

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Luzimar Calazans Nacif

**O Programa Bolsa Família:
seus impactos na construção da cidadania**

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

**SÃO PAULO
2009**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Luzimar Calazans Nacif

**O Programa Bolsa Família:
seus impactos na construção da cidadania**

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social sob a orientação da Professora Doutora Maria Carmelita Yazbek

**SÃO PAULO
2009**

Banca Examinadora:

Para honra e glória de Seu nome, elevo esta dedicatória ao céu como forma de obediência e gratidão ao Senhor Jesus, que permitiu a realização desta dissertação.

Pela concretização deste trabalho, agradeço em especial a Doutora Maria Carmelita Yazbek pela dedicação e carinho, mas principalmente pela confiança a mim depositada Ao amigo Lino Vieira Madeira pelas palavras de ânimo no momento mais difícil.

Aos procuradores, Doutores Rudynen Bonel Pedra e Sérgio Santana, pelo deferimento do meu pedido de liberação, pelo apoio e pela compreensão da importância do conhecimento científico na carreira profissional do Servidor Público Municipal.

Ao senhor José Carlos de Oliveira, Secretário Geral da Câmara Municipal de São José dos Campos, pelo apoio e por ter proporcionado todas as condições para a conclusão deste curso.

RESUMO

Este trabalho discute os impactos políticos sociais e econômicos causados pelo Programa Bolsa Família na construção da cidadania. O Bolsa Família é entendido nesta dissertação, como expressão da Política Nacional de Assistência Social na atual conjuntura do Estado brasileiro.

O trabalho também aborda a implicação do Programa com clientelismo político eleitoral, a discussão sobre a universalização dos direitos sociais e suas implicações com o Bolsa Família e a relação com a cidadania. Os movimentos sociais e as novas possibilidades de controle das políticas sociais através da cidadania participativa.

Para o alcance dos objetivos foram utilizadas informações da PNAD, através de pesquisa qualitativa realizada a partir da sistematização de dados secundários disponibilizados por institutos credenciados de pesquisa.

Palavras-chave: Política Social, Programa Bolsa Família, Cidadania.

ABSTRACT

This school work discusses the political social and economic impacts caused by the “Bolsa Familia” Program in the construction of citizenship. The program, understood as an expression of the National Policy for Social Assistance in the present situation of the Brazilian state, also demonstrates the involvement of electoral political patronage, the discussion on the universalization of social rights and their implications with the “Bolsa Familia” and the relationship to citizenship.

Social movements and the new possibilities of control of social policies through participatory citizenship. To reach the goals we used information from the “PNAD”, through qualitative research based on the systematization of secondary data provided by accredited institutes. Keywords: Social Policy, “Bolsa Família”, Program, Citizenship.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	11
I – INTRODUÇÃO.....	12
II – O CAPITALISMO MONOPOLISTA E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL... 18	
III – A CIDADANIA E SUA RELAÇÃO COM POLÍTICA SOCIAL.....	27
3.1 O Estado de Bem Estar – Social e a expansão das Políticas Sociais.....	31
3.2 Clientelismo Política Social e o caráter seletivo destas categorias.....	40
IV – A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O BOLSA FAMÍLIA.....	44
4.1 A unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil.....	48
4.2 A Política de Assistência Social e o Bolsa Família.....	49
4.3 Caracterização do Programa Bolsa Família.....	53
4.4 Critérios de inclusão das famílias.....	56
4.5 Critérios de seleção.....	57
4.6 Condicionais.....	57
4.7 Articulação intersetorial.....	58
4.8 Programas complementares.....	58
4.9 Programas complementares.....	58
4.10 O Agente operador.....	60
4.11 Sistema de Benefícios ao Cidadão – SIBEC.....	62

V - OS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A CIDADANIA.....63

5.1 Aspectos sociais das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.....	64
5.1.1 Metodologia.....	64
5.1.2 Pesquisa quantitativa.....	65
5.1.3 Etapa quantitativa.....	66
5.1.4 Quem são os beneficiados do programa bolsa família?.....	66
5.1.5 Área de localização do domicílio por grandes regiões.....	68
5.2 O Programa Bolsa Família e os impactos sobre a pobreza e a desigualdade social.....	101
5.2.1 Metodologia da pesquisa.....	104
5.2.2 Análise do impacto do Programa Bolsa Família na pobreza.....	105
5.3 O Impacto do Programa Bolsa Família associado a outros Programas.....	108
5.3.1 Os Impactos do Bolsa Família na saúde.....	108
5.3.2 Diferenciais na relação do pré-natal.....	115
5.3.3 Impactos do Bolsa Família na educação.....	116
5.3.4 Frequência.....	117
5.3.5 Evasão.....	118
5.3.6 Progressão.....	119
5.3.7 Estudo e trabalho infantil.....	121
5.3.8 Indicadores de trabalho.....	122
5.3.9 Ocupação.....	122
5.3.10 Procura por trabalho.....	124
5.3.11 Indicadores de gastos.....	125
5.4 A importância do Programa Bolsa Família na economia dos municípios brasileiros.....	130
5.4.1 Metodologia.....	131
5.4.2 Região Centro- Oeste.....	133
5.4.3 Região Norte.....	133
5.4.4 Região Nordeste.....	134

5.4.5 Região Sul.....	134
5.4.6 Região Sudeste.....	135
5.4.7 Do Bolsa Família e dos demais dados.....	136
5.4.8 Os resultados.....	136
5.4.9 O Bolsa Família e a população.....	137
5.4.10 O Bolsa Família e outros recursos.....	144
5.4.11 Planilhas.....	147
5.5 O Programa Bolsa Família e a eleição presidencial de 2006.....	157
5.5.1 Metodologia da pesquisa.....	160
5.5.2 Dos resultados da pesquisa.....	161
5.5.3 Participação dos eleitores na população total.....	161
5.5.4 Porte populacional dos municípios.....	163
5.5.5 Municípios predominantemente rurais ou urbanos.....	163
5.5.6 Capital, região metropolitana e interior.....	164
5.6 Considerações sobre os impactos do programa Bolsa Família e a Cidadania.....	168
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	175
BIBLIOGRAFIA.....	180

APRESENTAÇÃO

A preocupação com as políticas públicas sociais está presente no cotidiano dos profissionais de serviço social e da população que, diretamente ou indiretamente, é atingida por elas. A insatisfação com os serviços prestados pelo Estado ocorre, no entanto, sem que haja a compreensão de que muitas das suas falhas são resultado de um modelo de Estado inserido num determinado contexto econômico. Dentro desta perspectiva, não se pode desassociar as decisões do Estado do modelo econômico em vigor. Assim, toda reflexão acerca das políticas sociais deve ser contextualizada política e economicamente a fim de identificar o modelo de Estado que as institui.

Partindo do entendimento da amplitude do tema Política de Assistência Social, houve a necessidade da realização de um corte epistemológico, a fim de apreender esta realidade. Desse modo, optamos pela realização de uma pesquisa sobre as atuais políticas públicas, no âmbito da Assistência Social, tendo como objeto o Programa Bolsa Família.

Houve grande preocupação na escolha do tema, pois, por se tratar de um programa social novo, ainda não há produção bibliográfica significativa, o que nos trouxe maior dificuldade. No entanto, grande é o nosso interesse em conhecer essa realidade, buscando com isso também contribuir, oferecendo um tipo de avaliação sobre o objeto pesquisado.

Assim, pretendemos conhecer através da investigação sobre o Programa Bolsa Família os possíveis impactos sociais, políticos e econômicos que possam ter sido causados pela da Política de Assistência Social e a possível relação com o processo de construção da cidadania dos beneficiários do Programa.

I – INTRODUÇÃO

É sólido o acervo bibliográfico que compreende o serviço social, enquanto profissão que resulta da emergência da questão social, na sociedade capitalista o que torna praticamente impossível dissociá-los. É no capitalismo monopolista que a questão social se internaliza no modelo político e econômico do Estado. Havia, naquele momento, a exigência de um conjunto de condições necessárias à acumulação do capital, cabendo ao Estado o financiamento da nova ordem e, entre outras atribuições, a preservação e o controle da força de trabalho.

Surgem então as políticas sociais, como resposta do Estado à questão social que emergia, resultante da acumulação capitalista. Conforme Netto (1992, p.26), “*só se é possível pensar-se em política social pública na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista*”. Assim, enquanto tarefa do Estado, nascem as políticas sociais públicas, como meio de preservação do capital humano excedente e como resposta à questão social. Acrescenta ainda o autor que, desse modo, a apreensão da questão social pelo Estado ocorre por meio das políticas sociais públicas, como modo de não abordá-la em sua totalidade, para não remetê-las à questão estrutural, o que acabaria por desmascarar a relação capital- trabalho.

Nessa perspectiva, não há como pensar as políticas sociais sem considerar a passagem do capitalismo imperialista clássico, entre 1890 e 1940, para o capitalismo monopolista. Porém, não se pode perder de vista que a expansão do serviço social institucionalizado se deu no auge do padrão da produção dos modelos fordista e taylorista, sendo que a crise desses modelos ocorre já na década de 70, diante da estagnação da economia mundial nos países imperialistas.

E é nesse contexto histórico que o serviço social se institucionaliza, passando a fazer parte da divisão sócio-técnica do trabalho. Para Yamamoto,

“...o Serviço social é considerado uma especialização do trabalho em sociedade e a atuação do assistente social, uma manifestação de seu trabalho, inscrito no âmbito de produção e reprodução da vida social...”

e ainda,

“... tem na questão social a base de sua fundação como especialização do trabalho.” (Iamamoto, 2005, p. 27)

Partindo desta ótica, podemos afirmar que a profissão se institucionaliza diante das seqüelas do modo capitalista de produção e, conforme Sposati,

“... via de regra, a efetivação das políticas sociais é o espaço primordial da prática do assistente social, embora outros profissionais também o integrem. Ele está diretamente vinculado à efetivação dessas políticas, entendidas enquanto mecanismos de enfrentamento da questão social, resultante do confronto capital-trabalho”. (Sposati, 1989, p. 23)

A década de 80 e a de 90 estiveram marcadas por profundas mudanças tanto no âmbito da produção, quanto no âmbito do Estado, o que acabou refletindo nas políticas sociais públicas, obrigando o surgimento de novas formas de mediação no que se refere à questão social e, com isso, ocasionando também mudanças na demanda do Serviço Social.

Promulgada em 1988, a Constituição Federal garante à Assistência Social o caráter de política pública de direito, sendo então o artigo 6º regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social 8.742 de 07.12.1993. Com a sua promulgação, surge a expectativa da universalização dos direitos sociais. Essa tônica difere da concepção da assistência social no modelo capitalista monopolista, quando as ações possuíam um caráter assistencialista que se prestava, conforme Sposati,

“a reduzir agudizações e se constituem em espaço para que o outro grupo no poder possa, de um lado, conter conflitos e, de outro, responder a situações de agravamento da miséria e espoliação de grupos sociais”. (Sposati, 1989, p. 31)

E ainda afirma a autora que, naquele contexto,

“... o assistente social cumpre função legitimadora, quando a orientação político-ideológico de sua prática, não se dá sob os marcos

críticos, se restringido a aparência, reiterando conseqüentemente o assistencialismo". (Sposati, 1999, p. 69)

Nos anos 80, no entanto a economia capitalista nos países centrais passava, mais uma vez, por um novo momento. Surgiram outros países competidores, fazendo frente ao império econômico norte-americano e, além disso, ocorreu o desmonte do Leste Europeu. Em suma, houve um redimensionamento nos padrões de produção: surge o chamado capitalismo flexível. Conforme lamamoto,

"Busca-se uma flexibilidade do processo de trabalho, em contrapartida à rigidez da linha de produção, da produção em massa, e em série; uma flexibilidade do mercado de trabalho, que vem acompanhada da desregulamentação dos direitos do trabalho, de estratégia de informalização da contratação dos trabalhadores; uma flexibilidade dos produtos, uma flexibilidade dos padrões de consumo". (lamamoto, 1999, p. 31)

Era o início de uma grande crise do Welfare State, do rearranjo do capital e da reorganização do Estado, para dar suporte às novas exigências para acumulação, ocorrendo um novo pacto social sob a égide do neoliberalismo econômico. Utilizando do argumento da crise fiscal do Estado, são reduzidos os financiamento dos serviços públicos, os gastos governamentais, enfim, segundo os parâmetros neoliberais, há um enxugamento do Estado. *"O projeto neoliberal surge como uma reação ao Estado de Bem-Estar Social, contra a social democracia"* (lamamoto, 1999, p. 34).

Diferentemente da lógica do monopólio, este modelo coloca o mercado como o grande regulador de todos os aspectos da vida em sociedade, *gerando*

"Por um lado a satanização do Estado (...) Por outro lado, a exaltação e a santificação do mercado e da iniciativa privada." (lamamoto, 1999, p. 35).

E continua a autora

“... o discurso neoliberal tem a espantosa façanha de atribuir título de modernidade ao que há de mais conservador e atrasado na sociedade brasileira: fazer do interesse privado a medida de todas as coisas, obstruindo a esfera pública, a dimensão ética da vida social pela recusa das responsabilidades e obrigações sociais do Estado” (Iamamoto, 1999, p. 35).

É neste contexto que foi promulgada a LOAS, o que nos parece paradoxal, pois enquanto o Estado, através desta lei, se incumbe do dever de prestar Assistência Social ao cidadão, esse mesmo Estado começa a entrar num processo de se retirar da vida social. Ainda segundo Iamamoto,

“Presencia-se a desorganização e destruição dos serviços sociais públicos, em consequência do enxugamento do Estado em suas responsabilidades sociais” (Iamamoto, 1999, p. 36).

Parece-nos que a garantia dos direitos sociais preconizados pela lei está envolvida por um véu de contradição, seja pelo modelo de Estado neoliberal, seja pelas políticas públicas a partir daí adotadas.

Tendo em vista a amplitude do tema e a necessidade metodológica de delimitação do universo a ser pesquisado, definimos como objeto da nossa pesquisa, os possíveis impactos sociais políticos e econômicos, causados pelo Programa Bolsa Família, entendendo o Programa como a maior representação, na atualidade, da política pública de assistência social adotada pelo Estado brasileiro. Consideraremos sua dimensão sócio-econômica, sua amplitude, no que se refere ao número de beneficiários e sua característica de programa que, pela transferência de renda, poderá contribuir para redução da desigualdade social. Para tanto, além desta breve abordagem do momento histórico do surgimento das políticas sociais públicas e da institucionalização do serviço social, examinaremos a ocorrência do processo de implementação de do elemento aqui abordado, ou seja, a política social de assistência, particularmente, o Programa Bolsa Família.

Partindo da compreensão de que as políticas sociais públicas embora sejam constituídas pelo Estado a fim de subsidiar o desenvolvimento do capital, também são resultado da luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida, o que confere à política social um caráter contraditório. Considerando que as políticas públicas assistenciais estão no âmbito de atuação do Serviço Social, questionamos, à luz dos princípios que regem a LOAS: qual o comprometimento das atuais ações assistenciais com a perspectiva emancipatória dos seus beneficiários, tendo como perspectiva colaborar no processo de construção da cidadania? Ou será que estas políticas, como no modelo capitalismo monopolista, acabam por ser mais fortemente um instrumento para acumulação do capital, utilizando-se do caráter assistencialista que pode estar presente nos programas assistenciais? Tais considerações estão relacionadas com a nossa intenção de um aprofundamento e uma sistematização de conhecimentos relacionados ao Bolsa Família, considerando o Sistema de Proteção Social brasileiro.

Com objetivo de realizar uma reflexão sobre os possíveis impactos sociais políticos e econômicos que possam ter sido causados pelo Bolsa Família e sua relação com o processo de construção da cidadania de seus beneficiários, a fim de apreender esta realidade, procuramos, de início, como recurso teórico-metodológico, buscar um maior aprofundamento sobre as principais categorias de análise que estão presentes neste estudo. Busca feita através de pesquisa bibliográfica que apresenta como paradigma uma análise crítica da realidade a partir da contextualização histórica e dialética do objeto, da questão social, da política social, do programa de transferência de renda cidadania e do clientelismo.

Quanto ao objeto, o Bolsa Família, por se tratar de um programa novo, não tivemos acesso a construções bibliográficas significativas e, muito menos, específica que pudessem subsidiar significativamente nossas reflexões; o que nos causou dificuldade na construção teórica deste trabalho. As informações disponíveis sobre o programa estão presentes em pesquisas de caráter quantitativo; em sua maioria, dos institutos diretamente relacionados ao Estado. Diante desse cenário, optamos pela realização de um estudo qualitativo que, em sua análise, utilizou dados resultantes de pesquisas quantitativas – realizadas por órgãos reconhecidos pela comunidade científica – cujos autores e institutos a que pertencem são

representativos e significativos no âmbito da pesquisa do Bolsa Família no país. Tivemos o cuidado de verificar a fonte utilizada por estes órgãos, bem como, a periodicidade da coleta dos dados a fim de garantir também, uma maior fidedignidade das informações, procurando com isso evitar possíveis contradições e dúvidas a esse respeito. As pesquisas utilizadas neste trabalho foram baseadas nas informações da PNAD nos anos de 2004, 2005, 2006 e 2007 realizadas pelo IPEA, PUC-SP, MDS, UFMG, IBASE. E as informações resultantes das pesquisas sobre o Bolsa Família foram sistematizadas e analisadas qualitativamente neste trabalho à luz do referencial teórico bibliográfico a fim de atingir o objetivo deste estudo.

