasileiras cujos filhos estivessem freqüentando a escola.

Com base nos dados do Radar Social (2005) <sup>4</sup>, o Brasil possui alta incidência de pobreza e elevada desigualdade na distribuição da renda. Do total de habitantes que informaram sua renda, em 2003, cerca de um terço da população brasileira foi considerado pobre, o que representou 53,9 milhões de pessoas e quanto aos muitos pobres ou indigentes, estes representaram 21,9 milhões de pessoas.

Neste contexto, as políticas sociais surgem como tentativa de compensar a população de baixa renda que foi constituída através dos efeitos sócio-históricos e econômicos, e excluída, nas últimas décadas, do espaço público e do mercado.

Será discutido neste trabalho, portanto, através das revisões bibliográficas e documentais, as estratégias das políticas de cunho neoliberal envolvendo as questões de focalização, descentralização e privatização.

Para tanto, será feito um breve esboço da trajetória histórica das políticas sociais do país até os dias de hoje e a partir das análises das literaturas selecionadas sobre o assunto caberá uma verificação se é possível minimizar a pobreza somente com as políticas sociais compensatórias que limitam a inclusão dos sujeitos em relação à renda familiar.

O enfoque será no Programa Bolsa Família do Governo Federal e o que move este trabalho é uma reflexão, mediante as literaturas disponíveis, sobre se este programa de transferência direta de renda está contribuindo para reduzir a pobreza e a desigualdade e se corrobora com as propostas neoliberais de atendimento às necessidades da população mais vulnerável.

---

<sup>4</sup> Documento de monitoramento das condições de vida no Brasil, produzido pelo IPEA, órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

## 2 TÓPICOS DA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS : DE GETÚLIO À REDEMOCRATIZAÇÃO

As políticas sociais no Brasil começaram a ser projetadas, embora reguladas pelo Estado, a partir da década de 1930, sob o cenário autoritário. Foi o início do que mais tarde poderia ser considerado um Sistema de Proteção Social (SILVA, 2008).

Mesmo que em 1923<sup>5</sup>, tenha sido o marco para o desenvolvimento da Previdência Social no Brasil - ainda que de forma fragmentada -, a proteção social começou a dar os primeiros passos mais significativos a partir da década de 1930 com a ampliação dos direitos sociais. Mais especificamente entre 1937-1945<sup>6</sup> com a Consolidação da Legislação Trabalhista (CLT) em 1943<sup>7</sup> que garantiu direitos aos trabalhadores como férias, jornada limitada de trabalho, ampliação da previdência social segmentada por categoria profissional entre outros (RADAR SOCIAL, 2005). Também passaram a ser atrelados ao Estado, os sindicatos operários. Destaca-se nesta época a instituição do salário mínimo<sup>8</sup> como primeira medida oficial que trazia a idéia de proteção social mínima.

Tal cenário, portanto, segundo Wanderley Guilherme dos Santos, no seu livro “Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira” remetia a uma cidadania regulada, ou seja, concebida pela estratificação ocupacional e não como um código de valores políticos. Eram considerados cidadãos aqueles que pertenciam ao sistema produtivo do capital, visto que o sistema de proteção era controlado pelo próprio Estado.

No período militar, de 1964 a 1985, o sistema de proteção social foi ampliado e exercido por atividades de financiamento de cunho centralizador e autoritário e a organização sindical foi promovida nos moldes corporativos, vinculada pelo Estado.

Nesse sentido, os programas e serviços sociais assumem funções de legitimação do Estado autoritário, servindo também como aliviadores de tensão e da repressão social e para atenuar as conseqüências de políticas de arrocho salarial adotadas (SILVA, 2008, p.27).

---

<sup>5</sup> Ano do Decreto-Legislativo nº 4.682, mais conhecido como “Lei Elói Chaves” que determinava a criação das caixas de aposentadorias e pensões para os ferroviários. Posteriormente foram criadas as aposentadorias para outras categorias profissionais.

<sup>6</sup> Período do Estado Novo.

<sup>7</sup> Ano de criação da CLT através do Decreto-Lei nº 5.452 de 01 de maio, sancionada pelo presidente Getúlio Vargas.

<sup>8</sup> A instituição do salário mínimo, por Getúlio Vargas, foi regulamentada pela lei nº 185 de janeiro de 1936 e pelo Decreto-Lei nº 399 de abril de 1938. O Decreto-Lei nº 2162 de 1º de maio de 1940 (ano em que entrou em vigor) fixou os valores do salário mínimo.

O final da década de 60 e princípio da década de 70, período conhecido como “milagre econômico brasileiro”<sup>9</sup> possibilitou alguns avanços ao país que teve um crescimento econômico favorável. Para Behring e Boschetti (2011, p.135),

Essa foi a forma que assumiu a introdução da produção em massa de automóveis e eletrodomésticos para o consumo de massa restrito – que, ademais, já vinha acontecendo desde 1955, com o Plano de Metas, mas que na ditadura militar ganha um contorno mais agressivo. No Brasil da lapidar frase “Ame ou deixe-o”, tais mecanismos são introduzidos sem o pacto social-democrata e sem os consensos dos anos de crescimento na Europa e EUA, e com uma redistribuição muito restrita dos ganhos de produtividade do trabalho, mas que ampliou o mercado interno, embora aquém de suas possibilidades, alimentando os sonhos da casa própria, dos filhos doutores e do “Fuscão” na garagem entre os segmentos médios e de trabalhadores. De outro lado expandia-se também a cobertura da política social brasileira, conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos, modernizando o aparato varguista.

A ampliação e valorização de bens fordistas para exportação de capitais, assim como o processo de substituição de importações incentivado pelo Estado fez crescer o bolo que não foi igualmente repartido pelos diversos setores da população ficando, portanto, concentradas nas classes sociais mais altas e entre os capitalistas, o que contribuiu também para um aumento significativo do quadro da desigualdade socioeconômica. Consequentemente, o crescimento econômico do Brasil desacelera e com a crise do petróleo<sup>10</sup>, as taxas de inflação aumentam gerando uma balança comercial deficitária.

