UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

BEATRIZ PASSARELLI GOMES

PROGRAMAS CONDICIONADOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A EXPERIENCIA BRASILEIRA SOB A ORDEM NEOLIBERAL

Campinas
2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

BEATRIZ PASSARELLI GOMES

PROGRAMAS CONDICIONADOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A EXPERIENCIA BRASILEIRA SOB A ORDEM NEOLIBERAL

Prof. Dr. Denis Maracci Gimenez – orientador

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de mestra em Desenvolvimento Econômico, área de Economia Social e do Trabalho.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA BEATRIZ PASSARELLI GOMES, ORIENTADA PELO PROF. DR. DENIS MARACCI GIMENEZ.

Campinas
2019

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

Gomes, Beatriz Passarelli, 1989-
G585p Programas condicionados de transferência de renda e a experiência brasileira sob a ordem neoliberal / Beatriz Passarelli Gomes. – Campinas, SP : [s.n.], 2019.

Orientador: Denis Maracci Gimenez.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Neoliberalismo. 3. Renda - Distribuição. I. Gimenez, Denis Maracci, 1974-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Conditional cash transfer programmes and the brazilian experience under neoliberal order

Palavras-chave em inglês:

Programa Bolsa Família (Brazil)
Neoliberalism
Income distribution
Área de concentração: Economia Social e do Trabalho
Titulação: Mestra em Desenvolvimento Econômico **Banca examinadora:**

Denis Maracci Gimenez [Orientador]
Hugo Miguel Oliveira Rodrigues
Dias Alessandro Cesar Ortuso
Data de defesa: 28-02-2019

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: https://orcid.org/0000-0002-5701-9752
- Currículo Lattes do autor: http://lattes.cnpq.br/4456039014039594

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

BEATRIZ PASSARELLI GOMES

PROGRAMAS CONDICIONADOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A EXPERIENCIA BRASILEIRA SOB A ORDEM NEOLIBERAL

Prof. Dr. Denis Maracci Gimenez – orientador

Defendida em 28/02/2019

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Denis Maracci Gimenez - Presidente
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Prof. Dr. Hugo Miguel Oliveira Rodrigues Dias
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Prof. Dr. Alessandro Cesar Ortuso
Faculdades de Campinas (FACAMP)

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica da aluna.

Aos meus pais, Fernando e Silvia e a minha irmã, Giselle,
"I'll be there for you ('cause you're there for me too.).

Agradecimentos

Muito obrigada a todas as pessoas que me fazem chorar ao tentar embalar estes agradecimentos. Palavras não são suficientes, então eu apenas quero dizer muito obrigada a todas as pessoas que me motivam, me dão força e que me ensinaram que não existe outro caminho que não o do amor, do aprendizado, do companheirismo e da luta! Este não foi apenas um período de amadurecimento intelectual, foi sobretudo um período de amadurecimento humano.

Quero agradecer aos funcionários do IE, especialmente a Andrea e a Marinete. Agradeço também aos demais trabalhadores da secretaria e da biblioteca.

Quero agradecer aos professores Dari Krein e Eduardo Fagnani - que se empenharam e me motivaram para que essa defesa fosse possível. Agradeço especialmente o professor Denis Gimenez que, gentilmente, aceitou essa orientação e muito me ajudou para que ela fosse finalizada.

Por fim, agradeço cordialmente ao professor Hugo Dias e Alessandro Cesar, que aceitaram fazer parte da minha banca de defesa.

RESUMO

Esta dissertação investiga as virtudes e os limites do programa Bolsa Família, em uma ordem neoliberal. A partir da revisão de literatura, este trabalho discute o Programa de Transferência de Renda Condicionado (PTRC), Bolsa Família, sob a ordem neoliberal no Brasil, país subdesenvolvido, que tem a pobreza e a desigualdade social em suas raízes estruturais. O estudo foi dividido em dois capítulos, de forma geral, eles abordam a experiência brasileira no período de 1990 a 2010. Esse período abrange a construção e a implementação dos PTRC no Brasil em dois governos distintos. Nos anos 1990 com governo FHC I e FHC II, considerado neoliberal, e após os anos 2000, com o governo Lula I e Lula II, quando houve a implementação do programa Bolsa Família no país. No primeiro capítulo, intitulado "O avanço do neoliberalismo em perspectiva", o objetivo é investigar o lugar da política social no neoliberalismo. O segundo capítulo "Análise da Experiência Brasileira", destaca o surgimento dos PTRC e a Constituição Federal de 1988 sob a agenda neoliberal no país. Por fim, é feita a análise do Programa Bolsa Família e seus desafios. O trabalho conclui que em países subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil, existe uma incompatibilidade entre superação da desigualdade e da pobreza e a política neoliberal.

Palavras-chave: Neoliberalismo; Transferência de Renda Condicionada; Programa Bolsa Família, Brasil.

ABSTRACT

The present study analyzes the social program “Bolsa Família” under the neoliberal theory. Through literature review, this paper aims at addressing the idea of neoliberalism - Conditional Cash Transfer Programmes (CCTs) - in underdevelopment countries, such as Brazil, which has poverty and social inequality at its structural roots. This thesis is organized in two chapters. In general, they approach the Brazilian experience from 1990 to 2010. However, the period covers the construction and implementation of the PTRC in Brazil in two different governments. In the 1990s, with government FHC I and FHC II, is considered neoliberal. After 2000 in Lula I and Lula II government, when “Bolsa Família” was implemented in the country. The first chapter, entitled "The advance of neoliberalism in perspective," aims to investigate the place of social policy in neoliberalism. The second chapter, "Analysis of the Brazilian Experience," highlights the emergence of the PTRC and the Federal Constitution of 1988 under the neoliberal agenda in the country. Finally, is analyzed of the “Bolsa Família” Program and its challenges. The paper concludes that in countries like Brazil, there is an incompatibility between the confrontation of the social issue and poverty with neoliberal politics.

Keyswords: Neoliberalism; Conditional Cash Transfer Programmes; “Bolsa Família” Program; Brazil.

Sumário

INTRODUÇÃO 10

CAPÍTULO 1 – O AVANÇO DO NEOLIBERALISMO EM PERSPECTIVA..... 14

1.1. O lugar da política social sob a ordem liberal 15

1.2. Welfare State e o lugar da política social no pós-guerra 22

1.3. O lugar da política social sob a ordem neoliberal. 25

CAPÍTULO 2 – ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA (1990/2010) 36

2.1. Raízes Estruturais da Pobreza e da Desigualdade Social no Brasil 37

2.2 As experiências municipais pioneiras no Brasil 51

2.3. A Política social de FHC: a "Bolsa Escola" e outras iniciativas 56

2.4. A Política Social de Lula: do Fome Zero ao Bolsa Família 65

2.5 Implantação do PBF (2003-2010): avanços e limites 83

CONCLUSÃO 92

REFERÊNCIAS 97

INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste estudo é investigar as virtudes e os limites do programa Bolsa Família, em uma ordem neoliberal. Pretende-se, oferecer elementos analíticos e interpretativos sobre um programa de transferência de renda condicionado sob uma ordem neoliberal em um país como o Brasil, país subdesenvolvido, que tem a pobreza e a desigualdade social em suas raízes estruturais.

Galbraith (1979), com a convicção de que as explicações sobre as condições de vida em países pobres não apresentam nada além da experiência dos países ricos, nos aponta a existência de dois tipos de pobreza. O primeiro atinge apenas algumas pessoas de determinada sociedade e tem como explicação desde questões morais, genéticas, familiares, ambiente educacional, racial até questões divinas. O segundo tipo, atinge praticamente a totalidade de uma sociedade – com a exceção de poucas pessoas – e pouco se sabe sobre a natureza dessa pobreza de massa nas sociedades.

No Brasil se observa que apesar do desenvolvimento do capitalismo ser considerado satisfatório por um lado, por outro, o modo com que se desenvolveu, gerou uma nação onde a maioria da população se encontra em situação de significativa privação econômica decorrente, em grande medida, ao tipo de dinamismo que anima o sistema capitalista no país (TAVARES, 1976).

O padrão de desenvolvimento brasileiro associado ao imperialismo e ao grande capital internacional implicou um padrão de Revolução Burguesa (FERNANDES, 2009) sem rupturas estruturais com a velha ordem. Com isso, ao contrário dos países desenvolvidos, no Brasil se criou um mercado de trabalho baseado em relações heterogêneas, marcada pelo desemprego e pela precariedade.

Além disso, a ausência de algumas reformas necessárias, como a reforma urbana e agrária, produziu um território geograficamente disperso e desigual contribuindo para a concentração dos pobres nas grandes periferias urbanas sem

acesso aos centros de produção de cultura e arte, além de reforçar as desigualdades regionais.

> No final dos anos 50, quando me detive no estudo da problemática do Nordeste, chamei a atenção para o fato de que a região mais pobre do país transferia para a mais rica – esta, em processo de rápida industrialização – o recurso econômico mais escasso e mais estratégico do ponto de vista do desenvolvimento econômico: a capacidade para importar. E também assinalei que o salário pago à massa da população trabalhadora não acompanhava o aumento da produtividade nas atividades industriais, em razão da formidável reserva de mão-de-obra disponível nas regiões mais pobres, a qual fora ganhando mobilidade geográfica com a integração do sistema de transportes. (FURTADO, 1992, p.10).

Tendo em mente essa formação econômica e social do Brasil, em seu livro “Brasil – a Construção Interrompida”, Furtado (1992) deixa claro à sua preocupação com as consequências de longo prazo da nova estratégia econômica neoliberal dos governos brasileiros na década de 90.

> Num país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais, na ordenação das atividades econômicas, conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional. (FURTADO, 1992, p.35).

Essa advertência de Furtado nos faz estender a reflexão para a questão social no Brasil. Pois, se a lógica neoliberal conduzirá quase necessariamente a formação de bolsões de miséria: quais os limites de um programa de transferência de renda condicionado sob a predominância da lógica neoliberal? Tal pergunta deve ser feita considerando um país como o Brasil, que tem a desigualdade e a pobreza como parte de suas raízes estruturais e que acabará de promulgar a Constituição de 1988 - que além de garantir direitos e liberdades básicas como instituiu uma vastidão de preceitos, como a igualdade de gêneros, a criminalização do racismo, a proibição total da tortura e direitos sociais como educação, trabalho e saúde para todos.

A projeção do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), se estima que haja 208,9 milhões de habitantes no país. Desse total, cerca de 20% da sociedade brasileira é beneficiada pelo programa Bolsa Família. De acordo com o

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), um total de 14 milhões de famílias estava inserida no programa, em dezembro de 2018.

A saber: Bolsa Família é um programa de transferência de renda com condicionalidades, focalizado em famílias pobres cadastradas em cada município do país. Resultante da unificação de diferentes programas existentes desde a década de 1990 foi instituído por lei em 2004. O valor do benefício, reajustável por decreto, varia conforme a renda domiciliar per capita da família, o número e a idade dos filhos.

Feita as considerações acima à indagação apresentada pela presente dissertação pode ser colocada da seguinte forma: Quais os limites e virtudes do programa de transferência de renda condicionado, Bolsa Família, em um país como o caso do Brasil, em uma ordem neoliberal?

Para o cumprimento dessa tarefa, este trabalho foi dividido em dois capítulos e abordará a experiência brasileira com os Programas de Transferência de Renda Condicionado no período de 1990 a 2010. Tal delimitação foi escolhida, pois se considera que esse recorte temporal abrange o período de construção e implementação dos PTRC no Brasil, que perpassa os anos 1990 e a gênese da agenda neoliberal no país ao governo Lula e a implantação do programa Bolsa Família.

A hipótese apresentada é que, pelo menos em países como o Brasil, existe uma incompatibilidade entre o enfrentamento da questão social e da pobreza com a política neoliberal. Essa é a razão de ser o primeiro capítulo *O avanço do neoliberalismo em perspectiva.* Que tem como objetivo investigar o lugar da política social no neoliberalismo.

O primeiro passo do capítulo é mostrar qual o lugar da política social no liberalismo e posteriormente como esse lugar se altera no pós-segunda guerra, com o Estado intervencionista e o *Welfare State.* Por fim, como o colapso de 1970 leva ao apontamento de saídas neoliberais para a crise. Saídas que criticam o estado de bem-estar social, por considerar que o excesso de intervenção e os gastos sociais do estado são parte das causas da crise. Então, passa a se circunscrever a questão

social na pobreza como uma questão de insuficiência de renda. Nesse momento emergem os programas de transferência de renda condicionados.

O esforço feito até aqui para se compreender o lugar da política social no neoliberalismo, é essencial para que possamos investigar quais os limites e virtudes do programa Bolsa Família no Brasil. Dessa maneira, no segundo capítulo *Análise da Experiência Brasileira*, partimos das raízes estruturais da desigualdade brasileira, para depois tratar especificamente do surgimento dos programas de transferência condicionado, no limiar da Constituição Federal de 1988 e ascensão da agenda neoliberal no país.

Por fim, nas considerações finais, se destaca que a ordem neoliberal impõe limites ao enfrentamento da questão social em um país com a desigualdade tão grande como a do Brasil. O trabalho também conclui com um questionamento a respeito da focalização. Em um país onde, no mínimo 20% da população vivem na extrema pobreza, pode-se dizer que tal programa é focalizado?

CAPÍTULO 1 – O AVANÇO DO NEOLIBERALISMO EM PERSPECTIVA.

Para que se possa compreender o significado do Programa Bolsa Família na ordem neoliberal, em um país como o Brasil, este capítulo tem como objetivo investigar qual é o lugar da política social sob a ordem neoliberal.

O caminho adotado para essa investigação será o proposto por Perry Anderson (1995), em Balanço do neoliberalismo. O autor inicia fazendo um contraponto entre o liberalismo clássico, o neoliberalismo e o Estado intervencionista. E aponta que o neoliberalismo é uma reação teórica e política contra ao Estado intervencionista de bem-estar social.

Segundo Anderson (1995) o livro “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek (1944) pode ser considerado o texto de origem da teoria neoliberal. Onde se busca veementemente romper com qualquer limitação dos mecanismos de mercado, principalmente por parte do Estado. Hayek está convencido de que o projeto socialdemocrata moderado inglês propõe uma espécie de servidão moderna.

Para combater o estado de bem-estar social criado sob as ideias do keynesianismo, foi fundada a Sociedade de Mont Pèlerin, uma organização constituída por intelectuais de extrema direita. O objetivo deles era de promover outro tipo de capitalismo, livre das intervenções do Estado e mais duro do ponto de vista social. Os valores defendidos por essa organização consistiam principalmente pela defesa da desigualdade, competição e liberdade (livre comércio).

Já em meados de 1973, a crise do modelo econômico do pós-guerra, serviu como trampolim para que o ideário neoliberal ganhasse terreno. A crise foi atribuída ao excesso de poder dos sindicatos, do movimento operário e os gastos sociais por parte do Estado. A solução neoliberal para crise era bem clara: reduzir a atuação do Estado, principalmente em relação aos gastos sociais e tirar o controle das questões econômicas das mãos do Estado.

A política social, neste contexto, começa a circunscrever a questão social na pobreza. A realidade do Brasil, a partir de 1990 não é diferente. As orientações neoliberais passam a conduzir as políticas econômicas e sociais do país.

Para que se possa atingir o objetivo do capítulo, após essas considerações iniciais, o mesmo será desenvolvido em três partes (1) O lugar da política social sob a ordem liberal; (2) Welfare State e o lugar da política social no pós-guerra e (3) O lugar da política social sob a ordem neoliberal.

1.1. O lugar da política social sob a ordem liberal.

Para que se possa compreender o papel da política social sob a ordem neoliberal, será dado um passo inicial que investigará o papel da política social no liberalismo clássico.

Paulani (2005) argumenta que inicialmente o liberalismo foi fundamentalmente filosófico e político, que passa a se relacionar com a economia no século XVIII com os economistas Adam Smith e, posteriormente, com John Stuart Mill. Essa teoria econômica é conhecida por formular as leis naturais da economia. De certo modo, esses economistas, acreditam que as leis econômicas e financeiras são como as da física ou da matemática[1].

> Essa doutrina nasceu com Locke, no final do século XVII, atravessou todo o século XVIII, passou pela filosofia radical inglesa, pelo utilitarismo e pela "mão invisível" de Adam Smith, até sofrer um duro questionamento no século XIX, por parte de Augusto Comte e Karl Marx, entre outros, mesmo século este, aliás, em que o capitalismo experimenta sua primeira grande crise. (PAULANI, 2005, p.116).

De acordo com os economistas liberais, o indivíduo, a partir de um estímulo natural perpétuo, motivado por seus interesses próprios, levaria ao progresso econômico e bem-estar de toda a sociedade, sem que fosse necessária a intervenção estatal.

Ao preferir fomentar a atividade do país e não de outros países ele tem em vista apenas sua própria segurança; e orientando sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de valor maior, visa apenas a seu próprio ganho e,

---

[1] Os economistas da época da Revolução industrial desenvolveram uma série de leis que, diziam, eram tão validas para o mundo social e econômico como as leis dos cientistas para o mundo físico. Formularam uma série de doutrinas que eram as "leis naturais" da Economia. Estavam convencidos de suas verificações. Não discutiam se as leis eram boas ou más. Não havia por que discutir. Suas leis eram fixas, eternas. Se os homens fossem inteligentes e agissem de acordo com os princípios que expunham, muito bem; mas se agissem sem respeito às suas leis naturais, sofreriam as consequências (HUBERMAN, 2010, p. 157).

neste, como em muitos outros casos, é levado pela "mão invisível[2]" a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. Aliás, nem sempre é pior para a sociedade que esse objetivo não faça parte das intenções do indivíduo. Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo.

Note que as ações públicas voltadas às necessidades sociais existem antes da Revolução industrial[3], porém a ideia que norteia as políticas sociais do período pré-industrialização, se apresenta de maneira diferente da observada em uma sociedade industrial. Isso, porque a dinâmica de uma sociedade que já experimentou um processo de industrialização demanda práticas diferentes de política social, uma vez que toda a estrutura da organização econômica, social, política e ideológica sofre alterações. De acordo com Belluzzo (2000, p. 11 *apud* Mazzucchelli, 2009, pp. 43-44).

> No século XX, sobretudo depois da I Guerra Mundial, a ampliação da presença das massas trabalhadoras nas cidades e a conquista do sufrágio universal transformaram em problemas sociais os fenômenos que antes eram considerados resultados da conduta irregular dos indivíduos.

No livro Anos de Chumbo, Mazzucchelli (2009) reconstrói os antecedentes históricos da economia internacional durante o século XIX. Período em que a Inglaterra assume a condição de maior potência industrial do planeta, o liberalismo passa a reger sua política interna, consolidam-se os impérios coloniais europeus e o sistema de padrão-ouro alcança abrangência máxima.

> A Ordem Liberal Burguesa corresponde ao período que se estende desde a consolidação da Revolução Industrial na Inglaterra à eclosão do primeiro conflito mundial. Trata-se de uma ordem, porque diz respeito a uma estruturação – um ordenamento - internacional da economia e da política mundiais comandada pela Inglaterra. Esta ordem é liberal, porque tem como características centrais a livre movimentação de mercadorias, capitais e homens e a relativa

[2] Essa teoria teve como seus principais defensores Adam Smith e David Ricardo, Cf. A Riqueza das Nações, Adam Smith, volume I, Nova Cultural, 1988.

[3] A estrutura de organização da sociedade industrial altera profundamente as condições de trabalho[3]. Dobb (1983) destaca que frente a um "caráter primitivo da relação de emprego", o trabalho se caracterizava pelas formas brutais de exploração relacionadas à longa jornada de trabalho, ao crescimento e concentração do operariado nos centros urbanos, ao descaso com a saúde e segurança, além dos baixos salários pelo trabalho prestado.

> dissociação entre a ação do Estado e a acumulação de capital. (MAZZUCHELLI, 2009, p. 13)

Além de liberal a ordem também é burguesa, pois "diz respeito à generalização das relações econômicas, sociais e políticas do capitalismo por todo o mundo." (MAZZUCHELLI, 2009, p. 13). O autor aponta que a relação frágil entre o Estado e a acumulação permite caracterizar o estado Liberal como parte do capitalismo concorrencial.

> "[O] capitalismo concorrencial conforma uma estrutura econômica cuja reprodução é regulada por mecanismos puramente econômicos (...). [A] expansão do capital na era concorrencial podia dispensar apoios externos, que na fase da acumulação primitiva foram oferecidos pelo Estado absolutista. Por essas razões, podemos associar teoricamente essa estrutura concorrencial do capitalismo ao Estado liberal" (B. OLIVEIRA, 2002, p.177 *apud* MAZZUCHELLI, 2009, p. 14).

Para Polanyi (2000), o liberalismo surgiu primeiro apenas como uma reação aos métodos burocráticos, mas terminou como uma verdadeira fé na salvação do homem, através do mercado. De início, na França, o laissez-faire significava, somente, a livre exportação de cereais e, na Inglaterra, a libertação das regulamentações da produção, mas não das do comércio. Porém, por volta de 1820, já o liberalismo era sinônimo de seus três dogmas fundamentais: mercado de trabalho, padrão-ouro e livre comércio. No âmbito social, o Estado Liberal concebia a miséria como sendo natural e assegurava o mínimo possível de assistência, desenvolvendo ações restritivas.

Como na perspectiva liberal, a miséria é insolúvel e alguns indivíduos (crianças, idosos e deficientes) não têm condições de competir no mercado de trabalho. Nesse cenário, ao Estado cabe, apenas, assegurar assistência mínima a esses segmentos, como um paliativo. A pobreza para os liberais deve ser minorada pela caridade privada. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 62).

Para ilustrar as políticas de enfrentamento a pobreza, tem-se a *Poor Amendment Act* (Nova Lei dos Pobres) [4]. Cobo (2012), afirma que essa lei, de 1834,

[4] A Lei dos Pobres - *Poor Amendment Act*- (Nova Lei dos Pobres) - surge em 1834, com a revogação da *Speenhamland Law* que instituía o recebimento de um abono financeiro direcionada aos que estavam ou não inseridos no mercado formal de trabalho e o seu valor estava baseado no preço do pão - Conferir Polanyi (2000). – Capítulo 7.

era extremamente seletiva, estigmatizante e incidia, principalmente, sobre os pobres, – que se encontravam desempregados, mas eram considerados capazes de trabalhar:

> O alívio da pobreza para aqueles capazes de trabalhar passou a ser de montante extremamente reduzido e administrado de forma a tonar a vida dos beneficiários pior que a dos trabalhadores (princípio da menor elegibilidade), inclusive exigindo que os beneficiários residissem nas workhouses (lugar onde as pessoas incapazes de prover sua subsistência poderiam morar e trabalhar), mesmo que isso implicasse na separação das famílias. (COBO, p. 40, 2012).

A política social se apresenta dessa maneira, pois, na interpretação liberal, o Estado só deveria intervir no sistema econômico para suprir ou corrigir alguns “desajustes”. De acordo com a ordem liberal, a atuação se dava como recurso em última instância, uma vez que a livre atuação das forças de mercado seria eficaz e suficiente para repor no seu devido lugar qualquer desorganização momentânea da economia. Porém, Polanyi argumenta que após o processo da revolução industrial, denominada por ele, como “A Grande Transformação”, criou-se um sistema econômico controlado, regulado e dirigido apenas por mercados, e essas transformações estavam atreladas também ao desenvolvimento do estado moderno, cuja intervenção foi necessária para garantir essas mudanças na estrutura social.

> Assim como, contrariando as expectativas, a invenção da maquinaria que economizaria trabalho não diminuíra, mas, na verdade, aumentara a utilização do trabalho humano, a introdução dos mercados livres, longe de abolir a necessidade de controle, regulamentação e intervenção, incrementou enormemente o seu alcance. Os administradores tinham que estar sempre alertas para garantir o funcionamento livre do sistema. Mesmo aqueles que desejavam ardentemente libertar o Estado de todos os deveres desnecessários, e cuja filosofia global exigia a restrição das suas atividades, precisavam confiar a esse mesmo Estado os novos poderes, órgãos e instrumentos exigidos para o estabelecimento do laissez-faire. (POLANYI, 2000, p.172).

A ordem liberal foi predominante até a “Grande Depressão” de 1929[5] Como consequência da crise econômica e social, criada pelo mercado desregulado, surgiu novas doutrinas:

[5] Coggiolla (2009) alerta que não se pode analisar a crise de acumulação de 1929 apenas com olha economicistas, sem se atentar aos seus desdobramentos sociais, políticos e bélicos. É importante um olhar atento a essas questões, pois são elas que encaminham a passagem

> Três opções competiam agora pela hegemonia intelectual-política. O comunismo marxista era uma delas. Afinal, as previsões do próprio Marx pareciam estar concretizando-se, como a Associação Americana ouviu em 1938, e, de maneira ainda mais impressionante, a URSS parecia imune a catástrofe. Um capitalismo privado de sua crença na otimização de livres mercados, e reformado por uma espécie de casamento não oficial ou ligação permanente com a moderada socialdemocracia de movimentos trabalhistas não comunistas, era a segunda, e, após a Segunda Guerra Mundial mostrou-se a opção mais efetiva. (...) A terceira opção era o fascismo, que a Depressão transformou num movimento mundial, e, mais objetivamente, num perigo mundial. (HOBSBAWM, 1995, pp. 111-112).