O presente estudo discorrerá sobre a contextualização histórica do nosso objeto de pesquisa, considerando a Política Nacional de Assistência Social, os programas de Transferência de Renda e a relação do Programa.

A estrutura do trabalho quanto à sua organização em capítulos apresenta no primeiro uma contextualização histórica das Políticas Sociais na sua relação com o Estado e a questão social, tomando como marco, para o surgimento das Políticas sociais, o capitalismo monopolista. O segundo capítulo traz a discussão sobre a relação entre cidadania e as políticas sociais, enfocando o Estado de Bem-Estar Social e a relação entre política social e clientelismo, no caso uma contraposição ao entendimento da cidadania. O quarto capítulo aborda a Política Nacional de Assistência Social e sua relação com o Bolsa Família, demonstrando a relação do Programa justificando sua compreensão como representação da Política Nacional.

O quinto capítulo traz as pesquisas de cunho quantitativo com a exposição do perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família; seus impactos junto à desigualdade social; o impacto na economia dos municípios e a importância do Programa no pleito presidencial de 2006. Ainda nesse capítulo apresentamos a síntese dos resultados das pesquisas em relação ao problema da pesquisa deste trabalho, além de traçarmos também algumas considerações acerca do objeto problematizado.

II- O CAPITALISMO MONOPOLISTA E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Segundo Vianna *“Política social é um conceito que a literatura especializada não define precisamente”*.(2002, p.2), As ciências sociais a entendem como um ramo da política pública, como ação governamental que possui objetivos específicos. E com relação a estes objetivos, a autora coloca a necessidade de identificar quais seriam os objetivos do governo quando da implantação das políticas sociais. Isto supõe a necessidade em atentar sobre suas ações partindo de questionamentos como: Com quais objetivos? ou Para servir a que propósitos? Enfim, conclui que, academicamente, chegou-se a um consenso sobre o seguinte conceito *“... política social é ação governamental com objetivos específicos relacionados com a proteção social”*.

Conforme o momento histórico, as respostas aparecem de forma diferenciada e assim também as interpretações a respeito das políticas sociais nas análises apresentadas nas literaturas sobre o assunto.

Para Behring e Boschetti, dentro da problematização do surgimento das políticas sociais, relacionadas ao advento da acumulação capitalista e, portanto, das classes em conflito, aparecem distintas e restritas análises a respeito do seu surgimento e da sua finalidade:

“São exemplos de análises unilaterais no campo da política social aquelas que situam a emergência de políticas sociais como iniciativa exclusiva do Estado para responder a demanda da sociedade e garantir hegemonia, ou, em outro extremo, explicam sua existência exclusivamente como decorrência da luta e pressão da classe trabalhadora... Também são exemplares, nessa direção, as abordagens que, ao estudar os efeitos das políticas sociais, as compreendem apenas como funcionais a acumulação capitalista, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Pelo ângulo econômico, as políticas sociais assumem a função de reduzir os custos da reprodução da força de trabalho e elevar a produtividade, bem como manter elevados níveis de demanda e consumo, em época de crise”. (Behring e Boschetti, 2007, p.37).

Nesta dissertação, adotaremos a definição de Behring e Boschetti que concebem

“(...) as políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo”. (Behring e Boschetti, 2007, p. 38)

Nesse sentido, não há como se pensar em política social emanada pelo Estado, desvinculada da acumulação capitalista, principalmente na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista quando se intensifica a questão social. Por questão social entendemos

“... o conjunto de problemas políticos, sociais, e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no mundo no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, ao conflito entre capital e trabalho” (Cerqueira Filho, 1982, apud, Netto, 1992, p.13).

E é no capitalismo monopolista que a questão social se internaliza no modelo político e econômico do Estado. Nesse novo momento, havia a exigência de um conjunto de condições necessárias à acumulação do capital, cabendo ao Estado o financiamento da nova ordem e, entre outras atribuições, a preservação e o controle da força de trabalho.

A passagem do estado concorrencial para o monopolista altera a dinâmica social da classe burguesa e conforme Netto

“... ao mesmo tempo em que potencia as contradições fundamentais do capitalismo (...)combina com novos antagonismos(...)A característica específica das formas de organização [monopólica] é que estão deliberadamente destinadas a aumentar os lucros por meio do controle monopolista dos mercados...” (Netto, 1992, p. 16)

Surgem então as políticas sociais como resposta do Estado à questão social que emerge com o capitalismo. Assim, como tarefa do Estado, nascem as políticas

sociais públicas, como meio de preservação do capital humano excedente. Afirma ainda o autor:

“A política social deve constituir-se necessariamente em políticas sociais: as seqüelas da “questão social” são recortadas como problemáticas particulares (o desemprego, a fome, a carência habitacional, o acidente de trabalho, a falta de escolas, a incapacidade física etc.) e assim enfrentadas... só se é possível pensar-se em política social pública na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista”.
(Netto,1992,p.19)

Por isso, não há como falar de política social, especificamente no caso brasileiro, sem nos remetermos à formação do capitalismo monopolista no Brasil e suas especificidades, pois, diferentemente de outros países, apesar do término do período concorrencial, o capitalismo continua dependente do capital externo. E, desse modo, para a garantia das condições favoráveis ao desenvolvimento do capitalismo monopolista na periferia, era necessária a combinação de alguns fatores como: concentrações demográficas num maior número de cidades possível, compreendendo assim um desenvolvimento urbano-comercial e urbano-industrial; concentração de renda per capita da população inserida no mercado de trabalho; capital incorporado ao mercado financeiro para flexibilização do crescimento do crédito destinado ao consumo e a produção; tecnologia moderna e estabilidade política o que significava total controle do poder do Estado pela burguesia nacional.

Nem todas as nações periféricas possuíam tais condições para transição do capitalismo concorrencial ao monopolista.¹ Na maioria, a passagem se daria através de um processo segmentado, ou seja, pela alocação de recursos materiais, humanos e do controle econômico. A instalação das grandes corporações na periferia se deu através da comercialização internacional de matérias-primas, da produção industrial para o mercado interno, das atividades financeiras, do comércio interno e outros. As economias periféricas não dispunham de auto-defesa econômica, o que facilitou o novo tipo de dominação e, além disso,

¹ Tendo como marco a Primeira Grande Guerra, só o Canadá, a Austrália e a África do Sul, apresentam condições para a transação.

“A incorporação, por sua vez, não se fazia à economia capitalista central, mas ao império econômico das grandes corporações envolvidas” (Fernandes, 1974, p.252)”².

As nações periféricas tornaram-se fonte de matéria-prima vital ao desenvolvimento do capitalismo monopolista, aumentando cada vez mais sua relação com as economias centrais.

“Daí resultou uma forma de incorporação devastadora da periferia às nações hegemônicas e centrais, que não encontra paralelo nem na história colonial e neocolonial do mundo moderno, nem na história do capitalismo competitivo”. (Fernandes, 1974, p. 253)”

As nações hegemônicas passaram então a competir entre si pelo controle da expansão na periferia³. É no fim da Segunda Grande Guerra que tem início um novo momento do capitalismo que, para a sua sobrevivência, acaba invadindo todos os continentes. O controle da periferia passa a ser essencial, pois nela se encontrava o último espaço disponível para sua expansão. No entanto, era imprescindível um alto grau de estabilidade política para viabilidade do desenvolvimento do capitalismo monopolista dos países periféricos. Por isso, as nações hegemônicas e as organizações relacionadas à comunidade internacional de negócios acabam por implantar projetos assistenciais que poderiam ter um caráter econômico, financeiro, tecnológico ou mesmo, policial-militar, com finalidade inteiramente política.⁴

Essa imposição de fora para dentro, com o objetivo de criar uma nova ordem através da burguesia e dos Governos, nas nações periféricas, era fundamental para se pôr em curso o desenvolvimento por associação. Dessa forma, seria possível garantir a estabilidade política e a repressão de protestos de caráter econômico, social e político, além da garantia de proteção do perigo comunista. Com isso os valores democráticos, igualitários e cívicos humanitários, comuns ao capitalismo

² Isto trazia vantagens, pois as nações hegemônicas não necessitavam de arcar com nenhum tipo de ônus bem como resguardavam as relações políticas e diplomáticas com as nações periféricas.

³ O que Fernandes chama de “... a segunda partilha do mundo”.

⁴ “Sem estabilidade política não há cooperação econômica”. (Fernandes, 1974, p. 254)

concorrencial, passaram a ser obstáculo à passagem para o capitalismo monopolista, pelo menos no Brasil.

A economia, no caso brasileiro, funcionou por filiais ou concessionárias, pois as grandes corporações apareceram aqui, quase que ao mesmo tempo em que nas economias centrais. Contudo, no Brasil, o interesse dos países centrais estava na apropriação de riquezas naturais. Graças à associação do poder público com a iniciativa privada, o Brasil passou a dispor de serviços públicos como: transporte, gás, energia elétrica, telefones, exportação de produtos agrícolas; carnes, minério, produção de bens de consumo, derivados de produtos agrícolas industrializados, construção de casas, terras para fins agrícolas, comércio interno nos centros urbanos, operação de crédito de financiamento e bancária e projetos de desenvolvimento agrícola ou urbano, além de outros insumos. Apesar de toda infraestrutura, o país não concorre para o desenvolvimento monopolista interno; ao contrário, toda a riqueza é destinada à expansão do capitalismo monopolista nas economias centrais.

No entanto, na década de 50, ocorreu a segunda tendência de explosão irreversível do capitalismo monopolista. A economia brasileira é incorporada a esse processo, deixando apenas de intensificar o crescimento para fora, porém torna-se um dos pólos dinâmicos na periferia.

A decisão das economias centrais em investir no Brasil ocorre no pós-guerra, porém havia obstáculos ao capitalismo industrial, pela ausência de um mercado financeiro dinâmico, pela inflação e pela falta de correspondência entre setores importantes do Governo e círculos empresariais, mais especificamente, industriais. Estes estavam mais propensos a uma transição industrial a partir de dentro, numa combinação do intervencionismo estatal com nacionalismo econômico. Porém, tais obstáculos não impediriam a acumulação capitalista monopolista, pois, em todos os lugares do mundo em que se encontraram obstáculos, oriundos das estruturas econômicas preexistente, foram estas condenadas à destruição parcial ou até mesmo total. Isto significa dizer que o capitalismo monopolista cria suas próprias condições para a sua expansão sendo elas socioculturais, políticas e demográficas.

O Governo Kubitschek e os militares favoreceram a implantação da mudança devido à agilidade de suas ações. A transição para o capitalismo monopolista foi estrutural e histórica, pois requereu alterações profundas do mercado, na sua organização; também, no caso de mercado de capitais, nas dimensões da produção

industrial, nas medidas de incentivo às economias industriais para exportação. No entanto, sem o apoio das classes detentoras do poder econômico que se aliançaram ao Estado, nada disso seria possível. Daí a importância da decisão interna, pois

“Se tudo ficasse pura e simplesmente, ao arbítrio das grandes corporações e dos interesses econômicos ou políticos das nações hegemônicas, burguesia e Estado nacional perderiam, ao mesmo tempo, os anéis e os dedos”. (Fernandes, 1974, p. 259)

A decisão interna vai além de seu caráter econômico e foi motivada por dois fatores: a transição para o capitalismo monopolista que resolveria tanto os problemas econômicos, quanto os sociais e políticos, agravados pelo capitalismo competitivo dependente e, logo, o subdesenvolvimento; a depressão econômica interna e a do Estado que teriam um caráter passageiro, desaparecendo as desvantagens resultantes do capitalismo dependente. Isto demonstra que as classes dominantes e o Governo, possuíam um interesse diferente dos interesses de grupos ou indivíduos isolados, pois ao se depararem com os impasses do capitalismo competitivo dependente e subdesenvolvido, buscaram uma nova solução, alterando o controle político da ordem, para a viabilidade da solução escolhida: o capitalismo monopolista.

A importância do Estado neste novo momento foi crucial sendo o mesmo chamado por Fernandes

“... espinha dorsal da adaptação do espaço econômico e político interno aos requisitos estruturais e dinâmicos do capitalismo monopolista”.
(Fernandes, 1974, p. 259)

Desse modo, apesar do nacionalismo dos industriais e da classe média, já havia, no último governo de Vargas, uma motivação para os interesses privados, tanto os nacionais quanto os estrangeiros. A máquina estatal ficou a serviço da captação da poupança externa e da internacionalização da economia brasileira sob a égide do capitalismo monopolista. O Estado reflete em si o momento histórico, não dispondo de um poder real e até mesmo de uma total vocação para o nacionalismo

econômico. Acaba refletindo os interesses sociais e econômicos das classes que o constituem e controlam: “o *capitalismo de Estado*” (Fernandes, 1974, p. 261).

A associação do Estado ao capital estrangeiro e à burguesia brasileira, buscando uma associação de forças para a defesa de interesses comuns foi identificada por Fernandes como “... *solidariedade de classe*” (Fernandes, 1974, p.263). Tal composição possuía interesse na manutenção do *status quo* que agia em defesa da propriedade e da iniciativa privada. Ambas sempre orientaram as composições dos setores oligárquicos, tanto os tradicionais ou os modernos, com os outros setores da sociedade, voltando todos os interesses para um mesmo fim: o econômico.

O Estado aparece no capitalismo monopolista como elemento de extrema importância para dominação burguesa, acabando por servir a fins particularistas da iniciativa privada e das várias elites das classes dominantes: econômica, política, judiciária, policial, cultural, religiosa, e outras. Como já apontado, o desenvolvimento econômico do capitalismo monopolista dependente exige um alto grau de estabilidade política, obrigatoriamente, nas suas fases de implantação e consolidação. Apenas a extrema concentração do Estado é capaz de garantir o desenvolvimento do sistema. Houve um momento em que ocorreu uma acentuada dissociação entre desenvolvimento econômico e político, influenciando a dominação burguesa que, por um lado, possui um caráter racional e modernizador de desenvolvimento e, por outro, serve às medidas políticas, militares e policiais contra-revolucionárias. Estas últimas acabaram por fazer do Estado nacional uma versão tecnocrata⁵ da democracia restrita diferentemente da clássica democracia burguesa.

O capitalismo monopolista na economia brasileira apresenta situações semelhantes às que ocorreram nos períodos anteriores, como a implantação de um mercado capitalista moderno em uma economia colonial, bem como o capitalismo competitivo numa economia escravista. No entanto, apesar das semelhanças, esse período apresenta peculiaridades devido às contradições resultantes do desenvolvimento desigual que se apresenta de forma mais gritante. Trata-se de um

⁵ O que Fernandes acabou chamando de “uma autocracia burguesa”. (1974, p. 268)

“... desenvolvimento capitalista provocado na periferia pelas economias centrais e, portanto, extensa e profundamente induzido, graduado e controlado de fora”. (Fernandes, 1974, p. 268)

Esta é uma das razões que diferenciam o caso brasileiro das economias capitalistas centrais, pois antes de passarem pelo processo de transição, houve acumulação de capital, de tecnologia, da sociedade de massa, do mercado de consumo também em massa, da participação cultural, da democratização da educação com elevação dos padrões de vida e de poder.

“Rosa Luxemburgo denunciou a exportação das tensões e das contradições sociais dos países centrais para as colônias e países periféricos (...) O capitalismo se expandiu em busca de novos mercados e de novas fontes de criação do valor, os braços baratos dos trabalhadores da periferia e seus produtos primários...” (Costa, 2006 p.44).

Em suma, a burguesia brasileira não conseguiu realizar a revolução industrial, pois havia dificuldades oriundas da economia competitiva dependente, subdesenvolvida, além das pressões sofridas pelas grandes corporações e, mesmo, pela oligarquia agrária. Conforme Fernandes, o Brasil perdeu a sua “oportunidade histórica”, em função do estágio desigual de desenvolvimento do capitalismo na medida em que a periferia estava atrasada em relação às economias dos países hegemônicos. Apesar de haver alternativa de modelo societário e econômico, esse nunca foi considerado pela burguesia brasileira e, quando ocorreram suas primeiras manifestações – que Fernandes entende como tardias – acabou por sofrer forte pressão, tanto de dentro, quanto de fora. Porém, com o capitalismo monopolista, amplia-se o mercado e a “tão sonhada” produção industrial, representando novos empregos com salários mais altos, mesmo à custa da expropriação de matérias-primas e recursos materiais e humanos, o que acabou por refletir na desorganização do comércio, na alta dos preços, na inflação e nas práticas financeiras devastadoras para a maior parte da população. Mesmo assim, a transição para o capitalismo

monopolista resulta numa maior concentração social de riqueza que pode ser irreversível.⁶

Na reflexão apresentada sobre o capitalismo monopolista, procuramos demonstrar que este padrão acabou por aprofundar as desigualdades econômicas, sociais e políticas, aumentando a distância político-cultural, sócio-econômica, ou melhor dizendo, aumentando a população excluída da riqueza. Houve o agravamento do elitismo no controle da economia, o processo de migração para as grandes cidades aumentou consideravelmente, principalmente devido à resistência à reforma agrária e universalização das relações de mercado no campo; aí incluindo todas as formas de trabalho rural.