A partir de meados da década de 1970 e durante a década de 1980 reorganizam-se movimentos contrários às práticas do autoritarismo e tais movimentos pregavam a ampliação e universalização de direitos sociais almejando tais princípios na agenda pública, o que culminou o movimento pró-constituente proporcionando a Constituição de 1988, definindo a ultrapassagem da “cidadania regulada” (SANTOS apud SILVA, 2008).

Para tanto, no período de luta pela redemocratização do Brasil houve uma inspiração no que diz respeito à universalização das políticas sociais com o intuito de compatibilizar igualdade e liberdade e expandir a concepção de cidadania.

---

<sup>9</sup> Ocorreu entre 1969 e 1973 e foi denominado assim devido ao excepcional crescimento econômico.

<sup>10</sup> Com a descoberta na década de 1970 que o petróleo era esgotável fez com que o preço do recurso natural sofresse muitas variações o que ocasionou momentos de crises.

Mas antes da promulgação da Constituição de 1988, na década de 1980 – conhecida como a década perdida<sup>11</sup>, do ponto de vista econômico -, iniciou-se o processo de descentralização da autonomia política e orçamentária. E no que diz respeito às políticas sociais nesta época, segundo Behring e Boschetti (2011, p.143-144),

do ponto de vista dos últimos anos da ditadura e do governo Sarney, na chamada Nova República, apesar dos anúncios de priorizar a área social, houve iniciativas pífias no enfrentamento das expressões da questão social. O carro-chefe da política social de Sarney, por exemplo, foi o conhecido Programa do Leite, mais voltado para instrumentalizar as associações populares – incubidas de distribuir os tickets para as famílias, o que gerou vantagens clientelistas – do que em promover a ampliação do acesso à alimentação. Assim, nesse período, mantém-se o caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado da política social brasileira, subsumida à crise econômica, apesar do agravamento das expressões da questão social. As propostas de reestruturação das políticas sociais, formuladas no âmbito dos grupos de trabalho criados pelo governo Sarney destinados a “repensar” as políticas de previdência, saúde, educação e assistência social, não foram implementadas. Suas contribuições, contudo, foram incorporados no processo constituinte e ajudaram a definir o conceito de seguridade social.

Com a Constituição Federal brasileira de 1988 tem-se o marco da seguridade social formulada por três pilares: a Política de Saúde, a Política de Assistência Social e a Previdência Social. Foi estabelecido um novo reordenamento institucional para a Política Social, ou seja, a sua descentralização e a participação social dos cidadãos através do controle social da sociedade em relação às políticas sociais (SILVA, 2008).

Inicia-se, portanto, uma grande virada política e social. Como nos informa o Radar Social (2005, p.20-21),

política, porque restabelece o Estado de direito e fortalece a Federação, ao redefinir a arrecadação de tributos em favor de estados e municípios ( em detrimento da União ). E social, porque expande a responsabilidade do Estado como decorrência da ampliação dos direitos da cidadania. Nesse sentido, devem ser destacadas algumas inovações constitucionais, que incluem: 1. Criação da seguridade social, conceituada como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. 2. Definição das bases para a institucionalização do controle da sociedade sobre a ação social do governo, por meio de colegiados específicos em cada instância de governo, principalmente na seguridade social e na proteção da criança e do adolescente. 3. Fortalecimento do financiamento das políticas sociais como criação das

---

<sup>11</sup> Década de estagnação econômica com elevados índices de inflação. Trouxe o final do ciclo de expansão da década de 1970.

contribuições sociais vinculadas à seguridade e a ampliação, nas três instâncias de governo, do percentual da receita de impostos vinculado à educação – vinculação mais tarde estendida à saúde.

Deste modo, a Assistência social na Seguridade passa a ser vista como conteúdo de política pública sob a responsabilidade do Estado, que por sua vez, deve garantir a todos os cidadãos, o bem comum, no que diz respeito a esta área, os direitos sociais e humanos.

O modelo de proteção social não contributivo, segundo Sposati (1997) e a sua efetivação pela ação pública que tem a responsabilidade de resolver e suprir as necessidades sociais demandadas pela população, parte do pressuposto que é um direito de todos.

Apesar destes avanços nas políticas, pautados nos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática foi difícil a travessia do deserto da assistência social para se elevar à condição de política pública de seguridade, na perspectiva de superar suas características de território do clientelismo, do aleatório e do improvisado. (BOSCHETTI apud BEHRING, 2011).

Isto porque aqueles fundamentos firmados na Carta, não conseguiram chegar às vias de fato, pois a hegemonia reinante foi a de que a política social tem que operar no sentido de compensar ou aliviar os sujeitos submetidos aos prejuízos da desigualdade. Na análise de Vianna (2008, p.8),

ou seja, estritamente focalizada – saúde pública para os pobres, educação gratuita para quem precisa, medidas assistenciais com alvos delimitados, enfim. Essa é a concepção liberal por excelência, “minimalista”, na qual a noção de igualdade guarda as características básicas com que foi formulada desde o século XVI (igualdade formal e abstrata) ainda que atualizada ao século XX (e ao XXI) – na arena política pelo voto universal e, no mundo da vida, pelas dotações seletivas aos necessitados.

Segundo Silva (2008), o contexto de ampliação dos direitos sociais para a política social foi instituído num momento desfavorável do ponto de vista da crise fiscal do Estado, que veio da década de 1980 e reforçada nos anos de 1990, momento este que ocorreu a implantação tardia do Neoliberalismo no Brasil.