Se antes a voga era o Estado liberal – onde a correção do desmoronamento da economia ocorreria de maneira espontânea, uma vez que eram apenas desajustes temporários e o mercado por si só encontraria as saídas necessárias – com a “Grande Depressão”, que atingiu a América do Norte e a Europa, o poder público passou a exercer funções interventoras na organização da economia, na distribuição dos benefícios (Seguridade Social e Previdência) e na proteção de seus mercados internos. Este acontecimento provocou profundas mudanças de ordem econômica e social. Estava-se diante de um cenário de desemprego elevado, inflação incontrolável além da expansão do socialismo e do surgimento do fascismo.

É importante destacar também que na ordem liberal, supunha-se que o desemprego seria sempre voluntário, em outras palavras, só ficaria desempregado o trabalhador que tomasse a decisão de forma racional entre trabalhar ou não. De acordo com Belluzzo (2000, p. 11):

> A ideia de desemprego, como fenômeno social, produzido pela operação defeituosa dos mecanismos econômicos é muito recente. Ainda no final do século passado, o desemprego era confundido com a vagabundagem, falta de qualificação, ou simples má sorte. Seja como for, aparecimento do desemprego na consciência social como distúrbio e injustiça nascidos das disfunções do mecanismo econômico, obrigou os governos a dividirem a atenção entre as demandas sociais e as medidas de defesa da estabilidade da moeda. Nem sempre os dois objetivos puderam ser atendidos simultaneamente. Tornaram-se cada vez mais frequentes os conflitos entre a manutenção de níveis adequados de atividade e de emprego e as exigências impostas pela administração monetária. A partir de

---

do Estado liberal para o Estado de bem-estar social. Sobre a crise de 1929, ver GALBRAITH, J. K. 1929 – O colapso da Bolsa. São Paulo: Editora Pioneira, 1988 e COGGIOLA, O. L.O craque de 1929 e a grande depressão da década de 30. Porto Alegre: Pradense, 2011.

> então, os governos viram-se obrigados a contemplar as demandas populares e muitas vezes elas entravam em conflito com a estabilidade da moeda. (apud MAZZUCHELLI, 2009, pp. 43-44).

O papel do Estado como indutor do desenvolvimento capitalista e na construção da estabilidade social, de acordo com Coggiola (2009) é resultado das diversas políticas promovidas por Franklin Roosevelt e que passaram a ser chamadas *New Deal.* Elas foram implementadas para recuperar a economia norte-americana. Porém não foi algo simples, pois a recessão durou até à Segunda Guerra Mundial.

Com a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial:

> A máquina bélica norte-americana começou a funcionar a todo vapor, revitalizando a economia dos Estados Unidos, e levando-a para um patamar de monopolização inédito na história mundial do capitalismo. [...] a produção industrial americana cresceu drasticamente e as taxas de desemprego caíram. (COGGIOLA, 2009, p.230).

Nesse contexto, o economista britânico, John Maynard Keynes,[6] procurou uma solução que permitisse financiar as despesas da guerra da Grã-Bretanha e, ao mesmo tempo, controlar a inflação, do excesso de demanda agregada. As empresas americanas passam a construir força e capital suficientes para adentrarem os territórios nacionais. Começa o processo de internalização das empresas multinacionais.

Keynes também ficou conhecido por confrontar o conjunto de ideias liberais e apontar a crise de 1929 como um problema monetário, nesse sentido o economista defendeu a presença econômica do Estado, dotado de uma política apropriada de investimentos e incentivos, como instrumento regulador que manteria, através da demanda necessária, os elevados índices de renda e emprego. Ele supunha que isso garantiria, a cada elevação deles, o aumento do consumo e dos investimentos.

> Para que o Estado conseguisse executar a tarefa de regulador, passaria por uma transformação política e econômica. Seria dotado de uma série de instrumentos: regularia a taxa de juros, conservando-a abaixo da expectativa de lucros; aumentaria e fortaleceria o consumo por meio da expansão dos gastos públicos;

[6] Sobre a teoria keynesiana, conferir sua principal obra, Keynes, John M. (1936). Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Economistas), 1983.

> aumentaria os investimentos através de empréstimos de caráter públicos capazes de assimilar os recursos ociosos. (COGGIOLA, 2009, p. 193).

No plano do trabalho e social, o modelo fordista-keynesiano se estabeleceu com base no trinômio Capital, Estado e Trabalho Organizado, que, de "1945 a 1973, tornou-se hegemônico, tendo como fundamento um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico". (HARVEY, 2005, p.119).

> Contra as recomendações dos fiscalistas que pregava maior economia orçamentária para sair da Grande Depressão, Myrdal argumentou que as políticas sociais não eram meramente uma questão de redistribuição de renda, mas era uma questão vital para o próprio desenvolvimento econômico e tinham como objetivo principal o aumento do PIB. Estes conceitos de Myrdal sustentaram a defesa retórica de um Estado de Bem-estar Social que se expandiu, contra o desejo dos liberais e fundamentalistas de livre mercado, que viam as políticas sociais como custos e não como investimentos. (NOGUEIRA, 2014).

A ideologia política da socialdemocracia ganha destaque nesse cenário. As experiências socialdemocratas no governo do Estado, principalmente nos países europeus, data do período posterior à crise de 1929 no contexto do pleno desenvolvimento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Para esses governos o Estado tinha um poder central tanto na esfera da economia, quanto nas garantias sociais. Os socialdemocratas, também reconhecem legitimidade nas organizações coletivas populares, sindicais ou sociais. Esse movimento faz com que as bases ideológicas de sustentação do capitalismo sejam repensadas, os trabalhadores desempregados poderiam se encantar com a garantia de emprego, saúde e educação etc.

Marshall (1950) discute a questão a partir da história do desenvolvimento da cidadania. Marshall analisa a formação da cidadania como um desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais, que foram conquistados, respectivamente, nos séculos XVII, XVIII e XIX. Sua contribuição foi mostrar que a cidadania não se resume as dimensão civil e política, mas, também, a social. Em outras palavras os direitos sociais, os civis e os políticos são partes integrantes da cidadania plena. .

Assim, Marshall sugere que um indivíduo só pode ser considerado “cidadão” completo se possuir os três elementos da cidadania.

É importante destacar que, por um lado, Marshall (1950) afirma que a cidadania é universal (ela diz respeito a todos os membros da comunidade), o que faz com que todos os indivíduos tenham o mesmo status; e, por outro, enfatiza o elemento “social” como parte constitutiva da cidadania e, portanto, a sua recíproca: a ausência de direitos sociais significa incompletude da cidadania. Assim, ao perceber a cidadania social como algo que vai além da provisão de políticas sociais, Marshall sustenta que, embora ela não interfira na estrutura de classes existente na sociedade capitalista, a cidadania consegue alterar as relações existentes entre Estado, sociedade e economia e, consequentemente, gerar efeitos sobre a desigualdade social.

Para a história das políticas sociais, - parte do sistema de proteção social – importantes inovações ocorreram nesse período de interferência do Estado nos assuntos econômicos, principalmente em alguns países europeus. Como resultado, a experiência do Welfare State, que passou a vigorar após a Segunda Guerra Mundial, concebeu uma nova roupagem para o sistema de proteção social do século XIX. Por isso veremos, de forma breve, do que se tratou o *Welfare State* no movimento de transformação capitalista do pós-guerra. E como concebeu uma nova roupagem para o sistema de proteção social do século XIX.

1.2. Welfare State e o lugar da política social no pós-guerra.

A literatura acadêmica não fornece com precisão uma data de nascimento do *Welfare State*. O maior consenso é que ele se consolida após as duas grandes guerras mundiais[7].

> O contraste entre a arquitetura institucional, política e econômica que nasceu dos desdobramentos dos dois conflitos mundiais é flagrante: enquanto a Primeira Guerra Mundial assinalou o início da tenebrosa marcha dos Anos de Chumbo, o final da Segunda Guerra Mundial – para muitos, a última

[7] É imperioso notar que nesse contexto, também se tinha o avanço do programa nazista de expansão capitalista no Estado de Guerra. A guerra também foi um dos motivos dos EUA recuperarem a economia, a partir dos serviços militares – que fortalece a dúvida a respeito do mercado com suas livres forças serem capaz de retomar o padrão de crescimento.

> grande batalha da Guerra de Trinta Anos do século XX – inaugurou uma era de esperanças e prosperidade, sobretudo no mundo capitalista avançado. (MAZZUCHELLI, 2009, p. 4).

Assim, com o mínimo de solidariedade herdados das guerras[8], catástrofes e da própria crise econômica o Estado passou a proteger determinados segmentos da população, que não conseguiam se integrar a dinâmica capitalista, garantindo níveis mínimos de renda (segurança contra a velhice, invalidez, acidente de trabalho, desemprego e morte) e também subsídios alimentares, saúde, educação, habitação (Gentil e Michel, 2009). Ou seja:

> A perspectiva de responsabilidade individual em arcar com os custos da reprodução da própria vida cede lugar à noção de que todos devem participar na provisão de bem-estar a todos os cidadãos. O Estado adquire papel central na regulação da vida social e a constituição do Welfare State representou a institucionalização de um relativo consenso acerca da noção de pobreza como uma questão social, sendo dever do Estado equacioná-la. (MONNERAT et al.,2007, p. 1454).

Pode-se dizer que esse movimento de proteção nacional e social contra os efeitos nefastos do "moinho satânico" atingiu seu auge no pós-guerra, período (1945-1973) que ficou conhecido como a "era de ouro" (HOBSBAWM, 1995).

Nas palavras de Pereira:

> O Welfare State serviu como a principal fórmula de paz das democracias capitalistas durante o período seguinte à segunda guerra mundial. Esta fórmula de paz consiste primeiro na obrigação explícita do aparato estatal de prover assistência e apoio (...) como direitos garantidos para os cidadãos. Em segundo lugar, é baseado no reconhecimento do papel formal dos sindicatos tanto em negociações coletivas quanto na formação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, preservou a lógica de produção do capital, demonstrando seu caráter contraditório. Seu surgimento, [...], está relacionado a demandas por maior igualdade e reconhecimento de direitos sociais e segurança econômica, concomitantemente com demandas do capital de se manter reciclado e preservado. (PEREIRA, 2009, p. 87).

Esping-Andersen (1991) trabalha com a ideia de que direitos sociais estão para além da provisão de serviços sociais. A proteção social deve ser analisada a partir de sua capacidade de moldar as relações de poder existentes na sociedade.

---

[8] Tanto quanto o espírito de solidariedade herdado do pós-guerra, quanto do período conferir o documentário O Espírito de '45 (The Spirit of '45), de Ken Loach (Reino Unido, 2013).

Essa possibilidade é explicada a partir da capacidade de “desmercadorização” da proteção social, ou seja: a capacidade que a cidadania social tem de, ao garantir direitos sociais aos cidadãos, reduzir o grau de dependência desses indivíduos em relação ao mercado – e também, em última instância, em relação ao empregador. Assim, a introdução de direitos sociais implica no afrouxamento do *status* de mercadoria que o indivíduo tem na sociedade capitalista.

Considerando o grau de “desmercadorização” da proteção social, o autor identificou três modelos diferentes de Welfare State: o liberal (ou residual), o corporativo e o socialdemocrata. No modelo liberal, o mercado é o mecanismo central de promoção dos serviços sociais. O papel do Estado é resumido à concessão de benefícios e programas direcionados apenas àqueles que comprovam ser pobres. Assim, é um modelo residual e seletivo de intervenção, em que os benefícios são modestos e sua clientela é essencialmente de baixa renda. Ele é característico dos Estados Unidos e do Japão, por exemplo.

O segundo modelo é o corporativista, que não chega a ser focalizado, mas também não é universal. O modelo possui um viés meritocrático, uma vez que os benefícios são vinculados às categorias de trabalhadores e variavam de acordo com a inserção na estrutura ocupacional, capacidade de organização e pressão. Nota-se uma grande participação da filantropia, da igreja e da aristocracia agraria. Esse modelo foi preponderante na Itália, Alemanha, França e Áustria.

Por último, o modelo socialdemocrata, que se diferenciava dos demais pela perspectiva universalizante e redistributiva que incorporava. Aqui, o direito do trabalho possuía a mesma importância, ou status que o direito de proteção à renda , visto como uma forma de complementar o mercado. Seus programas são obtidos através de uma coalizão política, ou seja, um compromisso, em função de uma determinada realidade política. Esse modelo é exemplificado pelos países escandinavos, Suécia e Noruega. A tipologia apresentada pelo autor nos mostra que existiu uma heterogeneidade, alguns com alcance mais universalizantes, outros com características mais residuais (ESPING-ANDERSEN; 1991 p. 110).

Independente do modelo adotado, o Estado social capitalista sofreu severas críticas, desde o início. Segundo Offe (1982), a crítica a partir da esquerda

denunciava que a estrutura do *Welfare State* havia alterado muito pouco a distribuição de renda entre as classes do capital e do trabalho.

Já as críticas oriundas da direita, de acordo com Offe (1982) representaram a defesa de um retorno das ideias do laissez-faire – através do "neoliberalismo" - que diagnosticavam a crise como uma consequência do excesso da presença estatal que, por um lado, acabaria com o incentivo ao investimento, em função das altas taxas de arrecadação, dos crescentes salários e encargos trabalhistas e, por outro, estimularia uma excessiva geração de expectativas para as demandas sociais, causando, consequentemente, uma "ingovernabilidade".

1.3. O lugar da política social sob a ordem neoliberal.

Segundo Harvey um (2008), dos primeiros pressupostos dessa teoria é o de que o bem-estar humano pode ser alcançado através da liberdade das capacidades empreendedoras individuais, caracterizados pela propriedade privada, o livre mercado e o livre comércio. Para ele, o papel do Estado então seria criar e preservar uma estrutura institucional que garantisse a liberdade das capacidades empreendedoras dos indivíduos.

Em suma, retomando o pensamento liberal, "a premissa fundamental é a de que o livre mercado é um sistema científico perfeito, no qual os indivíduos, agindo em função de seus próprios interesses e desejos, criam o máximo benefício para todos" (KLEIN, 2009, p. 67).

> As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (os preços) e porque poderosos grupos de interesse vão, inevitavelmente, distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício. (HARVEY, 2005, p.12).

Os neoliberais tinham de enfrentar o mesmo "inimigo" que os liberais, só que com nova roupagem. Agora não se tratava de combater o Estado mercantilista e sim o Estado de Bem-estar Social, identificado na teoria keynesiana, e também as corporações modernas, os sindicatos, que além de interferir na acumulação privada de capital (por meio de reivindicações) também pressionavam aumentos dos gastos sociais do Estado - gastos que não trariam retornos.

Em seu livro “O Caminho da Servidão”, o economista austríaco Friedich Von Hayek aponta que o Estado social estava impedindo e comprometendo a livre iniciativa do mercado e o pleno desenvolvimento econômico. Hayek liderava um grupo chamado Sociedade Mont Pellerin que acreditava que se os governos deixassem de oferecer serviços e deixassem de regular os mercados a economia iria corrigir a si mesma. Para que isso ocorresse, defendiam a concorrência e dos esforços individuais, como um meio de coordenar os esforços humanos, e não de deixar as coisas como estão.

> [...] o liberalismo econômico é contrário à substituição da concorrência por métodos menos eficazes de coordenação dos esforços individuais. E considera a concorrência um método superior, [...] por ser o único método pelo qual as nossas atividades podem ajustar-se umas às outras sem a intervenção. Com efeito, uma das principais justificativas da concorrência é a dispensa, a necessidade de um “controle social consciente” e oferece aos indivíduos a oportunidade de decidir se as perspectivas de determinada ocupação são suficientes para compensar as desvantagens e riscos que acompanham. (HAYEK, 2010, p.58).

Porém, do pós-guerra até os anos 1970, a sociedade estava convencida de que a intervenção econômica era o caminho para evitar o caos do período entre guerras. Nesse período, os defensores da liberdade econômica, viram-se como “profetas no deserto, advertindo, em vão, um capitalismo ocidental que não lhes dava ouvidos.” (HOBSBAWM, 1995). As obras de Milton Friedman, bem como de Friedrich A. Hayek objetavam “combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar bases de outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro.” (ANDERSON, 1995, p.10). Assim:

> Voltava-se à mensagem insistente de Friedman de que os países tinham tomado o caminho errado com o New Deal e que isso tinha gerado a crise. Para levar os governos de volta ao rumo certo, Friedman desenvolveu os princípios que orientariam o livre mercado global e, nos Estados Unidos, comporiam a agenda do movimento neoconservador. (KLEIN, 2009, p.3).

Milton Friedman, na obra “Capitalismo e Liberdade”, critica principalmente o monetarismo e ao papel do governo. As críticas ao Estado e ao *Welfare State* vieram, primeiramente, do monetarismo de Milton Friedman, que atacava o keynesianismo e toda forma de intervenção do Estado no sistema financeiro e nos

mercados em nome da liberdade e da eficiência. A crise de Bretton Woods[9] e o choque do petróleo evidenciariam os erros cometidos por décadas, os quais esta crítica neoliberal, que se mantinha restrita à Universidade de Chicago e outros centros de menor importância, mostrava com clareza. Os monetaristas advogavam que a inflação e a estagnação dos anos setenta (estagflação) eram consequência de uma atuação excessiva do Estado. A base da argumentação de Friedman é a visão de que a moeda é neutra no longo prazo e que as expectativas são adaptativas e voltadas para o passado, havendo uma defasagem de percepção entre os empresários e os trabalhadores.

A partir de sua base argumentativa, Milton Friedman aponta a necessidade do estabelecimento do setor privado como limite ao poder governamental, limitando o papel do Estado e colocando sempre como enfoque principal um sistema competitivo e de liberdade absoluta, conforme citação de parte da introdução da obra:

> Como nós podemos beneficiar das vantagens de ter um governo e, ao mesmo tempo, evitar a ameaça de nossa liberdade? [...] Primeiro, o objetivo do governo deve ser limitado. Sua principal função deve ser a de proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra os nossos próprios compatriotas; preservar a lei a ordem; reforçar contratos privados; promover mercados competitivos. [...]. É contando principalmente com a cooperação voluntária e das empresas privadas, tanto nas atividades econômicas quanto em outras, que podemos constituir o setor privado em limite para o poder do governo e uma proteção efetiva à nossa liberdade de palavra, de religião e de pensamento. O grande segundo princípio reza que o

[9] Em julho de 1944 muitas potências ainda estavam em guerras, a preocupação bélica era maior que a preocupação econômica e o sistema financeiro estava caótico. Nesse contexto, 730 delegados de 40 países, entre eles o Brasil, realizam uma conferência monetária e financeira das nações unidas, em Breton Woods, nos Estados Unidos. O objetivo da conferência era reconstruir o capitalismo, a partir de cooperação econômica baseado em regras e instituições de caráter multilaterais, que evitasse o cenário entreguerras. Para isso se tinha como proposito formular propostas de criação de um fundo monetário internacional e um banco de recomendação para desenvolvimento “O propósito da conferência está (...) por inteiro dentro da tradição estadunidense e é completamente alheio a considerações políticas. Depois dessa guerra, os EUA querem a utilização de todas suas indústrias, fábricas e fazendas; emprego pleno e constante para os seus cidadãos, em particular seus ex- militares; e paz e prosperidades completas. Para isso é preciso um mundo com comércio vigoroso e este somente pode ser alcançado se as pessoas podem comprar e vender com a certeza de que o dinheiro que recebem na data no vencimento terá o valor que contrataram, e a isto se deve a primeira proposta, a do Fundo de Estabilidade. Uma vez que tenhamos os valores seguros e estáveis o próximo passo será promover a reconstrução mundial, retomar o comércio normal e por fundos à disposição das empresas solventes, o que demandara por sua vez, produtos estadunidenses. Daí a segunda de um Banco de Reconstrução e Desenvolvimento. (U.S. Departamento f States, 1948: 1148 apud Peeter et al., 2004:66-67). Assim os países centrais se reorganizam segundo um novo pacto social, selado conferência monetária e financeira.

> poder do governo deve ser distribuído. [...] comprometido com a ação e confiando no benefício do poder enquanto estiver nas mãos de um governo ostensivamente controlado pelo eleitorado, o liberal do século XX é favorável a governos centralizados. (FRIEDMAN, 1984, pp.12-15).

O fato fundamental que se deve destacar nesse momento é que se travou uma disputa entre a “mão invisível” smithiana - onde o livre mercado era o ideal para um bom funcionamento e equilíbrio do mercado- e o estado interventor keynesiano.

> A batalha entre keynesianos e neoliberais não era nem um confronto puramente técnico entre economistas profissionais, nem uma busca de caminhos para tratar de novos e perturbadores problemas econômicos. (Quem, por exemplo, tinha sequer considerado a imprevista combinação de estagnação econômica e preços em rápido crescimento, para a qual se teve de inventar o termo “estagflação” na década de 1970?) Era uma guerra de ideologias incompatíveis (...), contudo, a economia nos dois casos racionalizava um compromisso ideológico, uma visão a priori da sociedade humana. (HOBSBAWM, 1995, p.398).

Hobsbawm (1995) menciona que o fato não era que a economia não funcionava mais tão bem, como na época de 1945 a 1970, mas que as políticas adotadas não eram mais suficientes para atender os “caprichos da economia”.

No âmbito social, na esteira do liberalismo econômico, os neoliberais, trabalharam com a proposta de criação de uma renda mínima para todos os cidadãos. Friedman (1984) argumenta que a implantação de uma renda mínima garantida a todos, substituiria todos os programas e benefícios sociais. Assim, defendeu a fórmula do “Imposto de Renda Negativo”, visto como o mecanismo que menos distorce o mercado e alcança os melhores resultados para reduzir as desigualdades sociais, o argumento é que a transferência de uma renda mínima é mais adequada que os subsídios concedidos pelo Estado. Outra vantagem destacada pelo autor é a efetividade do gasto, direcionada diretamente aos mais pobres, portanto, focalizada nos segmentos sociais que realmente necessitariam da intervenção pública.

> O procedimento mais recomendável em bases puramente mecânicas seria o Imposto de Renda Negativo. As vantagens de tal prática são claras. O programa está especificamente dirigido para o problema da pobreza. Fornece uma ajuda sob a forma mais útil para o indivíduo, isto é, dinheiro. É de ordem geral e pode substituir o grande conjunto de medidas atualmente existentes. Explicita o custo que impõe à sociedade. Opera fora do mercado. Como qualquer outra medida

> para mitigar a pobreza, reduz o incentivo para que os ajudados se ajudem a si próprios, mas não o elimina inteiramente, como o faria um sistema de suplementação das rendas até um mínimo estabelecido. Um dólar extra ganho significa sempre mais dinheiro disponível para gastar. (FRIEDMAN,1984, p.162).

Note que esse pode ser um ponto de diferenciação da teoria liberal com a neoliberal, “aqui se considera que não há dúvida de que um mínimo de alimentos, abrigo e roupas, suficientes para conservar a saúde e a capacidade de trabalho pode ser garantido a todos.” (HAYEK, 2010, pp.133-115). É imperioso destacar que a defesa deste instrumento não é uma exclusividade da teoria neoliberal, também é defendida por economistas de outras tendências, como John Kenneth Galbraith. em sua obra “Sociedade Justa”, os fundamentos de uma renda mínima estão presentes quando defende que o sistema econômico na sociedade justa tem que funcionar bem para todos “Temos de reconhecer que nada nega tão amplamente as liberdades do indivíduo quanto a ausência total de dinheiro.” (GALBRAITH, 1996, p.4).

O economista defende que todos os cidadãos, em uma sociedade justa, devem desfrutar, entre outros direitos, de liberdade pessoal, de bem-estar básico, de igualdade racial e étnica, de oportunidade de uma vida gratificante.

Observe que o ideal de uma sociedade justa não elimina a opção pela liberdade de iniciativa, nem contesta os valores da economia de mercado. Nesse sentido, Galbraith, deixa claro que apesar do sistema de mercado ser a principal força criadora, o governo não se torna menos necessário ou reduz o seu papel na sociedade moderna. O Estado deve prover a proteção básica aos pobres - a rede de segurança essencial - e a educação, que é o fator fundamental para o movimento econômico ascendente. O autor considera a educação importante, por considerar o bem-estar individual que ela oferece às pessoas, de torná-las críticas de suas condições e aptas a superar seus problemas.

Em contrapartida, os argumentos neoliberais buscam justificar a transferência da educação da esfera política para a esfera do mercado, trazendo para o cotidiano educacional à possibilidade do consumo e a necessidade de mérito e capacidades individuais, perdendo-se de vista a condição de direito social. Para

Friedman[10], os pais, com certeza, estão mais interessados na educação dos seus filhos que os agentes do governo. Assim, deve-se passar o poder do governo para os pais. Um meio efetivo de fazer isto seria através de um sistema de *vouchers*, ou vales. Desta forma, os pais com menos condição financeira poderiam bancar a educação dos seus filhos, ou parte dela, mas escolhendo livremente a escola.