Com a industrialização, há um aumento significativo do proletariado urbano-industrial que adquire um novo peso econômico, social e político na sociedade brasileira, principalmente no que se refere à sua capacidade de organização e à preocupação do capital com as condições de vida dos trabalhadores, objetivando a manutenção do exército de reserva.

É neste contexto que a intervenção do Estado, enquanto sustentáculo do capitalismo monopolista acaba por promover ações assistenciais desenvolvidas como estratégia para manutenção da classe trabalhadora, principalmente do seu exército de reserva. Essas ações foram instituídas como tutela e favor, mas, no entanto, e apesar dos objetivos do capital, no que se refere à sua utilização para beneficiá-lo, elas também são resultado da luta e das reivindicações da classe trabalhadora.

O Estado teve papel fundamental durante todo o processo do desenvolvimento capitalista no Brasil, principalmente com o financiamento do capital através das instalações das indústrias de base e de toda a infra-estrutura necessária para o seu desenvolvimento.

Ainda com intuito de contextualizar a política social brasileira, abordaremos de forma breve a relação da cidadania com a política social e o Estado de Bem-Estar Social, entendendo ter sido neste estágio do capitalismo que as políticas sociais tiveram sua grande expansão.

⁶ “(...) que não podem ser nem transitórias, nem atenuadas com o tempo”. (Fernandes, 1974, p. 273)

III - A CIDADANIA E SUA RELAÇÃO COM POLÍTICA SOCIAL

A idéia de cidadania no Estado moderno surge com a idéia da divisão da sociedade em política e civil. Tais idéias estão fundadas no contratualismo e no jusnaturalismo, para os quais o homem possui direitos anteriores à criação do Estado. Direitos esses que são inerentes à natureza humana. O contratualismo concebe o Estado como expressão do pacto entre os indivíduos com o objetivo de assegurar o direito à liberdade e à propriedade privada. Tais objetivos demonstram a relação da sociedade capitalista, em seu surgimento, na medida também em que apresenta uma proposta jurídica capaz de proteger as negociações entre os indivíduos, além de defender o mercado na condição de regulador das relações sociais.

“... podemos perceber a vinculação orgânica entre a teoria contratualista e a formação da sociedade capitalista, tendo o mercado como instância mediadora das relações sociais, por meio do estabelecimento de contratos firmados entre os indivíduos, pressupondo liberdade e igualdade entre as partes.” (Costa, 2006 p. 26)

Encontramos em John Locke⁷, considerado grande ideólogo do liberalismo, a defesa do direito à propriedade privada, resultante do trabalho do homem. No entanto, Locke considera que, com o aparecimento da moeda,⁸ nem todos os homens teriam, então, direito à propriedade. Afirmava que também com este direito, o homem teria direito sobre a sua própria pessoa, porém só teria valor para aqueles que fizessem parte do Estado.

Este Estado seria o Estado liberal burguês, conforme Costa,

⁷ John Locke, na defesa das idéias liberais, entendia que os indivíduos criam a sociedade, defendem a atuação do Estado, legitimando o poder político que se torna capaz de garantir os interesses em torno da propriedade privada. O direito à propriedade privada é, para Locke, anterior à sociedade justificando assim seu entendimento como direito natural dos homens e aí também se inclui o direito à vida, ao de ir e vir, ao resultado do trabalho e à liberdade individual. Este entendimento é resultado da concepção de que a posse da propriedade ou de qualquer outro bem material é resultante do trabalho humano.

⁸ Para Locke, com a invenção do dinheiro, seria possível desvincular a propriedade do trabalho, com isso, apresenta a justificativa para que nem todos os homens pudessem necessariamente ser proprietários.

“... justificado pela idéia da liberdade e igualdade dos indivíduos que, por um ato de vontade, firmam entre si um pacto social” (Costa, 2006, p. 27)

Que trazia consigo o anseio pela busca da liberdade, tendo suas ações norteadas pela razão e pela proteção da propriedade privada. No dizer de Costa,

“As características centrais do Estado moderno podem ser identificadas na idéia de soberania do poder e na sua autonomia baseada no uso da razão, a legitimidade do contrato social e a distinção entre a esfera pública e privada”. (Costa, 2006, p.28)

A tão reivindicada liberdade logo se apresenta como direito à propriedade privada, contrariando a lógica do interesse coletivo, que acaba subordinado ao privado e, desse modo, o Estado passa a se apresentar como arena do conflito de classes⁹. Nasce o Estado capitalista, enquanto possível, freio dos interesses particulares, na defesa do bem comum, mas, na verdade, a separação entre o público e o privado traz em si um caráter contraditório, pois

“A análise de Rousseau, especialmente na discussão sobre a origem da desigualdade entre os homens, aponta que o Estado é o poder do rico para oprimir o pobre, que o ato do pacto social se deu a partir de um engano, em que se proclamou a igualdade e a liberdade de todos os homens para em seguida torná-los acorrentados numa ordem desigual.” (Costa,2006 p. 30)

Sobre a democracia, Rousseau, conforme análise de Costa, (2006), conclui que seria impossível, diante da disputa dos interesses particulares, logo, complexa a relação do Estado com os cidadãos, devido à dificuldade de construção da vontade geral diante da disputa das vontades individuais.

⁹ Determinado pelo momento histórico em que vivia Rousseau, falava sobre a desigualdade entre ricos e pobres, não chegando a falar de classes sociais e o conflito entre elas. Para ele a desigualdade era resultado de uma sociedade estamental que se encontra em processo (Costa, 2006 pág. 31).

Em Locke, encontramos o cidadão, portador de direitos, entendendo que todos os homens são cidadãos detentores de direitos civis, mas não de direitos políticos, pois estes se relacionavam diretamente com a detenção da propriedade. Desse modo, defendia Locke ser a cidadania um atributo da liberdade e essa liberdade, só poderia ser alcançada mediante a obtenção da riqueza¹⁰. Assim nasce, através das normas jurídicas, o limite do Estado para com os cidadãos no sentido de que todo o direito deve partir do cidadão e, diante desta ótica, estaria limitado o poder absoluto do Estado. Tratava-se da legitimação da propriedade privada como condição para obtenção dos direitos políticos. Sendo assim, o voto deveria ser censitário, conferindo uma maior liberdade econômica e protegendo a propriedade privada do absolutismo do Estado que, diante disso, tinha como função a manutenção da ordem. É o surgimento do Estado liberal. (Costa, 2006, p. 33).

Para Marx, no Estado liberal, devido ao caráter de dominação de uma classe sobre a outra, o poder estatal é utilizado como mecanismo de defesa dos interesses da classe dominante. Para ele, o Estado liberal, estava somente a favor dos proprietários, em vez de estar a serviço de todos os cidadãos. Em sua crítica, afirma que a democracia possui um caráter restrito e, logo, a liberdade, a emancipação só ocorreriam para a classe burguesa através da exploração do trabalho. E ainda, sobre o Estado liberal, afirma que seu caráter regulador seria sempre com objetivo de manter a ordem capitalista, o que significava a exploração do capital sobre o trabalho até mesmo em detrimento da legislação trabalhista.

A obra de Costa define muito bem a evolução do Estado capitalista principalmente em sua afirmação de que o Estado

“... engendrado pela sociedade passou a ser considerado o centro das tensões, como se fosse o próprio centro do capitalismo e criador da sociedade civil” (Costa, 2006, p. 42)

Como se pode perceber, nesta breve abordagem para contextualizar o conceito de cidadania no Estado moderno, foi possível verificar sua relação com a

¹⁰ Em Costa (2006 p. 32) também encontramos Liberdade para Locke era sinônimo de propriedade, pois assim estaria justificada a intervenção da burguesia no Estado, na medida em que só era considerado cidadão quem detinha a propriedade e só a ele cabia a tarefa de desconstituir o Estado, caso ele não cumprisse com seu fim último, ou seja, a proteção da propriedade privada.

propriedade privada, na medida em que só era reconhecido como cidadão aquele que fosse detentor de riqueza. Com o avanço das forças produtivas e a organização da classe trabalhadora, a cidadania, passa a ser estendida a todos os homens, independentemente de serem ou não proprietários, pois diante da ameaça da construção de um novo modelo de Estado que pudesse emancipar toda a sociedade, é realizado um pacto entre as classes resultando no sufrágio universal. Com a igualdade política, passa o Estado a ter maior legitimidade, o que resultou no aumento do seu âmbito de ação. Canaliza-se assim para o Estado democrático a tensão da sociedade, mascarando com isso a contradição capital e trabalho e impedindo a emancipação da classe trabalhadora

“No século XX, a crítica à democracia desenvolveu-se com a denúncia de seu caráter formal, onde a desigualdade social seria um problema da democracia liberal, cujo fundamento estaria dado pelas relações sociais de produção capitalista. O sistema de representação política dentro do Estado capitalista não altera a estrutura de classes da sociedade. Pelo contrário, serviria para ocultar essa estrutura classista ao individualizar a representação política do conceito abstrato de cidadão.”
(Costa,2006 p. 49).

Aqui, como em Behring (2007), encontramos a preocupação com a concepção de cidadania no Estado liberal. O pensamento das autoras converge, nesse aspecto, quando enfatizam sobre tal fragilidade. Behring se utiliza da expressão ausência de uma “teoria sobre cidadania”, enquanto Costa (2006) fala em conceito abstrato de cidadão.

Já no que se refere à identidade entre política social e cidadania, encontramos divergência no pensamento de Pereira e Behring, pois embora Behring reconheça o valor de Marshal acerca do tema, deixa claro que não existe tal identidade. Já Pereira se utiliza de Marshal para demonstrar a relação das políticas sociais com os direitos sociais.

No entanto, conforme Behring, é no pós-guerra que ocorre a grande expansão das políticas sociais, tendo o Estado como seu grande promotor, principalmente diante da crise do grande capital e a alternativa de um capitalismo estruturado pelos monopólios. Desse modo, não há como tratar de política social

sem relacioná-la com o Estado de Bem-Estar Social, tendo sido ele seu maior promotor.

3.1 - O Estado de Bem-Estar Social e a expansão das Políticas Sociais

Uma das medidas que fazia parte do conjunto de condições necessárias para expansão da economia era(m) as políticas sociais. Sua expansão é consequência da crise econômica que teve seu ápice entre 1929 e 1932, o que para a autora, significou a “... *base material que vai propiciar a expansão dos direitos sociais.*” (Behring, 2007, p. 83)

No Brasil, no período que vai de 1930 a 1943, houve uma grande expansão das políticas sociais, e já com o novo caráter regulador do Estado brasileiro. Com o governo Vargas, ocorrem os primeiros significativos movimentos de proteção ao trabalhador, assegurando a cobertura de riscos no trabalho. Conforme modelo assumido pelos países ricos, foram implantadas medidas de proteção como: auxílio-doença, aposentadorias, auxílio-maternidade, seguro acidente de trabalho. Todas essas medidas foram normatizadas pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Este modelo de Estado, regulador, tinha como meta salvar o capital que estava em crise, e como principal função o seu financiamento, além de assumir o ônus social resultante da exploração desenfreada, implantando as políticas sociais.

A maior expressão desta concepção de Estado foi John Maynard Keynes que defendia a sua intervenção na economia com objetivo de fazer voltar a funcionar a produção que, naquele momento, encontrava-se em crise nos países centrais.

Sua defesa estava pautada numa mudança da relação do Estado com o mercado, porém sem que houvesse um rompimento radical com liberalismo – uma tentativa de rearranjar sem, no entanto, promover nenhuma mudança estrutural – ou seja, uma proposta capitalista para resolver os problemas do capitalismo. Para isso, havia necessidade de um Estado produtor, regulador, sem que houvesse a socialização dos meios de produção. A novidade estava no rompimento com o liberalismo conservador, através da eliminação da *mão invisível*, na defesa da tese de que o mercado, por si só, não promovia a harmonia necessária para sociedade acarretando, na verdade, um aumento dos interesses individuais, egoísticos em detrimento do bem-estar coletivo.

Pereira apresenta um estudo sobre a origem do Welfare State e sua relação com as Políticas Sociais, buscando em Peter Flora, Jens Alber e Marshall,

sustentação para a afirmativa de que a política do Welfare State teve sua origem na Europa, mais precisamente na Grã-Bretanha no século XIX¹¹. O novo Estado teria se originado a partir de três acontecimentos: a revolução industrial; o aparecimento da democracia de massa¹² e o aparecimento dos Estados nacionais¹³. (Pereira, 2008 p. 31)

“Foi a perspectiva de universalização da cidadania e a agregação de direitos políticos e sociais aos direitos civis já existentes que sustentou a suposição de que tanto o Estado de Bem-Estar quanto a política social se originam no século XIX.” (Pereira, 2008, p.38)

Outras interpretações, quanto à origem do Welfare State, o relacionam diretamente ao período da crise norte-americana, 1933-1940, e, por iniciativa do presidente Franklin Delano Roosevelt, tinha como objetivo combater os efeitos da depressão econômica, tendo sido denominado de New Deal o que significava Nova Política (Pereira, 2008).

As idéias tributárias da revolução francesa – liberdade, igualdade e fraternidade – foram impostas ao pensamento econômico liberal do século XVIII, eram contrárias aos antigos princípios de proteção social, pautados num Estado paternalista, onde o pobre era totalmente dependente. Com o advento da industrialização, as nações passaram a se opor ao velho modo paternalista sob a alegação de não ser benéfica, nem para o indivíduo, nem para nação. Apesar de toda essa postura contrária à política social, naquele momento e principalmente a partir no século XIX, a produção industrial corria a todo vapor e, paralelamente, ocorria a organização política da classe operária. Foi diante desse cenário contraditório que culminou um novo modelo de proteção social, que vinculava o Bem-Estar Social à cidadania, entendendo a massa de operários como portadora de

¹¹ O nome Welfare State surgiu após a Segunda Grande Guerra; no entanto, alguns estudiosos modernos também assim denominam algumas ações que ocorreram no século XIX, entendendo que tal modelo de Estado é originário daquele século (Pereira, 2008, pág. 23)

¹² Embora a democracia de massa significasse o poder organização do povo, no interior do Estado absolutista, ocorreram transformações que Pereira coloca como estruturais; que, estimuladas pelo capital, também acabam por promover, além da sua penetração em todos os âmbitos da sociedade, a participação política da população excluída. (Pereira, 2008, p. 34,35)

¹³ O poder discricionário foi conferido ao Estado pela soberania que compreende o Estado-nação. Assim passa o Estado a realizar ações como, por exemplo, o financiamento de políticas que favoreciam seus componentes sem que houvesse contestação que inviabilizasse seu projeto (Pereira, 2008 p. 36)

um potencial ameaçador, o que acabou resultando na conquista, pela classe trabalhadora, da chamada democracia de massa representada pelo sufrágio universal. Era o início do *Welfare State*. (Pereira, 2008)

“Nos fins do século XIX, prevaleceu de fato um conjunto de fatores econômicos, sociais e políticos favoráveis à construção de um moderno conceito de proteção social. E este conceito, ao associar bem-estar-social à cidadania, expressou verdadeiramente um padrão de regulação sócio-econômico avesso ao paternalismo, passando a ser visto como o início do Welfare State” (Pereira, 2008, p. 34)

“... considero válido reconhecer a pertinência dessa associação e fazer, quando não defender, a virtuosa (isto é, não viciosa ou perversa) relação entre Estado de Bem-Estar, cidadania e democracia” (Pereira, 2008, p.43)

Apesar deste comentário, Pereira deixa clara a distinção entre *Welfare State* e Política social ao expor sobre a diferença entre o *Welfare State* Norte Americano e o Sueco. Deixa registrada sua posição de não vincular política social ao *Welfare State*, esclarecendo que países considerados berço desse modelo, embora tenham buscado o mesmo tipo de resposta para a Grande Depressão, apenas no início agiram com semelhança no desenvolvimento das respostas às questões sócio-econômicas.

“Com efeito, vários analistas, ao compararem as respostas oferecidas pelos Estados Unidos e Suécia às conseqüências sócio-econômicas da Grande Depressão, consideram que, pelo menos no começo, suas respostas se assemelham, mas não porque a Suécia tivesse se tornado liberal, mas porque os Estados Unidos adotaram medidas social-democráticas, mantendo-se liberal” (Pereira, 2008, p.47).

Por isso, o keynesianismo americano foi denominado comercial enquanto que o Sueco, social, embora no período do New Deal, os Estados Unidos tenham adotado medidas condizentes com a social-democracia. Neste período, o país teve uma grande intervenção estatal que recebeu críticas por parte dos empresários em defesa da liberdade de mercado.