### 3 A QUESTÃO SOCIAL NO NEOLIBERALISMO : O DESMONTE SOCIAL

O Estado neoliberal, ainda que tardiamente em relação à maioria dos países da América Latina, foi implantado então a partir do governo Collor-Itamar desenvolvendo um “Estado de mal-estar social”. Nas palavras de Antunes (2005) o neoliberalismo começou com a eleição de Collor, em 1989 e deslanchou de fato no governo FHC, entre 1994 e 2002, evidenciando uma década de forte desertificação econômica e social.

No plano econômico, a inflação ainda era um entrave nas supostas justificativas da consolidação da virada política e social do país e a preocupação do Estado no momento era a sua redução e o seu controle. Muitos planos foram criados para controlá-la, mas foi na década de 90, com o Plano Real no governo Itamar Franco que tal objetivo foi alcançado, tendo em vista que a sociedade pagou um preço caro por isso, pois foi aumentada a carga tributária e a taxa de juros. De acordo com o Radar Social (2005, p.21),

isso inibiu o investimento na produção de bens e serviços, resultando em baixas de crescimento econômico e em altos níveis de desemprego. E, ao mesmo tempo, implicando restrições fiscais que trouxeram dificuldades para o financiamento de políticas públicas capazes de enfrentar a dívida social acumulada ao longo dos anos.

A questão social<sup>12</sup> continuou inalterada, visto que passou a ser tratada de um novo modo. As estratégias para reduzir a ação estatal no terreno do bem-estar social foram as privatizações do financiamento e da produção de serviços, cortes dos gastos sociais, focalização dos gastos para os mais carentes e a descentralização. A maioria das políticas sociais estatais foram retiradas da esfera do Estado e privatizadas, ou seja, transferidas para o mercado e alocadas na sociedade civil, pois é nesta, onde os processos econômicos devem se desenvolver e onde as empresas devem se assentar. Aconteceu então, uma reorientação do sistema de proteção social universalista, que foi configurado em aspectos como a descentralização, privatização e focalização, temas bastante abordados pelos especialistas da área de políticas públicas.

As famosas reformas para o mercado, muito faladas na época, foram justificadas como soluções para pôr fim aos problemas que acompanhavam o país desde a década de 1980 em relação à crise econômica e social. A realidade social do país se deparava com altas taxas de desemprego, informalização do trabalho, o subemprego, a desproteção trabalhista e a

---

<sup>12</sup> Surgiu no séc. XIX, na Europa e iniciou para exigir a formulação de políticas sociais em benefício da classe operária. Pode ser definida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade.



“nova pobreza” (SOARES, 2000). Para Fagnani (2005), houve uma contra-reforma truncada idealizada por liberais e conservadores no intuito de desestruturar as bases institucionais e financeiras delineadas na Carta Magna. Objetivavam as privatizações e reformas no âmbito da previdência social e também em relação à seguridade, pois a tentativa era desprezar as conquistas de 1988 e abrir o caminho para a “modernidade”. Além disso, houve uma regulamentação do terceiro setor a fim de executar as políticas públicas criando-se parcerias com ONGs e Instituições Filantrópicas.

O desenvolvimento de estratégias de legitimação da ordem e de enfrentamento da crise de superprodução, que foram centradas no campo da sociedade civil e do mercado foi então fortalecido pelo Terceiro Setor que passou a atender a população excluída.

Nas palavras de Behring e Boschetti (2011, p.147), nos anos 1990,

houve o desmonte (Lesbaupin, 1999) e a destruição (Tavares, 1999), numa espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital. Revelou-se, sem surpresas, a natureza pragmática, imediatista, submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras. E foram medidas que, em alguns setores, fizeram com que o país evoluísse de forma inercial e, em outros, o fizeram permanecer no mesmo lugar ou até mesmo andar para trás, se pensamos nos critérios de Florestan Fernandes: a ruptura com a heteronomia e com o drama social. Houve, portanto, uma abrangente contra-reforma do Estado no país, cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, e pela disposição política da coalizão de centro-direita protagonizada por Fernando Henrique Cardoso.

Sob esta lógica neoliberal então, houve uma necessidade de reestruturação dos programas sociais e políticas para reduzir a desigualdade, combater a pobreza e retomar o crescimento. Cresceram as demandas por ações estatais destinadas àqueles excluídos fora do mercado de trabalho.

A estratégia política no âmbito da descentralização das políticas sociais vem associada aos processos de privatização dos serviços públicos, o que pulveriza os recursos e fragmenta as ações no âmbito social.

A escassez dos recursos, consequência neoliberal fez com que o Estado retirasse sua responsabilidade das áreas econômicas e com isso começam a surgir serviços comerciais institucionais – Terceiro Setor – “não governamental e não lucrativo”.

Para Soares (2004) o processo de desmonte da rede de serviços públicos essenciais passa a ter como uma de suas estratégias centrais, a desresponsabilização por parte dos governos da União e da maioria dos estados, associada à crescente prefeiturização ou

municipalização das ações públicas no âmbito social. Em relação aos problemas acerca do processo de descentralização dos programas sociais:

- A descentralização de encargos não é acompanhada de forma equivalente pela descentralização de recursos em quantidade e qualidade, com fluxos irregulares, e sem respeitar as reais necessidades bem como as heterogêneas capacidades de intervenção das Prefeituras e órgãos municipais.
- Essa descentralização provocou, em muitos casos, o desmonte de estruturas/ equipamentos sociais federais e / ou estaduais pré-existentes, sem que as prefeituras sejam capazes de mantê-los ou substituí-los por algo equivalente.
- O processo de descentralização não leva em conta a complexidade dos problemas sociais em determinadas regiões (como por exemplo, as metropolitanas) cuja dimensão é supra-municipal e exige a intervenção regional que seja articulada e integradora.
- As inequidades regionais aumentam com o processo de descentralização entendido apenas como “municipalização”, frente à enorme heterogeneidade de situações municipais no Brasil, na ausência de mecanismos compensadores das desigualdades.
- Os estados, enquanto unidades federadas são praticamente ignorados nesse processo de descentralização / municipalização enquanto agentes responsáveis pela implementação de políticas regionais, limitando-se a um papel, muitas vezes informal, de coordenadores e de meros repassadores de recursos (SOARES, p.3-4, 2004).