> Os pais que quiserem mandar os filhos para escolas privadas receberiam uma importância igual ao custo estimado de educar uma criança numa escola pública, desde que tal importância fosse utilizada em educação numa escola aprovada. Essa solução satisfaria as partes válidas do argumento do "monopólio técnico". E também resolveria o problema das justas reclamações dos pais quando dizem que, se mandarem os filhos para escolas privadas, pagam duas vezes pela educação – uma vez sob a forma de impostos e outra diretamente. (...) E ainda ofereceria o benefício adicional de tornar os salários dos professores sensíveis à demanda de mercado. (FRIEDMAN, 1984, p.89).

Até o presente momento, a princípio, se buscou apresentar como o papel da política social se altera do Estado liberal para o Estado interventor no período pós-guerra e quais as suas principais características e diferenças. A partir do início deste tópico, se realizou um esforço com o objetivo de caracterizar o neoliberalismo. Considerando tais características, a seguir será investigado qual o papel da política social sob a ordem neoliberal. até aqui nos permite compreender qual a argumentação teórica do neoliberalismo. Considerando o objetivo desse trabalho, nesse momento, se faz necessário uma descrição do projeto político neoliberal na pratica. Dessa forma, no próximo tópico, nos interessa compreender como esse projeto é colocado nas práticas dos Estados até se tornar dominante e, principalmente, quais são suas implicações em termos de políticas sociais.

Até aqui se realizou um esforço em apresentar as principais características da teoria neoliberal, para que se possa, a seguir, entender como o Estado neoliberal atuou na questão social, em outras palavras, qual o lugar da política social no neoliberalismo?

---

[10] Outro preceito neoliberal que fica bem explícito nesta obra de Friedman é o de Capital Humano. A teoria do Capital Humano foi formulada por Theodore W. Shultz e, basicamente, pode ser entendida como uma forma de investimento na educação de modo que esta alavanque a economia. Já que a educação era entendida como uma espécie de "mola propulsora" da economia, ela deveria subordinar-se à lógica que determina o crescimento econômico da sociedade capitalista.

Para tal, torna-se importante ressaltar algumas afirmações e questões levantadas a respeito do neoliberalismo. Podemos afirmar que frente a crise de acumulação que o Estado atravessava na década de 1970, os defensores da retirada do Estado de suas funções e papéis adquiridos após crise de 1929 tiveram clara vantagem, pois acusavam que era essa estratégia de intervenção que teria gerado tal crise.

O sistema de proteção social, edificado no pós Segunda-Guerra nos países capitalistas desenvolvidos, não responde mais ao baixo dinamismo econômico e o novo contexto social. O neoliberalismo considera que esse desemprego e a perda dos direitos sociais são efeitos sociais indesejáveis. Em suas concepções, tais efeitos eram transitórios e necessários para a obtenção de benefícios futuros. Nesse contexto, começa a reformular a política social para torná-la compatível com a nova dinâmica econômica e social.

A reestruturação produtiva conduzida em combinação com o ajuste neoliberal implica, incontestavelmente, a desregulamentação de direitos no corte dos gastos sociais, deixando milhões de pessoas à sua própria sorte e méritos individuais. (CASTEL, 1998, cap. VII).

Podemos afirmar, a partir da leitura de Castell (1998) e Gimenez (2008), que esse momento revela uma “nova” questão social, que consiste em assistir os pobres. Que seriam os mais afetados pelos efeitos indesejados. Dessa forma, a política social vai ser redirecionada circunscrevendo a pobreza como a questão central. Feita essas considerações, a seguir se buscará compreender o papel da política social no neoliberalismo, onde se passa a ter importância, então, os programas de transferência de renda condicionados.

“Imposto de Renda Negativo”: a origem dos Programas Condicionados de Transferência de Renda.

Há vários estudos que examinam a origem dos Programas Condicionados de Transferência de Renda (PCTR), que ganharam vigor nos anos de 1980 por força da ação das organizações multilaterais no contexto da hegemonia da doutrina

neoliberal. Com base na literatura internacional[11], Silva e Silva (1996) apresenta distintas matrizes ideológicas e modalidades dos programas de renda mínima dispostas no debate sobre o tema nas décadas de 80 e 90. A autora cita Goujon (1994), que defende que existiriam duas grandes tendências na questão da renda mínima: a liberal e a distributivista. A primeira buscaria a racionalização do sistema de proteção social, substituindo os diversos benefícios sociais por uma renda mínima única, eliminando despesas estatais e dando primazia à eficiência econômica. E a segunda, pertencente ao outro extremo, segundo a qual a renda mínima seria uma forma de racionalização da distribuição de renda frente às mudanças estruturais do capitalismo. (SILVA E SILVA,1996: 24).

Posteriormente, Silva e Silva (1997) refletem sobre o ponto de vista de Euzeby (1991), apontam que, de acordo com o autor, no âmbito da discussão em tela, haveria uma corrente liberal e outra intervencionista. A liberal, a despeito das diferenças, encararia a renda mínima como uma forma de proteger os mais necessitados, sem que houvesse o desestímulo ao trabalho. A intervencionista compreenderia a renda mínima como acréscimo aos mecanismos já existentes de proteção social, sendo uma forma de aumentar a solidariedade e, ao mesmo tempo, de separar a renda da quantidade de trabalho.

> Milano (1988) utiliza o conceito de Renda Mínima Garantida (RMG), o qual se segmentaria em dois tipos. Primeiro, a RMG “substitutiva”, que teria o escopo de substituir o conjunto das prestações sociais; e, segundo a RMG “complementar”, que se inseriria nos demais mecanismos de proteção social (SILVA E SILVA, 1997, p. 49).

Lavinas (2013), analisando os antecedentes das PCTR implantadas a partir dos anos de 1980, destaca as formulações pioneiras dos liberais Hayek (1944) e Friedman (1962), revisitadas pelo neoliberalismo.

Hayek (1944) foi o primeiro a propor a transferência de renda para os pobres. Segundo ele, “não há dúvida de que um mínimo de alimentos, abrigo e roupas, suficientes para conservar a saúde e a capacidade de trabalho pode ser garantido a todos”. (HAYEK, 1944, p.133).

Posteriormente, na mesma perspectiva, como mencionado, o economista Milton Friedman, (1962), da Escola de Chicago, propôs o “imposto de renda negativo” como o mais eficaz instrumento para combater a pobreza.

Para ele, o benefício social que poderia ser substituído é a educação que deveria ser transferida da esfera pública para a esfera privada.

Entretanto, ao contrário da educação e demais serviços sociais, onde os indivíduos por mérito próprio, teriam renda para comprá-los no mercado, a pobreza não poderia ser tratada da mesma forma, necessitando de doações assistenciais filantrópicas. Neste contexto, Friedman (1962), defendeu que a implantação de uma renda mínima garantida a todos, substituiria todos os programas e benefícios sociais. Isso seria possível a partir do imposto de renda negativo, visto como o mecanismo que menos distorce o mercado e alcança os melhores resultados para reduzir as desigualdades sociais.

Com a emergência do neoliberalismo, a partir do final dos anos de 1970, essas ideias foram revisitadas pelas organizações multilaterais, rebatizadas como PCTR.

Silva e Silva e outros (2014) apontam três fatores fundamentais para a compreensão dos PTCR, a saber: a focalização, a teoria do capital humano e a concepção de pobreza. Não obstante, a concepção de pobreza também é vista pelos autores como um componente de destaque nesse tipo de política. Para eles, em geral, os PTCR adotam uma visão multidimensional da pobreza, mas na prática, acabam por ignorar os aspectos estruturais desse fenômeno e por valorizar mais a questão da renda no momento de definir o público-alvo.

Para Fiszbein e Schady (2009, p.4), em geral, apesar de distintos, os programas assumem características parecidas:

> Si bien existen importantes diferencias en los países y regiones em la forma en que se utilizan las TMC, todas comparten una característica que las define: transfieren dinero y exigen a los beneficiarios efectuar inversiones especificadas de antemano en la educación y salud de sus hijos.

Lavinas (2013) destaca que o modelo se baseia na focalização e na ideia de investimento em capital humano. A primeira estratégia teria advindo da economia

behaviorista e da teoria da decisão, que possui enfoque nos estudos das escolhas dos agentes. Já a segunda, teria origem na Escola de Economia de Chicago, presente em relatórios do final dos anos 60 da RAND Corporation.[12] A pesquisadora descreve como a mencionada corporação realizou vários tipos de relatórios encomendados pelo governo americano a vários pesquisadores, entre eles, o economista estadunidense Richard Jay Zeckhauser, que propôs a focalização como ferramenta a ser aplicada aos programas de assistência para os classificados como pobres.

Ademais, para qualificar ainda mais a focalização, o autor também aconselhou que as transferências aos mais pobres fossem aperfeiçoadas com a criação de "custos" aos beneficiários, o que hoje se entende como condicionalidades. Segundo Lavinas (2013), o formato das condicionalidades presentes nos PCTR de investimento em educação surgiu de propostas de economistas da Escola de Chicago, a exemplo de T. W. Schultz e Gary Becker.

A teoria do Capital Humano foi formulada por Theodore W. Shultz (1973) e, basicamente, pode ser entendida como uma forma de investimento na educação de modo que esta alavanque a economia. Já que a educação era entendida como uma espécie de "mola propulsora" da economia, ela deveria subordinar-se à lógica que determina o crescimento econômico da sociedade capitalista.

> Os investimentos na instrução não podem ser minimizados; muito ao contrário, são de tal magnitude que alteram, radicalmente, as estimativas, geralmente aceitas, do total das poupanças e da formação dos capitais, que estão em curso. Deverão ser reformulados os conceitos estabelecidos com relação aos elementos de formação do pagamento e salários (renda relativa), à distribuição da renda por pessoa e às fontes de crescimento econômico. (SHULTZ, 1973, p. 26).

Não foi a primeira vez na história que foram feitas referências à ideia de que o aperfeiçoamento da força de trabalho eleva a eficiência do trabalho e do

[12] Muitos relatórios tinham caráter militar, com o objetivo de auxiliar o governo americano nas estratégias da Guerra Fria. Lavinas (2013, p. 10) ressalta que os relatórios encomendados pelo governo americano partiram de Robert S. McNamara, à época, Secretário de Defesa dos Estados Unidos.

capital[13]. Entretanto, durante muito tempo, os aumentos de produtividade foram explicados pela capacidade gerencial e pela intensificação do trabalho, por exemplo.

Nesta mesma linha de argumentação, embora numa perspectiva mais empirista, Becker (1993) faz a seguinte observação:

> Much is now know for many countries about the effects of education on earnings, occupation, employment, and unemployment of both men and women and various races and ethnic groups. Much too is known about the link between birth rates and investments in education and training, how families influence the human capital and economic progress. (BECKER, 1993, p. 25).

A ideia de que o investimento em capital humano é essencial ao desenvolvimento permeia os PCTR adotadas em larga escala na América Latina, por imposição das agências multilaterais, mesmo por governos tidos como progressistas. Lavinas (2013) demonstra que essa concepção esteve presente nos planos estadunidenses de ajuda aos países da região e nas suas fundações. Além disso, a autora aponta para o fato de que o primeiro país influenciado pelas doutrinas mencionadas e a ter um programa no formato de um PCTR foi o Chile, no período ditatorial e neoliberal de Pinochet.

“Em 1981, foi criado neste país o Subsídio Único Familiar, que fornecia a quantia de seis dólares por mês a mães indigentes com crianças em idade escolar, condicionada à frequência no ensino.” (LAVINAS, 2013, p.11). Posteriormente, com o crescimento da pobreza nos anos 80, devido às crises econômicas, os PTCR surgiram como uma “solução prática” no Brasil e no México para amenizar os efeitos da marginalização social. Esse contexto é ressaltado por Valéria Lima e outros (2014), os quais apontam para a adoção de medidas liberais na América Latina, estimuladas pela ação de organizações como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Segundo os autores, esses programas foram resultantes de “imposições dadas por restrições de natureza interna e externa”. As primeiras seriam relativas à adequação do gasto público estatal às reformas do Estado e à governança da macroeconomia condicionada pelos ajustes estruturais.

As segundas estariam representadas nos acordos internacionais, como na I Cúpula das Américas da Organização dos Estados Americanos em 1994 e na

definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em 2000. Portanto, enquanto a maioria dos autores da literatura internacional descreve o berço dos PTCR como tendo sido a América Latina, sem distinguir as devidas influências teóricas sofridas pelos programas, Lavinas (2013, p. 9) aponta os nexos causais existentes com o liberalismo clássico, revisitados por acadêmicos estadunidenses e impulsionados pelo Banco Mundial e o FMI.

Segundo Sátyro e Soares (2009), os PGRM europeus tinham como critério de participação somente a renda, enquanto que os PTCR possuem outras exigências. Apesar de o arcabouço conceitual desenvolvido no início dos anos 1990 apontar para Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM), na verdade, implementaram-se no Brasil Programas Condicionados de Transferência de Renda (PCTR).

A investigação sobre as raízes do neoliberalismo, revela que o ajuste neoliberal do estado ultrapassa a esfera econômica e incorpora também uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais. O lugar da política social se altera do estado de bem-estar social edificado no pós-guerra e passa a circunscrever a insuficiência de renda como a questão social.

Partindo das raízes sobre o neoliberalismo e o lugar da política social nessa ordem, o presente trabalho irá estudar como ascendem as políticas de transferência de renda condicionada no país, no auge da promulgação da Constituição de 1988.

Antes, faremos um esforço em investigar o desenvolvimento do Brasil. O objetivo é conhecer a realidade do país que vai implantar o Bolsa Família.

CAPÍTULO 2 – ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA (1990/2010)

O objetivo deste capítulo é analisar a emergência e a trajetória dos PCTR no Brasil no contexto da ascensão e da hegemonia da doutrina neoliberal em escala global e da Constituição de 1988 internamente. A análise se apresenta em cinco partes: (1) A influência da agenda neoliberal no Brasil pós 1990; (2) Experiências municipais pioneiras em PCTR; (3) A Política social de FHC: o Programa Bolsa

Escola e outras iniciativas; (4) A Política Social de Lula: do Programa Fome Zero ao Bolsa Família; e (5) Implantação do PBF (2003-2010): avanços e limites.

2.1. Raízes Estruturais da Pobreza e da Desigualdade Social no Brasil.

O Brasil transitou de distintos modelos de acumulação – iniciou no primário exportador, esboçou uma tentativa de industrialização e caminhou para a financeirização. Isso tudo intercalado por distintos regimes políticos e sistemas de representação política. A desigualdade na distribuição e no acesso à riqueza e à renda sempre esteve selada no nosso desenvolvimento nacional e reflete em seu mercado de trabalho e na sua estrutura social.

Esse tema é amplamente discutido por Cardoso de Mello e Novais (2009), os quais o apresentam como sendo uma apropriação desigual das oportunidades de vida. Na medida em que esses dois autores delineiam a forma como é constituída tal apropriação, eles enfatizam um equívoco no ideário dos indivíduos, uma vez em que esses acreditam que suas qualidades pessoais surgem devido aos seus méritos e dons. Para os autores, a penetração dos valores capitalistas em nossa sociedade enalteceu o valor pela hierarquia e pela concorrência, pois, na visão daqueles que adotam tais valores, a seleção entre “superiores” e “inferiores” é resultado das qualidades pessoais de cada um.

Sendo assim, criou-se conjuntamente na consciência dos indivíduos a existência de uma concorrência ilusória, pois o lixeiro é lixeiro não porque lhe falta inteligência, mas porque a configuração da sua vida social não foi semelhante à do médico. Isso significa que o estudo sobre o mercado de trabalho de uma dada sociedade necessita partir das configurações da vida social das diferentes classes de emprego, uma vez que as qualidades pessoais não é algo que simplesmente nasceu com cada um, mas um processo de construção que se configura conforme as oportunidades que cada indivíduo adquire ao se relacionar com a família, com a sociedade, com o trabalho, e assim por diante.

De acordo com esses mesmos autores, a disposição desigual da formação profissional, do cuidado pessoal, das qualidades intelectuais e do “caráter”, as quais são criadas e desenvolvidas segundo a oportunidade de inserção de cada um, estabelece monopólios, os quais constituem vantagens competitivas determinantes para a concorrência entre classes, camadas sociais e indivíduos. É necessário salientar que a luta pela igualdade corresponde justamente na busca pela quebra desses monopólios sociais. Cardoso de Mello e Novais (2009: 53) também ressaltam a necessidade de criar escolas públicas e republicanas, que fossem acessíveis a todos e que educassem os cidadãos para a democracia.

Henrique (1999) segue a mesma linha no que tange ao significado da desigualdade social na realidade brasileira. Para ela, a desigualdade no Brasil está vinculada com as diferentes formas que os indivíduos se inserem na sociedade, isto é, trata-se de uma desigualdade de oportunidade de inserção, principalmente quando comparados os níveis de escolaridade e especialização, assim como de poder de defesa do emprego e das rendas das diferentes camadas na corrida do emprego.

Barbosa de Oliveira e Henrique (2011) salientam a necessidade de se observar os processos de transformações de oportunidades de inserção mais além da análise da estrutura econômica. Isto é, os problemas que permeiam as questões da pobreza e da desigualdade em uma dada sociedade precisam considerar discussões que vão além das especificidades da estrutura econômica. É necessário ir mais adiante, de maneira a englobar na discussão os processos políticos que possuem de modo mais ou menos intenso a presença dos interesses daqueles que constituem a base da pirâmide no que tange à atuação do Estado.

A partir disso, os autores ressaltam três questões que expressam a reprodução da pobreza e da desigualdade social no Brasil: a questão agrária, as especificidades do mercado de trabalho e a natureza das políticas sociais. Após o estudo desses três eixos em diferentes momentos históricos do país, sob a predominância do conservadorismo enraizado na sociedade brasileira, os autores identificam as razões que dificultaram processos mais sólidos de homogeneização do tecido social brasileiro.

Ao tratar da questão agrária, os autores partem das heranças deixadas pelo escravismo colonial. Essa forma de organização social é fundamental para compreender os baixos padrões de vida presentes no campo, assim como a perpetuação de uma dominação arcaica, cuja existência permanece até os dias de hoje em algumas regiões do país. A questão agrária no Brasil torna-se algo ainda mais preocupante quando se observa que nossa estrutura fundiária é baseada na reprodução da grande propriedade, o que por sua vez leva à construção de um caráter antidemocrático no campo, uma vez que mesmo existindo a pequena e a média propriedade, a predominância dos grandes latifúndios é assustadoramente maior (HENRIQUE e OLIVEIRA, 2011, p. 27).

Mesmo com o fim da escravidão, essa estrutura permaneceu inalterada, sendo esta uma das principais razões para o êxodo rural e, de certo modo, para a transferência de parte da miséria do campo para as cidades, onde aparecia a incapacidade de absorção de mão-de-obra no mercado de trabalho urbano (OLIVEIRA, 1998, p. 117). A rápida velocidade com que a massa populacional se direcionava do campo para as cidades – no contexto do processo de modernização liderado pelo Estado, com o predomínio da grande propriedade e do latifúndio tradicional e na ausência de Reforma Agrária-foi determinante para a formação de um mercado de trabalho urbano completamente desfavorável aos trabalhadores. Isso porque, mesmo com o dinamismo do mercado brasileiro na década de 1950, 1960 e, principalmente, de 1970, a rapidez do processo de migração deixou nos centros urbanos uma quantidade de trabalhadores que não pôde ser absorvida por completo pelo mercado de trabalho formal. Sendo assim, observa-se a formação de um grande “excedente populacional”, que procura sobreviver às margens do núcleo capitalista (HENRIQUE e OLIVEIRA; 1990 pp. 27-28).

Vale ressaltar que, em um curto período de 30 anos (1950-1980), a taxa de urbanização passou de 30% para 70%, com mais de 35 milhões de brasileiros participando de acelerado processo de êxodo rural, o que, consequentemente, fez com que muitos trabalhadores se alocassem em atividades de serviços de baixa qualificação e remuneração (OLIVEIRA, 1998, pp.118-119).

A urbanização e a industrialização da vida social impuseram custos cada vez mais crescentes à reprodução social e material da força de trabalho. A

passagem de uma sociedade na qual majoritariamente os trabalhadores concentravam-se no campo, para a vida nas grandes cidades, implica menos autonomização da reprodução social.

Além disso, os laços de solidariedade passam a ser mais tênues e a mercantilização da vida é a nossa regra. Nesse sentido, é necessário desembolsar uma parte considerável do custo do salário para custear uma parte da reprodução da força de trabalho que não era tão intensa na vida rural. O custo de transporte, da energia elétrica, do aluguel, entre tantos outros, pesa nos baixos salários que se deteriora, continuamente, pela elevação da inflação que acompanhou esse período.

Ditadura Militar, Pobreza e a Desigualdade Social (1964/1984).

Como consequência dessa oferta ilimitada de trabalho, os salários dos centros urbanos mantiveram-se a níveis baixíssimos, principalmente quando se nota a deficiência do movimento sindical no Brasil, o qual sempre fora frágil e passara ser ainda mais após 1964. Além disso, havia uma debilidade no financiamento das políticas sociais no país, as quais eram financiadas pelas contribuições sociais remuneradas pelos próprios trabalhadores. A fragilidade do movimento sindical foi uma das causas que impediu o desenvolvimento de uma força significativa que lutasse por políticas sociais includentes. Sendo assim, tais políticas possuíam um caráter não compensatório, uma vez que legitimavam a distribuição primária de renda, na medida em que se limitavam aos grupos de menor renda (HENRIQUE e OLIVEIRA, 1990, p.28).

Ao discutir o movimento de desarticulação e precarização do mercado de trabalho brasileiro, assim como das políticas públicas em geral, Henrique (1999) traz para debate as principais mudanças e decisões das duas últimas décadas do século passado. No período de 1945 a 1964, o país viveu a chamada fase de “democracia populista”. Isso não representou, entretanto, mudanças nas políticas sociais. Basicamente, foram mantidas as estruturas construídas no período anterior, havendo, no máximo, expansão de alguns setores. A partir de 1964, e com alterações profundas de caráter conservador, os governos militares iniciaram uma fase de consolidação e expansão do sistema, mas ainda destinado aos

trabalhadores assalariados urbanos. Organizaram-se sistemas públicos regulados pelo Estado para oferta ampla de serviços sociais básicos.

Segundo a autora, os anos 1980 receberam como herança do regime militar a eliminação das diferentes possibilidades das classes inferiores de defenderem seus poucos privilégios e rentabilidades, visto que as camadas dominantes tiveram seus interesses defendidos pelas políticas do momento anterior. Os trabalhadores passaram a ser cada vez menos representado politicamente, algo que facilitou a adoção de medidas antidemocráticas no que tange às relações de trabalho. Neste contexto, inúmeros líderes dos sindicatos foram cassados e até mesmo um conjunto de leis trabalhistas passou a permitir a intervenção dos dirigentes da ditadura nos sindicatos.

A trajetória rígida que a ditadura percorreu, principalmente no setor trabalhista, possibilitou que os salários-mínimos fossem reduzidos em termos reais. Segundo Barbosa de Oliveira (1998, pp.120-121), a experiência vivida durante o regime militar deixou evidente que crescimento econômico, isoladamente, foi incapaz de abrandar ou reduzir a desigualdade social.

Além disso, deve-se salientar que nesse mesmo período de crescimento econômico, a reprodução das desigualdades era legitimada pela possibilidade de ascensão social. Como bem salienta Henrique (1999), qualquer processo de industrialização tem como resultado mudanças significativas de produção, de distribuição e de urbanização. Durante a industrialização brasileira, observou- se uma mobilidade rápida e ascendente, porém, limitada, uma vez que na mesma medida que tal mobilidade foi rápida, também foi socialmente perversa. Isso porque, milhões de trabalhadores eram tirados do campo e depositados nas cidades, formando-se com esse “resíduo” uma abundância de força de trabalho que pressionava a redução dos salários.

A autora aponta que esse cenário passou a ser ainda mais preocupante com a chegada dos anos 1980 e da crise da dívida externa. A estagnação econômica e a inflação elevada levaram ao enfraquecimento dos instrumentos mínimos de reprodução da sociedade, os quais nas décadas anteriores foram

fundamentais para a aceleração e difusão do emprego nos núcleos mais dinâmicos da economia, assim como para a integração constante ao consumo moderno.

Dessa maneira, a sociedade brasileira dos anos 1980 sofreu nova e intensa fratura do seu tecido social. Enquanto, de um lado, identifica-se uma pequena parcela da sociedade com seus privilégios resguardados pelo Grande Capital e pelo Estado, de maneira a expandir seus padrões de renda e consumo; de outro, a maior parte da população, esteve submetida ao desemprego e aos empregos e rendas precárias, possuindo padrões de vida e de consumo muito distantes do grupo mais bastado (HENRIQUE, 1999, pp. 122-123).

Cabe ressaltar que a última parcela da população aqui salientada, principalmente os estratos inferiores, foi afetada pela desvalorização dos salários, particularmente os industriais e os públicos, setores nos quais, até o presente momento, se encontravam as melhores oportunidades de emprego, no que tange a uma relativa estabilidade e a salários maiores.