Para melhor entendimento, essa não-relação, apesar da associação, expõe a diferença na adoção Welfare State entre os países que são considerados berço desse modelo: Estados Unidos e Suécia.

No país americano, o Estado de Bem-Estar aparece como uma antiga preocupação dos estados federados, diferentemente de ser uma preocupação do Estado central. Mesmo assim, travam-se políticas focalizadas e seletivas como, por exemplo, as ações assistenciais destinadas aos veteranos de guerra civil do Norte. Posteriormente, diante dos gastos do Estado, de uma maneira geral, com relação aos programas sociais, as empresas privadas passaram a assumir o custo do bem-estar denominado Welfare Capitalismo (Pereira, 2008, p. 48), diferentemente do New Deal, ocorrido pós-segunda guerra.

A autora deixa claro que, apesar das controvérsias a respeito do início do Welfare State, este se associa à cidadania e à democracia, o que a leva a considerar que a política social possui uma vinculação com os direitos sociais. No entanto, aborda a questão sobre a preocupação de Mishra em definir o traço distintor do Estado de Bem-Estar Social, tendo em vista ter sido implantado em Estados de concepções políticas ideológicas diferentes: liberal, conservadora, social- democrata, o que pode sugerir o seguinte questionamento: afinal o que define um regime de bem-estar-social?

Pereira, acompanhando as idéias de Mishra, ao criar um tipo ideal, concluiu que no marco dessas diferenças,

“... um significativo traço distintivo do Estado de Bem –Estar, definido por Mishra, “ inclui objetivos e políticas de pleno emprego” “(...) identifica as políticas de pleno emprego com características particulares do Estado de Bem –Estar do segundo pós-guerra – o que está inteiramente de acordo com a perspectiva histórica específica, que acentua estas características como o elemento definidor.” (Mishra, apud, Pereira, 2008, p.55)

O Pleno emprego constitui então o grande traço distintor do Welfare State, que, no entanto, só ocorre no pós-guerra (através d) com as diretrizes sócio-econômicas propostas por Keynes e é denominado por Mishra de corporativismo social (Pereira, 2008)

“É, portanto, este contrato social – que inexistia antes da Segunda Guerra Mundial e que vai sofrer reveses nos fins dos anos 70 – que distingue o Estado de Bem-Estar Social, como fenômeno histórico e institucional específico, das políticas sociais cujas historicidade e institucionalidade são genéricas e antigas” (Pereira,2008, p.56)

“Tal procedimento o levou a perceber diferenças entre o Welfare State – uma instituição típica de um momento histórico específico propício a tais comprometimentos – e a política social, vista como um conceito genérico e ubíquo, presente em diferentes contextos e tempos históricos, além de sujeito a variações de acordo com os regimes políticos que a sustentam” (Pereira, 2008, p.54)

Também em Behring, encontramos a preocupação através do pensamento de Mishra com a relação entre política social e Welfare State. De acordo com Behring, para Mishra, a compreensão sobre política social deve ter um caráter mais amplo por ser genérica. Já o conceito de Welfare State, diz respeito a um determinado momento histórico, que, para ela, é o pós-guerra além de possuir um caráter normativo específico. Assim, observa-se que, embora não se possa confundi-los, foi após a Segunda Grande Guerra que as políticas sociais ganharam expressão através do seu vínculo com o Estado¹⁴.

E neste momento histórico específico, que o ideário de Keynes vinculou-se ao que Behring chama de pacto fordista: *“da proporção em massa para o consumo de massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno de produtividade do trabalho.”* (Behring,2007, p. 86)

Afirma ainda a autora que tais medidas acabaram por resultar

“... também uma forma de regulação das relações sociais, em condições políticas determinadas”¹⁵ (Behring, 2007, p. 86)

¹⁴ Quando o predomínio é dos seguros a literatura tem identificado como bismarkiano, porém quando não-contributivo é identificado como sistema beverigiano. (Behring, 2007, p 98)

¹⁵ A lógica do trabalho passa então por transformações com o objetivo de racionalizá-lo através do controle de tempos e movimentos da produção (Taylor e Fayol) e da fabricação em série, além do pagamento de cinco dólares pela jornada de oito horas. A partir de Ford, o trabalhador passa a ser considerado consumidor: era a produção em massa com o consumo em massa. O capital passou a controlar a vida privada dos trabalhadores, tendo sido inclusive contratados assistentes sociais para a

Apesar das condições econômicas, também era necessário uma mudança no contexto político-cultural ; no que diz respeito aos trabalhadores, esses passaram a se conformar com acordos coletivos que giravam em torno do ganho relacionado ao aumento da produtividade “... e da expansão das políticas sociais, por via dos salários indiretos assegurados pelo fundo público¹⁶” (Behring, 2007, p. 88).

As políticas sociais foram um importante fator para regulação da economia, à medida que provocavam alguma redistribuição de renda, limitada e horizontal, através dos salários indiretos. Foi então no período entre as duas grandes guerras mundiais que houve um significativo aumento das ações intervencionistas, consolidadas pela idéia de regulação estatal da economia para o enfrentamento da crise do capital.

Para Behring, dois fatores foram importantes para a consolidação deste novo contexto:

“a) estabelecimento de políticas keynesianas com vistas a gerar pleno emprego e crescimento econômico num mercado capitalista liberal; b) instituição de serviços e políticas sociais com vistas a criar demanda e ampliar o mercado de consumo; e c) um amplo acordo entre “... capital e trabalho” (Behring,2007,p. 92)

Este último resultou, segundo a autora, num consenso entre as classes e no abandono do projeto de socialização da economia¹⁷. Fato marcante foi a ocorrência de alianças entre partidos da esquerda e direita com objetivo de viabilizar a legislação para expansão do Welfare State.

Todo este movimento culminou em políticas mais universalizantes fundadas na idéia de cidadania, aumentando o investimento em benefícios sociais. No entanto, a orientação na criação da seguridade social no capitalismo parte de dois modelos: bismarckiano e o beveridgiano.

fábrica a fim de controlar o modo de vida do trabalhador, incluindo o consumo que deveria ocorrer conforme os interesses da fabrica. Para Gramsci, o fordismo vai além da dimensão econômica, impulsionando o processo de extração da mais-valia relativa.

¹⁶ O Fundo Público era constituído por impostos e contribuições

¹⁷ Houve um aumento do orçamento destinado às políticas sociais nos países da Europa que integravam a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, saltando progressivamente entre de 3% em 1914, atingindo em 1970 14%

O primeiro surgido na Alemanha, em 1883, sob o reinado de Bismarck, tem como objetivo assegurar ao trabalhador uma renda em caso de: ausência ao trabalho, acidente de trabalho (garantindo o seguro-saúde), aposentadoria e invalidez. Possui caráter contributivo, sendo descontada do trabalhador determinada importância em dinheiro, a qual servirá de cálculo para o pagamento dos seguros. O Beveridgiano surge na Inglaterra, em 1942, com William Beveridge, que apresentou ao governo inglês uma proposta para combater a pobreza. Tal proposta foi construída sob a concepção de direitos universais. Esses direitos seriam destinados a todos os cidadãos, entendidos dessa forma, como direitos incondicionais sujeitos apenas à disponibilidade do recurso, porém, garantido a todos que necessitam do mínimo necessário. Os recursos eram oriundos de tributos, ficando sua gestão sob a responsabilidade do Estado. Foi estruturada pela concepção de que o direito é universal a todos os cidadãos.

Não se pode desconsiderar, no entanto, que tais medidas tiveram sua gênese na organização dos trabalhadores, que reivindicavam melhores condições de trabalho, e no consenso pós-guerra. (Behring, 2007 p, 95,96).

É consenso entre autores como Mishra e Marshall que os seguros sociais de Bismarck foram uma inovação na Alemanha, enquanto que o relatório de Beveridge apresentava uma perspectiva mais universal e de combate à pobreza.

Para Behring, apesar das diferenças políticas e ideológicas nos diferentes países em que foi implantado, o Welfare State é um modelo de Estado regulador do mercado que tinha como objetivo equilibrar a oferta e a procura, ao mesmo tempo em que disponibilizava recursos para proteção aos trabalhadores. Na Alemanha, com Bismarck, na França, o *Eat Providence* e o Welfare State, nos EUA; este, para Behring sofreu forte influência do modelo beveridgiano e estruturava-se no tripé: saúde, educação e seguros. (Behring, 2007, p. 95,96)

Retomando a idéia inicial, ao abordar o tema da política social emanada pelo Estado, entendemos que para compreensão do nosso objeto de estudo há necessidade de se abordar a sua relação com o conceito de cidadania. O aumento da responsabilidade do Estado com a população – via políticas sociais – pode acabar assegurando a expansão dos direitos sociais, sem necessariamente torná-los universais. Behring (2007, p.102) cita Barbalet que aponta fatores que devem ser considerados nesta possível vinculação, ou seja, política social e cidadania, partindo da compreensão de que a política social está no centro do conflito de classe

e que vai muito além de um meio para dissolver este conflito; essa relação, ou seja, política social e direito não ocorre de forma imediata. Um desses fatores se refere ao fato de que, mesmo diante da possível vontade dos segmentos ditos democratas desejarem a vinculação entre política social e direito, a contradição existente entre a formulação e execução dos serviços dirigidos à população contribui para não obtenção dos direitos sociais.

“Por esse motivo, não há uma necessária identidade prática entre política social e direito social, ou seja, um altíssimo grau de seletividade no âmbito da elegibilidade institucional, por exemplo, pode ser contraditório com a perspectiva universal do direito social...” (Behring, 2007, p.102, 103).

Na literatura brasileira, parece haver certa polêmica em relação ao tema. Em Pereira, encontramos a exposição do pensamento de Marshall sobre a relação cidadania e política social. Para ela foi Marshall que introduziu os direitos sociais como um dos pressupostos da cidadania – o que trouxe grande contribuição para a compreensão das políticas sociais¹⁸. Marshall entende a cidadania composta por três tipos de direitos:

- os civis, representados pela legislação;
- os políticos, através de seus representantes junto ao Governo;
- os educacionais e dos serviços sociais, representados pelos direitos sociais.¹⁹

“Do ponto de vista lógico e filosófico, salta à vista a principal diferença entre as principais categorias, qual seja: Os direitos sociais possuem uma postura afirmativa (positiva) em relação à ingerência do Estado, enquanto os civis e políticos negam essa ingerência em nome das liberdades privadas.” (Pereira, 2008, p.97).

Embora Pereira (2008, p. 98) também cite Barbalet com objetivo de destacar o seu entendimento sobre a relação entre política social e cidadania, mesmo quando

¹⁸ Pereira coloca que o tema cidadania ocupava lugar de destaque no pensamento Ocidental tendo sido originário da Grécia antiga, mas, que, no entanto foi Marshall que faz a associação ente direita, democracia e classes sociais. (Pereira, 2008, p.95)

¹⁹ Não se pode perder de vista que estas classificações foram baseadas no modelo inglês, portanto os direitos políticos estão relacionados ao modelo de Estado parlamentar e os direitos sociais no Welfare State,

aborda o caráter contraditório dos direitos sociais, sublinhado em MacPherson (MacPherson, apud, 2008, Pereira, p.98), demonstra a autora concordar com existência da vinculação. Já Behring (2007, p.103) embora faça menção sobre a importância da obra de Marshall, chama atenção sobre o pensamento Barbalet quanto à necessidade de se elaborar o que ela denomina de “teoria de cidadania” e vai mais longe:

“A questão da cidadania e sua relação com a política social é polêmica, até mesmo entre os assistentes sociais, entre os quais está presente a visão de Marshall, não obstante compareçam outras concepções” (Behring, 2007 p. 103).

Como Behring e Costa (2006), compartilhamos da ideia de que toda esta discordância entre a existência ou não da relação entre cidadania e política social tem como pano de fundo a fragilidade dos conceitos de cidadania na atualidade e, ainda, entendemos tratar-se de um processo em construção.

Juridicamente, o conceito de cidadão na sociedade moderna passa a integrar a tríade – Povo, Estado e Nação; e a Constituição Federal de 1988, ao consagrar os princípios de universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos – introduzida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e reiterada pela Conferência de Viena em 1993 – passa a dispor de uma compreensão legal de cidadania, considerada uma das mais democráticas do mundo, sendo reconhecida como “A constituição cidadã”. Portanto, para efeito de conceituação, este trabalho adota a seguinte compreensão de cidadania: categoria que garante a condição de cidadão a todos os indivíduos que habitem “... no âmbito da soberania de um Estado e deste Estado têm assegurados, constitucionalmente, direitos fundamentais mínimos” (Mazzuoli, 2001). E, neste momento em que ainda caminhamos na discussão sobre a universalidade dos direitos sociais, como se pensar a maior expressão da política social emanada pelo Estado brasileiro – o Programa Bolsa-Família – desassociado da concepção cidadania? Conforme já proposto neste estudo, estaremos abordando o tema clientelismo político, prática presente na trajetória da vida da política nacional que se traduz na troca do voto por favor e se contrapõe à categoria cidadania.

Assim, é imprescindível discorrer sobre tal categoria principalmente tendo em vista o objetivo deste trabalho em verificar os possíveis impactos políticos do Bolsa-Família.

3.2 – Clientelismo, Política Social e o caráter seletivo dessas categorias

Seibel, em seu artigo Clientelismo e seletividade: desafio às políticas sociais, define “*O clientelismo, como mecanismo de troca entre sujeitos, mediados pela prática do favor*”. (EDUFISC,2006, n 39,p.135) Esta troca de favor é tida como parte da cultura política brasileira alicerçada pelo monopólio da terra, da propriedade privada que, segundo Seibel, apoiado nos estudos de Schwarz (apud, Seibel, 2006), dividiu a população da seguinte forma: o latifundiário, o escravo e o homem livre. A relação dos dois primeiros era de dependência, restando ao terceiro o que ele chama de “*necessidade de dádiva*” para ter acesso a vida social.

Estes eram então inseridos na vida em sociedade através de favores prestados pelo poder público que propiciava nomeações para ocupação de cargos no aparelho do Estado. O critério de escolha tinha a seguinte ordem: primeiramente, membros da família, seguido dos amigos e correligionários. E, características do candidato para concorrer ao favor eram apresentadas como, por exemplo, ser possuidor de família numerosa para sustentar, ser bom pai de família, ser leal, ser doente ou velho.²⁰ Apoiado no pensamento de Abranches (apud, Seibel 2006), Seibel chama atenção para o que ele denomina de atualização dessa “*equação histórica*” definindo as ações políticas do Estado brasileiro relacionadas a grupos de interesses: facções e clãs . As primeiras são identificadas como conflitivas; e este conflito, que é definido pela disputa de vantagens públicas, não chega a afetar a relação entre elas, quando da competição para a sucessão dos cargos públicos. Já os clãs, segundo Seibel, diferenciam-se tanto do mercado como das facções, pois o seu caráter seletivo central é a confiança. Nos clãs,

²⁰ Não é por acaso que a troca de apadrinhamento continua sendo sinal visível até os dias de hoje.

“... prevalecem normas de reciprocidade e confiança interna. O que predomina nos clãs é a desconfiança em relação aos outros.” “É a proteção aos protegidos” (Seibel EDUFISC, 2006, nº. 39, p.137,138).

Toda e qualquer avaliação com relação ao clientelismo político não pode ser compreendida dissociada das questões de caráter social. A esse respeito, Seibel comenta:

“O clientelismo se fortalece, principalmente, a partir de necessidades sociais, normalmente, excepcionais e urgentes. É no momento da necessidade, portanto, que afirma e confirma o acordo da dádiva e do favor” (Seibel EDUFISC,2006, n 39, p 138)

Aqui o autor chama atenção para a associação entre clientelismo e política social:

“É no campo das políticas sociais que a seleção social do tipo clientelista assume seu formato mais primário, pois se pauta na organização de relações entre Estado e sociedade...”(Seibel EDUFISC,2006, nº. 39, p. 138)

E ainda coloca a prática do clientelismo como

“... um dos mecanismos mais expressivos de prática da ação seletiva do Estado e, que tem como uma de suas características mais marcantes a capacidade de filtrar demandas e interesses sociais” (Seibel EDUFISC, 2006, nº. 39, p. 138).

Quanto à seletividade, premissa do clientelismo, Seibel se utiliza de Offe para defini-la:

“... uma estrutura interna do sistema de instituições políticas que contém premissas sedimentadas que funcionam como critério de seleção...” (Offe, apud, Seibel, 2006, p.140)

Desse modo, o Estado opera a identificação e seleção dos interesses que estão a serviço do capital global, ao mesmo tempo em que protege tais interesses de ações anti-capitalistas, desenvolvendo um processo de proteção do capital contra os seus próprios efeitos e utilizando-se dos órgãos de repressão a fim de resguardá-lo.