O crescimento da municipalização das ações públicas sociais, contudo associado a processos de privatização dos serviços públicos, ao contrário de propor um aspecto fiscalizador por parte dos governos locais, pode aumentar as relações clientelistas. Neste caso, a descentralização de encargos não é acompanhada de forma equivalente pela descentralização de recursos em qualidade e quantidade e então provoca o desmonte de estruturas dos equipamentos sociais diante da heterogeneidade das situações municipais e a incapacidade de manutenção. Portanto, gera um desequilíbrio na federação, impossibilitando o planejamento dos programas sociais regionais, o que passa a gerar uma precarização do trabalho, crescimento do desemprego e “novos pobres” (SOARES, 2004).

Dessa forma, segundo a autora supracitada, para que haja um desenvolvimento integrado das políticas sociais é preciso uma atuação decisiva dos governos federal e estadual, a qual, no âmbito regional, tem forte ligação com as questões locais.

No que diz respeito ao Sistema de Proteção Social na década de 1990, Silva (2008) fala que este foi desestruturado e dado o espaço para o setor privado lucrativo e para uma emergência do Terceiro Setor, assim como a filantropia empresarial e o voluntariado.

Ocorre uma progressiva substituição de um Sistema de Proteção Social inspirado na proposta Keynesiana<sup>13</sup> e Beveridgeana<sup>14</sup> e que parecia caminhar na direção da universalização de direitos sociais para uma proteção social mix, em que o mercado (setor lucrativo) e o Terceiro Setor (setor não lucrativo) passam a ser prevalentes enquanto canais de proteção social, assumindo parte das funções do Estado, ficando este com duas funções fundamentais: normatizador e provedor das políticas e programas de proteção social (SILVA; YASBEK; GIOVANNI apud SILVA, 2008, p.28).

Diante do cenário mencionado, alguns Programas de transferência de renda, como as Bolsas<sup>15</sup>, começam a aparecer e deste modo, passam a constituir a máquina central da proteção social no Brasil no começo do século XXI.

Sabemos então que com a Constituição de 1988, foram expandidos diversos direitos sociais garantindo a rede de proteção social de caráter universalista a todos os cidadãos, e, segundo análises de alguns autores acerca do assunto foram implantadas as políticas de transferência de renda focalizadas nos grupos de menor renda, ou seja, de extrema pobreza. Enquanto aos grupos que não se enquadravam nesta categoria e que também necessitavam das políticas públicas estatais tiveram que recorrer às entidades de filantropia privada, o que caracterizava também a retirada da responsabilidade do Estado.

Segundo Vianna (2008), o sistema de proteção social no Brasil continuava universal na letra da lei. No entanto, ganhava cada vez mais foros de unanimidade a idéia de que política social é, por excelência, algum tipo de ação voltada para os excluídos (os pobres) e, por definição, focalizada.

Esta política de focalização passa a atuar de forma a categorizar a população em pobres e extremamente pobres, numa tentativa de contornar os efeitos históricos sociais que geraram a desigualdade entre as pessoas, no que tange à concentração de renda.

Assim sendo, a introdução do modelo neoliberal no país, desestrutura o arcabouço social delineados na Carta, pois,

os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privado e a reprodução é inteiramente devolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista evolui para uma maior mercantilização ( e, portanto desproteção) da força de trabalho; a legitimação do Estado se reduz à ampliação do assistencialismo.

---

<sup>13</sup> Teoria econômica criada por John Maynard Keynes em seu livro *Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda*, oposta às concepções neoliberalistas. Neste caso, o Estado é visto como agente indispensável de controle da economia.

<sup>14</sup> Referência a William Beveridge que apresentou ao governo inglês, em 1942, um documento com proposta universalizante do seguro social.

<sup>15</sup> Bolsa Escola, Bolsa Família.

A expressão institucional desse modelo e do caráter de relações sociais é também um novo Estado, um cenário diferente que expressa ao mesmo tempo em que define novas condições de luta social (SOARES, 2000, p.13).

Dessa maneira, Soares (2004) nos fala que esses programas focalizados são a “anti-política” social, na medida em que exigem comprovação de pobreza. Assim, a inclusão dos sujeitos se dá por ser mais pobre e através de bolsa e não por direito; nesse caso, não garante a base da igualdade necessária digna de uma política social.

### 3.1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA BREVE APRESENTAÇÃO

O Programa Bolsa Família<sup>16</sup> (PBF) foi criado em 2003 pelo governo Lula unificando o Bolsa Escola, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação, programas implantados no governo FHC e atua como programa de transferência direta de renda com condicionalidades<sup>17</sup> beneficiando famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, integrando o Fome Zero. Posteriormente foi integrado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, em 2005. Sua gestão é descentralizada e compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios.

O Ministério de Desenvolvimento Social (MDS)<sup>18</sup>, criado em janeiro de 2004 com a missão de promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza, relata que o programa atende mais de 13 milhões de famílias em todo o território nacional e leva em conta a renda familiar por pessoa que pode ser de até R\$ 140,00, sendo as famílias que possuem renda mensal de R\$ 70,01 até 140,00 por pessoa só ingressam se possuírem crianças ou adolescentes de até 17 anos e as famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa podem participar qualquer que seja a idade dos membros da família, haja vista que os valores dos benefícios recebidos pela família podem variar entre R\$ 32,00 a R\$ 306,00.

A composição dos benefícios é composta por Benefício Básico (R\$ 70,00); Benefício Variável (R\$ 32,00); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ - (R\$ 38,00). Enquanto ao Benefício Variável de Caráter Extraordinário - BVCE - seu valor não vem informado no sítio disponível na internet e é pago às famílias dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, cuja migração para o Bolsa Família cause perdas financeiras (MDS, 2011).