Como enfatizado por Baltar (2003), apesar dos anos 1980 terem sido a década da estagnação e marcado pela ausência de reformas estruturais, o mercado de trabalho seguiu mantendo minimamente sua estrutura, não constituindo um período de desemprego aberto nem de perdas significativas, o que será diverso do observado nos anos 1990.

A situação da dívida externa se agravou mais ainda, em 1982, devido à diminuição dos fluxos financeiros internacionais, decorrente da moratória do México e do colapso do mercado financeiro mundial, levando à diminuição de empréstimos e reservas em moeda estrangeira. Segundo Baltar e Krein (2013) esse cenário de instabilidade externa e interna, com exportações prejudicadas, desequilíbrios do balanço de pagamentos (via balança comercial e conta financeira) e com o agravamento do problema da inflação, além do aumento dos juros, criaram as condições para a primeira recessão brasileira, pós-guerra. A taxa de crescimento do PIB diminuiu consideravelmente e o desemprego formal aumentou (devido à queda em 10% da produção industrial), ou seja, “uma queda sem precedentes da atividade econômica” (TAVARES E ASSIS, 1986, p. 77).

Nesse período as taxas de juros domésticas também se instabilizaram profundamente. Segundo Belluzzo e Almeida (2002), isso decorria do fato de que essa variável era condicionada, ora com pretensões de retomar o crescimento, ora com o objetivo de equilibrar as contas externas. Esse movimento instável das taxas de juros e da inflação gerou um problema adicional: o risco de crédito aumentou para emprestadores e tomadores, uma vez que a correção monetária não acompanhava a evolução dos preços, em razão das variações nos índices de inflação; o que acabou comprometendo a utilização da indexação para o sistema bancário e o padrão de financiamento que o país se baseava nos períodos anteriores.

Segundo os autores, o setor empresarial conseguiu se adaptar às mudanças da política econômica brasileira e do risco de crédito. Isso, no entanto, acentuou o problema inflacionário, uma vez que as empresas protegiam suas margens de lucro, amparadas pelo setor público via isenções fiscais, subsídios e absorção de dívidas e compromissos financeiros.

A dívida externa foi absorvida pelo Estado brasileiro sob a forma de utilização de ajustes monetários (como depósitos em dólar no Banco Central), das empresas estatais e da política tarifária. Em essência, o governo brasileiro garantia a correção monetária e cambial, via títulos públicos, como forma de cobrir o risco das empresas tomadoras de crédito, que seriam prejudicadas com o aumento dos juros externos e da inflação interna. Esse processo é denominado como “estatização da dívida brasileira”.

Esse processo de “estatização” levou à aceleração do endividamento do setor público, e somado aos desequilíbrios na economia brasileira resultou na adoção das condicionalidades amplamente difundidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Isso porque, o Estado brasileiro passou a enxergar o Fundo como o único meio para se restituir os créditos externos e reordenar as contas internas.

Dado que a cartilha do FMI pressupunha que as crises eram devidas ao excesso de crédito (que conduzia ao aumento da demanda por produtos) era preciso que o Brasil o limitasse, por meio de políticas fiscais e monetárias restritivas. A partir

de 1983, o país passou a adotar o modelo clássico do FMI, cortando investimentos públicos, desvalorizando o câmbio, reduzindo salários, eliminando gradualmente subsídios agrícolas e aumentando os impostos regressivos. Essas medidas agravaram a recessão, com reflexos na queda da atividade econômica e do emprego.

Harvey (2005) mostra que a velha prática imperial da extração de tributos via mecanismos financeiros foi uma das principais ferramentas de implantação do neoliberalismo na periferia, desde o Consenso de Washington. Nesses países, o Estado, seguindo a prática neoliberal, precisa ter reservas suficientes para cobrir empréstimos no exterior feitos pelas classes dominantes internas, simplesmente assistindo à ação do centro de sugar a mais-valia de todos os cantos do mundo.

Levada ao extremo, essa transferência de renda impõe limites às economias periféricas, que, para não serem esmagadas em definitivo por medidas de austeridade, aceitam acordos que impõem a cartilha neoliberal às reformas institucionais em troca do perdão de boa parte das dívidas com as instituições financeiras do centro (principalmente os EUA) e organismos internacionais. Assim, desregulação, abertura comercial, privatizações, redução de direitos sociais e trabalhistas, supressão do Estado Social universalista foram reformas liberais do Estado incorporadas por muitos países latino-americanos na década de 90.

A herança de uma sociedade extremamente desigual, somada às lacunas de direitos políticos, civis e sociais foi agravada pela recessão e estagnação econômica. A dependência externa ganhou novos contornos, submetendo o Brasil, mais uma vez, aos ditames da ordem internacional: “É diante disso que o Brasil está desde o alvorecer dos anos 80 [...] recortado por breves hiatos de esperança que, um a um, se transformam em sucessivas frustrações” (GIMEZES, 2008, p.82). Ainda segundo o autor, o “o que se assiste, nesse sentido é uma simbiose entre a crise externa e interna que tem grandes desdobramentos sobre o comportamento das principais variáveis macroeconômicos, assim como sobre a situação financeira do setor público” (idem, p. 85).

Carneiro (2002) classificou esse período como de estagnação econômica e, sobretudo, de demasiadas transferências de recursos ao exterior, causando

estrangulamento da balança de pagamentos e incapacidade de renegociação das dívidas a uma taxa de juros razoável com maior prazo. O autoritarismo é também a marca deste período, que seguiu até meados dos anos de 1980, quando então se inicia um período de transição democrática na vigência de um pacto conservador entre as elites.

Assim, a década de 1980 conjugou dois fatores distintos. Por um lado, a emergência da crise financeira internacional e nacional, agravado pelas opções políticas internas; de outro, a emergência do movimento popular e sindical na cena política. A transição da ditadura militar para a democracia no Brasil no início dos anos 80 ocorreu quando as economias em todo o mundo estavam passando por reformas neoliberais. Fagnani (2005) mostra que, em 1988, o Brasil adotou, no plano formal, um paradigma de política social inspirado em alguns dos valores da socialdemocracia experimentada por diversos países capitalistas após 1945. Entretanto, esse processo ocorre na "contramão" do movimento capitalista internacional, onde a agenda neoliberal já era hegemônica. E no plano interno, assistia-se ao esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista, inaugurado na década de 1930. Com a constituição de 1988 emerge uma série de conquistas sociais e trabalhistas, inspiradas em alguns dos valores dos regimes clássicos de Estado de Bem-estar Social. Dentre elas, destacam-se avanços na legislação trabalhista e sindical (POCHMANN, 2010) e a conquista de direitos sociais em diversas frentes - Educação, Saúde, previdência social, Seguro-desemprego e Assistência social, dentre outros (FAGNANI, 2005).

Neoliberalismo e política social: a focalização como estratégia.

Esta construção, porém, sofre um forte impacto a partir das eleições presidenciais de 1989, quando o Brasil adere à doutrina liberalizante. Segundo Fagnani (2005), a partir da eleição de Fernando Collor de Melo (1990 – 1992), se instaurou um ciclo de reformas liberalizantes no Brasil. No plano social, o foco dessas "contrarreformas" era o desmonte dos direitos sociais e trabalhistas assegurados pela Constituição de 1988.

Marcado pelas transformações ocorridas no cenário internacional, o Brasil, nos anos de 1990, adota medidas para a reforma liberal do Estado,

redirecionando os parâmetros de suas ações no campo econômico, político e social. O modelo de “Estado interventor” transitou para o “Estado Mínimo”, reduzindo funções de sua competência que são transferidas para a iniciativa privada. A privatização tornou-se uma das principais ações do novo bloco no poder e o Brasil passou a adotar uma série de medidas, como desregulamentação financeira e comercial, para se inserir competitivamente no mercado internacional, passam a adotar políticas neoliberais com o objetivo recuperar a economia interna da recessão da década de 1980.

Uma análise da evolução das políticas sociais no Brasil entre 1990 e 2002 revela o movimento de contrarreformas liberalizantes que se antagonizavam com os avanços da Constituição de 1988 (FAGNANI, 2005). Nesse cenário, os princípios estabelecidos na Constituição de 1988, as reformas necessárias para tornar concreto esse padrão, nunca chegaram a ser implantadas. A começar pelo próprio conceito de Seguridade Social que, ao incorporar de forma articulada a previdência, saúde e a assistência social, nos faz supor que sua concretização deveria se dar com a criação de um ministério para esse fim, um Ministério da Seguridade Social, administrando recursos e coordenando programas e instituições. No governo de Fernando Collor de Mello, o que aconteceu foi exatamente o contrário, ou seja, a Seguridade Social foi fragmentada nos ministérios da saúde, da previdência e do trabalho.

As reformas políticas e econômicas de caráter neoliberal, iniciadas no governo de Fernando Collor de Melo (1990/1992) e aprofundadas no governo Itamar Franco (1992/1994) e, com mais vigor, nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), tiveram um impacto significativo para o desenvolvimento das políticas sociais na direção contrária do que estava inscrita na Carta de 1988. Soares (2001, p.14) sublinha que, na década de 1990, houve um verdadeiro “desmonte do aparato estatal” e um “desajuste social causado pelo ajuste neoliberal” que pegou o país a “meio caminho da sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem-Estar Social”.

Setores empresariais e do governo defenderam a inexorabilidade deste desmonte, “único caminho” para o país sair da crise econômica. Como vimos no primeiro capítulo da presente dissertação, esses movimentos de neoliberalização

possuem condicionantes históricos, construídos já desde o fim da Segunda Guerra Mundial e materializados em transformações significativas na economia e na política do mundo todo. A “mercantilização de tudo” e a mundialização e globalização da acumulação de capitais são, segundo Harvey (2005), características centrais que impõem sérias mudanças em todo o globo, ainda sobre a estrutura básica do modo de produção capitalista.

A posição de resistir à inserção passiva na globalização, com uma interferência estatal mais firme na economia, para ter uma melhor evolução do emprego e da renda do trabalho:

> Foi vencida pela posição que enaltecia os efeitos de uma abertura brusca e indiscriminada para acirrar a competição e promover a eficiência no uso dos recursos existentes (...). Na realidade, a entrada na globalização foi precipitada e passiva, porque foi usada para reduzir a inflação, que tinha ficado muito alta com a crise da dívida externa e o modo como ela foi enfrentada. (BALTAR e KREIN, 2013, p. 280).

O governo de Fernando Henrique Cardoso apostou, durante seu primeiro mandato, através do Plano Real, na estabilização da economia como forma de combater a fome e a pobreza no Brasil. Neste aspecto Boito (2003) destaca tratar-se de uma ilusão, pois essa ideia não considera que não se pode separar política social da política econômica do neoliberalismo, uma vez que, a pobreza é produzida pela própria estratégia de política econômica neoliberal, que reduziu o emprego, o salário e reconcentrou a renda.

Após a implantação do Plano Real, o país viveu um período de forte sobrevalorização cambial entre 1994 e 1998, garantida pela grande abundância de capital no mercado financeiro internacional, pela redução da aversão ao risco no mercado e pela política interna que mantinha as taxas de juros elevadas. Esta sobrevalorização tinha o objetivo de evitar o processo inflacionário e impor ao empresariado brasileiro a necessidade de uma maior modernização produtiva e gerencial de suas empresas, mas, acabou por provocar uma consequência ainda mais grave, a reversão do saldo comercial brasileiro (FREIRE, 2006).

Como consequências do modelo econômico adotado na última década têm-se: a produção industrial doméstica ficou praticamente parada, sendo em parte

substituída pelas importações; aumento da dívida externa; aumento das importações, causando sérios impacto sobre o emprego; e enxugamento do pessoal no setor público (POCHMANN, 2001).

> Apesar das políticas econômicas adotadas nesta década, visando uma maior abertura comercial e a entrada de capitais estrangeiros, o Brasil não conseguiu ingressar em um novo ciclo de crescimento sustentável. A economia do país não só apresentou baixas taxas de crescimento, como este crescimento foi de uma grande volatilidade (FREIRE, 2006).

Nos anos 90 a economia brasileira foi marcada pelo crescente desemprego, pela contínua concentração da renda, pelo aumento do endividamento interno e externo e pela ausência de crescimento sustentado, determinados pelo baixo e volátil crescimento econômico do período, pela abertura comercial, a sobrevalorização cambial, pelas privatizações e pela maior presença do capital estrangeiro no parque produtivo brasileiro (POCHMANN, 2001).

A precarização na geração dos postos de trabalho tende a estar relacionada ao comportamento do conjunto das atividades econômicas do país e ao perfil da reinserção externa da economia nacional (POCHMANN, 2006). O mercado de trabalho brasileiro, que já se caracterizava por baixos salários e pelas desigualdades, sofreu uma forte precarização nos anos 1990. As privatizações estatais vieram acompanhadas de demissões em massa, cresceu a informalidade nos contratos de trabalho com de direitos sociais e previdenciários, a indústria que oferecia melhores postos de trabalho perdeu participação no PIB, e seu emprego perde participação na PEA, o desemprego elevado tornou-se crônico (OLIVEIRA, 2010, p.4).

Em suma, a intensificação da abertura do mercado para investimentos estrangeiros e a liberalização das importações significaram a destruição de segmentos inteiros na nossa economia, o agravamento do desemprego e o aumento da demanda por serviços públicos de assistência social, previdência, saúde e educação. Esse aumento de demanda agravou ainda mais a situação das políticas sociais, cuja alocação de recursos já era insuficiente. De acordo com GIMENEZ (2007, p.216):

> Assim, foi se desenhando um processo de redefinição da questão social por parte do ideário liberal-conservador, que progressivamente

> passou a limitá-la ao atendimento aos pobres. Um atendimento precário, em princípio temporário, que se torna permanente, porque inserido num ajuste econômico sem fim, que produz efeitos sociais mais do que indesejáveis. Esse movimento se expressa no estabelecimento de uma nova perspectiva para a política social no Brasil, fundada na adoção de programas focalizados de combate à pobreza. Produz pressão por reformas das estruturas tradicionais de bem-estar social e, simultaneamente, levas à crescente priorização de um conjunto de políticas de transferência de renda denominadas políticas sociais de nova geração.

Ascensão dos Programas de Transferência de Renda Condicionado no Brasil.

No contexto de transformações societárias da era neoliberal e, como consequência, o quadro de expansão do desemprego e crescimento da pobreza é que surgem os Programas de Transferência de Renda (PTR) como possibilidades únicas de enfrentamento das novas expressões da questão social no Brasil. De acordo com o Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, 1996), 41,9 milhões de brasileiros viviam abaixo da linha de pobreza - quase um terço da população total. (CAMPINEIRO, 1999, p. 3). Havia um consenso na sociedade civil de que a pobreza deveria ser combatida.

Vera Telles (1998, p.10) descreve esse contexto:

> Depois de 1991 muita coisa aconteceu nesse país. O ano de 1992 foi marcado pelo Movimento pela Ética na Política, terminou com o impeachment do presidente Collor e a movimentação cívica brasileira desaguou no ano seguinte na Campanha Nacional Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, a chamada Campanha da Fome, como ficou popularmente conhecida. No correr de 1993 e 1994, os comitês se multiplicaram por todo o território nacional, organizaram perto de 3 milhões de pessoas e mobilizaram 30 milhões de brasileiros em alguma forma de apoio e contribuição. (...) De fato, a Campanha desencadeou um amplo debate que mobilizaram técnicos e especialistas de diversas áreas, lideranças políticas e representantes de governos locais, sobre as difíceis relações entre economia e direitos, políticas sociais e qualidade de vida. (...) Naqueles anos, a questão da pobreza foi decididamente projetada no centro do debate político, e esse talvez tenha sido o maior feito da Campanha da Fome. (TELLES, 1998, p.10).

Silveira (1975) e Bacha (1978) foram os primeiros a proporem um programa de renda mínima por meio de um imposto de renda negativo no Brasil ainda na década de 1970. Silveira (1975) colocava a possibilidade da gradual erradicação da pobreza mediante intervenção governamental pela garantia de uma

transferência monetária proporcional tendo como referência um nível de subsistência da população pobre. Bacha e Unger (1978) defenderam a necessidade de que a renda mínima e a reforma agrária fossem instituídas como um instrumento de democratização da sociedade. Os autores defenderam uma complementação monetária para famílias pobres enquanto mecanismo de repartição de renda, dado que não haveria democracia política com níveis elevados de desigualdade e de miséria. (SUPLICY, 2002),

Aqui é pertinente notar que, ainda em um contexto da ditadura militar, o direito a pensão foi estendido a trabalhadores rurais. Isto significou um ato positivo para a sociedade na direção de uma renda mínima garantida aos idosos pobres, direito que foi ampliado e assegurado, posteriormente, pela Constituição de 1988. Da mesma forma, o direito a um salário-mínimo mensal destinado a pessoas com deficiência severa, de qualquer idade, e idosos maiores de 65 anos, em ambos os casos com renda familiar *per capita i*nferior a um quarto de salário-mínimo, foi estabelecido na Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993, e ficou denominado de Benefício de Prestação Continuada (BPC).

De acordo com Hirata (2006) outro fator fundamental da Constituição Federal de 1988 para se explicar a implantação de programas de transferência de renda de iniciativa municipal é o papel e responsabilidade que os municípios assumiram a partir da CF:

> Os princípios de descentralização e municipalização político-administrativa desencadearam um processo de reorganização dos governos municipais, que incluiu a formulação e execução de políticas de assistência social e de proteção à criança e ao adolescente. Pouco tempo depois da Constituição Federal, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) estabeleceu novos parâmetros de conduta da sociedade e do governo em relação à infância e à juventude. (HIRATA, 2006, p.38).

A trajetória de institucionalização dos programas de transferência no Brasil pode ser sintetizada por cinco momentos fundamentais, segundo Silva (2008). O primeiro momento se dá com o Projeto de Lei do Senado nº 80, de 1991, apresentado pelo ex-senador Suplicy. O segundo momento ocorreu ainda em 1991, com a introdução da ideia de vinculação da garantia de renda mínima familiar à

educação. A terceira fase se concretizou em 1995, com as primeiras experiências municipais do programa. O quarto é caracterizado pela criação dos programas de transferência de renda implementados pelo Governo Federal no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, que são: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, Benefício de Prestação Continuada, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

O último momento é destacado com a instituição do Programa Fome Zero, no ano de 2003, governo Lula. O Governo tinha como ação prioritária o combate à fome e a pobreza através do Programa Bolsa Família que unificou os PTR's e a abrangendo todos os municípios brasileiros e o Distrito Federal.

No próximo ponto da presente dissertação, será feito um resgate do primeiro e do segundo momento da trajetória dos programas de transferência de renda condicionados no Brasil.

2.2 As experiências municipais pioneiras no Brasil.

Neste cenário de reforma liberal do Estado e ajuste macroeconômico ortodoxo, a focalização das políticas sociais aparece como possibilidade. O combate focalizado à pobreza passou a ser a principal bandeira do governo federal no campo social. Tais visam, unicamente, a garantia uma "renda mínima" aos indivíduos classificados como "pobres".

Silva, Yazbek e Giovanni (2004) relatam que a primeira proposta de programa de transferência de renda colocada em debate foi o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), projeto de Lei nº 2.561 de dezembro de 1991, do senador Eduardo Suplicy (PT-SP).

Silva e Silva (2007) divide essa trajetória em três momentos: (1) o Projeto de Lei do Senado nº 80, de 1991, apresentado pelo ex-senador Suplicy; (2) a introdução da ideia de vinculação da garantia de renda mínima familiar à educação e (3) execução de programas de transferência de renda pelas prefeituras das cidades de Campinas e Brasília, em 1995.

Apesar do projeto do PGMR até hoje não ter sido votada pela Câmara dos Deputados, foi esse o *start* no cenário político que elevou a importância desses programas para que ocorresse um processo de redistribuição da renda no Brasil.

Em 1995 esses programas deixam o plano teórico para se concretizarem em experiências locais pelo Brasil. Porém, os programas que começaram a ser implantados tinham um caráter diferente daquele proposto por Suplicy. O que estava sendo implantado em algumas cidades brasileiras eram programas de transferência de renda condicionada (PTRC) que exigiam contrapartidas dos beneficiários. Campinas e o Distrito federal, destacaram-se no Brasil pela implantação dos programas pioneiros de renda mínima. No próximo tópico abordaremos estas experiências municipais pioneiras no Brasil

O Primeiro Momento da Trajetória dos PCTR

No início dos anos 1990, são adotadas estratégias institucionais destinadas a garantir que os programas sociais atinjam os segmentos mais vulneráveis, é nesse contexto que surgem os programas de transferência de renda para famílias pobres.

O projeto de lei apresentado por Suplicy tinha como objetivo implementar a renda mínima sob a forma de um imposto negativo que beneficiaria todos os residentes no Brasil, maiores de 25 anos, que tivessem renda inferior de 2,25 salários-mínimos, do que seria considerado na época. No Art. 2º desse projeto, o benefício corresponderia à complementação de 30% da diferença desses rendimentos e o mínimo estabelecido. Para Suplicy (2002) esses programas são garantia do direito que o ser humano tem à vida, mediante a uma justa participação da riqueza produzida.

Medeiros, Britto e Soares (2007) destacam que no mesmo período começaram a surgir nos meios acadêmicos e políticos, a ideia de vincular a proposta da renda mínima à exigência de escolarização das crianças das famílias beneficiárias, como forma de articular uma política compensatória de curto prazo (a transferência de renda propriamente dita) com objetivos estruturais de longo prazo (o rompimento dos círculos viciosos de transmissão intergeracional da pobreza, por meio do aumento do capital humano das gerações futuras).

O primeiro programa de transferência de renda condicionada surgiu na cidade de Campinas. Chamado Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), instituído pelo então prefeito José Magalhães Teixeira (PSDB), em janeiro de 1995. Os primeiros pagamentos foram realizados em março do mesmo ano. O valor pago as famílias era calculado para completar a renda familiar até chegar na renda mensal de R$35,00. O objetivo era garantir uma renda para as crianças e adolescentes de forma que elas não necessitassem trabalhar na rua e pudessem frequentar a escola. Assim, o programa beneficiava todas as famílias que residissem em Campinas há pelo menos dois anos, com renda inferior a meio salário-mínimo mensal e com crianças de até 14 anos na escola (SUPLICY, 2002; HIRATA, 2006).

Num primeiro momento, foram priorizadas as famílias cujos filhos trabalhavam ou estavam em situação de mendicância nas ruas da cidade ou com notificação de desnutrição da rede de saúde. Em seguida, foram beneficiadas aquelas que eram atendidas pelo programa emergencial de distribuição de alimentos (“Sopão”), famílias que procuravam por assistência nos plantões sociais e famílias encaminhadas pelo Conselho Tutelar e Juizado da Infância e Juventude (HIRATA, 2006, p.41).

O modelo do PGRMF foi considerado como um modelo de referência para implantação de outros programas de vários municípios, influenciando fortemente as experiências brasileiras, no que se refere ao modelo institucional - criação e regulamentação por meio de lei e decreto, forma de operacionalização, cadastro informatizado, oferta de benefício monetário pago por meio das agências bancárias, acompanhamento psicossocial (HIRATA, 2006, p. 45).

No mesmo ano, foi implantado o Programa Bolsa Familiar para a educação (Bolsa Escola), no Distrito Federal. O programa foi criado em janeiro de 1995 e passou a funcionar a partir de maio do mesmo ano. O governo do PT, que idealizou o programa, tinha por propósito superar o ciclo da pobreza. Por isso, o programa beneficiava quem famílias que não ganhassem um total de pelo menos um salário-mínimo mensal e que tivessem crianças de 7 a 14 anos, residindo no Distrito Federal há pelo menos cinco anos. Essas famílias teriam o direito de receber um salário-mínimo por mês, desde que as crianças tivessem 90% de comparecimento às aulas. (SUPLICY, 2002; HIRATA, 2006). A ideia do Bolsa-

Escola do Distrito Federal era simples: se há crianças que não vão à escola porque têm de trabalhar ou porque suas famílias, prisioneiras da pobreza, não dão importância à educação, a sociedade pode atraí-las às escolas pagando-lhes um salário (GDF, 1995, p.17).

De acordo com Hirata (2006), apesar dos programas de Campinas e do Distrito Federal apresentarem diferenças quanto aos objetivos as serem perseguidos, possuíam algumas características semelhantes, como a ênfase na educação das crianças e adolescentes e o benefício monetário.

Outra característica dos dois programas foi o Termo de Responsabilidade e Compromisso assinado pelas famílias que deles participavam de acordo com os coordenadores do programa de Campinas o termo tinha como objetivo assegurar que a aplicação do subsídio privilegiasse os aspectos relacionados à melhoria da qualidade de vida do grupo familiar: moradia, saúde, geração de renda, educação e alimentação; Garantir a frequência na escola aos menores em idade escolar; Participar de atividades desenvolvidas por técnicos sociais do programa: grupo educativo mensal, técnicas de avaliação e outros.