Enfim, a seletividade toma forma de filtro manifesto através de suas ações e dos processos políticos e administrativos. Ainda pautado em Offe, o autor fala analiticamente dos níveis desta seletividade:

“a) Estrutura: cada sistema institucional político dispõe de um raio de ação definido, fixado de fato e juridicamente, e que determina os fatos e as demandas que podem tornar-se objeto de política pública(...);b) Ideologia: a função da ideologia seria promover a percepção e articulação seletiva de problemas sociais(...);c) Processo: refere-se aos procedimentos institucionalizados de formulação e implementação política, desde sua explicitação inicial (enquanto conflito ou demanda), até seu planejamento ou administração, passando pelo processo de barganha e assessoria parlamentar. Esses processos selecionam, à medida que prejudgam e conferem certos conteúdos políticos probabilidades maiores de realização como política pública,assegurando-lhes prioridades, relações de favorecimento ou, inversamente promovendo a exclusão de temas, grupos ou interesses;e d)repressão consiste na aplicação ou ameaça de atos repressivos do aparelho estatal (...) ” (Offe,,apud,Seibel, 2006,p. 141)

A concepção de seletividade como filtro leva-o à discussão acerca do caráter de inclusão e exclusão social das políticas sociais, considerando o Estado como agente seletivo. Segue afirmando sobre a necessidade de conceitos sobre as possibilidades e necessidades que não estão sendo reconhecidas no conjunto das ações públicas e sugere também, a partir do pensamento de Offe, o seguinte questionamento metodológico:

“Como identificar, metodologicamente, realidades sociais (ou acontecimentos) que não são portadores de status político nem de visibilidade política?” (Offe, apud, Seibel, 2006, p. 141)

Quais as experiências históricas que intentaram modificar esta relação do Estado com os segmentos demandatários da política de assistência social? Ou ainda, *“Quais são as novas formas de clientelismo que se afirmam na conjuntura recente da reforma do Estado?”* (Offe, apud, Seibel 2006, p.143). Questionamentos como estes, são sugeridos a fim de identificar o grau de seletividade aplicado pelo Estado na formulação e execução das políticas sociais e sua possível relação com o clientelismo. Enfim, se há qualquer tipo de influência do clientelismo na política social, este pode ser entendido como um legado, do período colonial? Ao analisar os possíveis impactos políticos do Programa, será possível reconhecer alguns resquícios do clientelismo, se entendido à luz da universalidade dos direitos sociais?

Retomando a questão da cidadania, partiremos da concepção de Behring (2007) por acreditarmos também que não há obrigatoriamente identidade entre política social e cidadania. .

Mais do que em qualquer outro elemento parece-nos que a questão está na concepção de cidadania, pois partimos da compreensão de que a política social surge com Estado liberal, como reivindicação da classe trabalhadora, mas também como forma de socorrer as agudizações resultantes da industrialização, por isso não necessariamente significam que estejam vinculadas a qualquer direito social e, logo, à cidadania. E ainda, não se pode deixar de considerar a distância existente entre elaboração da política social e sua aplicação na realidade. A respeito da não necessária identidade entre política social e direito social, Behring comenta:

“(...) não há uma necessária identidade prática entre política social e direito social, ou seja, um altíssimo grau de seletividade no âmbito da elegibilidade institucional, por exemplo, pode ser contraditório com a perspectiva universal do direito social.” (Behring, 2007, p. 102).

IV – A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O BOLSA FAMÍLIA

Os programas sociais instituídos com a política do Welfare State e mesmo o plano de Bismarck e Beveridge não dariam conta da nova realidade social que teve seu início a partir dos anos 80, principalmente pelo fato das idéias de Keynes terem entrado em colapso já na década de 70. Era o início de uma nova crise do capital, no entanto, a saída dessa vez foi diminuir o investimento na produção e investir fortemente na especulação financeira, afinal, o Estado já havia financiado as bases para a expansão do capitalismo.

Aqui no Brasil, não cabia mais o regime político ditatorial, pois este era incompatível com o neoliberalismo, que obrigatoriamente pressupõe a democracia, e com o Estado mínimo, impedindo a mão invisível de agir livremente e garantir toda a sua “eficácia” junto ao mercado financeiro. Era o fim do Estado regulador. Neste trabalho, consideraremos os governos do período 1995 -2002 e 2003- 2006. Desse modo, destacamos o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, principal promotor das mudanças necessárias para inserção – atrasada– do país no processo já mundialmente em curso, ou seja, a globalização da economia. Em sua gestão, as mudanças ocorreram aceleradamente, pois, com a justificativa de saldar a dívida externa, o então presidente avançou fortemente com as privatizações das empresas de base, estagnou a inflação, aumentou a taxa de juros no mercado e promoveu as transformações nas relações de trabalho.

Tudo isso inserido em um contexto mundial de desemprego estrutural e a redução – se é que podemos assim dizer – do Estado na economia, exigências estas do mercado capitalista globalizado.

Quanto às políticas sociais, sua execução foi em grande parte transferida para a sociedade civil através da liberação de maiores incentivos fiscais para a criação de Organizações não Governamentais e, mais tardes, das famosas OCIPS. Na contramão, fato já mencionado neste trabalho, havia sido promulgada a Constituição Federal (1988), conhecida como Constituição Cidadã, que aumentava

os direitos da população através da obrigação do Estado de socorrer as mazelas do capitalismo.

Um momento conturbado, tendo em vista a contradição entre a Lei e as exigências da classe dominante; no entanto, nada que não se pudesse ser adaptado para se adequar à nova realidade econômica.

A má gestão das empresas estatais, os gastos com funcionalismo, os institutos de previdência, enfim, o Estado, de uma maneira geral, foi atingido e responsabilizado por toda e qualquer desgraça por que o país estivesse passando naquele momento, o que lamamoto define muito bem, “foi a satanização do Estado”.

Vendida a idéia à sociedade brasileira, as providências legais foram então tomadas e instalou-se a nova forma de gerir a economia. Foi um período de grande desemprego, de fome, de degradação da educação, da saúde, habitação e da terceirização da assistência social, política essa que este trabalho se propõe delimitadamente estudar.

Era a fase da terceirização que fortemente ocorria nas grandes empresas fragilizando totalmente a CLT, principalmente pela grande propagação do trabalho temporário e do rebaixamento dos salários, situações que ocorreram, principalmente, após as privatizações das empresas estatais e seus planos de demissão voluntária ou não, ocasionando um exército de reserva maior do que o já existente. Surgem os contratos de gestão, na figura das Agências Nacionais como a ANATEL- Agência Nacional de Telecomunicações, ANEL- Agência Nacional de Energia Elétrica e outras.

Não foi muito diferente com as políticas sociais que, de certa forma, acabaram também sendo terceirizadas. Sob a justificativa da possibilidade de maior eficiência, eficácia e transparência no investimento do dinheiro público, no caso da Assistência Social, o Estado através das “novas” pessoas jurídicas (ONGS OCIPS), ampliou o número de contratos, denominados convênios, para execução dos projetos sociais.

Conforme disposto na LOAS, a fiscalização desses serviços ficou a cargo dos Conselhos com a gestão do Estado. Desse modo, a fiscalização e execução da política social de assistência social ficaram a cargo da sociedade civil e dos ocupantes de cargos comissionados do Estado que o representavam nos Conselhos.

Assim, apesar dos direitos sociais terem sido garantidos constitucionalmente, “rumo a universalização” (Yazbek, 2004, p. 23), acabaram sofrendo fortemente uma

resistência por parte das elites conservadoras representadas no Congresso, para sua não regulamentação, pois como já exposto, constituíam uma ameaça ao projeto neoliberal. Todo esse processo ocorreu como se estivesse na contramão do processo de inserção tardia do Brasil na economia globalizada.

Além disso, diz Yazbek

“... enquanto economia subdesenvolvida, o Brasil não conseguiu construir uma sociedade salarial, nem o que se convencionou denominar Welfare State, que marcaram as sociedades salariais dos países desenvolvidos” (Yazbek, 2004 p. 17)

Como já exposto, um dos pilares do Welfare State é o pleno emprego, o que a autora cita como sociedade salarial, haja vista que nenhuma das fases do capitalismo no Brasil esteve em sintonia com os países centrais. Assim, também ocorreu com os programas sociais que, desde o surgimento do Sistema de Proteção Social (1930 – 1943), quando tinham na figura do Estado o grande provedor da economia através dos investimentos em infra-estrutura necessários para o desenvolvimento da sociedade urbano industrial, também promoviam as políticas sociais. Embora nesse período tenha sido promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho –CLT, muitas medidas sociais possuíam um caráter meramente compensatório, sendo principal objetivo atenuar a situação de pobreza.

Apoiada no pensamento de Santos, diz Yazbek

*“... ressalta-se que o Estado, no Brasil, foi sempre o principal sujeito na produção do desenvolvimento econômico. Todavia mesmo priorizando o mercado, se constitui também numa fonte de solidariedade social, assumindo papel de promotor da comunidade de interesses e responsável pela promoção do bem-estar social. Neste contexto, o padrão de cidadania desenvolvido tinha por base o mercado de trabalho, rigidamente controlado pelo Estado. Ser cidadão significava ter carteira assinada e pertencer a um sindicato, ou seja, forjou-se uma **Cidadania Regulada** (Santos, 1987), restrita ao meio urbano numa sociedade marcada pela fragilidade de disputa entre interesses competitivos. (Yasbek, 2004, p.22)*

A autora ainda fala que a cidadania vinculada à inserção no mercado formal de trabalho, pressupõe o mercado de trabalho controlado pelo Estado.

A partir da década de 70,²¹ o ideário do Estado regulador entra em crise surge a então reforma do Estado, o descaso com os direitos sociais garantidos constitucionalmente, resultado da luta da classe trabalhadora. Enfim, outra realidade é construída para inserir o país na economia globalizada, o que passa a ser a principal função do Estado: ajustar a economia nacional à economia internacional (Yazbek 2004)

“Assim, vêm sendo descartadas conquistas sociais, decorrentes de lutas sociais das décadas de 1970 e 1980, considerando os direitos sociais e trabalhistas como obstáculo ao ajuste da economia às exigências da economia internacional” (Yazbek 2004, p. 25).

E ainda, a autora faz críticas ao o que ela chama de mudança no rumo à universalização dos direitos sociais básicos, quando houve um retrocesso, passando a vigorar então políticas sociais focalizadas, significando uma contradição à Seguridade Social, estabelecida constitucionalmente. E no critério renda, houve um rebaixamento a fim de inserir um número maior de pessoas nos programas sociais, porém tendo esta inserção determinada pelas condicionalidades. A esse respeito, ou seja, a respeito da universalização dos direitos, a autora fala do seu entendimento de política pública como aquela que expresse claramente (sobre) o direito inalienável à participação da riqueza da nação, o que ela associa à cidadania, com o recebimento de renda básica incondicional.

Além disso, os anos 90, para a assistência social, foram marcados pela total desorganização do Sistema de Proteção Social com características que vão desde a superposição dos programas e sua descontinuidade, passando pelo desperdício de recursos, em razão da ausência de mecanismo de controle e acompanhamento e, como já dito, até a privatização das políticas sociais.

²¹ Para Yazbek, apesar do Estado intervencionista, o Brasil não construiu um Estado de Bem – Estar Social pautado na cidadania.

“Assim, não se verificará necessária expansão de programas e serviços sociais numa conjuntura na qual o crescimento da pobreza demanda mais atenção do Estado em relação ao atendimento das necessidades básicas da população trabalhadora. Tudo isso é agravado pelo desmonte de direitos sociais.” (Yazbek, 2004, p. 26)

Esta abordagem foi realizada a fim de que pudéssemos demonstrar, brevemente, o panorama histórico em que surgem os programas de Transferência de Renda no Brasil.

4.1 - A unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil.

Silva (2006), em sua análise, divide em cinco momentos a trajetória dos Programas de transferência de Renda no Brasil.

O primeiro ocorre por iniciativa do Senador da República Eduardo Suplicy que, em 1991, apresentou o Projeto de Lei 80/1991, que dispõe sobre o Programa de Renda Mínima a todo brasileiro a partir dos 25 anos de idade, tendo sido aprovado pelo Senado aguardando aprovação da Câmara Federal. O segundo momento definido por ela compreende o período correspondente entre 1991 e 1993. O critério para o repasse financeiro foi: famílias que possuíssem crianças na faixa etária de 5 a 16 anos, estudando em escola pública, pois, desse modo, seria possível associar uma política compensatória a uma estrutural, neste caso, a educação. O terceiro momento (1995) diz respeito às iniciativas de implantação dos Programas de Transferência de Renda por parte dos municípios, o que Silva descreve como experiência pioneira, pois se efetivava naquele momento a possibilidade da transferência de renda, enquanto política pública ao Sistema de Proteção Social brasileiro. Os municípios eram Campinas SP, Ribeirão ²², Preto- SP, Santos –SP, e Brasília – DF. O quarto momento (2001) apresentou uma expansão dos programas federais já existentes desde 1966 como o Benefício de prestação Continuada e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, bem como a criação de outros: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás. No quinto momento, a partir de 2003, foi estabelecido o Programa Fome Zero já no governo do

²² O programa de Garantia de Renda Familiar Mínima- PGRFM- foi estabelecido pela Lei 7881/1995 de autoria da vereadora Joana Garcia Leal regulamentado pelo Decreto nº 283/1995 (Yazbek 2004)

presidente Luis Inácio Lula da Silva. Tratava-se do grande eixo para o enfrentamento da fome e a erradicação da pobreza no país: surge o Bolsa Família como principal programa, resultado da unificação dos diversos programas de transferência de renda implantados pelos diferentes entes federados.²³

A proposta de unificação dos programas de transferência de renda representou ainda uma inovação por sua centralidade na família e, com busca numa perspectiva compartilhada entre União, estados e municípios, significou um passo importante para as políticas sociais. Além disso, a simplificação do acesso ao benefício, o processo de monitoramento e controle motivou uma maior focalização do programa (Silva).

4.2 – A Política de Assistência Social e o Bolsa Família

Conforme definição do governo federal, a gestão do programa Bolsa Família é do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, também responsável pela elaboração e execução da Política Nacional de Assistência Social, a PNAS.

Talvez fosse interessante discorrermos sobre a trajetória histórica da Assistência Social, a fim contextualizar a sua relação com o Programa Bolsa Família. Para isso, abordaremos os aspectos relevantes que se encontram presentes na Política Nacional de Assistência Social com objetivo de demonstrar a relação entre eles. O Conselho Nacional da Assistência Social através da Resolução N° 145, de 15 de outubro de 2004, decidiu aprovar a Política Nacional de Assistência Nacional de Assistência Social, conforme disposto no artigo 18, inciso I, II, IV da Lei 8.742 .

O documento elaborado em novembro de 2004 definiu a Política Nacional de Assistência Social como:

²³ A respeito das políticas compensatórias e as estruturais com relação aos resultados positivos do programa, encontramos em Yazbek (p. 119) a seguinte observação: “conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reformas 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 renda e ampliando a pobreza.... significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema.”

“... política que junto com as políticas setoriais considera as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais e a universalização dos direitos sociais.”

Tal definição está pautada na concepção das diferenças socioterritoriais brasileiras, pois, através da sua apreensão, será possível, conforme o texto, o enfrentamento das desigualdades sociais e a garantia dos mínimos sociais.

E vai mais longe, aborda a questão da universalização dos direitos enquanto objetivo a ser alcançado pela Política.

Como objetivo, a PNAS apresenta a provisão de programas projetos, benefícios de proteção básica, e enfatiza que, na ausência de programas específicos, devem ser criadas ações especiais para atendimento de *“... famílias, indivíduos e grupos”*. (PNAS, p. 26).

Também coloca como objetivo o acesso a bens e serviços, buscando contribuir com a inclusão social em áreas urbanas e rurais.

Quanto aos usuários,

“Constitui o público usuário da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos tais como: família e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculo de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiência; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substância psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (PNAS, p. 27)

O texto traz um panorama das diferenças sócio-setoriais do país, a partir dos dados do IBGE, IPEA e do PNAD, além de apresentar a nova divisão do trabalho da Assistência Social que vem sendo observada pelos entes federados na implantação da política.

Proteção Social Básica

“A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento social (discriminação etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)”. (PNAS, p. 27)

Os serviços de proteção social básica são executados pelos CRAS

“... é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange a um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços sócio-assistenciais locais da política de assistência social.” (PNAS, p. 29)

Proteção Social Especial:

“A proteção social especial é modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social ...” (PNAS, p.31)

Proteção Social de Especial de Média Complexidade:

“São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos.” (PNAS, p.32)

Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

“Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização, e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário...” (PNAS, p.32)

Fora a nova face da divisão da política de assistência social, o texto aborda a questão da descentralização politico-administrativa e a territorialização, o financiamento, avaliação, controle, informação e monitoramento, controle social, os conselhos e a participação dos usuários da assistência, bem como a relação Estado, sociedade civil e a matricialidade sócio-familiar. Todos esses aspectos estão definidos no texto (enquanto) como prerrogativa do SUAS, assim descrita:

O SUAS define e organiza os elementos essenciais (como imprescindíveis) para execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultados, nomenclatura dos serviços e da rede sócio-assistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas.