A instituição pagadora do benefício é a Caixa Econômica Federal que atua como operadora do Cadastro Único<sup>19</sup> e processadora dos dados cadastrais.

Para entender melhor como funciona a composição dos benefícios concedidos, seguem as tabelas 1 e 2:

---

<sup>16</sup> O PBF foi criado através da Medida Provisória nº. 132 de 20 de outubro de 2003, sendo aprovado em 09 de janeiro de 2004, conforme a Lei nº. 10.836 e regulamentada pelo Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004.

<sup>17</sup> Condicionalidades disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>

<sup>18</sup> Ver sítio do Ministério do Desenvolvimento Social disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

<sup>19</sup> O Cadastro Único é um sistema de dados com a finalidade de traçar o perfil socioeconômico das famílias pobres brasileiras inscritas no Programa.

**Tabela 1: Composição de benefícios das famílias com renda de até R\$ 70,00**

<b>Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos</b>	<b>Número de jovens de 16 e 17 anos</b>	<b>Tipo de benefício</b>	<b>Valor do benefício</b>
0	0	Básico	R\$ 70,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 102,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 134,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 166,00
4	0	Básico + 4 variáveis	R\$ 198,00
5	0	Básico + 5 variáveis	R\$ 230,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 108,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 140,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 172,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 204,00
4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 236,00
5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 268,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 146,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 178,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 210,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 242,00
4	2	Básico + 4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 274,00
5	2	Básico + 5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 306,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome < <http://www.mds.gov.br> > (novembro 2011)

**Tabela 2: Composição de benefícios das famílias com renda de R\$ 70,01 a R\$ 140,00**

<b>Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos</b>	<b>Número de jovens de 16 e 17 anos</b>	<b>Tipo de benefício</b>	<b>Valor do benefício</b>
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 32,00
2	0	2 variáveis	R\$ 64,00
3	0	3 variáveis	R\$ 96,00
4	0	4 variáveis	R\$ 128,00
5	0	5 variáveis	R\$ 160,00
0	1	1 BVJ	R\$ 38,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 70,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 102,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 134,00
4	1	4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 166,00
5	1	5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 198,00
0	2	2 BVJ	R\$ 76,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 108,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 140,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 172,00
4	2	4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 204,00
5	2	5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 236,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome <<http://www.mds.gov.br>> (novembro 2011)

### 3.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES EM RELAÇÃO AO PROGRAMA.

No governo Lula, de fato houve uma ampliação das políticas de compensação à concentração de renda e às desigualdade sociais. As políticas compensatórias como o PBF e o aumento do salário mínimo acima da inflação, entre outras, apresentaram uma diminuição, embora pequena, da desigualdade social no Brasil.

Conforme Carvalho (2007) grandes mudanças ocorreram em nosso país, mas as características no que tange à formação de nossa sociedade, se mantêm na desigualdade que incide sobre os grupos mais vitimados ao longo da história que são os descendentes de escravos, os trabalhadores rurais, as mulheres e os nordestinos.

Sabemos então que o PBF surgiu num contexto em que o neoliberalismo se tornou homogêneo e foi adotada uma política nacional de transferência de renda, que de certo modo, vem contribuindo com a redução da desigualdade no país, ainda que de forma muito lenta. Tal política compensatória e focalizada na renda vem como uma forma de oferecer as condições mínimas da população mais necessitada, efetuando assim, as características neoliberais de administrar o social, ou seja, com o objetivo de atender parte das demandas sociais advindas com o novo modelo de acumulação do capital. Para Coggiola (2009), o país adotou os programas focalizados, como o Bolsa Família, para dar respostas ao quadro neoliberal – já esboçado no capítulo anterior deste Artigo- que ataca o social.

Sendo esta política social de suma importância no governo Lula, ela vem atrelada nas estratégias da política econômica brasileira que privilegia o grande capital, ou seja, privilegia o mercado em detrimento do social. Assim, mantém a classe trabalhadora mais pauperizada que é beneficiada por uma parcela ínfima de dinheiro.

Nestas condições, a focalização e a fragmentação, acabam por desconstruir a idéia de universalidade da política social, relacionada à qualidade e o livre acesso aos serviços estatais oferecidos para a população. Nos termos de Yasbek (1996, p.37):

O caráter regulador de intervenção estatal no âmbito das relações sociais na sociedade brasileira vem dando o formato às políticas sociais no país: são políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, superpostas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos.

Para compreender também um pouco da nossa desigualdade não podemos deixar de fora a carga tributária brasileira. Para entendermos melhor, nossa carga tributária vem aumentando desde a criação do Plano Real e pesa efetivamente sobre os assalariados e



consumidores, não onerando de maneira equânime toda a população ou por outras palavras, não obedece ao princípio da equidade e acaba por onerar os mais pobres em relação aos mais ricos, visto que o sistema tributário opera de forma regressiva, incompatível com a capacidade econômica dos cidadãos.

Sabendo que a regressividade é característica dos impostos indiretos e incide sobre o consumo de bens e serviços e que no Brasil os tributos sobre o consumo possuem maior peso, não resta dúvida que é a população de baixa renda quem financia o Estado. Segundo Boschetti e Salvador (2006); Salvador (2010) a população de baixa renda carrega o peso do aumento da carga tributária após o acordo do “pacote fiscal” com o FMI.

O aumento da carga tributária não resultou em um aumento expressivo dos recursos para as políticas sociais e também para a seguridade. Behring e Boschetti (2011) explanam que recursos da seguridade social são apropriados anualmente pelo Governo Federal por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), com vistas à composição do superávit primário e pagamento dos juros da dívida, o que evidencia ser nefasto esse mecanismo de manipulação orçamentária que aloca recursos públicos no mercado financeiro, por meio dos pagamentos da dívida pública, como mostra a tabela 3 a seguir:

**Tabela 3. Receitas da Seguridade Social - Desvio da DRU em R\$ bilhões a preços de 2004.**

Anos	Receita Antes da DRU	Receita Depois da DRU	DRU
2002	211,71	201,38	10,3
2003	212,64	205,47	7,2
2004	266,35	238,62	27,7
Total	690,70	645,47	45,2

Fonte: Boletins de Políticas Sociais do IPEA, n.8,9 e 10. Boschetti e Salvador, 2006:51 apud Behring e Boschetti, 2011:167.