Essas experiências pioneiras, implantadas por governantes do Partido dos Trabalhadores (no caso do DF) e do Partido da Social-Democracia Brasileira (no caso de Campinas), foram amplamente debatidas e disseminadas pelo país, servindo de inspiração para outras iniciativas posteriormente implantadas por governos estaduais e municipais, como Santos, Ribeirão Preto e Salvador de diferentes partidos políticos.

Fonseca (2001) incorpora à lista de programas pioneiros o de Ribeirão Preto (SP). Silva, Yazbek e Giovanni (2004) incluem, além de Ribeirão Preto, a iniciativa de Santos (SP). Estes dois programas tiveram legislação aprovada em 1995: em Ribeirão Preto, a lei foi aprovada em setembro e regulamentada em dezembro; e, em Santos, a lei foi aprovada em outubro e regulamentada também em dezembro.

No entanto, os autores não consideram que esses programas são pioneiros por três motivos: cronologicamente, os primeiros pagamentos destes programas ocorreram em 1996; quanto à concepção, quando estes programas

foram criados, já havia duas experiências brasileiras em andamento — exatamente os programas de Campinas e do Distrito Federal; e, mais importante, quanto aos frutos, mesmo os autores que citam outras experiências como pioneiras, reconhecem que apenas Campinas e Distrito Federal disseminaram seu modelo para outras experiências municipais e estaduais no Brasil. (HIRATA, 2006, p.37).

Seguindo sempre um dos dois modelos pioneiros, havia, em 1998, pelo menos 24 Programas de Renda Mínima em funcionamento no Brasil, todos com financiamento exclusivo dos entes federativos que os criaram, sendo um no Distrito Federal, três em Estados (Tocantins, Amazonas e Amapá) e vinte em municípios espalhados pelo país, atendendo a cerca de 125.000 famílias.

Segundo pesquisa da Procad/CNPq/Capes/PUC-SP/UFMA/Unicamp, que levantou informações sobre 37 programas de transferência de renda de âmbito municipal e estadual[14], 64% dos programas com nome de Renda Mínima eram ligados a secretarias municipais ou estaduais de assistência social, tal qual o programa de Campinas; e. 67% dos programas denominados Bolsa-Escola, eram geridos por secretarias de educação, igual ao programa brasiliense.

Apesar de algumas diferenças, a maioria dos programas denominados Bolsa-Escola tinha como objetivo manter a criança e o adolescente na escola. Já a renda mínima tinha como objetivo facilitar a autonomia das famílias e atender as necessidades básicas das famílias. Os modelos vinculados a secretaria de assistência social e da educação foram predominantes, porém não únicos. Existiu ainda um terceiro modelo, que vincula o programa de transferência de renda a secretaria do trabalho ou a do desenvolvimento econômico.

Estes programas se preocupavam com a emancipação econômica das famílias, pela via do trabalho e da geração de renda. Eles atendem às famílias cujas crianças e jovens de idade abaixo do limite estabelecido por lei para o adolescente estar apto a trabalhar (16 anos). Três deles apresentavam objetivos claros de combates o trabalho infantil (Franca/SP, Vitória/ES e São Paulo/SP).

De 1997 a 2000 ouve nova onda de proliferação de tais programas. Em 2002, 12 capitais estaduais, sendo 7 das regiões norte e nordeste, 3 da região sudeste,1 da região sul e outro da região centro oeste. No total estavam presentes em 15 estados brasileiros e 44 municípios[15].

Segundo Coelho (2013, p. 195), esse cenário fez com que o governo federal tivesse que responder aos movimentos políticos que ocorriam nas esferas subnacionais e no próprio Congresso Nacional. Apesar do projeto do PGMR até hoje não ter sido votada pela Câmara dos Deputados, foi esse o *start* no cenário político que elevou a importância desses programas para que ocorresse um processo de redistribuição da renda no Brasil.

A partir de então, constrói-se um processo de criação e implementação de Programas de Transferência de Renda, no Brasil, iniciando-se com Programas de Renda Mínima/Bolsa Escola até alcançar, em 2003, o período histórico mais recente do desenvolvimento desses Programas quando se inicia o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva que se propõe a imprimir mudanças de natureza quantitativa e qualitativa na Política Social sobre o mote do combate à fome e a pobreza no país.

2.3. A Política social de FHC: a "Bolsa Escola" e outras iniciativas

Como apontado anteriormente, os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1993-2002), tiveram como centralidade o ajuste macroeconômico e a reforma liberal do Estado. O governo obteve êxito no combate à inflação, mas os custos sociais e econômicos foram elevados.

> (...) houve significativo aumento da importância dos programas focalizados na estratégia social do governo. Mais do que isso, a análise dessa trajetória aponta uma transformação gradual no escopo dessa intervenção: partiu-se de uma concepção inicial em que se buscava articular as ações focalizadas no âmbito das políticas universais, para outra, na qual os programas focalizados passaram a se contrapor aos universais e a encerrar a própria estratégia de enfrentamento da pobreza. Ao longo desse processo, foi havendo um deslocamento progressivo em direção dos programas baseados na transferência monetária aos mais pobres. (FAGNANI, 2005, p. 537).

[15] Estes dados podem ser visualizados em uma tabela detalhada na dissertação de Regina Hirata. Conferir: RENDA MÍNIMA EM SÃO PAULO: O que a experiência paulistana (2001-2004) pode ajudar na reflexão sobre os programas de transferência monetária brasileira? p. 48-54.

A estratégia do desenvolvimento social do governo FHC foi apresentada em março de 1996, em um documento intitulado “Uma estratégia de desenvolvimento social”. No documento consta uma clara advertência de que o desenvolvimento social almejado também dependeria de movimentos na política econômica capazes de proporcionar *crescimento, emprego e distribuição da renda:*

> Ao registrar cautelosamente as condições necessárias e os desafios, condicionantes gerais da política social, além de repetir o ritual da referência à política de estabilização, o documento indica os condicionantes “externos” (e, portanto, em sentido negativo, os limites) em que esbarra a política social: a retomada do crescimento, o aumento do emprego e a melhora da distribuição da renda. (DRAIBE, 2003, p.73).

De acordo com Draibe (2003), o programa foi constituído sobre três principais eixos – os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza. Esses eixos seguem em linhas gerais no segundo mandato. A principal diferença se deu no foco direcionado aos programas de transferência direta de renda para famílias pobres. Esse foco fica nítido no programa de governo de FHC para o segundo mandato, denominado “Avança Brasil”. Ao contrário do “Mãos à Obra”, o programa do primeiro mandato (FHC, 1994), o “Avança Brasil” (FHC, 1998) refere-se, explicitamente, ao propósito de “aperfeiçoar os programas federais de transferência de renda” (FAGNANI, 2005, p. 539).

> Embora o programa de 1998 reitere a centralidade dos programas básicos de caráter universal, as ações programáticas foram agrupadas de outro modo, segundo áreas de ação (urbana, rural etc.) e públicos-alvo (crianças e adolescentes, jovens, terceira idade, mulheres etc.). Há também diferenças, poucas, nas prioridades indicadas no interior de cada grande área social. Mas, inegavelmente, a grande mudança se dá no campo da política de enfrentamento da pobreza extrema: a ênfase é posta agora nos programas de transferência direta de renda para famílias pobres, integrados por várias ações já existentes, que deveriam passar por um processo de aperfeiçoamento, universalizando a cobertura a todos os que a eles têm direito, garantindo a saúde financeira de suas fontes e desenvolvendo mecanismos de supervisão e controle (DRAIBE, 2003, p.75).

É importante notar que a trajetória da estratégia social baseada nos programas focalizados de transferência de renda para o enfrentamento da fome e da miséria teve início no primeiro mandato de FHC com o lançamento do Programa

Comunidade Solidária[16]sob a responsabilidade da Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária e a cargo da primeira-dama e antropóloga Ruth Cardoso. O programa tentava articular ação focalizada no interior das políticas universais.

Segundo Silva, Yasbek e Giovanni (2007), esse programa caracterizaria os novos rumos da questão social, por meio de uma "focalização conservadora", uma vez que o programa era voltado para o combate à pobreza em alguns municípios selecionados de acordo com o baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sendo beneficiados especialmente municípios do Nordeste. O Programa procurava promover a articulação das ações intergovernamentais, num contexto tradicionalmente marcado por extrema fragmentação.

De acordo com os documentos oficiais:

> O Comunidade Solidária marca ruptura importante com as políticas anteriores, de cunho assistencialista, sob vários aspectos: primeiro, pela integração e seletividade das ações na área social, concentrando-se em saúde, educação, saneamento, geração de empregos e capacitação profissional, em contraste com a dispersão característica do passado; segundo, por combinar ações de natureza assistencial – indispensáveis em comunidades vítimas de extrema carência – com iniciativas capazes de desencadear processos sustentados de desenvolvimento local; terceiro, pela intensa e deliberada incorporação das organizações de sociedade, o que desde logo estabelece freios institucionais a práticas clientelistas e fisiológicas" (PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2000, p. 16 *apud* PERES, 2005, p. 113).

De fato, a implementação do Comunidade Solidária mostrou resultados positivos, sobretudo nas áreas de saúde e educação. "Entretanto, também nesse caso, apareceram bem claramente as tensões que havia entre o Programa e a política econômica – que colocava sérios obstáculos ao seu desenvolvimento." (FAGNANI, 2005, p. 537).

> Além das restrições fiscais já referidas, era também sintomático o fato de que, no início de 1997, quase 90% dos municípios-alvo do Programa Comunidade Solidária estavam inadimplentes com a União

[16] No momento da criação da Comunidade Solidária foi extinto o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), considerado a primeira experiência da fase inicial. O CONSEA havia surgido a partir do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), criado em abril de 1993 por Itamar Franco, para articular as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (através dos representantes dos movimentos sociais e ONGs) na revisão dos programas federais que haviam sobrevivido ao governo Collor de Melo e num projeto para o combate emergencial à fome e à miséria. (Peres, 2005, p. 110).

> e, portanto, impedidos de participarem dele (IPEA, 1999). Essa situação provocou ações de natureza política, visando a impedir o descrédito desse eixo central da estratégia social do governo. Nesse sentido, foi instituída legislação específica no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias, isentando as prefeituras que participavam do Comunidade Solidária das contrapartidas financeiras aos programas que compunham sua Agenda Básica. Além disso, o Executivo editou diversas Medidas Provisórias com o objetivo de 'suspender' a inadimplência dos municípios para efeitos de transferências federais. (FAGNANI, 2005, p. 538)

Feita essas considerações, Fagnani (2005) aponta que a trajetória do foco nas políticas de transferência direta as famílias pobres, no segundo mandato de FHC, se deram em dois principais momentos. O primeiro, com a tentativa de redesenhar o eixo público do Programa Comunidade Solidaria que recebeu a denominação de Comunidade Ativa, que passou a estimular e coordenar, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), programas de desenvolvimento local nos municípios mais carentes. Ao mesmo tempo, outro programa foi iniciado em 2000, o Projeto Alvorada. Denominado Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano, seguiu as orientações básicas dos anteriores, organizando suas intervenções em municípios selecionados segundo aquele indicador (IDH), e por meio de um conjunto de programas federais nas áreas de saúde, educação e geração de renda.

Esse projeto foi transformado, nos dois últimos anos de mandato, na "Rede Social Brasileira de Proteção Social" (2001-2002). Segundo Draibe (2003), a ideia da Rede Social surge na renegociação de um empréstimo com o BID, em 1999, e é alavancado com a criação do Fundo de Combate à Pobreza, por meio da Emenda Constitucional nº 31 (em dezembro de 2000)[17]. Esta rede era "concebida como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social". (DRAIBE, 2003, p. 88).

A Rede era composta por um conjunto de 22 programas:

[17] O Fundo (iniciativa do senador Antônio Carlos Magalhães, com o apoio do PT) foi criado por Emenda Constitucional de dezembro de 2000, tendo como fonte de recursos, até 2002, um porcentual da CPMF: 0,08% da alíquota de 0,38%. (Draibe, 2003, p. 88).

> De um lado, a RPS contemplava programas de corte universal, conquistados pela Constituição de 1988, como o Benefício de Prestação Continuada (BCP), voltados para idosos e portadores de deficiência (Loas), os benefícios da Previdência Rural, o Abono Salarial (PIS) e o Seguro-Desemprego, por exemplo. De outro lado, a RPS contemplava programas de transferência monetária focalizado nas famílias pobres. Em sua primeira etapa, a RPS contemplava poucos programas dessa natureza, alguns já implementados no início e no final da primeira gestão de FHC, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (1995) e o Bolsa Escola (1998), por exemplo. (FAGNANI, 2005, p. 538-539).

É importante mencionar que, paralelamente a esta estratégia, em 1996, foi lançado o Programa Vale Cidadania, posteriormente chamado de Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O objetivo central do PETI, de acordo com os seus idealizadores, era erradicar as piores formas de trabalho infantil nas zonas rurais e urbanas, possibilitando o acesso e a permanência da criança e adolescente na escola. A política contava com a participação do governo federal, mas à época era um programa setorial articulado por meio de convênios com alguns estados e não possuía escala nacional[18].

> O PETI se baseava em transferências monetárias direcionadas as famílias com renda per capita familiar de até meio salário mínimo, com crianças e adolescentes de 7 a 15 anos de idade. As contrapartidas da política eram a retirada dos filhos do trabalho, a manutenção destes nas escolas, assim como a participação dos adultos em ações socioeducativas e em projetos de qualificação profissional. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 98).

Outro programa de transferência em âmbito nacional era o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Criado em 1999, era direcionada aos jovens de 15 a 17 anos de idade que tivessem participado de outros programas sociais como o PETI. O enfoque era em jovens que, preferencialmente, estivessem fora da escola e fizessem parte de famílias pobres com renda per capita de até meio salário-mínimo (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, p. 123, 2004). Era concedida uma bolsa aos

[18] O PETI surgiu em razão de constantes denúncias sobre o trabalho escravo em que crianças eram submetidas em vários Estados, principalmente em trabalho de corte de cana e em carvoarias (PADILHA, 2006, p.77). Nesse período o governo Federal, em 1996, instituiu o Programa Vale Cidadania, posteriormente denominado Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Era um convênio com os governos estaduais e municipais, inicialmente do Mato grosso do Sul, sendo, no ano seguinte, implantado na zona canavieira de Pernambuco e na região sisaleira da Bahia, ficando restritas então as áreas rurais. Em 1999, o programa foi estendido às crianças e aos adolescentes trabalhadores residentes também em áreas urbanas, principalmente para atender àqueles que trabalhavam nos Lixões (PERNAMBUCO, Secretaria de Desenvolvimento social e Cidadania de PE, 2005).

beneficiários, desde que houvesse o cumprimento de algumas condicionalidades, como frequência à escola e inserção em atividades comunitárias.

O Bolsa Escola

Seguindo o processo de criação de programas nacionais de transferência de renda direta, em 1997, foi lançado o Programa de Garantia de Renda Mínima, que foi vinculado a ações socioeducativas, entrando em vigor em 1999. O governo federal financiava 50% do programa[19] e os municípios o restante. Foi o primeiro programa de caráter nacional relacionado aos programas de transferências condicionadas de renda (PTCR).

Era orientado para apoiar iniciativas de municípios que apresentassem renda tributária e familiar per capita inferior às respectivas média estadual. O programa se direcionava as famílias com renda per capita inferior a meio salário-mínimo e que tivessem filhos ou dependentes de 0 a 14 anos. A contrapartida era garantir que as crianças de 7 a 14 anos frequentassem a escola. As famílias recebiam R$ 15,00 por filhos. Atrelada ao benefício monetário, o programa previa o desenvolvimento de ações socioeducativas destinada às crianças.

Silva, Yazbek e Giovanni (2004) apontam que no início de 2001 o programa atendia 855.217 famílias e 1.681.343 crianças, sendo R$ 38,00 o valor médio do benefício repassado as famílias. Esse Programa foi reformulado em 2001, passando a se chamar Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada a Educação – "Bolsa Escola", vinculado ao Ministério da Educação. De acordo com os autores supracitados, o Bolsa Escola foi apresentado, no discurso oficial, como um programa universal.

A Bolsa Escola foi financiada pelo fundo de combate à pobreza e destinada para crianças de 06 a 15 anos a partir do critério da renda familiar e visando, ainda, o desenvolvimento de ações socioeducativas e a promoção da cidadania por meio dos conselhos de controle social do programa (VALENTE, 2003).

---

[19]BRASIL. Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9533.htm > Acesso em: 21 Nov de 2018.

A transferência de renda era feita diretamente aos beneficiários com gestão centralizada no governo federal. Esse programa também previa contrapartidas, tais como frequência escolar e cuidados básicos. Eram elegíveis famílias com renda per capita de até R$ 90,00, o que, à época, correspondia a meio salário-mínimo. O valor da bolsa era de R$ 15,00s, sendo que cada família poderia receber, no máximo, três bolsas, gerando um teto de R$ 45,00s, exigindo-se que a criança tivesse uma frequência escolar mínima de 85%. Para este controle, deveriam ser entregues, trimestralmente, ao governo federal, os relatórios municipais de frequência às aulas das crianças e adolescentes das famílias atendidas.

As instancias responsáveis pelo processo de elaboração e implementação dessas política eram o governo federal, os municípios e a comunidade, representada pelos conselhos de controle social e as escolas.

O governo federal era o principal gestor do programa. Ao Ministério da Educação, cabia a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios, por meio da Caixa Econômica Federal; e a supervisão e acompanhamento do Programa, pela Secretaria Nacional do programa Bolsa-Escola, que analisava os cadastros das famílias realizados pelas prefeituras, harmonizando-os trimestralmente com os indicadores econômicos e sociais dos respectivos municípios, como também pela análise dos temos de adesão apresentados pelas prefeituras, além de realizar auditorias nas concessões e pagamentos e nos cadastros das famílias.

Aos municípios, competia elaborar e aprovar a lei municipal para instituição do programa; desenvolver o cadastramento das famílias tendo como referência os critérios de elegibilidade estabelecidos; desenvolver ações sócio educativa com as crianças; assinar o termo de adesão; criar o Conselho de Controle Social; e nomear um órgão municipal responsável pelo cadastramento das famílias e controle de frequência das crianças. A comunidade tinha participação no programa, por meio do acompanhamento e supervisão no município, via Conselho Municipal do Programa Bolsa Escola, integrado por, no mínimo, 50% de representantes da sociedade civil.

Finalmente as escolas, eram tidas como parceiras importantes na implementação do programa, responsabilizando-se pela realização de coes de orientação, informação e mobilização das famílias em relação a bolsa-escola; discussão e desenvolvimento de alternativas de atração e estímulo a matricula e a permanência das crianças e adolescentes nas escolas; controlar e encaminhar as frequências escolares as respectivas prefeitura, para posterior encaminhamento do ministério da educação.

Os objetivos do programa eram possibilitar o acesso e permanência de crianças excluídas da escola pela sua condição social; envolver as famílias no processo educacional dos seus filhos; reduzir os custos decorrentes da evasão e repetência escolar; colaborar no combate ao trabalho infantil; evitar a permanência de crianças na rua protegendo-as de situações de riscos pessoal e social; melhorar a qualidade de vida de famílias com menor nível de renda; resgatar a dignidade e autoestima das camadas excluídas da população, podendo ter a esperança no futuro dos filhos, o que significa a inclusão social pela via da educação.

Os principais impactos almejados pelo Bolsa Escola eram a universalização do ensino fundamental; a redução da evasão escolar; a ampliação do horizonte econômico, cultural e social da população que se encontra abaixo da linha de pobreza; o desenvolvimento da cidadania; e a dinamização das economias locais.

Em termos numéricos, no ano de 2001, num período de oito meses, foram credenciados 5470 dos 5561 municípios brasileiros, atingindo cerda de 8,5 milhões de crianças. Até novembro de 2002, foram atendidos 2,5 milhões de famílias com 10,7 milhões de crianças e adolescentes beneficiados.

Valente (2003) destaca que os impactos da Bolsa Escola no estímulo às economias locais, sobretudo nos municípios mais pobres, por meio do incentivo ao pequeno comércio, e o rompimento da relação entre políticas educacionais e práticas clientelistas e paternalistas, uma vez que o dinheiro era entregue às famílias sem intermediários, por meio de cartões magnéticos operados pela Caixa Econômica Federal (Caixa). Por outro lado, outros objetivos associados à Bolsa Escola não foram atingidos satisfatoriamente, uma vez que os Conselhos de

Controle Social pouco funcionavam ao final da gestão FHC e havia pouca clareza em torno do formato e do conteúdo das ações socioeducativas (VALENTE, 2003; SILVA, YASBEK E DI GIOVANNI, 2007).

Outro problema apontado pelos especialistas era a definição de cotas de bolsas por município. As cotas constituem um limite à universalização, uma vez que nem toda a população alvo pode ser atendida. Em uma primeira tentativa de solucionar os problemas de coordenação e sobreposição de programas inicia-se, ainda no governo FHC, o Cadastro Único de Programas Sociais (também conhecido como CadÚnico). O Cadastro Único é o instrumento utilizado para identificação das famílias em situação de pobreza em todos os municípios brasileiros, visando armazenar com segurança informações cadastrais sobre as famílias e, assim, melhorar a focalização nos 82 mais pobres. (VALENTE, 2003).

Fundo de Combate à Pobreza e novos programas focalizados

Aqui é importante destacar que, de acordo com Fagnani (2005), no segundo mandato de FHC, o principal eixo da estratégia do desenvolvimento social era os programas de transferência de renda focalizado nos mais pobres, defendida pelas instituições internacionais de fomento.

Essa estratégia se aprofunda em 2000, quando foi criado o Fundo de Combate à Pobreza (integralizado por recursos da CPMF); e instituído, sob a coordenação da CEF, o Cadastro Único para a identificação dos beneficiários dos programas de transferência de renda. Posteriormente, foram criados programas de "segunda geração", como, por exemplo, o Bolsa-Alimentação (2001), Bolsa Qualificação (2001), Bolsa-Renda (2001) e Auxílio-Gás (2002).

Entretanto, diversos autores reconhecem que a gestão FHC não teve tempo de aprimorar o cadastro único, abarcar todas as famílias pobres ou corrigir os problemas de sobreposição de beneficiários em programas similares (VALENTE, 2003; SILVA, YASBEK E DI GIOVANNI, 2007).

2.4. A Política Social de Lula: do Fome Zero ao Bolsa Família

Em 2001, na oposição, o Partido dos Trabalhadores apresentou ao debate público a primeira versão do Programa Fome Zero. Elaborado pelo Instituto

de Cidadania, sob a coordenação de José Graziano da Silva, o programa procurava articular diversas "políticas estruturais" voltadas para a redistribuição de renda, o crescimento da economia e da produção de alimentos, geração de empregos e reforma agrária, entre outras.

Ananias e Betto[20] (2004) em artigo intitulado "Um projeto de Nação", apresentam a essência do projeto formulado para ser a principal bandeira social do governo Lula: Programa Fome Zero (PFZ). O cerne da questão era a necessidade de erradicar a pobreza e a exclusão social através de uma política que promovesse a possibilidade da emancipação das pessoas em risco social. Para os autores, essa política representava a decisão do governo em colocar a fome como uma questão nacional. O desafio da erradicação da fome seria enfrentado por uma mobilização política unindo o Estado à sociedade civil.

Takagi (2006) separa a origem da formulação do Programa Fome Zero em duas etapas. A primeira se deu com a elaboração da Política Nacional de Segurança Alimentar – PNSA, apresentada à sociedade em 1991 pelo então "governo paralelo" formado pelo Partido dos Trabalhadores[21]. Na época o país estava sendo governado pelo Presidente Collor, e essa política acabou sendo incorporada pela gestão Itamar Franco (1992-1994), inclusive com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar - Consea.

O segundo momento ocorreu com a retomada do tema da segurança alimentar, dez anos após a PNSA ser apresentada a sociedade. O novo projeto de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi denominado Fome Zero. Em seu desenho, havia preocupação de envolver o Estado e engajar organizações da sociedade na proposta. Elaborado ao longo do ano de 2001, por uma equipe de especialistas que integravam o Instituto Cidadania[22], ele foi resultado de um ano de estudo e trabalho[23] envolvendo organizações populares, ONGs e especialistas a

---

[20] Patrus Ananias foi Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Frei Betto, foi assessor especial do Presidente Lula, entre 2003 e 2004, e primeiro coordenador do Fome Zero.

[21] O governo paralelo se estruturou sob a liderança de Lula após sua derrota nas eleições de 1989, a instituição organizou-se para promover debates e discutir ideias para apresentar propostas alternativas de políticas públicas, atuando como oposição política ao governo Collor (1990-1992). Depois veio a ser o Instituto Cidadania, também liderado pelo Lula.

[22] ONG dirigida por Luiz Inacio Lula da Silva.

[23] Nesse processo ocorreram seminários e encontros em: Salvador-BA (13/08/01); São Paulo-SP (07/11/00, 14/08 e 20/08); Juazeiro-BA (02/09/01); Fortaleza (06/09/01); Recife-PE

partir de três principais objetivos:

> a) avaliar a situação dos programas de combate à fome no Brasil diante dos compromissos firmados pelo país na Cúpula Mundial de Alimentação de 1996; b) retomar a mobilização da sociedade em torno do tema da segurança alimentar e; c) envolver governos federal, estaduais, municipais, ONGs e sociedade civil em uma proposta factível para combater a fome. (BELIK E GROSSI, 2003, P.9).