O texto que trata da Política Nacional da Assistência Social deixa claro que o objetivo da Política é incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira para que suas diretrizes tenham um caráter de direito, com o chamamento à responsabilidade do Estado na efetivação da assistência social, item pressuposto para a conquista da cidadania.

O enfrentamento da questão social proposto pela PNAS conta com as diretrizes já citadas, mas, no entanto, o que nos interessa aqui é demonstrar a relação do nosso objeto de pesquisa, o Programa Bolsa Família enquanto representação da política de assistência social. Desse modo, chamamos atenção para o destinatário desta Política que está disposto na lei –cidadãos e grupos – e que se encontra em situação de vulnerabilidade e risco. Adiante, quando começa a discorrer sobre a definição acerca de quem seriam então esses destinatários, o primeiro grupo a ser considerado é a família. Além disso, em todas as modalidades presentes de Proteção Social, – Especiais, Especial de Média Complexidade e de Alta Complexidade – fica claro que a maior ênfase está focada no trabalho com família. A seguinte redação confirma no nosso entendimento desta assertiva:

“Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (PNAS, p. 26)

Diante disso, achamos que não caberia aqui nos estendermos ainda mais sobre o assunto, sob risco de estarmos fugindo do propósito deste trabalho. Por isso, abordaremos neste momento o Programa Bolsa Família, no que diz respeito ao seu funcionamento, tendo como referência as informações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

4.3 - Caracterização do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família é uma iniciativa do governo federal criado pela Lei 10.836 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004, com objetivo de unificar os programas de transferência de renda e conforme disposto na lei que o originou:

“Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 06 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.”

A forma de seu financiamento está disposta no decreto que o regulamenta:

“Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.”

O Bolsa Família é, portanto, um programa de transferência de renda que favorece famílias com renda mensal per capita variando entre R\$ 20,00 a R\$ 182,00,

conforme o número de crianças e adolescente de até 17 anos. (conforme informação do site MDS, acessado em 27 de abril de 2009).

Possui três tipos de benefício:

O Benefício Básico com valor de R\$ 62,00 (sessenta e dois reais), destinado às famílias consideradas extremamente pobres, como também às famílias com renda mensal de até R\$ 69,00 (sessenta e nove reais) per capita, mesmo que não possuam crianças, adolescentes ou jovens.

O Benefício Variável de R\$ 20,00, (vinte reais), destinado às famílias com renda mensal de até R\$ 137,00 (cento e trinta e sete reais) per capita, desde que possuam crianças e adolescentes com idade até 15 anos. O limite do valor para cada família é de até R\$ 60,00 (sessenta reais).

O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) de R\$ 30,00 (trinta reais) é destinado a todas as famílias do Programa que possuam adolescentes de 16 e 17 anos e que estejam freqüentando a escola. O limite do valor para cada família é de até R\$ 60,00 (sessenta reais)

O benefício é calculado da seguinte forma:

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

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

		variáveis + 1 BVJ	
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 152,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 122,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 142,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 162,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 182,00

(informação do site MDS, acessado em 27 de abril de 2009)

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

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

0	2	2 BVJ	R\$ 60,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 80,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 100,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 120,00

(informação do site MDS, acessado em 27 de abril de 2009)

Conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome,

“O PBF integra o Fome Zero, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para erradicação da pobreza e para conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.” (MDS, 2009)

O Programa é pautado no tripé:

Transferência de renda direta para o alívio imediato da pobreza;
condicionalidades a fim de romper com o ciclo de pobreza intergeracional,
tendo em vista a obrigatoriedade de inserção das políticas de saúde e educação;

Inserção das famílias nos programas complementares (programas de geração de renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil) com objetivo de superação da pobreza.

4.4 - Critérios de Inclusão das Famílias

Renda mensal per capita de até R\$ 182,00 (cento e oitenta e dois reais) e os integrantes devem estar devidamente cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais (Cad Único);

4.5 - Critérios de Seleção

A seleção é realizada baseada nas informações alimentadas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais (Governo Federal). Com este instrumento, é possível identificar as famílias que estão dentro dos critérios de inserção, embora o município já tenha uma estimativa dessas famílias. Para esse levantamento (estimativa/ meta), o município conta com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que subsidiou o desenvolvimento da metodologia, os dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

4.6 - Condicionalidades: Segundo definição do MDS

“As condicionalidades são os compromissos nas áreas da Educação, da Saúde e Assistência Social assumidos pelas famílias e que precisam ser cumpridos para que elas continuem a receber o benefício do Bolsa Família” (MDS, 2009)

Tais condicionalidades referem-se, na área da **Educação**, a crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 15 anos que deverão apresentar frequência escolar de 85%, e de 75% para aqueles em idades entre 16 e 17 anos;

na área da **Saúde**, à exigência de acompanhamento de gestantes e nutrízes na faixa etária de 14 a 44 anos e de crianças de até 7 anos acompanhamento do crescimento e a pontualidade na vacinação;

na área da **Assistência Social**, apenas à obrigatoriedade de crianças e adolescentes em situação de risco ou vítimas do trabalho infantil de até 15 anos de idade apresentar 85% de frequência nos serviços sócio-educativos.

O Descumprimento das Condicionalidades:

Conforme definição do MDS

“As famílias que descumprirem as condicionalidades estão sujeitas a sanções, de acordo com a Portaria GM/MDS n° 321, de 29 de setembro de 2008. Essas sanções são gradativas e vão desde a advertência da

família, passando pela suspensão do benefício, podendo chegar ao cancelamento se o descumprimento for repetido em cinco períodos consecutivos”. (MDS, 2009)

As sanções variam de uma advertência, quando da primeira vez, ao bloqueio do benefício por tempo determinado e variado e até a sua suspensão

4.7 - Articulação intersetorial:

Definida pelo MDS como:

“... estratégia de articulação com diversos órgãos dos governos federal, estaduais e municipais para atender as necessidades das famílias em áreas como acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho e renda e melhoria das condições habitacionais.” (MDS, 2009)

Uma das estratégias compreendidas na articulação intersetorial são os programas complementares.

4.8 - Programas Complementares:

Conforme definição do MDS

“Os programas complementares são ações regulares, ofertadas pelas três esferas de governo – União, estados e municípios – e pela sociedade civil, voltadas ao desenvolvimento das capacidades das famílias cadastradas no cadÚnico, principalmente, as beneficiárias do PBF, contribuindo para a superação da situação de pobreza e de vulnerabilidade social em que se encontram. O objetivo dessas ações é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda”. (MDS, 2009)

4.9 - O Ministério aponta os seguintes programas complementares articulados em nível federal:

Programa	Categoria	Objetivo	Público	Agente
-----------------	------------------	-----------------	----------------	---------------

				Executor
Programa Brasil Alfabetizado	Acesso ao conhecimento	Alfabetização	Cidadãos com 15 anos ou mais	MEC
Pro Jovem	Acesso ao Conhecimento Acesso ao Trabalho e renda	Reintegração ao Processo educacional e qualificação social e profissional	Jovens entre 15 e 29 anos	Casa Civil MEC MTE MDS
Projeto de Promoção de Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES)	Acesso ao trabalho e renda	Articulação das potencialidades locais por meio da atuação dos Agentes de Desenvolvimento Solidário	Comunidades e Segmentos Excluídos	MTE MDS MMA
Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF B) e programas de micro -	Acesso ao Trabalho e renda	Estímulo das potencialidades locais por meio da atuação dos Agentes de Desenvolvimento	Agricultores Familiares	Casa Civil MDA BNB MDS

crédito do BNB		Solidário		
Programa Nacional Biodiesel	Acesso ao trabalho e renda	Assistência técnica e crédito para produção e uso do Biodiesel, inclusão social e desenvolvimento regional	Agricultores e familiares	Vários entes do Governo Federal
Programa Luz para todos	Condições Habitacionais	Expansão do fornecimento de energia elétrica no meio rural	Populações rurais	MME

4.10 - O Agente Operador

O Decreto 5.209 de 14 de setembro de 2004, regulamentando a Lei 10.836 que cria o Programa, dispõe em seu artigo 16 acerca do Órgão Operador:

“Art. 16. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, obedecidas as exigências legais.

§ 1º Sem prejuízo de outras atividades, a Caixa Econômica Federal poderá, desde que pactuados em contrato específico, realizar, dentre outros, os seguintes serviços:

I - fornecimento da infra-estrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastramento Único do Governo Federal;

II - desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;

III - organização e operação da logística de pagamento dos benefícios;

IV - elaboração de relatórios e fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Família por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim.”

E em seus artigos 22 e 23, dispõe sobre a forma de pagamento e a titularidade do benefício:

“Art. 22. Selecionada a família e concedido o benefício serão providenciados, para efeito de pagamento:

I - pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, a notificação da concessão à Caixa Econômica Federal;

II - pela Caixa Econômica Federal:

a) a emissão, se devida, de cartão de pagamento em nome do titular do benefício;

b) a notificação da concessão do benefício ao seu titular;

c) a entrega do cartão ao titular do benefício e respectiva ativação por meio de senha eletrônica intransferível, em prazo fixado em contrato; (Redação dada pelo Decreto nº 6.392, de 2008)

Art. 23. “O titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher ou, na sua ausência ou impedimento, outro responsável pela unidade familiar.”

4.11 - Sistema de Benefícios ao Cidadão – SIBEC

“Para a operacionalização das atividades de gestão de benefícios pelos municípios a CAIXA desenvolveu o Sistema de Gestão de Benefícios (SGB), um sistema informatizado, com acesso via internet, também conhecido como Sistema de Benefícios ao Cidadão”. (MDS, 2009)

Por esse sistema, é permitido aos gestores municipais monitorarem, através da rede informatizada, as situações que envolvam o bloqueio, desbloqueio, cancelamento e revisões de cancelamento do benefício.

V - OS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A CIDADANIA

Diante da nossa preocupação em conhecer os impactos sociais políticos e econômicos do Programa Bolsa Família e sua relação na construção da cidadania, houve necessidade de discorrermos sobre algumas categorias. Desse modo, durante a exposição deste trabalho, as considerações e contextualizações históricas, bem como as conceituações, foram necessárias com objetivo de buscarmos subsídios teóricos para realização da análise dos dados da pesquisas. Foram utilizados os seguintes trabalhos: Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar Nutricional, realizada pelo Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica- IBASE; Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase entre 2001 e 2004, Texto nº1166. Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas- IPEA; Análise Contafactual do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família para o período de 2004-2006- Universidade Federal de Minas Gerais- UFMG; Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados Volume 2 - Bolsa Família e Assistência Social MDS; A importância do Programa Bolsa Família na Economia dos Municípios Brasileiros - Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados Volume 2 - Bolsa Família e Assistência Social – MDS; O Programa Bolsa Família e a Eleição Presidencial de 2006 – Departamento de Pós-Graduação em Economia-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Desde o início, quando da escolha do nosso objeto de pesquisa, sabíamos que, por ser um tema ainda novo, teríamos dificuldade com relação à disponibilidade de dados para subsidiar este estudo. No entanto, uma das características do pesquisador é enfrentar desafios, desafios esses que também nos serviram de estímulo para colher as informações necessárias. E tudo isso acabou por enriquecer nosso esforço e reforçar subsídios de pesquisa nessa área, Neste módulo, apresentamos informações sobre o Programa Bolsa Família, buscando com isso demonstrar – por região do país no primeiro momento – a situação dos seus beneficiários e, em seguida, demonstrar os impactos sociais, políticos e econômicos conseqüentes.

5.1 - Aspectos sociais das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família

Os dados que serão apresentados são resultados da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica-IBASE, com objetivo de analisar as Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional.

A pesquisa foi realizada nos anos de 2006 e 2007 e publicada em 2008, de modo que apresenta dados recentes sobre o assunto. No entanto, considerando o nosso objeto de estudo, há necessidade de fazermos um corte epistemológico, tendo em vista que a ênfase, deste trabalho, não está centrada neste aspecto, ou seja, o Programa Bolsa Família e sua influência nos aspectos nutricionais dos beneficiários.

Para tanto serão abordados também outros indicadores sociais, objeto de estudo do presente, que foram analisados pela pesquisa do IBASE enquanto necessidade de se aproximar do universo das famílias atendidas pelo Programa.

5.1.1 - Metodologia

Conforme documento apresentado pelo IBASE, a metodologia utilizada na pesquisa se aproxima da chamada investigação por triangulação de métodos:

“A pesquisa proposta aproxima-se da chamada investigação por triangulação de métodos, visto que conjuga abordagens quantitativas e qualitativas; considera as percepções das pessoas envolvidas na implementação do programa; analisa esses processos à luz de diferentes contextos; ressalta as relações e os significados como elementos fundamentais para o êxito e os limites das ações; além de ser desenvolvida por uma equipe externa ao próprio programa, integrada por pesquisadores e pesquisadoras de diferentes campos disciplinares...” (IBASE, Bolsa Família Relatório Síntese, 2008, p.9).

Este aspecto traz a essa pesquisa certa peculiaridade ao não se preocupar apenas com dados quantitativos, mas também com qualitativos, numa busca de maior aproximação da subjetividade dos seus entrevistados. Demonstrando, desse

modo, seu caráter humano não apenas técnico numa apresentação somente de dados estatísticos. Além disso, o fato da equipe de pesquisadores ter sido constituída, por profissionais de diferentes áreas, garante a pluralidade de visões acerca do programa, enriquecendo o consenso na apresentação dos seus resultados.

Embora tal fato, de início, possa parecer para alguns como possuidor de maior probabilidade de comprometimento dos resultados, a equipe esclarece que

“A apresentação dos resultados obtidos nas fases qualitativa e quantitativa da pesquisa teve a preocupação de não comparar conclusões provenientes de métodos com lógicas distintas, mas indicar de que forma os diferentes resultados tornam complexa a compreensão do objeto de estudo.” (IBASE, Bolsa Família Relatório Síntese, 2008, p.9).

Esclarece ainda que, devido aos limites das metodologias adotadas, os grupos focais apresentaram seus resultados contribuições que confirmam os dados obtidos, tanto pela abordagem quantitativa como pela qualitativa.

“ O projeto seguiu o protocolo de ética em pesquisa com seres humanos e foi aprovado pelo Comitê de Ética da Fundação Oswaldo Cruz” (IBASE, Bolsa Família Relatório Síntese, 2008, p.9).

5.1.2 - Pesquisa quantitativa:

A pesquisa foi realizada em cinco estados brasileiros selecionados de modo a contemplar os diferentes universos políticos socioeconômicos e culturais, sendo três municípios de pequeno, médio e grande porte por estado, totalizando 15 municípios abordados. Além disso, foram levados em consideração, na seleção, a alta densidade de beneficiados pelo Bolsa Família e o baixo de índice de Desenvolvimento Humano- IDH.

Os municípios alvo desta pesquisa foram: Salvaterra, Souree, Belém (PA), Curitiba, Piraquara e Doutor Ulysses(PR), Campo Grande, Dourados e Dois Irmão do Buriti (MTS), Recife, Manari e Catende (PE), São João de Meriti, Rio de Janeiro e São Sebastião do Alto (RJ).

Em todos os municípios foi realizado um grupo focal composto pelos titulares do programa, gestor local do Bolsa Família, representantes das Secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência Social.

As entrevistas ocorreram entre os meses de junho e agosto de 2006, tendo sido realizadas 62 com objetivo principal de levantar questões relacionadas ao Programa como: cadastramento, condicionalidades, controle social, intersetorialidade e gestão compartilhada.

Cada grupo era composto de oito a dez pessoas, num total de 170 participantes com os seguintes perfis: 91% de mulheres, sendo que 39% na faixa etária de 31 a 40 anos; 27% tinham menos de 30 anos; 19% estavam entre 41 e 50 anos e 19% acima dos 50 anos.

Chamamos atenção para o fato de que a distribuição entre os estados favoreceu a ocorrência de equilíbrio nas participações sendo que o Nordeste aparece com destaque de 22% de participação.

5.1.3 - Etapa Quantitativa

Com base no cadastro das pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família cedido pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), foi realizada esta etapa da pesquisa.

Esclarecem os pesquisadores que se trata de uma fase probabilística, tendo sido selecionada em duas etapas, ou seja, municípios e titulares com base nas informações cadastrais referentes a março de 2007.

A amostra foi dividida por regiões, sendo entrevistados mil titulares por região, totalizando cinco mil entrevistas.

5.1.4 - Quem são os beneficiados do programa Bolsa Família?

As informações são originárias de perguntas realizadas a cinco mil titulares que foram entrevistados, sendo que parte dos questionamentos estava relacionada ao grupo familiar, ou seja, a 23.420 membros.

Conforme a pesquisa do IBASE, a distribuição das famílias por grandes regiões corresponde ao universo de titulares no Brasil. Tais informações foram fornecidas pelo cadastro de março de 2007 do Ministério de Desenvolvimento Social MDS.