Ainda com base na análise de Behring e Boschetti (2011), foram desviados do Orçamento da Seguridade Social R\$ 45,2bilhões entre 2002 e 2004 que deveriam ser investidos nas políticas de previdência, saúde e assistência social.

Em relação aos impostos indiretos<sup>20</sup>, como por exemplo, o ICMS, IPI e o ISS, que incidem sobre o consumo, as alíquotas dos impostos são iguais a todos os indivíduos, tanto os de alta e baixa renda, o que significa, na proporção, quem ganha menos, paga mais. Assim,

O consumo é proporcionalmente decrescente em relação à renda, pois as famílias com rendas baixas destinam uma parcela maior de seus ganhos para a aquisição de bens e serviços, enquanto os mais ricos poupam relativamente mais. Assim, os tributos sobre o consumo ou transferidos para os preços de bens e serviços têm características regressivas, pois incidem proporcionalmente mais sobre a renda dos mais pobres que dos mais ricos (SALVADOR, 2010, p.214).

Fica evidenciado que nossa carga tributária é desfavorável e injusta ao trabalhador e contribui para a manutenção da desigualdade social no país, uma vez que, o próprio utiliza a maior parte de sua renda no consumo, movimenta a lógica do grande capital financiando os gastos do Estado e se vê na incapacidade de poupar.

De fato, o Programa Bolsa Família acaba sendo também financiado pelos próprios trabalhadores que acabam por receber uma parcela ínfima das receitas do fundo público, em contrapartida, o capital se beneficia dos recursos vindos da renda dos trabalhadores e dos pagamentos dos juros da dívida pública.

Seria necessário então incidir os impostos sobre os mais ricos, tornando o sistema tributário progressivo, ou seja, o valor do tributo aumenta de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Isso também contribuiria para diminuir o grau de desigualdade social, visto que a arrecadação e a distribuição do gasto público influem neste aspecto.

Apesar deste cenário de ajuste fiscal e das vantagens do capital financeiro, não se pode negar que, mesmo as famílias pobres recebendo uma pequena parte da transferência de recursos, uma melhora foi notada no consumo imediato destas. Nos termos de Lúcia Modesto, Secretária Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (2009), famílias que estavam fora do mercado de consumo passaram a comprar não apenas alimentos e remédios, mas até mesmo bens duráveis, como móveis e eletrodomésticos.

A política de transferência direta de renda, modernizada com o Bolsa Família, no que diz respeito à sua unificação e expansão pode ser entendida também como conservadora, pois não permite a mudança efetiva das condições de vida do público-alvo. Apesar de

---

<sup>20</sup> Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Serviços (ISS).

produzir alguns efeitos positivos e imediatos sobre a pobreza, não permite a efetiva saída da linha da pobreza, pois como é designado no aspecto de bolsa, daí vem o seu caráter temporário, portanto não é um direito garantido pelo Estado.

Além disso, o próprio Estado faz uma definição do critério pela constituição de uma linha de pobreza abaixo das necessidades mínimas, ou seja, uma promoção dos mais pobres entre os pobres, pois os sujeitos precisam comprovar que são carentes para ter a assistência do Estado. Tendo em vista que para participar do programa é delimitado o caráter de pobreza a uma renda mensal por pessoa da família de até R\$ 140, 00, acaba por excluir aqueles que se enquadram acima deste valor, que também são pobres e também precisam. Esta delimitação, de acordo com Yasbek (2004), de fazer o corte de renda, é discriminatório e fragmentado, pois exclui outras famílias que também estão na linha da pobreza e consequentemente a política se torna excludente e vista como um princípio de solidariedade e não nos princípios de cidadania pautados nos direitos sociais<sup>21</sup>.

O Radar Social (2005) nos informa que no Brasil não há um consenso sobre a forma de dimensionar a pobreza e atualmente o governo federal adota como parâmetro o salário mínimo - mas não em seu valor inteiro e sim de forma fracionada -, sendo considerados muito pobres ou indigentes, o grupo populacional com renda de até um quarto de salário mínimo domiciliar per capita (até R\$136,25); e os pobres, o grupo com renda de até meio salário mínimo domiciliar per capita (de R\$ 136,25 a R\$ 272,50).

Vale ressaltar que o PBF do governo federal utiliza a categorização de famílias em “situação de pobreza” e “extrema pobreza” ou indigente, para o ingresso no programa com o parâmetro também em frações do salário mínimo<sup>22</sup>, mas por outros cálculos.

As pessoas consideradas em situação de pobreza no PBF devem possuir uma renda per capita familiar de R\$ 70,01 a R\$ 140,00 e os de extrema pobreza ou indigência com renda per capita familiar de até R\$ 70,00. Há uma contradição, portanto, pois partindo do informativo do Radar Social, o governo federal considera indigente ou extremamente pobre, o grupo populacional com renda per capita domiciliar de até R\$ 136,25 (1/4 do salário mínimo) e o pobre, o grupo populacional com renda per capita domiciliar de 136,26 até R\$ 272,50 (1/2 do salário mínimo). Neste caso, há uma incompatibilidade dos valores de renda designados pelo governo federal em ambas as situações, na delimitação de quem é pobre e indigente.

---

<sup>21</sup> Estabelecido no artigo 6º da Constituição de 1988. Institui direitos como a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência social.

<sup>22</sup> O salário mínimo atual é de R\$ 545,00 (Lei nº. 12.382, de 25 de fevereiro de 2011).