Já no processo preparatório para as eleições presidenciais de 2002, em 12 de outubro de 2001, no Dia Mundial da Alimentação, o futuro candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, lança o Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil.

Antes, em maio de 2001, o Banco Mundial tinha lançado um relatório sobre o combate à pobreza no Brasil, no ponto que aborda as políticas voltadas para a redução da pobreza, o relatório enfatiza as políticas focalizadas e destaca:

> São necessárias novas reformas nas despesas sociais para que se possa melhorar a focalização, a alocação entre programas, a eficiência interna e a orientação para a demanda. Dadas às restrições fiscais e a importância de um equilíbrio fiscal para que os pobres tenham perspectivas melhores no futuro, será difícil aumentar o nível de despesas sociais focalizadas enquanto a reforma da previdência social e outras reformas não liberarem recursos agora comprometidos. Enquanto isso é fundamental introduzir aperfeiçoamentos na focalização, na alocação e na eficiência das despesas sociais. (BANCO MUNDIAL, 2001, p.28).

O Projeto Fome Zero partiu de um diagnóstico de que o Brasil não teria, até então, uma política geral de segurança alimentar e que a vulnerabilidade à fome atingiria um contingente de 44 milhões de brasileiros (27,8% da população). Uma questão importante de se destaca no PFZ é a sua perspectiva quanto ao critério de pobreza.

Cabe salientar que o programa traz uma inovação quanto ao modo de operacionalizar os critérios de pobreza, pois assume certos aspectos essenciais os para reduzir os possíveis erros de cálculo ao considerar os diferenciais dos custos de vida em cada região (BELIK; GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2001).

(15/09/01) e Santo André-SP (19/09/01) (Instituto Cidadania, 2001). (Instituto Cidadania, 2001).

Para o critério de pobreza, os estudiosos que elaboraram a metodologia para o programa buscaram estabelecer um parâmetro a ser adotado, pois ainda não havia, e ainda não há consenso sobre o critério de pobreza a ser utilizado em políticas públicas. À época da elaboração, o corte de um dólar por dia para definir a linha da pobreza – critério do Banco Mundial – foi uma ferramenta útil para construir a metodologia, todavia, Belik; Graziano da Silva e Tagaki (2001) salientam o fato de que o programa não se utiliza da mesma metodologia do Banco Mundial.

Em um estudo que serviu de base para a metodologia empregada pelo programa, os mesmos autores elaboram uma tentativa de mensurar a pobreza e a fome no Brasil. De acordo com os autores, não bastava adotar uma renda de US$ 1 dólar por dia, mesmo sendo corrigida pelos índices de custo de vida regionais, era necessário adicionar a isso outros fatores para que o erro se tornasse menor.

Existe em diversos métodos para avaliar a pobreza e a fome, para os autores, apesar de pobreza, da fome e da desnutrição, serem conceitos que estão relacionados, elas não são sinônimas. Também é preciso levar em consideração as diferenças regionais, diferenças entre famílias que residem na zona rural e zona urbana e os gastos em aluguéis e prestações com casa própria.

Partindo do ponto em que esses aspectos devem ser considerados, os autores concluem que, à época, a estimativa de que um público beneficiário em potencial corresponderia ao número de 44,043 milhões de pessoas, pertencentes a 9.324 milhões de famílias. Esta população pobre representava 21,9% das famílias e 27,8% da população total do país, sendo 19,1% da população das regiões metropolitanas, 25,5% das áreas urbanas não metropolitanas e 46,1% da população rural (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 74).

A questão da fome motivou a construção de um projeto de grande porte e que se propôs a atingir metas abrangentes e em diversas áreas. Segundo os proponentes do projeto é inconcebível imaginar que uma nação, que tendo os meios técnicos e materiais para alimentar sua população, não garanta esse direito a todos os seus habitantes. O objetivo principal deste Projeto é exatamente esse: propor um conjunto integrado de políticas com o objetivo de garantir a segurança ALIMENTAR (INSITUTO CIDADANIA, 2001, p.83).

Segurança alimentar é um conceito que data da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e de acordo com Frei Betto (2003, p. 1) tem a ver, sim, com segurança nacional. O conceito de segurança alimentar adotado no documento do projeto Fome Zero diz que:

> Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazer em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 15).

A soberania de uma nação corre o risco de fragilizar-se na medida em que ela não assegura à sua população alimento em quantidade e qualidade suficientes, não prevê estoques reguladores, nem medidas preventivas às calamidades naturais e vê-se obrigada a importar alimentos imprescindíveis à cesta básica. Ainda segundo o projeto, a segurança alimentar dependia de programas mais estruturais que atacassem a pobreza de maneira não apenas pontual, mas de forma ampla a médio e longo prazo. Por isso o programa previa a conjugação de medidas estruturais, com ações compensatórias. Segundo a proposta original, as segundas são artifícios ilusórios se não forem associadas às primeiras. Na introdução do projeto, Luiz Inacio “Lula” da Silva destaca:

> Queremos deixar claro nesta apresentação que o eixo central do Projeto Fome Zero está na conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamada de políticas compensatórias. Limitar-se a estas últimas quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza – como ocorre hoje no Brasil – significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade, perpetuar o problema. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 5).

O Projeto Fome Zero buscava atacar o problema de a insegurança alimentar a partir da melhoria do nível de renda da população considerada pobre, uma vez que o problema da fome no Brasil está muito mais relacionado com a insuficiência de renda do que, propriamente, com a falta de oferta ou escassez de alimentos.

> O diagnóstico do problema da fome no Brasil neste início do século XXI indica que havia uma insuficiência de demanda efetiva que inibia a maior produção de alimentos por parte da agricultura comercial e da agroindústria do país. E que as razões que determinavam essa insuficiência da demanda efetiva – concentração excessiva da renda, baixos salários, elevados níveis de desemprego e baixos índices de crescimento, especialmente daqueles setores que poderiam expandir o emprego – não eram conjunturais. Muito pelo contrário, eram estruturais e endógenos ao padrão de crescimento e, portanto, resultados inseparáveis do modelo econômico vigente (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 81).

O quadro de fome e pobreza no país era visto como um produto do modelo de crescimento econômico e inerente ao padrão de crescimento que estava sendo adotado, criando o “ciclo vicioso” da fome. Para acabar com esse ciclo perverso, o Projeto Fome Zero considerava ser necessária uma mudança no de desenvolvimento econômico causador da exclusão social, da qual a fome é apenas mais uns dos seus resultados visíveis. Para alcançar a segurança alimentar no Brasil se exigiria um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegiasse o crescimento com distribuição de renda, de modo a ampliar o mercado interno do país com geração de empregos, melhoria dos salários pagos e, mais especificamente, recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 81).

Por isso o Projeto Fome Zero foi sempre visto como fundamentalmente “estrutural”, pois articulava aspectos relacionados à distribuição de renda, geração de emprego e aumento do salário-mínimo (Takagi, 2003).

Enquanto o novo modelo de desenvolvimento fosse implantado, se faziam necessárias de um lado ações para expandir a demanda - por meio do barateamento da alimentação para a população de mais baixa renda- e, de outro, ações visando a assistir diretamente aquela parcela da população que já sofre de fome e que em situação de risco necessitava de medidas de caráter emergencial.

> O escopo do programa, então, visava combinar: políticas locais (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, sacolões, Bancos de Alimentos etc.); políticas específicas (cartão-alimentação, ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, estoques de segurança, ampliação da merenda escolar etc.); e políticas estruturais (reforma agrária, incentivo à agricultura familiar, microcrédito etc.). (FREI BETTO, 2003, p.54).

Outra premissa relevante é que tais políticas deveriam articular ações de natureza emergencial com ações estruturais, rompendo com falsas dicotomias baseadas na separação entre o econômico e o social, que produzem a concentração da riqueza e a pobreza e depois administram políticas “sociais" para atenuarem esta última.

Para romper com o ciclo intergeracional da fome e da pobreza, segundo os propositores do programa, a ação do Estado deveria vir articulada com a sociedade civil através de ações que atacassem o problema com políticas estruturais, específicas e locais:

> Recomenda-se […] a elaboração e execução dessas políticas por meio de intensa articulação nos diferentes campos de intervenção do Estado, como o agrícola, a saúde, a educação, o trabalho, a tecnologia, o ambiental e no atual contexto de globalização, as relações internacionais, entre outros. (PROJETO FOME ZERO, 2001, p. 83).

O Fome Zero também previa propostas de *políticas locais* (estaduais e municipais): programas para as áreas metropolitanas (como restaurantes populares, bancos de alimentos, modernização dos equipamentos de abastecimento, novo relacionamento com as redes de supermercados) programas para pequenas e médias cidades (como banco de alimentos, parceria com varejistas, agricultura urbana) ; e programas para áreas rurais (como apoio à agricultura familiar e à produção para o autoconsumo).

A estrutura do projeto (Figura 1) apresenta uma política global que combinava Políticas Estruturais, Políticas Específicas e Polítcas Locais.

Figura 1 – Esquema das propostas do Projeto Fome Zero.

Fonte: Projeto Fome Zero, 2001, p.84.

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente da República, apresentando, em sua campanha, o combate à fome como uma de suas principais prioridades. O Programa de Governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, no que se refere a questão social, teve bastante semelhança ao desenho apresentado pelo Projeto Fome Zero.

> O Projeto Fome Zero inclui, além de medidas estruturais, uma política de apoio efetivo à agricultura familiar; o direito à Previdência Social para todos os trabalhadores familiares, da economia rural ou da economia informal urbana, garantindo a universalidade prevista na Constituição; o direito à complementação de renda para que todas as crianças das famílias pobres possam ter formação educacional adequada; a ampliação da merenda escolar, atingindo todas as crianças que frequentam escolas públicas, inclusive creches; e, finalmente, o apoio aos inúmeros programas criados por governos estaduais, municipais e pela sociedade civil organizada que buscam combater a fome por meio de restaurantes populares, bancos de alimentos, modernização do abastecimento, incentivo à agricultura urbana, apoio ao autoconsumo alimentar e à agricultura familiar (PT, 2002, P. 43- 44).

No que concerne especificamente à garantia de renda mínima, o

programa aponta que na experiência de quase oito anos do governo FHC, a fragmentação institucional, a focalização excludente e a superposição foram extraordinarias. Assim, foi apresentada a proposta de rever os programas de complementação de renda[24] voltados ao mesmo público-alvo e com o mesmo critério de seleção, com o objetivo de evitar superposição, disputa entre gestores e pulverização dos recursos públicos.

Ainda sobre garantia de renda mínima, o programa afirma que as propostas do governo deveriam ser vistas como um passo na direção da implementação – quando houvesse condições fiscais – de uma Renda Básica de Cidadania (PT, 2002, p. 42- 43). Diferentemente do Projeto Fome Zero (2001), o Programa de Governo apresenta explicitamente que a renda mínima deve ser vista como um passo na direção de uma renda básica de cidadania, mesmo condicionando sua implementação às condições fiscais favoráveis.

Cabe assinalar que o Programa de Governo repete o Projeto Fome Zero no sentido de criar um novo programa, mesmo tendo destacado a necessidade de evitar a dispersão e fragmentação existentes em 2002, como se pode ler no trecho que segue: “para atacar de imediato o problema da fome será fornecido ‘o cartão de alimentação’ para as famílias muito pobres, possibilitando-lhes comprar os alimentos de que necessitam”. (PT, 2002, p. 45).

Em seu primeiro discurso como presidente eleito, Lula, afirmou:

> Meu primeiro ano de mandato terá o selo do combate à fome. Um apelo à solidariedade para com os brasileiros que não têm o que comer. Para tanto, anúncio a criação de uma Secretaria de Emergência Social, com verbas e poderes para iniciar, já em janeiro, o combate ao flagelo da fome. Estou seguro de que esse é, hoje, o clamor mais forte do conjunto da sociedade. Se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida. (trecho do primeiro discurso do presidente eleito, em 20/10/2002) [25].

Observa-se no pronunciamento do presidente eleito, o lugar de destaque ocupado pelo combate à fome e ainda o lançamento de uma Secretaria, naquele

[24] Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PETI e outros.

[25] O discurso na integra, foi publicado pela Folha de São Paulo, em 20/10/2002. Disponível em < https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u41735.shtml>. Acesso em 10 Dez de 2018.

momento denominado de Emergência Social - em seguida convertida em Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) [26].

Coube à equipe de transição governamental iniciar a transformação do projeto Fome Zero em uma política de Estado – o "Programa Fome Zero". Cabe notar que após a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, nas eleições de outubro de 2002, foi constituída uma equipe[27] de transição[28], formada por colaboradores e especialista, com o objetivo de traçar um retrato do país que o novo presidente encontraria, bem como um diagnóstico sobre os diversos órgãos do Executivo, os problemas e condições para enfrentá-los nas principais áreas do Governo Federal.

Após dois meses e com consultas a representante do governo federal, da sociedade civil, e de governos estaduais e municipais, foi definido o desenho

[26]Na área da Assistência Social propriamente dita, O Programa Eleitoral estabeleceu o compromisso de superar o viés clientelista da política dos governos pregressos. Também se dispõe a regulamentar o previsto na Constituição, criando o SUAS. A partir de 2003 foi constituído o arcabouço institucional necessário para dar vulto a esta área. Logo no início do mandato, Lula criou o MAS que, no ano seguinte foi fundido ao MESA, para criar o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Simultaneamente foi construída uma política de assistência social que rompia com o legado de fragmentação e subfinanciamento herdados de FHC. O SUAS introduziu mudanças significativas nas relações entre os entes federados e no papel que lhes cabe no Sistema, na forma de financiamento federal, na organização da proteção social, no papel das instâncias de negociação, pactuação, deliberação e participação. Neste último caso, pode- se afirmar que o governo Lula cumpriu uma deliberação que vinha sendo tomada nas Conferências Nacionais de Assistência Social desde 1995 e que foi novamente evidenciada em 2003, que era a efetivação do SUAS (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011, p. 24). A Política Nacional de Assistência Social foi produzida em sintonia com as resoluções da 4ª Conferência Nacional de Assistência Social que determinou como reivindicação central a imediata implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Segundo Sátyro e Schettini (2011), o SUAS é montado segundo os princípios da descentralização, da responsabilidade estatal e do controle social. A política introduz a noção de que a proteção social não estaria vinculada necessariamente a um público-alvo específico, o foco não recai exclusivamente nos segmentos mais pobres ou desempregados. "A PNAS afirma que a proteção social deve ser prestada a todos aqueles que vivem em situação de insegurança social, independentemente de seu pertencimento a um determinado público, mas pela sua condição de exposição ao risco" (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011, p. 18). A organização institucional e o marco regulatório bebem na estrutura do SUS, tanto na divisão de serviços básicos e complexos, quanto nos fóruns de pactuação e responsabilidade tripartide e no controle social. Os recursos federais passam a ser repassados fundo a fundo e via piso enquanto o município passa a alocar com maior autonomia. Dentre as medidas de maior destaque na implantação do SUAS, tem-se a criação dos Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) e dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

[27]A equipe de transição teve como coordenador geral o prefeito licenciado de Ribeirão Preto e coordenador do programa de governo do PT, Antônio Palocci, e contou com cinco equipes setoriais: Gestão e Governo; Desenvolvimento Econômico; Políticas Sociais; Empresas Públicas e Instituições Financeiras do Estado; e Infraestrutura. A equipe social ficou responsável pelos setores de Previdência Social, Trabalho e Emprego, Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Esporte e Turismo, sendo supervisionada por Humberto Costa.

[28]Exposição de Motivos Interministerial n° 346/Medida Provisória Civil-PR, 02 de outubro de 2002, que deliberava sobre a instituição de uma equipe de transição pelo candidato eleito para o cargo de Presidente da República.

institucional do programa, que resultou na seguinte estrutura, publicada na Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003.

> Recriação do CONSEA, como órgão de assessoramento do Presidente da República; Criação de uma assessoria especial na Presidência da República para cuidar do processo de mobilização popular para o combate à fome; Criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, ligado à Presidência da República para formular e implantar políticas de segurança alimentar. Este ministério teria como base inicial a estrutura física, de pessoal e orçamentária da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, que também era vinculada à Presidência da República e teve uma alocação de recursos mediante readequação do orçamento de R$ 1,8 bilhão para as ações em 2003, por ocasião da análise da relatoria do Projeto de Lei Orçamentária de 2003, na Câmara Federal (TAKAGI, 2010, p.58).

A equipe de transição também definiu as primeiras ações e o desenho institucional a serem implantadas pelo programa Fome Zero do governo federal. O Desenho Inicial do PFZ, com as prioridades para 2003, foi composto por dois blocos, o das políticas estruturais e o das políticas específicas.

No primeiro ano de vigência, o Fome Zero havia atendido cerca de 11 milhões de pessoas, em 2.369 municípios, especialmente nas regiões semiáridas do Nordeste. Suas iniciativas afirmavam articulações de programas emergenciais e estruturai[29].

As principais propostas foram:

> Cartão Alimentação, conjugado com outras ações (educação alimentar e educação de adultos, por exemplo); Programa Emergencial de Assentamentos Rurais (70 mil famílias acampadas); Recuperação dos Assentamentos Rurais existentes; Programa de Convivência com a seca (abastecimento de água com ênfase nas cisternas, cujas construções não estavam previstas no desenho

[29] Mais especificamente, as políticas estruturais foram desenhadas em cinco principais eixos, a saber: 1) Reforma Agrária (Elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA; Plano emergencial de assentamento das famílias acampadas; Recuperação de assentamentos em situação precária); 2) Fortalecimento da Agricultura Familiar (Ampliação do atendimento do PRONAF B para 200 mil famílias; Financiamento para agricultura familiar na safrinha); 3) Projeto Emergencial de Convivência com o Semiárido (Seguro safra; Abastecimento emergencial de água; Construção de pequenas obras hídricas: cisternas e barragens subterrâneas); 4) Programa de Superação do Analfabetismo (Pré-alfabetização nos municípios atendidos pelo projeto Fome Zero; Programa de educação de jovens e adultos em áreas de reforma agrária); 5) Programa de Geração de Emprego (Financiamento para habitação e saneamento). Já os programas específicos (Programa Cartão de Alimentação Emergencial; Ampliação da Alimentação Escolar; Restaurantes Populares; Bancos de Alimentos e Educação Alimentar).

> "original" do Fome Zero); Expansão da Merenda Escolar (aumento no valor do repasse); Compras da produção local de alimentos; Fomento aos programas locais do tipo Restaurantes e Banco de Alimentos etc.. (FONSECA, 2010, p.67).

A proposta era de que, na fase inicial, todos eles estivessem integrados no nível local: Cartão Alimentação, alfabetização de adultos, educação alimentar, incentivo à produção agrícola familiar, reforma agrária, programas de geração de emprego e renda, construção de cisternas etc. A proposta manteve a ideia original do projeto Fome Zero de que os benefícios empregados fossem movimentados no município ou região de forma a gerar empregos e produção de alimentos, superando o círculo vicioso da fome (TAKAGI, 2010, p.60).

O Cartão alimentação foi instituído logo no começo do governo Lula, a partir da Medida Provisória n 108, de 27 de fevereiro, de 2003 e lançado no mesmo mês nas cidades de Guaribas e Acuã, no Piauí. A forma de concessão do benefício podia ser em dinheiro ou em alimentos em especie. A tranferencia monetária era de R$50,00, era entregue preferencialmente as mulheres e se destinada a familias com renda per capita familiar mensal. O cartão-alimentação tinha validade de seis meses, prorrogáveis por mais dois períodos de igual duração.

Ressalta-se que o beneficio de transferência monetária oferecida pelo Cartão Alimentação estava associado à implementação de atividades voltadas para o desenvolvimento local, denominadas ações específicas que eram definidas e encaminhadas conforme as realidades locais, das quais se destacavam: a educação para o consumo alimentar e nutrição; orientação básica de saúde e higiene; alfabetizacao e elevacao do nivel escolar de jovens e adultos.

O benefício oferecido também se vinculava as chamadas acoes estruturais, tais como: reforma agraria e programas de geraçao de empregrego e renda; qualificação profissional; recuperação e ampliação da infraestrutura educacional; construçao de obras de irrigaçao e de abastecimento de agua; saneamento basico e melhoria das vias de acesso; construção e reforma de habitação.

Tinha como prioridades para implantação os municípios do semiárido nordestino e do Vale do Jequitinhonha (MG), em estado de calamidade pública;

acampamentos e assentamentos rurais; aldeias indígenas em estado de subnutrição; população que vive nos e dos lixões e comunidades quilombolas (FREI BETTO, 2003, p.54). A seleção dos municípios obedeceu ao critério de serem municípios com IDH menor que 0,7:

As estatísticas mostram que os estados por onde estamos começando concentram mais de 90% de municípios com IDH menor do que 0,7. A ideia é chegar a todos esses municípios. Não é um programa para atender vinte, trinta ou cinquenta, mas todos os municípios, porque garante o acesso à alimentação. A meta é que todas as famílias que não tenham condições de se alimentar tenham acesso à alimentação de diversas formas, seja por meio de transferência de renda, da ampliação da produção para o autoconsumo, do barateamento da alimentação. Aliás, uma ação realizada foi a isenção de ICMS e IPI para doações. A ideia é, com a reforma tributária, isentar produtos da cesta básica. Baratear a produção também faz parte do Programa Fome Zero. É um programa que atinge toda a população brasileira (Takagi, 2003, p. 66).

O programa começou a ser implatando primeiro com o programa de capacitação prévia:

> Está ocorrendo uma capacitação de formação de noção de cidadania, de garantia de direitos sociais e humanos em todos os aspectos sociais, econômicos e culturais. Se quiséssemos implantar um programa nacional de transferência de renda, teríamos implantado para todos os municípios, para as 9 milhões de famílias que hoje estão no Cadastro Único. A nossa avaliação é de que, se não houvesse uma participação prévia da sociedade e um processo de capacitação sobre a noção do direito à alimentação, se não houvesse um caráter estrutural, educativo, com ações estruturantes, esse programa não teria o impacto necessário. Seria mais um programa de transferência de renda. Exatamente por isso, estamos primeiramente fazendo a capacitação. Sobre a capacitação, quem é do Rio Grande do Norte e Piauí sabe que esse processo está sendo realizado previamente à implantação do programa. (TAKAGI, 2003, p.65) [30].

Logo após o lançamento do novo programa, algumas controvérsias importantes surgiram na mídia, sinalizando a fragmentação institucional e programática. O debate extrapolou a esfera governamental e ganhou a sociedade.

[30] Relato de Maya Takagi, representante do Min. Extraordinário de Segurança Alimentar, na reunião conjunta do CNAS/CEAS em 15 e 16 de abril de 2003.

Uma das mais importantes polêmicas consistiu no questionamento de que o novo Cartão Alimentação para famílias do semiárido nordestino deveria vincular o uso do dinheiro à compra de alimentos ou não. Sobre o assunto, o ministro Graziano afirmou, em entrevista à folha de São Paulo[31] que: “Nós estamos fazendo uma ação de combate à fome. Queremos que as pessoas comprem comida com esse dinheiro”. (Silva, L., 2003). Segundo o ministro, não existia lista de alimentos que podiam ou não ser comprados pelo PCA, apenas a proibição em adquirir bebida alcoólica, cigarro e refrigerante. “Para ele, a organização local, via comitê gestor do cartão deveria incentivar o consumo de produtos locais, sem, no entanto, proibir os produtos de fora.” (SILVA, 2003).

Outro aspecto importante era se este cartão iria substituir ou não os programas de transferência de renda. Segundo Graziano, o novo cartão substituiria os programas Vale-Gás do Ministério de Minas e Energia (MME) e o Bolsa Renda do Ministério da Integração Nacional (MIN), e que os demais seriam mantidos até que a unificação coordenada pelo presidente acontecesse, pois:

> O Cartão-Alimentação não irá substituir os programas, semelhantes à renda mínima, que já existem no país. Ele irá complementá-los. [...] Todos os programas já existentes estão sendo avaliados. Já vimos que o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação apresentam resultados positivos. Já o Vale-Gás e o Bolsa Renda têm cadastros ruins e acabaram tendo uso eleitoral. (SILVA, 2010).

A Emergência do Programa Bolsa Família

Desde a formação da equipe de transição, Ana Fonseca, responsável da equipe pelo relatório sobre os Programas Sociais de Distribuição de Renda estava revisando os programas de transferência de renda implantados do governo anterior (Programa de Garantia de Renda Mínima vinculada à educação, Bolsa Escola; Programa de Garantia de Renda Mínima vinculada à saúde, Bolsa Alimentação; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Agente Jovem; Bolsa Renda e Auxílio-Gás –, a relação dos programas com o Cadastramento Único e com a Caixa Econômica Federal) para traçar a estratégia do governo de Lula.