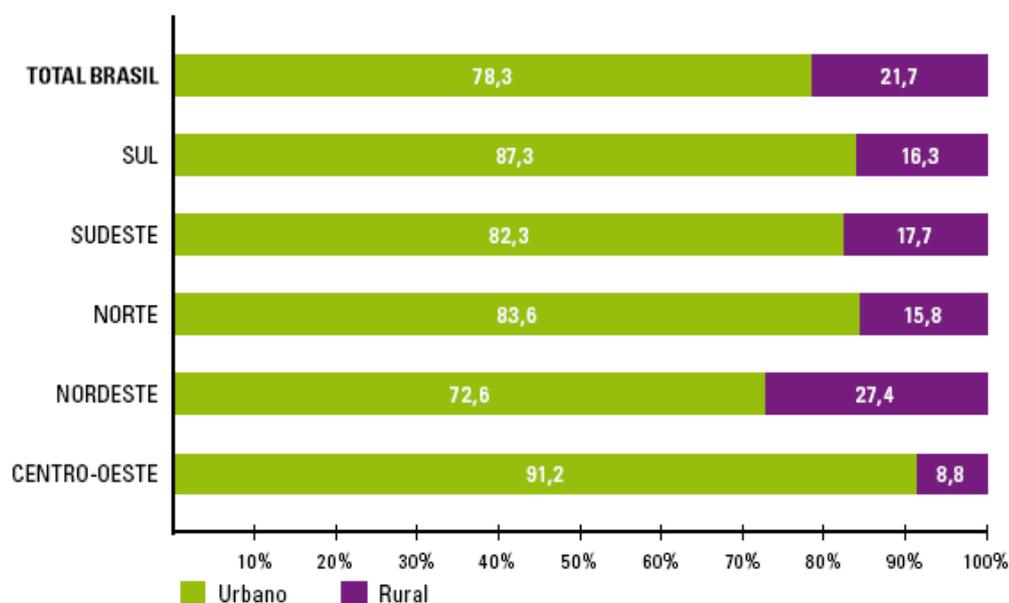
Tabela 1 – Titulares por grandes regiões

	Titulares	%
Centro-Oeste	598.141	5,4%
Nordeste	5.520.361	49,9%
Norte	1.047.142	9,5%
Sudeste	2.881.831	26,0%
Sul	1.021.703	9,2%
Total Brasil	11.069.178	100%

Fonte: Senarc/MDF, março de 2007.

A pesquisa demonstra que a maior parte dos domicílios de todo país está localizada nas áreas urbanas. Isto é perceptível em todas as regiões brasileiras com exceção do Nordeste, que se diferencia por apresentar uma maior concentração de famílias na zona rural.

Figura 1 – Área de localização do domicílio por grandes regiões



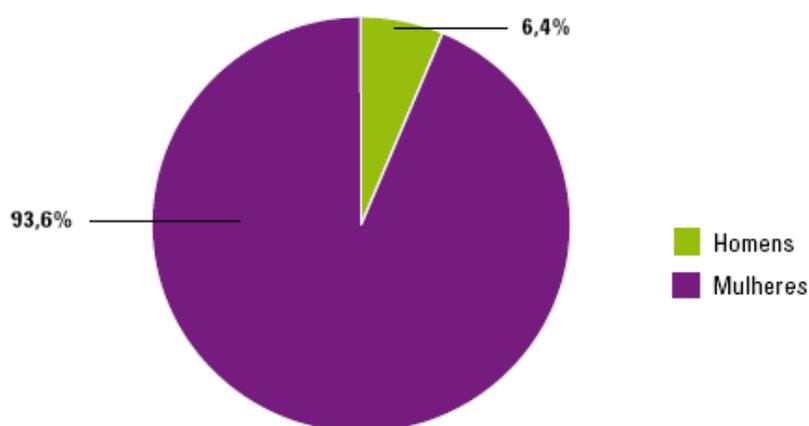
Fonte:¹ Pesquisa Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional, Ibase, 2007.

5.1.5 - Área de localização do domicílio por grandes regiões

Perfil dos(as) titulares

Na maioria dos países da América Latina, as mulheres possuem a titularidade dos benefícios dos programas de transferência condicionada de renda, tendo em vista o papel que passaram a assumir como responsáveis pelas famílias. A pesquisa demonstra que, no Brasil, em todas as regiões abordadas, a maior parte dos titulares do Programa Bolsa Família também é representada pela figura feminina.

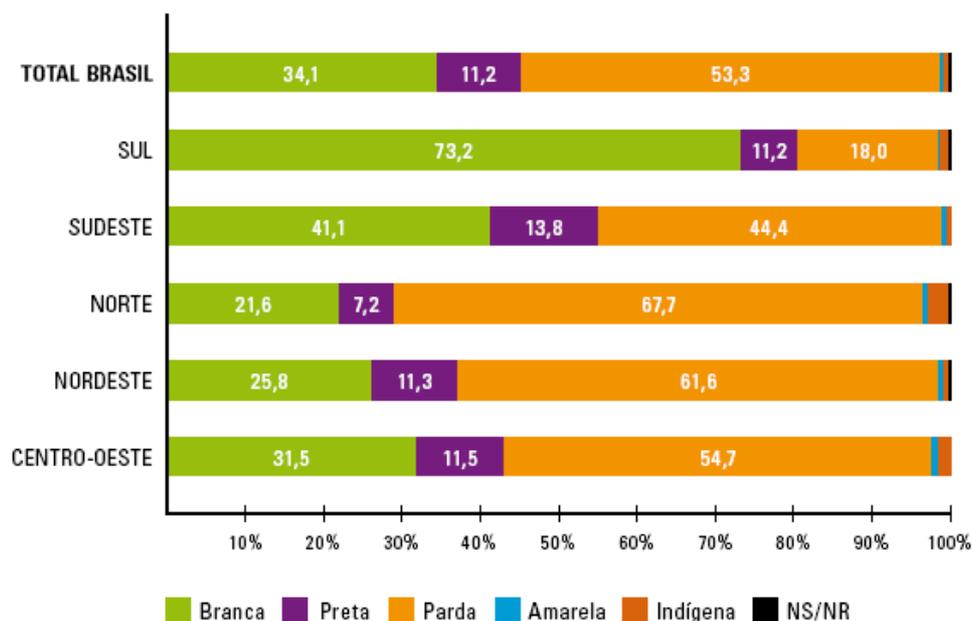
Figura 2 – Sexo do(a) titular



Cor / raça do(a) titular por grandes regiões

Neste processo de coleta de informações, a cor da pele, foi auto-referida tendo sido consideradas, como nas diversas pesquisas realizadas no Brasil, as categorias preta e parda. Com exceção da região Sul, que apresenta um perfil oposto, o maior percentual de titulares se auto-declararam pretos(as) e pardos(as), tendo sido a maior parte, deste percentual de titulares moradores da região Sudeste. Já na região Norte, está concentrado o maior número de pardos(as) e indígenas.

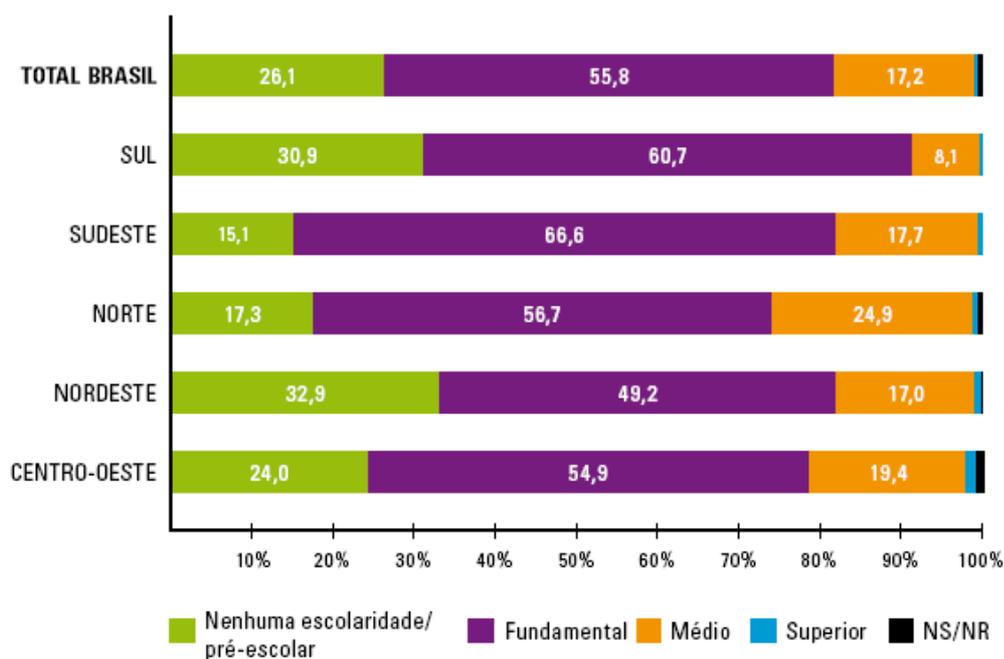
Figura 3 – Cor/raça do(a) titular por grandes regiões



Escolaridade do (a) titular por grandes regiões

O Nordeste concentra o maior número de analfabetos, 26%, bem como daqueles sem nenhuma escolaridade. No entanto, a maior parte dos(as) titulares do Programa sabe ler e escrever, representando 81,3% do total.

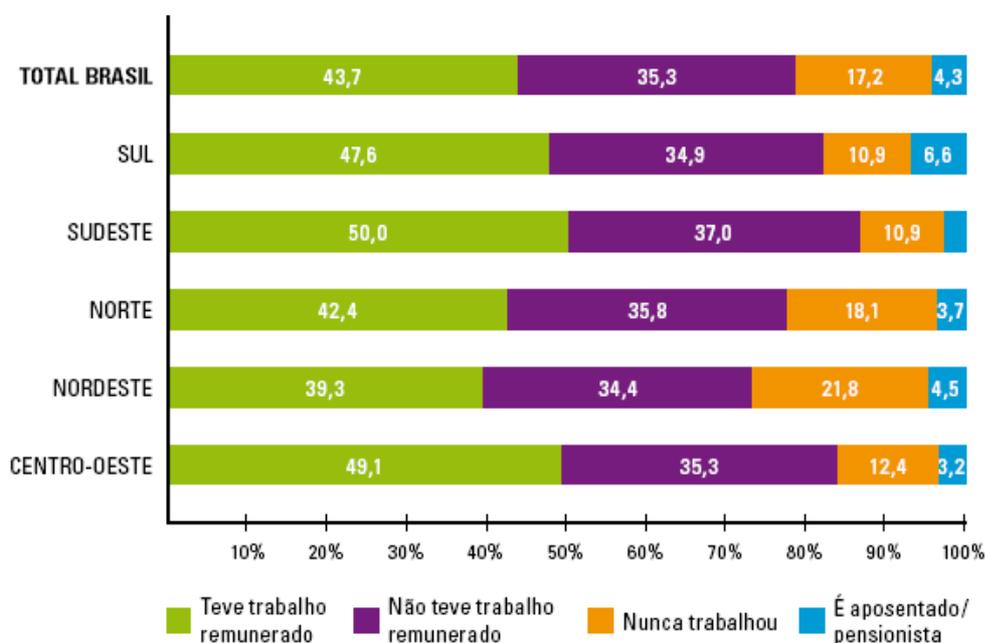
Figura 4 – Escolaridade do(a) titular por grandes regiões



Situação de trabalho do(a) titular por grandes regiões

Segundo a pesquisa, a maior parte dos titulares está excluída do mercado de trabalho. Menos da metade deles esteve trabalhando de forma remunerada no mês anterior à realização da pesquisa. Não se pode desconsiderar que, a maior parte dos titulares é composta por mulheres, exercendo essas, também, na família, o papel de cuidadoras. A ausência de ou pouca escolaridade, a idade e outros fatores são circunstâncias que acabam dificultando seu acesso ao mercado de trabalho.

Figura 5 – Situação de trabalho do(a) titular por grandes regiões



Apenas 16% dos que trabalham possuem carteira assinada. A região Sul apresenta o maior índice de titulares com vínculo empregatício, 23,3%. A Centro-Oeste está representada por 21,8%, a Sudeste por 20,4%. Já as regiões Nordeste e Norte apresentam um índice inferior, 11,7% e 11,1%, respectivamente. Quando questionados se estavam trabalhando no mês anterior à pesquisa, foi verificado que 68% estão desempregados há mais de um ano e 23% procuraram trabalho naquele mês.

Quanto aos grupos focais nas áreas urbanas e nos municípios de grande porte, foi destacada a dificuldade de acesso ao emprego formal, principalmente para

os que não tiveram acesso à educação ou possuem mais de 35 anos de idade. Ressaltam os pesquisadores que essa é uma característica comum entre os titulares do programa. No Rio de Janeiro, o grupo foi formado por moradores de favela onde houve relatos sobre discriminação no acesso ao emprego, relacionado à cor da pele e ao local de moradia. Também no Rio de Janeiro, na cidade de São Sebastião do Auto, houve relatos sobre a falta de oportunidade na obtenção de trabalho remunerado, da baixa remuneração recebida pelos membros da família, ocasionando uma insuficiência para cobrir, até mesmo, os gastos com alimentação. Vale ressaltar que são atividades relacionadas principalmente ao setor agrícola.

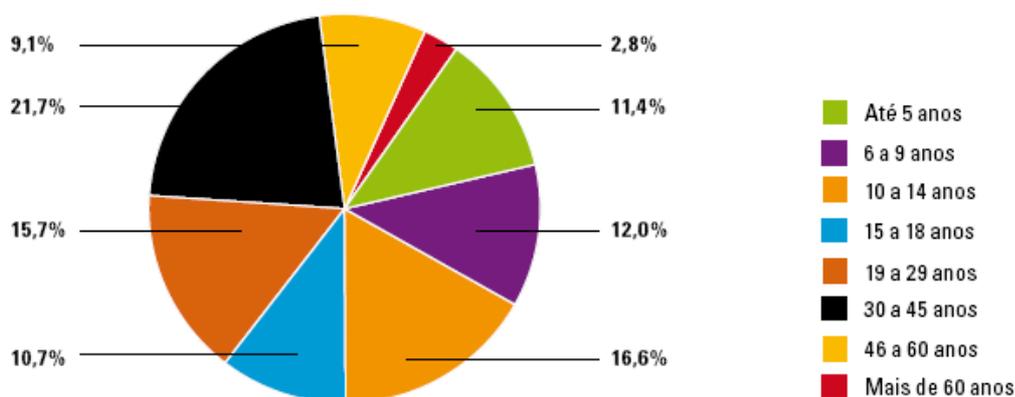
A participação do(a) titular do programa em algum tipo de associação, partido político, movimento social ou entidade de classe é muito pequena. Somente 7,4% fazem parte de alguma associação de bairro ou comunitária; atuam em sindicatos, federações ou associações de classe 4,2%; em movimentos sociais 1,9%; em conselhos de controle social 1,1% e 0,7% em partidos políticos.

A maior participação em associações comunitárias ou de bairro (9,7%) ocorre na região Sudeste. As regiões Norte e Nordeste destacam-se pela participação em sindicatos, federações ou associações de classe, representadas por 5,0% e 5,8% respectivamente. A região Norte, apresenta uma participação em movimentos sociais de 4,2%; a Sul se destaca na participação de conselhos de controle social (2,7%) e a região Centro-Oeste, segundo a pesquisa, pelos baixos índices de participação em todas as modalidades.

Características das famílias

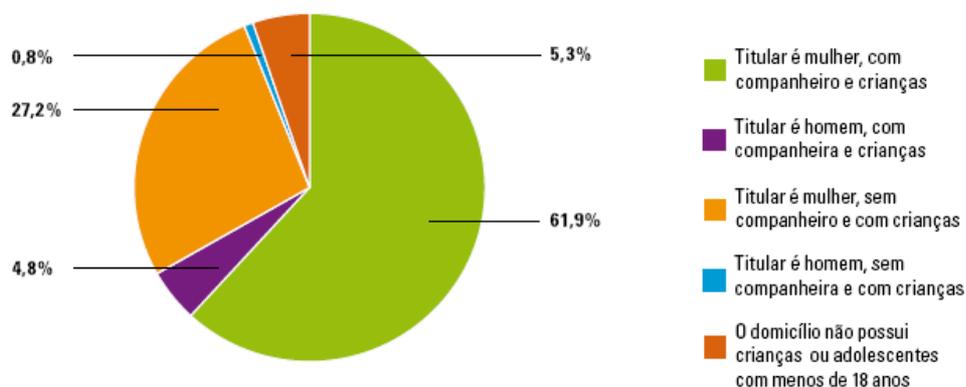
Um pequeno percentual é representado por pessoas idosas, sendo que, aproximadamente, a metade dos beneficiados do programa possui idade menor que 18 anos. As famílias nucleares apresentam o percentual mais significativo sendo compostas por mulheres titulares sem cônjuge e com crianças e adolescentes menores de 18 anos.