Mesmo assim, as duas situações de medição de vulnerabilidade citadas acima estão bem abaixo do salário mínimo, assim como o repasse de benefícios vistos nas Tabelas 1 e 2. Tendo em vista que o salário mínimo representa o valor mínimo para que uma pessoa possa sobreviver e suprir suas necessidades, o PBF deveria calcular a pobreza com base no valor integral do mesmo e não em frações. E também o benefício repassado para as famílias poderia ser o próprio valor do salário mínimo e não aqueles valores verificados nas Tabelas 1 e 2. Portanto, fica aquém de ser um programa de renda mínima, pois além de não ser universal, o valor repassado não atende às necessidade mínimas de uma família. Para Marques e Mendes (2005, p.163),

o fato de o Bolsa Família não ter como referencial sequer o sentido atual do Salário Mínimo, de piso legal nacional, implica que a política do governo Lula não leva em conta a necessidade de todos terem o direito de poder contar com igual renda mínima, no caso, de valor igual ao Salário Mínimo.

De acordo com Soares (2004), a focalização do gasto social nos “mais pobres” não apenas deixa de fora uma parcela dos “antigos” pobres como não inclui os “novos pobres”, pois os efeitos redistributivos dos gastos públicos dependem da sua capacidade de universalização e não do seu “grau de focalização”, culminando então, um mecanismo de exclusão.

Destarte, com todo este arcabouço, as famílias receptoras podem ser penalizadas se não cumprirem as condicionalidades do programa. Em relação às condicionalidades<sup>23</sup>, na área de saúde referem-se aos compromissos das famílias em relação à vacinação das crianças e ao acompanhamento das gestantes e nutrízes; já na educação, a referência é em relação à frequência do estudante enquanto que, na assistência social, a frequência é em relação aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que compõem o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).

Uma vez os pobres integrantes do programa já sendo penalizados pela excessiva carga tributária que opera de forma regressiva e financia o Estado e também pelas más qualidades dos serviços públicos oferecidos, também o são, se não cumprirem as condicionalidades; neste caso, o benefício é cancelado.

Vale lembrar também que este programa tornou-se de fundamental importância no governo Lula e um dos pilares que ajudou na sua reeleição e a manter sua popularidade,

---

<sup>23</sup> Ver o sitio <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades> para melhores informações acerca das condicionalidades das áreas de saúde, educação e assistência social.

inclusive no nordeste brasileiro. Houve muitas discussões durante a campanha eleitoral para a presidência em 2006 entre PT e PSDB acerca dos direitos autorais desta política. De acordo com Coggiola (2009), o Partido dos Trabalhadores se pautava na experiência do governo petista de Cristovam Buarque em relação ao projeto bolsa-escola no Distrito Federal e o Partido da Social Democracia Brasileira, em relação à experiência da prefeitura “tucana” de Campinas, ambos no ano de 1995.

Ressalta-se também que diante de todas estas indagações, a unificação dos programas de transferência de renda durante o governo Lula, pode ser considerada uma estratégia de efeitos positivos, ainda que limitados, pois oferece aos beneficiários, possibilidades de melhoras.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do trabalho, vimos os avanços adquiridos pelas Políticas Sociais no Brasil, culminando na ampliação dos direitos sociais do cidadão e a responsabilidade estatal de garantir a todos, a seguridade social. Mas este projeto de ampliação dos direitos sociais para a política social foi introduzido num momento desfavorável, do ponto de vista da crise fiscal do Estado.

Tão logo, com o arcabouço neoliberal, o Estado brasileiro aderiu às imposições dos mecanismos internacionais do grande capital e buscou privilegiar a esfera financeira em detrimento de políticas efetivas de combate à pobreza.

Diante da reestruturação produtiva com bases nas estratégias de acumulação do capitalismo financeiro houve uma expansão da assistência social através das políticas sociais compensatórias de transferência de renda com o intuito de combater a pobreza e desigualdade que crescia diante deste cenário.

No que diz respeito ao bem-estar social nas palavras de Laurell (1997), os neoliberais sustentam que esta questão pertence à esfera privada, sendo suas fontes “naturais” a família, a comunidade e os serviços privados.

Por isso, o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir, além daqueles que são, a rigor, de apropriação coletiva. Propõem uma política de beneficência pública ou assistencialista com um forte grau de imposição governamental sobre que programas instrumentar e quem incluir, para evitar que se gerem “direitos”. Além disso, para se ter acesso aos benefícios dos programas públicos, deve-se comprovar a condição de indigência. Rechaça-se o conceito dos direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los através da ação estatal. Portanto, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais. (LAURELL, 1997, p.163).

No entanto, aconteceu uma reorientação do sistema de proteção social, o que alterou o seu caráter universalista, incentivando os fatores de descentralização em nível local, privatização do financiamento e focalização dos gastos aos grupos carentes, conforme as diretrizes hegemônicas vigentes, propagando-se então um viés liberal de caráter compensatório dos sistemas de proteção.

Destarte, observa-se que no Brasil os Programas de transferência de renda mínima constituem a principal política de enfrentamento à pobreza no século XXI.

Não se pode negar que houve no país, nos últimos anos, um declínio da pobreza e da desigualdade social, segundo estudos realizados pelo BIRD<sup>24</sup>, IPEA<sup>25</sup>, IBGE<sup>26</sup> e PNAD<sup>27</sup>.

O Programa Bolsa Família que é bem focalizado nas famílias pobres, apesar de suas contradições já enumeradas neste trabalho, tem sido capaz de melhorar a situação imediata das famílias pobres do país, mas de fato, não produz impactos significativos na redução do nível de pobreza, pois fixa uma renda muito baixa para seu ingresso e com isso deixa muitas outras famílias que também estão na linha da pobreza, de fora.

Embora os avanços sociais referentes às possibilidades de melhorias de vida do público-alvo, o Programa apresenta aspectos de atraso, pois insiste na focalização de renda e de extrema carência, o que obedece aos preceitos neoliberais.