As recomendações apresentadas por Fonseca para o novo governo foram

[31] Disponível em https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45540.shtml. Acessado em 11 de Dez de 2018.

divididas em dois blocos: O primeiro bloco trata-se de questões operacionais e que independem do modelo de gestão. No segundo bloco encontram-se as questões mais polêmicas e que dizem respeito ao modelo de gestão e a inserção institucional para operação do novo modelo.

Segundo Silva, Yasbek e Giovanni (2007), nas questões operacionais, Fonseca destaca: consolidação do cadastro único; revisão do formulário do cadastro único; revisão do papel da Caixa Econômica Federal com agente operador e pagador; padronização da renda familiar *per capita* para efeito de ingresso nos programas; atualização do público-alvo potencial do programa no cadastro único; validação do cadastro único; e rediscussão da contrapartida dos municípios.

No segundo bloco de recomendações, apresenta a primeira polêmica com o Programa de Governo e o Projeto Fome Zero ao apontar para a unificação dos programas e para a existência de um único cartão e a adpçao de um unico fundo para centralizar os recursos destinados aos programas de transferencia de renda (SILVA, YASBEK E GIOVANNI, 2007).

De forma geral, o projeto no relatório de transição da área social, defendia a unificação dos programas de transferência de renda a fim de evitar a dispersão, a sobreposição, a duplicidade e o desperdício de recursos públicos. Destacava a importância do aperfeiçoamento do Cadastro Único e a convocação dos Estados e Municípios dentro do pacto federativo na estratégia de combate à pobreza. O maior apelo desse projeto passava pela questão de melhorar a gestão e o arcabouço institucional para possibilitar a incorporação de todas as famílias pobres do programa. Buscava-se, com isso, otimizar os mecanismos de gestão para que o uso dos recursos fosse mais racional e articulado entre as diferentes pastas ministeriais. Ao seu lado esta proposta tinha a vantagem mostrar um caminho mais curto e simples para combater o núcleo duro da pobreza[32].

De acordo com Belchior (2010), a proposta de unificação dos programas foi construída por meio dos trabalhos e discussões realizadas em reuniões setoriais promovidas pelo Grupo de Trabalho da Camara de Políticas Sociais junto aos ministérios que detinham programas de transferência de renda. “No dia 13 março de

[32]Conferir Fonseca (2010).

2003, fizemos a primeira reunião da Câmara de Política Social, na qual a Ministra Benedita da Silva fez a apresentação do diagnóstico geral sobre a situação dos pobres no país, onde a pobreza era apresentada por região, por faixa etária, por raça etc". (BELCHIOR, 2010, p. 113).

> A partir desse diagnóstico, o presidente Lula criou um Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar a proposta de integração das políticas de transferência de renda [...] O GTI envolvia os ministérios que à época executavam algum dos programas de transferência de renda do governo federal: Ministério da Educação (Bolsa Escola), Ministério da Saúde (Bolsa Alimentação), Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Cartão Alimentação) e o Ministério de Minas e Energia (Vale Gás). Tínhamos também a representação da Assessoria direta do Presidente, da Casa Civil, do Ministério de Assistência Social, do Ministério do Planejamento, da Caixa Econômica Federal, que operava o Cadastro Único, e do IPEA. (BELCHIOR, 2010, p. 113).

Após o processo de discussões, tensões, conflitos, cooperação e diálogo, em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória n 132, convertida na Lei no 10.386/2004, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF). O presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou a unificação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, que foram condensados no cartão Bolsa-Família e afirmou que a meta do governo era atender 11,4 milhões de famílias em 2006:

Cabe destacar que ao anunciar o Bolsa-Família, Lula iniciou o discurso[33] fazendo referências ao o Banco Mundial:

> Quero começar cumprimentando o presidente do Banco Mundial, senhor Wolfensohn, pelo seu pronunciamento. E quero dizer a ele que estou muito otimista de que o Banco Mundial realmente participe deste Programa. Afinal de contas, acho que essas causas nobres não podem prescindir da ajuda do Banco Mundial (...). Eu quero dizer ao Presidente do Banco Mundial que nós, até dezembro, chegaremos a 3 milhões e 600 mil famílias e se Deus quiser e todos ajudarem, inclusive os meus amigos do Banco Mundial, poderemos chegar aos 11milhões no final de 2006 (...)Essa é uma prioridade não do meu governo, é uma prioridade da nação brasileira. Afinal de contas, ninguém pode se conformar com a desnutrição de milhões e milhões de crianças por esse país afora. (Trecho do discurso do

[33] disponível em http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/20-10-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-bolsa-familia.pdf/view. Acessado em 12 de Dez de 2018.

> Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, em 2003).

O programa se constituiu então no principal programa de enfrentamento a pobreza no Brasil, no âmbito da Estratégia Fome Zero, tendo como objetivos básicos regulamentados pelo Decreto n.5.209, de setembro de 2004:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

IV - combater a pobreza e

V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Por se tratar de um programa focalizado nas famílias mais pobres, a renda é um critério para o recebimento do benefício pelas famílias. Visa garantir uma renda monetária mínima as famílias em situação de pobreza com renda per capital mensal de R$70 a R$140 e extrema pobreza com renda per capita de até R$ 70, e são concedidas as pessoas devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), de acordo com a renda e a composição da família, sendo o mesmo pago diretamente aos beneficiários.

Entre os inúmeros desafios, estavam unificar os programas setoriais de transferência de renda então existentes e consolidar o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) como base de dados e de gestão do Bolsa Família.

Foi grande o esforço mobilizado. Para alcançar todas as famílias em situação de pobreza, era necessário superar registros duplicados, fragmentados e incompletos, e viabilizar efetivamente o CadÚnico. Mas não se tratava apenas de unificar a gestão e as bases de dados dos beneficiários e consolidar o CadÚnico. Era preciso criar uma estratégia federativa de gestão do cadastro. Ao mesmo tempo, a integração das políticas de educação, saúde e assistência social era necessária

não só para a boa gestão e o acompanhamento das condicionalidades, mas também para garantir a oferta dos serviços e o acesso da população beneficiária a eles.

Como na maioria dos outros casos de programa de transferência de renda, as mulheres são as recebedoras nominais do benefício. Ao contrário dos outros programas que fornecia um único benefício, o PFB tem parâmetros flexíveis, ajustando a quantidade de acordo com a composição familiar dos beneficiários - o benefício pode ser composto pelo benefício básico; variável; variáveis vinculadas ao adolescente (BVJ) podendo conter ainda o variável gestante (BVG) e o benefício variável nutriz (BVN).

As condicionalidades exigidas às famílias de acordo com informações do são: buscar os postos de saúde de rede pública para acompanhamento das gestantes, nutrizes bem como o acompanhamento médico periódico para atualização de vacinas e manutenção de peso e altura adequados (criança de 0 a 6 anos); matricular e manter a frequência escolar de no mínimo 85% das aulas no ensino fundamental (crianças de 6 a 15 anos) e por fim para os jovens (de 16 a 17 anos) frequentar no mínimo 75% das aulas do ensino em que se encontram matriculados.

Por sua vez, a ênfase nas condicionalidades – e, deve-se dizer, a ênfase nas condicionalidades como forma de garantir às famílias beneficiárias o acesso a serviços básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social – deu corpo à percepção de que certos determinantes da pobreza precisariam ser atacados durante um tempo necessariamente longo para que as futuras gerações pudessem efetivamente ter condições de superar a pobreza.

Configura-se também como relevante o que vem sendo denominado pelos responsáveis do Programa de “portas de saída” da situação de exclusão social, na medida em que o desenho do Bolsa Escola indica a necessidade de ativar outros programas, como alfabetização capacitação profissional, apoio a agricultura familiar, geração de ocupação e renda e microcrédito, cujo objetivo é integrar esforços para permitir autonomia das famílias, além do acesso a educação e serviços de saúde para os filhos e da transferência monetária que permite melhoria

na alimentação e na elevação da condição de vida do grupo familiar (CARTILHA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2003, P.2).

A gestão do programa é descentralizada, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades é delegado ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), juntamente com o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS), encarregando a fiscalização também a cada município.

As principais inovações institucionais operadas são, portanto, a superação da fragmentação organizacional pela centralização da coordenação em um único ministério que dirige também as demais iniciativas na área e sua submissão ao âmbito da assistência social. Além disso, os cadastros até então dispersos são unificados, constituindo uma única base de dados nacional que serve não apenas a este programa, mas a outras iniciativas federais e subnacionais. E no que se refere ao financiamento, dimensão na qual se verifica a inovação mais sensível, houve elevação substancial no aporte de recursos, que vieram acompanhadas de aprimoramento na sua regulação.

Em suma, o Bolsa Família tinha como objetivo contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome. Além disso, também almejava estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda dramáticos, que marcavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretendia, assim, contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. Para cumprir essas metas e caminhar rumo à universalização da cobertura, a primeira tarefa foi construir um conjunto de procedimentos, estratégias e pactuações em torno do programa.

Apesar de o programa Fome Zero ter sido representado no início da gestão Lula (2003-2006) como o carro-chefe dos programas sociais do governo, ao longo do tempo foi o Programa Bolsa Família que começou a ganhar destaque dentro do plano de ação da referida gestão. O período de implantação do Programa Família é um período marcado por tensões e ambiguidades. Fagnani (2011) define esse momento como sendo um período de profundas ambiguidades.

Essa exposição dos governos Lula é um ponto de partida para caminhar para os fins do trabalho desta presente dissertação. Para que se possa compreender e analisar o Programa Bolsa Família dentro de uma estratégia de projeto de país. O objetivo é que essa análise nos permita, no próximo tópico, entender a implantação, os desafios e os limites do PBF dentro de um processo de mobilização de atores, políticas públicas e recursos.

2.5 Implantação do PBF (2003-2010): avanços e limites.

Como se mostrou no tópico anterior, em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) dava seus primeiros passos, tendo à frente um amplo conjunto de desafios. O programa fazia parte de uma estratégia desenvolvimento econômico com inclusão social. Um modelo que a partir do segundo governo Lula, apesar de manter parte da ortodoxia econômica, foi moldando a política social com a política de valorização real do salário-mínimo, os programas de fortalecimento da agricultura familiar, à defesa e proteção do emprego formal e a ampliação da cobertura previdenciária.

Desde a eleição o governo enfrentou uma série de polemicas. Não apenas pela condução da política macroeconômica, o Programa Bolsa Família também enfrentou resistências e críticas. Entre elas a de que o PBF incentivaria os beneficiários a não procurarem emprego, que a população de menor renda não saberia fazer uso adequado dos recursos transferidos, que as famílias beneficiárias passariam a ter mais filhos etc. Muitos desses mitos seguem até hoje[34].

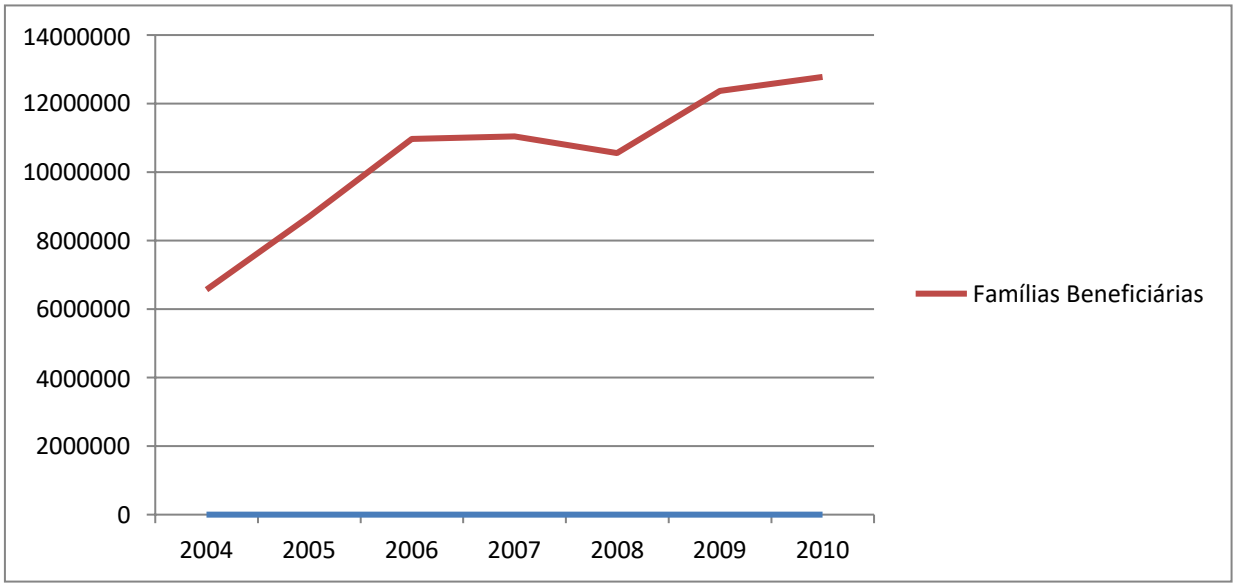
Uma objeção frequente é que o programa seria assistencialista e como tal tenderia a aumentar a dependência dos pobres em vez de encorajar a responsabilidade e a autonomia. [...] contrariando essa expectativa, dados do IBGE (2008) revelam que a taxa de participação de adultos no mercado de trabalho é maior ente os beneficiários do que no restante da população adulta. No entanto, a insuficiência de portas de saída é geralmente reconhecida como um problema importante. (KERSTENETZKY, 2009).

[34] Conferir, Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. O livro reúne diversos artigos que analisam o programa e descaracterizam esses mitos.

Implantação do Programa Bolsa Família – PBF.

Merece relevo a velocidade de implementação do PBF, retratada pelos dados de cobertura. O gráfico um ilustra a trajetória da evolução do número total de famílias beneficiadas do programa em milhões, em dezembro de cada ano, no período de 2004 até 2010.

Gráfico 1 - Evolução do número de beneficiários de 2004 a 2010 (em milhões de famílias beneficiadas)



Fonte: Elaboração própria a partir de dado do IpeaData (2019)

Em dezembro de 2003, o Programa atendia 3,6 milhões de famílias, passando para 6,5 milhões no mesmo mês do ano seguinte e, em dezembro de 2005, atingiu um total de 8,7 milhões. No início de 2006, o PBF já atingia a meta prevista de 11,1 milhões de famílias atendidas. O programa é encarado como uma política de sucesso e que serve como exemplo de política de combate a pobreza.

É possível identificar também, através dessa trajetória que, apesar de em média o programa apresentar expansões ao longo dos anos, a taxa média de crescimento período a período não é homogênea entre eles, podendo ser identificados três picos mais significativos de crescimento, período de 2004/2005; 2005/2006 e 2008/2009. Os primeiros dois períodos podem ser explicados através da inclusão dos beneficiários dos programas remanescente de renda após a consolidação da Bolsa Família. A expansão de 2008/2009 pode ser atribuída a uma

estratégia do governo de promover política anticíclica através da expansão da demanda agregada.

Como salienta Guimarães (2008), a grande parte da renda recebida pelas famílias é diretamente destinada para o consumo, o que ocasiona um aumento da demanda agregada, permitindo uma melhora da economia em caso de estagnação. É importante observar que no período anterior tem-se um movimento decrescente na trajetória, mas que não foi muito significativo e nos períodos seguintes retoma-se o movimento de crescimento.

Outra questão interessante é a participação relativa de cada estado no recurso total federal destinado ao Programa Bolsa Família.

Verifica-se que o Estado da Bahia é responsável por absorver a maior parte relativa dos recursos destinados ao Programa Bolsa Família, sua participação em 2010 foi de 13,50%. Este resultado pode ser explicado pelo cenário socioeconômico do estado, de acordo com Guimarães (2008) a maior parte do PIB (53,5%) é proveniente da Região Metropolitana de Salvador, a outra metade do PIB está concentrado nos municípios de Salvador e Camaçari (35,5%), sendo apenas 10% dos 55 municípios restantes.

Ainda conforme o mesmo autor, 34% da população com 15 anos ou mais em, 2008, eram analfabetos funcionais e o estado possuía a sétima maior taxa de mortalidade. Cabe destacar que a Bahia está localizada na região nordeste, que possui o maior número de beneficiários do Bolsa Família.

Da mesma forma Pernambuco, Ceará e Paraíba também possuem uma participação relativa alta no valor destinado ao programa em, 2010, representando 8,47%, 8,18% e 7,59% respectivamente.

Cabe ressaltar que apesar dos estados de São Paulo e Minas Gerais possuírem uma importância econômica ocupam, a 2ª e a 4ª participação relativa respectivamente. Os dois estados possuem grandes contrastes entre seus municípios coexistindo grande desenvolvimento com economia atrasada.

Estes estados possuem também uma alta densidade populacional respondendo por 21, 6% e 10,27%, respectivamente do total da população

residente, sendo os mais populosos do país. Esses fatores podem explicar a participação expressiva nos recursos destinados ao Programa Bolsa Família.

Tabela 1 – Participação relativa dos Estados no total das transferências destinadas ao Programa Bolsa Família, de 2004 a 2011 (em %).

Estado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
Bahia	14,01	13,59	13,65	13,53	13,55	13,44	13,50	13,61
São Paulo	7,69	8,97	8,89	9,16	8,39	8,53	7,97	8,51
Pernambuco	7,86	7,81	8,12	8,37	8,63	8,60	8,47	8,27
Minas Gerais	10,27	9,25	8,70	8,43	8,49	8,15	8,18	8,78
Ceará	10,27	9,25	8,70	8,43	8,49	8,15	8,18	8,78
Maranhão	6,89	6,65	7,25	7,39	7,56	7,62	7,59	7,28
Pará	4,41	4,55	4,99	5,38	5,61	5,77	5,99	5,24
Rio de Janeiro	2,79	3,56	3,75	4,08	4,54	4,99	5,18	4,13
Paraíba	4,42	4,14	4,02	3,98	3,99	3,86	3,69	4,01
Piauí	4,09	3,63	3,58	3,58	3,57	3,5	3,45	3,63
Alagoas	3,43	3,26	3,18	3,23	3,34	3,38	3,36	3,31
Rio Grande do Sul	3,83	4,14	3,92	3,68	3,4	3,44	3,37	3,68
Paraná	4,05	4,47	4,03	3,6	3,37	3,27	3,24	3,72
Amazonas	1,71	1,84	2,04	2,15	2,3	2,41	2,53	2,14
Norte	3,15	2,93	2,83	2,74	2,76	2,68	2,67	2,82
Goiás	1,85	2,03	2,11	2,13	2,18	2,19	2,32	2,12
Sergipe	1,74	1,82	1,86	1,83	1,68	1,84	1,90	1,81
Espírito Santo	1,48	1,75	1,64	1,61	1,59	1,46	1,38	1,56
Mato Grosso	1,01	1,22	1,18	1,14	1,13	1,17	1,23	1,15
Santa Catarina	1,51	1,5	1,33	1,17	1,03	1,05	1,02	1,23
Tocantins	0,94	0,93	0,97	0,97	0,91	0,97	1,00	0,96
Mato Grosso do Sul	0,75	0,78	0,96	0,96	0,89	0,94	0,96	0,89
Rondônia	0,64	0,79	0,88	0,91	0,92	0,95	0,93	0,86
Distrito Federal	0,28	0,22	0,33	0,34	0,32	0,27	0,52	0,33
Acre	0,49	0,49	0,54	0,53	0,58	0,57	0,54	0,53
Amapá	0,26	0,21	0,23	0,33	0,41	0,42	0,42	0,33
Roraima	0,2	0,22	0,31	0,35	0,36	0,39	0,38	0,32
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência (2019)

Ressalta-se que a Bahia, São Paulo, Pernambuco, Minas Gerais e Ceará são os Estados com maiores participação relativos no total de recurso destinado ao Programa Bolsa Família. Porém se observarmos os dados do último censo do IBGE, nota-se que existe uma diferença grande na população total dos Estados mencionados. De qualquer forma a participação relativa expressiva desses Estados é explicada, pois nesses Estados o número de famílias elegíveis para o Programa

Bolsa Família se torna maior que no restante dos Estados, por possuírem um número grande de domicílios pobres e extremamente pobres, por isso captam a maior parte dos recursos destinado ao Bolsa Família.

Por fim, ainda sobre o período de implantação do programa se faz importante comparar os valores destinados ao PBF em contraste com outros programas considerados na Constituição Federal, como educação, saúde, previdência social e trabalho.

Os dados da Tabela 2 permite uma visualização da participação do valor destinado à ação Bolsa Família do governo em relação ao total da transferência de recursos destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional de 2004 até 2010.

Tabela 2- Transferência de recurso destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional por programa de 2004 a 2010 (em bilhões).

Ação do Governo	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Transferência de recurso	105,82	120,46	144,83	165,03	203,76	209,36	232,52
Transferência Bolsa Família	5,53	6, 87	8, 15	9, 22	10, 81	12, 42	14, 36
PBF/Transferência de Recursos (%)	5,23	5,7	5,63	5,59	5,31	5,93	6,18

FONTE: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência (2019).

O recurso destinado ao programa teve uma expressiva expansão, o valor destinado passou de R$ 5,53 bilhões em 2004, para R$ 14,36 bilhões em 2011. Porém, mesmo com uma taxa média geométrica de crescimento de 17,68%, a participação do Programa Bolsa Família dentre as ações do governo ainda é muito pequena, passou de apenas 5,23% em 2004, para 6,18% em 2010.

Ao analisar a Tabela 3 evidencia-se que a prioridade dos gastos sociais da União é a Previdência Social, que correspondeu a 63,21% total de gastos em 2011.

É importante ressaltar a queda na participação da função saúde ao longo do período analisado. Em 2002, representava 14,34% e, passou desde 2006 a flutuar em torno dos 12%, representando 12,47% no ano de 2011. Um estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica, IPEA 2008, intitulado “15 Anos de

Gasto Social Federal - Notas Sobre o Período de 1995 a 2009" ressalta que a Emenda Constitucional 29, de 2000, permitiu um aporte crescente de recursos aos estados e municípios para na área da saúde, e no caso da União estipulou-se a regra de calcular o montante de recurso a ser destinado no ano para a saúde por intermédio da correção, pelo valor apurado no ano anterior e corrigido pela variação nominal do PIB, esta medida levou ao congelamento do recurso realizado pela União destinado a área de saúde.

Outra área, com a participação relativa importante nos gastos sociais federais é a educação. Observa-se que sua trajetória é irregular em termos de destinação de recurso.

O mesmo estudo do IPEA (2009) mencionado acima salienta que a retomada de crescimento dos gastos federais destinados à área da educação a partir de 2006 pode ser explicada por dois fatores: primeiro pela Emenda Constitucional 53, estabelecida em 2006, que substituiu o Fundef pelo Fundeb e levou à expansão da complementação dos recursos da educação básica estadual e municipais pela União e segundo a implementação do Plano Nacional de Educação que modificou e ampliou as instituições de ensino superior e tecnológico.

Tabela 3 - Participação das funções sociais sobre o Gasto Social da União – 2002 - 2011 (em %)

Funções	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Previdência Social	69,4	69,6	68,7	67,3	66,62	64,81
Saúde	13,83	13,47	12,85	12,93	12,7	12,74
Educação	6,09	5,98	5,6	6,19	6,47	7,38
Assistência Social	5,81	5,84	6,97	7,11	7,44	7,44
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do STN (2019).

Dentre os gastos sociais federais apresentados, a função que apresenta maior crescimento relativo, no período analisado, é a de assistência social, em 2004, sua participação era de 5,81% e passou para 8,02% em 2010. A expansão dessa função, de acordo com o estudo do IPEA (2008) está diretamente relacionada às políticas de garantia de renda realizadas pelo governo: o Benefício de Prestação

Continuada (BPC), as políticas de transferência de renda condicionada e a ampliação acelerada do Programa Bolsa Família.

Avanços e limites do Programa Bolsa Família.

Os dados apresentados acima nos permitem apontar alguns avanços e limites do Programa Bolsa Família. Antes, cabe destacar que análises sobre o programa podem ser encontradas em diversos trabalhos acadêmicos que buscam compreender os efeitos dessa política social sobre a sociedade brasileira. Há análises quantitativas e qualitativas acerca do programa. Análises sobre o programa podem ser encontradas em diversos. Análises que buscam identificar desde impactos do programa no nível e índices escolares; dados nutricionais de crianças beneficiárias até a autonomia das mulheres beneficiárias do programa; e a relação do programa com a queda no índice de homicídio a queda na diminuição de trabalho escravo no Brasil.

Para fins de conclusão do presente trabalho, se busca apontar neste tópico apenas os trabalhos que discutem aspectos voltados as características do programa, como a focalização, as condicionalidades e os efeitos do programa na queda da desigualdade no país.

Desde a sua formulação o PBF enfrentou debates entre posicionamentos favoráveis e contrários a transferência de renda ser condicionada. Alguns estudiosos questionam que a exigência das condicionalidades às famílias pobres pode-se configurar como uma violação de direitos (LAVINAS, 2013). Outros questionam, pois os seus cumprimentos pode estar mais ligado ao medo de perder o benefício do que aos ganhos esperados em termos das capacitações das crianças. (KERSTENETZKY, 2009) - vale lembrar que o não cumprimento das condicionalidades pode levar ao cancelamento do benefício. Já outro grupo de estudiosos relaciona a existência das condicionalidades às questões morais e de juízo de valor, ou seja, ao argumento que ninguém poderia receber um benefício monetário do governo sem dar nada em troca (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007).