Para tanto, se a focalização na renda é requisito fundamental, o cálculo da pobreza deveria ser feito tomando como parâmetro, o salário mínimo vigente por inteiro e não de forma fracionada como faz o governo Federal. Se assim fosse, seria considerado pobre e podendo receber o benefício, a família que se enquadrasse numa renda per capita, abaixo do salário mínimo, já que representa o mínimo suficiente para a sobrevivência.

Outro aspecto, nos termos de Silva (2008), para produzir impactos positivos na ultrapassagem da linha da pobreza, o benefício monetário do programa transferido para as famílias é extremamente baixo, devendo ser elevado para um patamar de pelos menos um salário mínimo.

Deste modo, se tais idéias fossem efetivadas, teriam acesso ao programa, as famílias com renda per capita abaixo do salário mínimo e estas receberiam, portanto, o próprio valor que foi tomado como parâmetro permitindo gerar impactos mais positivos.

Por outro ângulo, é possível notar que os direitos no capitalismo são capazes de reduzir desigualdades, mas até o momento não foi capaz de acabar com a máquina da produção e reprodução das mesmas. Portanto, a perspectiva de um projeto ético-político e societário que propõe a construção de uma nova ordem social sem dominação e/ ou exploração de classe, conforme Behring e Boschetti (2011) vêm sendo defendidos em diferentes dimensões por profissionais e estudantes da área, no sentido de assumir um “compromisso com a autonomia”, a emancipação e a plena expansão dos indivíduos sociais. Isto porque a idéia de cidadania defendida,

---

<sup>24</sup> Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

<sup>25</sup> Instituto de pesquisa Econômica Aplicada

<sup>26</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

<sup>27</sup> Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio

pressupõe instituir direitos que se pautem pelos seguintes princípios: universalização do acesso aos direitos, com superação da lógica contratualista do seguro social que ainda marca a previdência, de modo a fazer dos direitos uma via para a equidade e justiça social; qualificação legal e legitimação das políticas sociais como direito, pois só por esse ângulo é possível comprometer o Estado como garantidor da cidadania (Telles, 1999); orçamento redistributivo, com ênfase na contribuição de empregadores e no orçamento fiscal de modo a onerar o capital e desonerar os trabalhadores, tornando os direitos sociais redistributivos; estruturação radicalmente democrática, descentralizada e participativa, de modo a socializar a participação política (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.196).

Mesmo o Programa Bolsa Família não constituindo um direito garantido, visto pelo próprio nome que remete à Bolsa, ou seja, temporário; e não oferecendo de forma eficaz uma maior autonomização que garanta a vida com dignidade, todavia tem sido capaz de melhorar a situação imediata das famílias mais pobres e reduzir o quadro de desigualdade. Há uma necessidade, portanto, de articulação dos Programas de Transferência de Renda com uma política macroeconômica de crescimento sustentável e de redistribuição de renda. Desta forma, o resultado será mais que melhorias imediatas daquelas pessoas que vivem suas vidas em dimensões vulneráveis (SILVA, 2008).

Há muitos desafios, portanto, a serem superados para reduzir efetivamente às desigualdades e à pobreza. O Estado requer um projeto de sociedade e não só político-partidário, que seja capaz de alterar e reestruturar as dinâmicas do mercado.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S.H; SANTOS,W.G; COIMBRA, M.A. **Política Social e Combate à Pobreza**.4.ed.Rio de Janeiro:Jorge Zahar,1998.

ANTUNES, Ricardo. **A desetificação Neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. 2.ed.Campinas:Autores Associados, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Uma esquerda fora do lugar – O governo Lula e os descaminhos do PT**. Campinas:Armazém do Ipê,2006.

ARRETECHE, Marta,T.S.As políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**,São Paulo,vol.14,n.40, jun.1999. Disponível em < [www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br) >

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª ed.São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9.ed.São Paulo:Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre Originalidade e Conservadorismo**. 2 ed. Brasília: GESST/SER/UnB,2003.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia**. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez. N.87,ano XXVI,2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006. 39ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2006 a.

COGGIOLA,Osvaldo. **Fome, capitalismo e Programas sociais compensatórios**. São Paulo, 2009.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. 2005. 605 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas-SP, 2005.

LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 2.ed.São Paulo:Cortez,1997.

MARQUES, Rosa; MENDES, Aquilas. Desvendando o social no Governo Lula: a construção de uma nova base de apoio. In: Paula, João Antonio de (org.). **Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autentica 2005.p.143-177.

\_\_\_\_\_.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Programa Bolsa Família. Disponível em: < [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) >, acesso em 20 de outubro de 2011.

CARVALHO, José Murilo. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: AVELAR, Lúcia et al (Org). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2.ed.Rio de Janeiro: Konrad-Adenar-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007. p. 27-30.

RADAR SOCIAL.Brasília;Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2005.

SILVA, M.O.da S. (Coord.) et al. **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez; Teresina: Gráfica da UFPI, 2008.

SILVA, M.O.da S.; YASBEK, M.C.; DI GIOVANNI, G.. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SOARES, Laura Tavares. **Os Custos Sociais do Ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da Nossa Época).

SOARES, Laura Tavares.” Questões pendentes na configuração de uma Política Social: uma síntese.**Outro Brasil** – Laboratório de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: UERJ, dezembro de 2004. Disponível em < [www.outrobrasil.net](http://www.outrobrasil.net) >

\_\_\_\_\_. Sobre os Programas Brasileiros de Garantia de Renda Mínima – PGRM. In: SPOSATI, Aldaíza. (Org). **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

WERNECK VIANNA, M.L.T. A nova política social no Brasil: Uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Revista Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria social**. Rio de Janeiro: UFRJ, n.18, p.120-144, primeiro semestre. 2008.

YASBEK, Maria Carmelita. O Programa Fome Zero no contexto das Políticas Sociais brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, 18(2), 2004. Disponível em: < [www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br)>.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez,1996.