É essencial mencionar algumas críticas que aquecem o debate sobre a focalização do programa.

> No interior do Ipea houve uma acalorada discussão no início do governo Lula. Esse debate contrapôs, de um lado, aqueles que defendiam os programas de transferência de renda no registro da racionalidade alocativa dos recursos, ressaltando a importância do desenho focalizado dos programas na geração dos incentivos corretos para sua sustentabilidade fiscal. De outro lado, situavam-se aqueles que ressaltavam a dimensão política por trás de qualquer decisão alocativa, defendendo um escopo mais amplo nas ações públicas de combate à pobreza, uma vez que, segundo esses especialistas, a opção pela focalização colocaria o debate em torno da questão social sob a ótica do gasto social, e não do direito de acesso às políticas sociais (BICHIR, 2010, p.122).

Alguns críticos das políticas focalizadas de combate à pobreza como Kerstenetzky (2009) e Fleury (2007) argumentam que estas tenderiam a tratar somente uma parte do problema, deixando de lado medidas mais abrangentes e inclusivas — representadas por políticas universais —, e, no limite, tenderiam estigmatizar a população mais vulnerável. Kerstenetzky (2009) pontua alguns aspectos interessantes a respeito. Para a autora, é necessário investir nos serviços básicos (saúde e educação) de modo a promover a melhoria da qualidade desses serviços que são muito precários e, em realidade, excluem a classe média e não os pobres.

Por outro lado, há autores que defendem a racionalidade e a eficácia dos programas focalizados nos mais pobres, em termos de um uso mais eficiente dos parcos recursos públicos. Camargo (2004) salienta que a focalização dos programas sociais pode ser justificada pela escassez de recursos, que leva o Estado a definir o grau de abrangência do programa de acordo com as prioridades. Assim, quanto mais universal se torna o programa, dado o volume de recurso, pior é na qualidade de serviços ofertados pelo Estado. Salienta ainda que os serviços ofertados são imprescindíveis para o sucesso do programa uma vez que têm como contrapartida as condicionalidades referentes à saúde e à educação.

O Banco Mundial, em uma reportagem intitulada Bolsa Família, uma revolução silenciosa, destaca que “Embora o Bolsa Família seja relativamente pequeno em matéria de recursos se comparado com outros programas sociais brasileiros, como a Previdência Social, ele talvez seja o que tem maior impacto nas vidas de milhões de brasileiros de baixa renda”. (Banco Mundial, 2013).

Frente a essa afirmação do Banco Mundial, cabe notar que o Programa Bolsa Família é exaltado internacionalmente por ser um programa barato. Segundo o IPEA (2013), “o programa tem o mérito de gerar grandes efeitos custando apenas 0,5% do PIB. Constatou-se que cada R$ 1 investido no Bolsa Família gera um aumento de R$ 1,78 no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil”.

Segundo Kerstenetzky (2009), o impacto do PBF sobre a diminuição das desigualdades sociais e a pobreza é pífio. É correto, segundo a autora, reconhecer que a política de aumento do salário-mínimo em termos reais iniciada pelo governo Fernando Henrique (1995-2002) e continuada pelo governo Lula (2003-2010) foi a contribuição mais importante na recente queda das desigualdades sociais brasileiras.

É o que confirma Pochmann. Para o autor, o eixo fundamental de enfrentamento da pobreza no Brasil foi a melhora no mercado de trabalho, elevação do salário-mínimo e a ampliação de postos de trabalho que se aproximou de uma condição de pleno emprego. "O Bolsa Família tem importância justamente no segmento dos miseráveis, que são pessoas que não conseguem chegar no mercado de trabalho, inclusive, por razões de ordem estrutural, familiar e outras situações localizadas[35]".

No que tange a desigualdade Lena Lavinas as desigualdades no acesso de bens e serviços públicos crescem e são mais difíceis de medis do que as disparidades brutas de renda do trabalho. A autora da o exemplo da saúde pública como um direito universal prejudicado pela lógica do capitalismo conduzido pelas finanças. A autora destaca que em 2009, os gastos privados com saúde atingiram 5,3% do PIB brasileiro, enquanto os gastos públicos totalizaram apenas 3,5%.

Por fim, é importante destacar que o Programa Bolsa Família se articula com o corpo das políticas sociais consagradas na constituição de 1988. E que se tem uma emergência deste tipo de políticas em um país com alto índices de desemprego

[35] Entrevista concedida ao Brasil De Fato, disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2017/02/16/banco-mundial-recomenda-ampliacao-de-bolsa-familia-para-conter-novos-pobres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O presente trabalho partiu das raízes do neoliberalismo, com o objetivo de se compreender qual o papel da política social nessa ordem. O caminho feito para isso nos permite afirmar que o lugar da política se altera conforme o projeto político e econômico que rege uma sociedade.

O meio para se enfrentar a questão social se altera ao longo da história. Ou seja, o lugar da política social no período do Estado de Bem-estar social não é o mesmo no neoliberalismo.

Nos diferentes modelos do Estado de Bem-estar social, que se configurou no pós-guerra, o Estado atuava na promoção de serviços e bens públicos, como saúde e educação. A partir de 1970, com a crise de acumulação, o neoliberalismo impõe limites a essa atuação do estado, logo na política social.

Os neoliberais diagnosticam que, em grande medida, a crise foi provocada pelo excesso de participação do estado, em outras palavras: pelo excesso de gasto do estado – principalmente com a questão social. O conjunto claro do “receituário neoliberal” ficou conhecido no Consenso de Washington.

Diversas são as orientações que constam nesse receituário. Aqui vamos destacar cinco que nos ajudam a concluir o presente trabalho: (1) disciplina fiscal; (2) redução dos gastos públicos; (3) abertura comercial; (4) privatização de empresas estatais; (5) desregulamentação (flexibilização de leis econômicas e trabalhistas).

É por meio deste diagnostico e de seu receituário que as políticas neoliberais começam a circunscrever a questão social na pobreza. E transformando a política social em transferência de renda condicionada. Essas políticas cabem dentro da reforma fiscal do estado neoliberal. Por ser uma política flexível (pois se dentro do orçamento você faz, se não tiver, não faz), isso abre margens para que se perca os direitos sociais. Além disse essas políticas também transformam as políticas sociais em algo “barato”. É por isso que muitos especialistas e, principalmente, os órgãos multilaterais consideram as políticas de transferência de

renda condicionada como eficiente. Segundo eles, você atinge a quem precisa diretamente e de maneira barata.

A partir dos anos 1990 o receituário neoliberal passa a compor a elaboração das políticas econômicas recomendadas pelas agencias internacional, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Assim passam a ser implantadas em diversos países subdesenvolvidos – inclusive no Brasil.

Apesar de o Brasil ter experimentado um processo de crescimento econômico, presente até 1970, não foi criada uma infraestrutura social mais justa e menos desigual. Porém, mesmo com o regime militar, ainda se tinha certa incorporação social, por conta do crescimento econômico.

Nos anos 1980, há um grande esforço em se avançar nessa estrutura social, tal esforço desagua na constituição de 1988. Porém, mesmo com a resistência das forças progressistas, a agenda neoliberal é implantada. Os governos se empenharam para manter a estabilidade dos juros e da moeda e também a estabilidade fiscal, mesmo que isso um custasse um baixo crescimento econômico e em profunda regressão social.

Logo se tornou evidente que as reformas neoliberais eram incompatíveis com os novos direitos constitucionais. Em essência, a Constituição desenhou elementos de um Estado de Bem-estar Social público e universal, enquanto as reformas procuravam reduzir, privatizar e individualizar essas disposições constitucionais.

Essas reformas foram acompanhadas por um aperto fiscal severo, que pode ser exemplificado pelo "Fundo Social de Emergência" (FSE), criado em 1994, que capturou 20% dos recursos constitucionais vinculados às políticas sociais pela Constituição de 1988. O governo também desviou a Contribuição Provisória sobre Movimentação (CPMF), criada para financiar o Sistema Único de Saúde (SUS), para atender a dívida pública. Também pode ser exemplificado pelo aumento do desemprego e da precarização do trabalho, acentuados em 1990, com o avanço neoliberal.

É neste bojo que ascendem os programas de transferências de renda. Primeiro a níveis municipais, estaduais até se tornar política do governo Federal a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Todos os programas criados nesse período como o Bolsa Escola, PETI e vale gás são unificados no Programa Bolsa Família, em 2003. Por ser o mais considerado programa de transferência de renda no país, vamos limitar nossa análise nele.

O Programa Bolsa Família advém de um projeto de política social muito mais amplo, pautado no programa de governo em 2002, o Fome Zero. Alguns estudiosos consideram que o Bolsa Família faz parte do programa Fome Zero. A presente dissertação chama atenção que a estratégia desse programa era muito mais ampla que o PBF. O programa considerava atacar os pilares estruturais da questão social brasileira – como a reforma agrária.

Consideramos que um dos motivos para que o programa tenha sido abandonado logo no início do governo, é que ele não cabia nas medidas econômicas tomadas sob a ordem neoliberal.

A quantidade de pessoas beneficiadas pelo PBF desde o seu início mostra, por si só, a urgência de programas emergenciais deste porte. Porém, é imperioso destacar, ainda mais em momentos como o que estamos vivendo – de cortes de direitos e reformas trabalhistas – que apenas a transferência condicionada de renda é insuficiente para enfrentar a questão social brasileira.

Um programa como o Bolsa Família, que tem vários trabalhos acadêmicos que o consagram por dar autonomia as mulheres, diminuir índice de homicídio, aumentar a frequência escolar e melhorar a nutrição de crianças e a saúde de mulheres grávidas, nos mostra que a nossa questão social é mais complexa e não se pauta apenas pela insuficiência de renda.

Isso também nos chama a atenção para a questão da focalização. Muitos trabalhos consideram o programa bolsa família como uma política neoliberal por ser focalizado nos pobres. As questões apontadas acima como análises do PBF nos evidenciam que são necessárias políticas focalizadas.

Recordemo-nos de Galbraith, na introdução deste trabalho. O autor nos aponta que existem sociedades que possuem uma pobreza focalizada, que pode ser em determinado grupo ou em determinada região. E que existe a pobreza de massa, que atinge a maioria de uma sociedade. Isso nos leva a refletir sobre a focalização do programa Bolsa Família. O PFB pode ser considerado focalizado? Pois é um programa que atende mais de 20% da população e não está em determinado grupo ou região.

A tabela 1, sobre a distribuição de recursos do PBF entre os estados, nos revela algo interessante. O primeiro estado é a Bahia e o segundo é São Paulo. Mesmo fazendo as devidas considerações sobre a densidade populacional, isso nos revela a complexidade brasileira.

A Bahia está no Nordeste, uma das regiões mais pobres do país. Já São Paulo está na região sudeste, uma região rica e que concentra uma das maiores atividades econômicas do país. Isso nos remete a nossas raízes e nos revela os nossos problemas estruturais.

Sobre a desigualdade, estre presente trabalho não investigou qual a participação do PBF. Mas, consideramos que o que mais fez com que a desigualdade caísse nos últimos períodos seja a valorização do salário-mínimo. E aqui é importante destacar que muito se diz da valorização nos governos petistas, mas tal valorização, conforme apontado no decorrer desse trabalho, se iniciou no governo Fernando Henrique, assim como as transferências de renda condicionada. A grande diferença desses governos é que nos governos do PT, havia um crescimento econômico e um mercado de trabalho dinâmico.

Por fim, é necessário apontar que o PBF tem uma virtude em conceber uma política voltada para os pobres e que, no seu desenho, envolve políticas universais como saúde e educação. Assistir os pobres, reconhecendo a gravidade da situação social do país e garantir os direitos sociais básicos como saúde, educação, saneamento, cultura e previdência, é revolucionário para a ordem neoliberal.

Muitos trabalhos analisam o Bolsa Família isolado das demais políticas sociais e econômicas do país. Encontramos uma dificuldade em fazer isto neste

trabalho, por considerar que não se tem como analisar um programa isolado da realidade social e econômica em que ele está inserido-inclusive considerando suas raízes históricas. Notamos que um programa como o Bolsa Família pode ter seus limites e virtudes diferentes de acordo com o projeto de país apresentado pelo governo que o administra.

Atualmente estamos assistindo que o programa está sendo mais focalizado, diminuindo os benefícios variáveis e o corte de renda. Junto a isso estamos assistindo cortes nos direitos trabalhistas e ameaças a previdência, educação e saúde. Neste cenário, imagina-se, que a análise acerca do Programa Bolsa Família seja diferente, pois o lugar da política social vai se alterar.

É necessário ressaltar que o Programa Bolsa Família não é o carro chefe da política social no Brasil. Ainda temos uma seguridade social que atua concomitantemente com as políticas compensatórias e de transferência de renda condicionada, incluindo o salário-mínimo.

Para enfrentar a questão social no Brasil, é necessário investir em industrialização, educação, saúde e gerar empregos. Porém essas necessidades se esbarram na política econômica neoliberal e seu regime fiscal. Recentemente, por exemplo, se congelou os gastos sociais para acertar a questão fiscal do país.

Concluímos este trabalho, afirmando que, no Brasil, se faz necessário um modelo econômico, que seja compatível com o enfrentamento da questão social no país. Que considere suas características de país subdesenvolvido, que tem a pobreza e a desigualdade social em suas raízes estruturais.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BALTAR, Paulo. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 90. In: PRONI, M. W. HENRIQUE, W. (org.) Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90. Ed. UNESP, 2003.

BALTAR, Paulo; KREIN, José Dari. A retomada do desenvolvimento e regulação do trabalho no Brasil. In. Cadernos CRH, vol. 28 nº 68, 2013 pp 273-292.

BANCO MUNDIAL. Bolsa Família: uma revolução silenciosa. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2010/05/27/br-bolsa-familia. Acesso em 30 de janeiro de 2019.

----------. O Combate à Pobreza no Brasil: Relatório sobre Pobreza, com Ênfase nas Políticas Voltadas para a Redução d

BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. Formação do mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, M. A. (org.) Economia & trabalho. Campinas: Unicamp.IE, 1998.

BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; HENRIQUE, W. Determinantes da pobreza no Brasil.Carta Social e do Trabalho, CESIT/IE/UNICAMP, 2011.

BARROS, Ricardo Paes;et. al. A queda recente da desigualdade de renda no Brasil. Texto para discussão n. 1258, Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 2.ª ed. São Paulo, Cortez, 2007.

BELCHIOR, Mirian. Entrevista. In: Fome Zero: Uma História Brasileira. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Volume 1, Brasília, 2010. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf. Acesso em 30 de janeiro de 2019.

BELIK, W; GROSSI, M. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil, 2003.

BELLUZZO, L.G e ALMEIDA, J.G. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2002.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 87, p. 115-129, 2010.

BLEANEY, M. The Rise and Fall of Keynesian Economics - Na investigation of its contribution to capitalist development. London, MACMILLAN, 1985.

BOITO, Armando. A crise do sindicalismo. In. SANTANA, M. A. & RAMALHO, J. R. (orgs.). Além da Fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. São Paulo: Boitempo, 2003.

BRASIL. Ata da reunião conjunta do CNAS/CEAS de 15 e 16 de abril de 2003. Disponibilizada pelo Ministério da Assistência e Promoção Social, Brasili, DF, 2003. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-de-2003/extra-reuniao-conjunta-cnas-e-ceas-15-e-16-04-2003.pdf/download. Acesso em: 12 Dez de 2018.

CAMPINEIRO, D. C.Programa de renda mínima e educação de crianças carentes: a experiência de Campinas. Introdução. (Dissertação de mestrado) Campinas: UNICAMP, 1999.

CARDOSO DE MELLO, J. M. e NOVAIS, F. A. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. 2ª ed. – São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Facamp, 2009.

CARNEIRO. Ricardo. Desenvolvimento em Crise a economia brasileiro no último quarto do século XX. Editora Unesp e Instituto de Economia Unicamp. São Paulo, 2002.

CASTEL, Robert. As Metamorfoses da Questão Social: Uma Crônica do Salário. Rio de Janeiro: Editora Vozes Ltda. 1998.

COBO, Barbara. Sistemas Focalizados de Transferência de Renda: Contextos e Desafios ao Bem Estar. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

COGGIOLA Osvaldo. As grandes depressões (1873- 1896 e 1929-1939): fundamentos econômicos, consequências geopolíticas e lições para o presente. São Paulo, Alameda, 2009.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, de transferência de rendahttp://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/20-10-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-bolsa-familia.pdf/view
Disponível em https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/9662/1/arquivo9030_1.pdf. Acesso em 21 Nov. 2018

DOBB. M. A Evolução do Capitalismo. Zahar, RJ, 1983.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. Tempo soc., São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, Nov. 2003. Available from <http://www.scielo.br/scielo. php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 21 Nov. 2018. http://dx.doi.org/10. 1590/S0103-20702003000200004.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova, São Paulo , n. 24, p. 85-116, 1991. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006. Acesso em: 28 de janeiro de 2019.

FERNANDES, Florestan. Capitalismo Dependente e classes sociais na América Latina. Global editora. São Paulo, 2009.

Fleury, S. Dilemas da coesão social. Nueva Sociedad, 2007, out., pp. 4-23 (especial em português). Disponível em: http://nuso.org/articulo/dilemas-da-coesao-social acesso em 29/12/18

FISZBEIN, Ariel e SCHADY, Norbert. Transferencias monetarias condicionadas: reduciendo la pobreza actual y futura - panorama general. Informe do Banco Mundial. Washington, D.C, 2009.

FONSECA, A. M. M. (2001) Família e política de Renda Mínima. São Paulo: Cortez.

FREI BETTO. A fome como questão política. São Paulo , v. 17, n. 48, p. 53-61, Aug. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142003000200005&lng=en &nrm=iso>. Acesso 09 Dec. 2018. http://dx.doi.org/10. 1590/S0103-40142003000200005.

FREIRE, J. A. Dinâmica do mercado de trabalho metropolitano no Brasil pós anos 90: que mudou, mudou! Mas mudou o suficiente? In: XI Encontro anual de economia política. Vitória/ES, 2006.

FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e liberdade. São Paulo: Arte Nova, 1984.

FURTADO, Celso. Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GALBRAITH, John Kenneth. A natureza da pobreza das massas. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1979.

GALBRAITH, John Kenneth. A sociedade afluente. 2º Ed. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1974.

GENTIL, D.L e MICHEL.R. Estratégia de Desenvolvimento e Intervenção Fiscal do Estado. In: SICSÚ, J. e CASTELAR.A (orgs). Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento. Brasília, 2009.

GIMENEZ, Denis Maracci. Ordem Liberal e a Questão Social no Brasil. Debates contemporâneos Economia social e do trabalho (org) FAGNANI, Eduardo. São Paulo, LTr, 2008

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert R. Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2008.

HARVEY, David. O Neoliberalismo: História e Implicações. 3º Ed. São Paulo, Edições Loyola, 2005.

HARVEY, David. O Neoliberalismo: História e Implicações. São Paulo, Edições Loyola, 2008.

HAYEK, F. A. O caminho da servidão. Tradução Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Morais Ribeiro. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil,6 ed. 2010.

HENRIQUE, W. O Capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil. Tese de doutoramento, Campinas, Unicamp, IE, 1999.

HIRATA, Regina Maria. RENDA MÍNIMA EM SÃO PAULO: O que a experiência paulistana (2001-2004) pode ajudar Na reflexão sobre os programas de transferência monetária brasileiros? Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

HOBSBAWM, Eric. Era dos Extremos – O breve século XX – 1914-1991. Rio de Janeiro, Companhia das Letras, 1995.

HUBERMAN, Leo. Historia da riqueza do homem. Do feudalismo ao século XXI. 22º Ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: LTC, 2010.

Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education, New York: Columbia University Press, 1964.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, Instituto Cidadania e Fundação Djalma Guimarães, 2001,

Kerstenetzky, C. L. "Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família". Dados, Revista de Ciências Sociais, 2009, vol. 52, nº 1, pp. 53-83. Disponível: http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02. Acesso em 29/12/18

KLEIN, Naomi. A Doutrina do Choque: A Ascensão do Capitalismo de Desastre. São Paulo, Nova Fronteira, 2009.

LAVINAS, L. 21st Century Welfare. London: New Left Review, 2013. Disponível em: <https://newleftreview.org/II/84/lena-lavinas-21st-century-welfare>. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e “Status”. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAZZUCHELLI, Frederico. Os anos de chumbo: economia e política internacional no entre guerras. Campinas: UNESP-FACAMP, 2009.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana e SOARES, Fábio. Programas focalizados de transferência de renda: contribuições para o debate. Texto para discussão, 2007, nº 1283. Brasília, IPEA, 2007. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1283.pdf. Acesso em 25 de janeiro de 2019.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. Novos estud. - CEBRAP , São Paulo, n. 79, p. 5 a 21 de novembro de 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

MONNERAT. Giselle; Castro Maia Senna, Mônica de, Schottz, Vanessa, Magalhães, Rosana, Burlandy, Luciene, Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. Ciência & Saúde Coletiva, vol. 12, núm. 6, 2007, pp. 1453-1462. Disponível em:<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63013517008> ISSN 1413-8123. Acesso em 27 de janeiro de 2019.

NOGUEIRA, Fernando. Estado de Bem-Estar Social Sueco e Defesa do Multiculturalismo, 2014. Disponível em: https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2014/01/29/estado-de-bem-estar-social-sueco-e-defesa-do-multiculturalismo. Acesso em: 29 de janeiro de 2019.

OFFE, Claus. Algumas contradições do Estado Social Moderno. Trabalho & Sociedade: Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho, vol. 2, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. Formação do Mercado de Trabalho no Brasil. In: Economia & Trabalho. Textos Básicos. OLIVEIRA, Marco Antonio de (ORG). Instituto de Economia IE/UNICAMP, Campinas 1998.

_____O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE-Unicamp, 2003.

_____Trabalho e desenvolvimento no Brasil, 2010, Carta Social e do Trabalho (CESIT), n. 10 – abr./jun. 2010.

PADILHA, Mirim Damasceno, Criança não deve trabalhar: a análise sobre o programa de erradicação do trabalho infantil e repercussão na sociabilidade familiar/ Recife: CEPE, 2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. Programa de Governo do PT para o Brasil – Lula 2002. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo, 2002. Disponível em <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.phedf>. Acesso em: 09 Dez. 2018.

PAULANI, Leda Maria. Modernidade E Discurso Econômico. São Paulo, Boitempo, 2005.

PERES, Thais Helena de A. Comunidade Solidária, A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. In Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005. Disponível em: http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/download/37/1609. Acesso em 29 de janeiro de 2019.

PERNANBUCO, Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania. Demonstrativo de Expansão do PETI/2004.

POCHMANN, Marcio.O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. Qualidade das ocupações no Brasil. São Paulo, n.3, 2006. Disponível em:http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/Versao_Integral7.pdf. Acesso em: 25 de janeiro de 2019.

_____. Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil, avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos, Perseu Abramo, São Paulo 2010.

POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens de nossa época. Rio de Janeiro, Campus, 2000.

SÁTYRO, N. e SOARES, S. Análise do impacto do programa bolsa família e do benefício de prestação continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros – 2004 a 2006. IPEA, Texto para discussão nº 1435, Rio de Janeiro, novembro de 2009

SHULTZ, T. W. O valor econômico da educação. 2.ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.
SILVA E SILVA, Maria Ozanira, Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social?. Campinas, NEPP, 1996.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SMITH, Adam. A riqueza das nações – investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, Sergei e SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras – Texto para Discussão nº 1424. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf. Acesso em 27 de janeiro de 2019.

SUPLICY, Eduardo. Renda de cidadania: A saída pela porta. São Paulo: Cortez, 2002.

TAKAGI, M. A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UNICAMP, 2006. Disponível em: < http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286223>. Acesso em 09 Dez.2018.

TAKAGI, M. A Implantação do Programa Fome Zero do Governo Lula. In: Fome Zero: Uma História Brasileira. Organizadora: Adriana Veiga Aranha.- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v.1, 2010. Disponível em < https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf> . Acesso em 09 Dez.2018.

Takagi, M.; Graziano da Silva, J.; Del Grossi, M. (2001): Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. Campinas, IE/Unicamp. (Texto para discussão 101). Disponível em: < http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1731&tp=a>. Acesso em 10 de Dez de 2018.

TAVARES, M. C. **e** ASSIS, J. C. **O grande salto para o caos: o plano cruzado em posfácio**. 2.ed. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 1986.

TELLES, Vera da Silva. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade, 1999. Disponível em: http://www.veratelles.net/wp-content/uploads/2013/04/1999-Questao-Social1.pdf. Acesso em 29 de janeiro de 2019.

VALENTE, A. L. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, n. 24, p. 165-182, Dec. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782003000300012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 21 Nov. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782003000300012.

VON MISES, Ludwig. Liberalismo - segundo a tradição clássica - R.J.: José Olympio e Instituto Liberal, 1987.