Figura 6 – Idade dos membros da família



A pesquisa demonstra que as fases qualitativa e quantitativa apresentam transformações referentes à composição das famílias, bem como a presença do que eles chamam de arranjos domésticos. A abordagem junto aos grupos focais demonstrou que, no caso dos moradores de favela no Rio de Janeiro, o número de mães solteiras titulares era expressivo. Em Belém, aparecem as avós, demonstrando que houve uma transformação no perfil das famílias pobres, destacando-se as relações intergeracionais, tendo em vista o aumento de idosos chefes de família. Isso se deve ao aumento do número de filhos adultos que coabitam com os pais, tanto pela dificuldade de ingressar no mercado de trabalho como pela gravidez na adolescência.

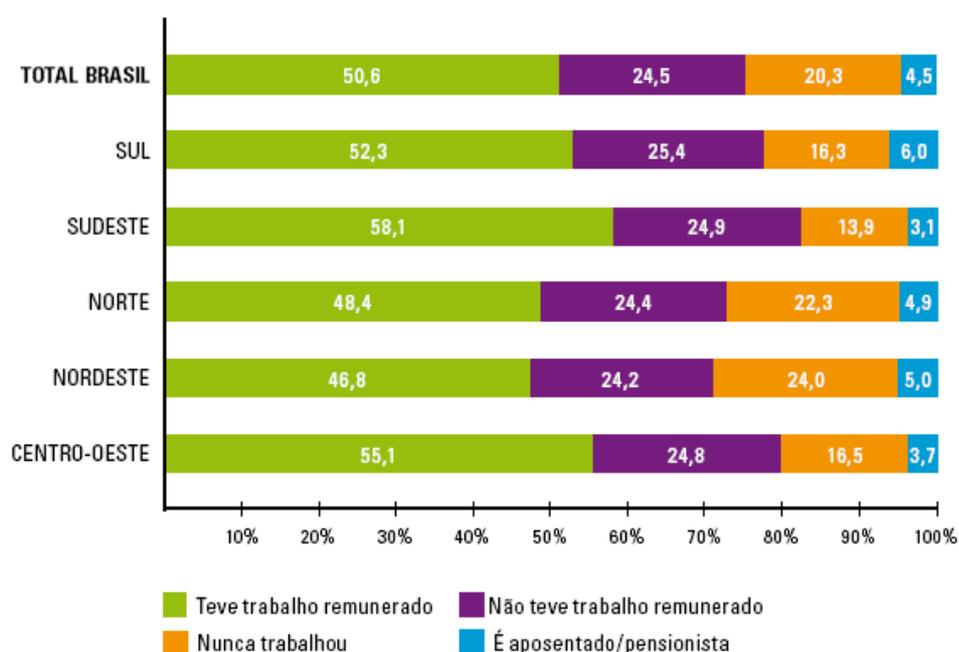
Figura 7 – Tipos de família



Situação de trabalho de todos os membros da família de 16 anos ou mais.

Incluindo todos os membros da família maiores de 16 anos, apenas metade dos beneficiários estava trabalhando de forma remunerada no mês que antecedeu a pesquisa, sendo que 20,4% possuem carteira assinada; 37% destes eram mulheres e 66,5%, homens, demonstrando que o número de mulheres excluídas do mercado de trabalho é significativamente maior do que o de homens.

Figura 8 – Situação de trabalho de todos os membros da família de 16 anos ou mais por grandes regiões



Renda domiciliar das famílias por grandes regiões

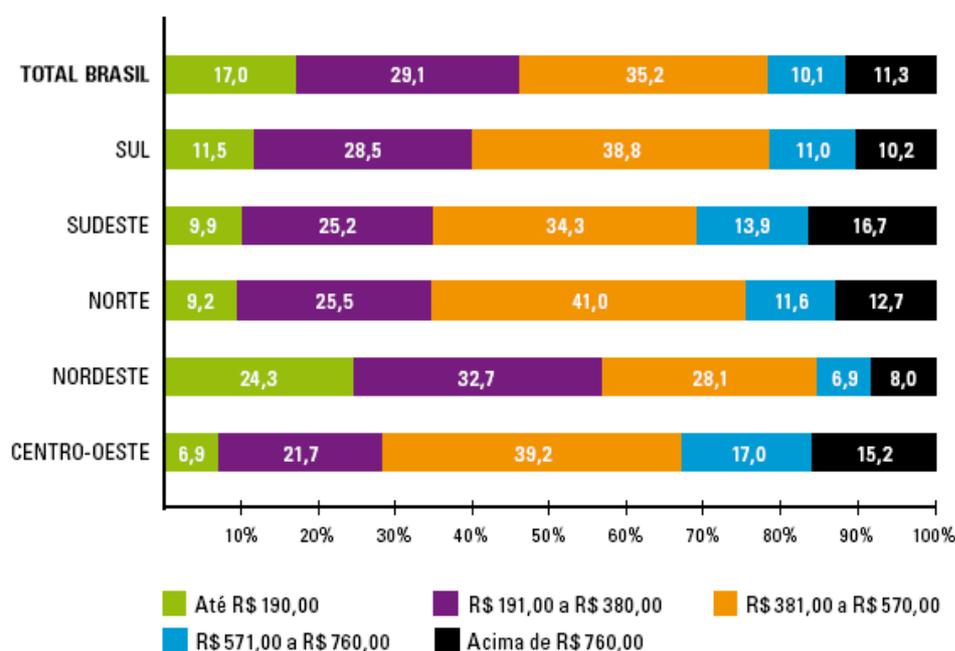
Com relação à renda, ficou demonstrado que 46,1% das famílias no mês anterior a pesquisa tiveram uma renda mensal inferior a R\$ 380,00 (valor correspondente ao salário mínimo durante a coleta de dados). As regiões Sudeste e Centro-Oeste concentram as famílias com uma média de renda de R\$ 431,54, enquanto que a região Nordeste apresenta o menor índice de renda familiar: R\$ 373,40 – isto é, menor que o salário mínimo.

Todas estas informações são referentes aos rendimentos totais das famílias inclusive os valores transferidos pelo Bolsa-Família e outros benefícios.

No universo total da pesquisa, 86% declararam ter recebido renda resultante do trabalho nos 30 dias anteriores à pesquisa, sendo a média igual a R\$334,92.

O Programa Bolsa Família é responsável por 16,6% da renda familiar, considerando que o valor médio repassado é de R\$ 71,60; e 14% dos pesquisados também têm acesso à aposentadoria ou à pensão de previdência pública.

Figura 9 – Renda domiciliar mensal das famílias por grandes regiões



Situação de Saúde das Famílias

Os dados relacionados à situação de saúde das famílias apontam para o fato de que em 38,5% há, pelo menos, um integrante com problemas crônicos. Os grupos focais demonstraram a presença de problemas de saúde mental, muitas vezes, associado à solidão que ocorre pelo isolamento em função da dificuldade de locomoção dos deficientes físicos.

Quanto aos problemas de saúde relacionados à alimentação, diante de diagnóstico médico, aparecem nas famílias:

36,8% anemia

31,4% hipertensão;
16,5% colesterol alto;
16,0% desnutrição;
8,4% deficiência de vitamina A;
8,1% diabetes;
7,4% obesidade;
2,5% anemia falciforme;
1,4% bócio;
1,1% doença celíaca

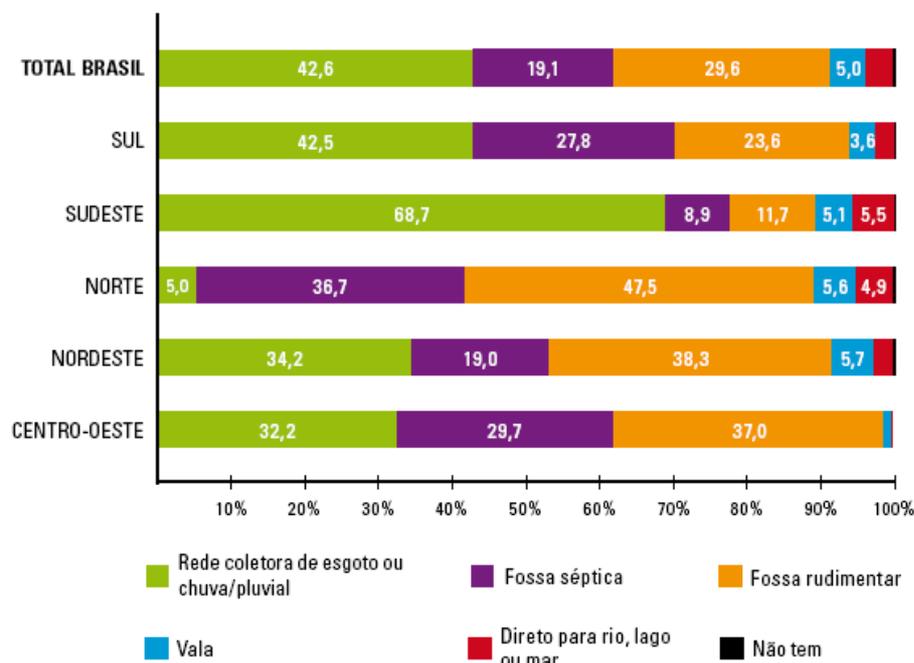
Domicílios e Acesso a Serviços

O percentual de domicílios ligados à rede elétrica é de 96% , sendo menos expressivo nas regiões Norte e Nordeste. O número de famílias que possuem acesso à água canalizada para, pelo menos, um cômodo do domicílio é de 85,1% . Na zona rural é de 56,2% e na urbana de 93,2%. As regiões Norte e Nordeste possuem um acesso menor de 77,5% e 78,5%, respectivamente. Os grupos focais ressaltaram como importante a iniciativa do projeto de construção de cisternas na região do semi-árido.

No Brasil, 76,1% possuem acesso a rede geral de distribuição de água, 17%, aos poços ou nascentes e o restante a outras formas. O maior acesso á rede geral, em torno de 85% das famílias, está nas regiões Sudeste, Sul e Centro – Oeste. Já a região Norte é a que apresenta o maior uso de poços ou nascentes (34,6%).

O uso da água filtrada é indicada por apenas 41,8% dos titulares do programa enquanto 38,5% dos beneficiados informam não tratar, de nenhuma forma, a água para consumo. Do total das famílias, 87,8% consideram que seus domicílios são suficientemente abastecidos de água. Na área rural, o número é de 77,4% e na urbana, 90,7%. As regiões que mais sofrem com a insuficiência de água são a Norte e a Nordeste – 19,5% e 15,6% das famílias, respectivamente – conforme relatos dos beneficiados. Menos da metade dos domicílios dos beneficiados do programa, em todo o Brasil, tem acesso à rede coletora de esgoto ou de chuva.

Figura 10 – Destino do esgoto por grandes regiões



O percentual das famílias que possuem acesso à coleta de lixo é 79,4%; 16% queimam ou enterram o lixo; 4,2% jogam seu lixo em terrenos baldios, em rios, em lagos ou no mar; 4% lhe dão um outro destino

A maior parte das famílias (70,3%) utiliza gás de botijão, 24% usam carvão ou lenha e 4,9% usam a eletricidade. O gás encanado (representa) é acessível a apenas 0,6% do destas famílias. Quase a totalidade das casas (93,7%) possui fogão e geladeira (78,2%). No entanto, este último percentual é inferior ao dos televisores que é de 90,5%.

Acesso das Famílias a Serviços de Saúde

Os resultados mostram que 45,4% das pessoas beneficiadas pelo Programa no País receberam mais de 6 visitas de agentes comunitários de saúde nos 12 meses que antecederam à pesquisa, sendo que 30,3% foram visitadas entre 1 e 6 vezes, e 21,6% nenhuma vez. A maior frequência ocorreu nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, sendo que a Sul e a Sudeste apresentam o maior percentual de famílias, que nunca tiveram acesso a esse serviço.

Quanto aos grupos focais, na fase qualitativa, há relatos de (diferentes) diversas dificuldades no acesso das famílias pesquisadas a bens e serviços públicos

como: assistência á saúde, transporte público, saneamento e abastecimento de água. Relatam (que) serem altos os custos para o acesso, principalmente nos pequenos municípios, devido à distância da residência dos postos de saúde ou mesmo ao recebimentos dos benefícios.

Os municípios de médio e grande porte apresentam outras barreiras para o acesso. Os grupos focais realizados nas capitais apontaram a violência, as filas, a falta de medicamentos e a demora no atendimento como principais dificuldades.

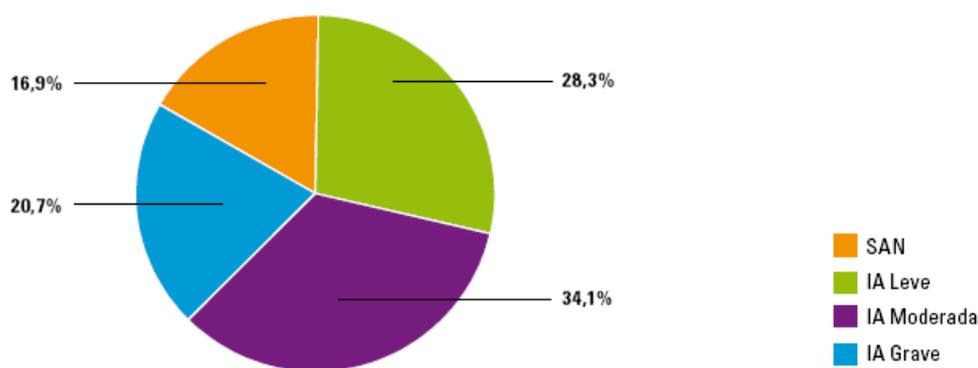
Vulnerabilidade e Insegurança Alimentar

Conforme a pesquisa,

“Há três categorias de insegurança alimentar (IA): grave – fome entre pessoas adultas ou crianças; moderada – restrição na quantidade de alimentos; e leve – receio de passar por alguma forma de IA em futuro próximo.” (IBASE, Bolsa Família Relatório Síntese, 2008, p.25).

Ficou demonstrado que 54,8% das famílias estavam em situação de IA grave ou moderada, significando restrições na quantidade de alimentos ou mesmo uma situação de fome nos três meses anteriores á pesquisa.

Figura 11 – Ebia – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (ordinal)



-Cerca de 1,9 milhão de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família estão em situação de SAN.

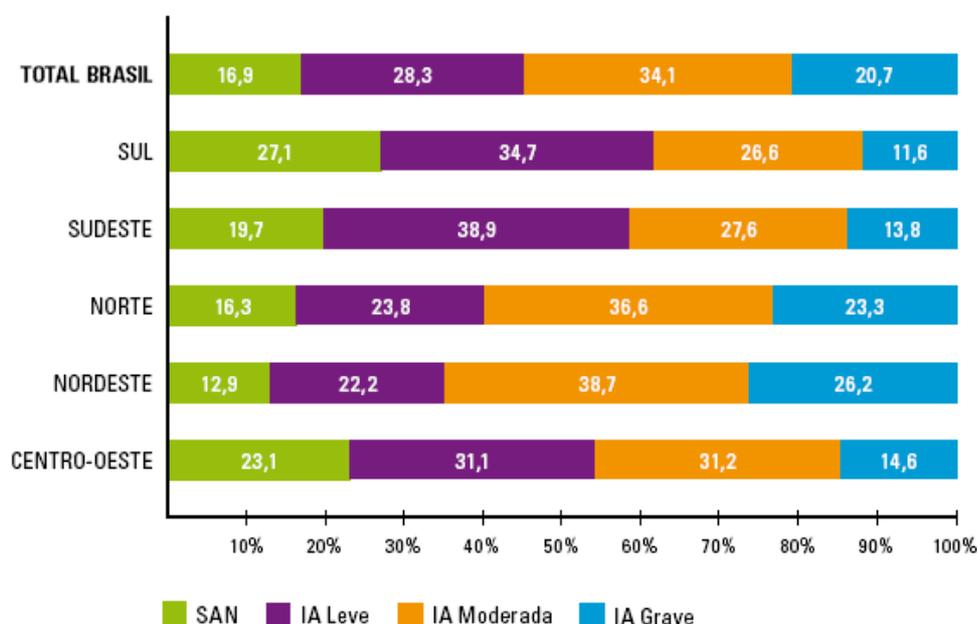
- Cerca de 3,1 milhões de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família estão em situação de IA leve.

- Cerca de 3,8 milhões de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família estão em IA moderada.

- Cerca de 2,3 milhões de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família estão em IA grave.

“A Ebia identifica situações de privação vividas pelas famílias, anteriores à instalação de quadros de desnutrição que já expressem um percurso crônico de fome. Isso permite recuperar fases de um processo vivido pelas famílias, e não apenas situações estáticas. No entanto, cabe enfatizar que se trata da percepção da família pelo(a) titular do programa sobre as condições que indicam se a família esta em segurança ou insegurança alimentar. As perguntas feitas direcionam-se, fundamentalmente, para o problema de acesso ao alimento ou para dificuldades para manter um perfil próprio de consumo” (IBASE, Bolsa Família Relatório Síntese, 2008, p.26).

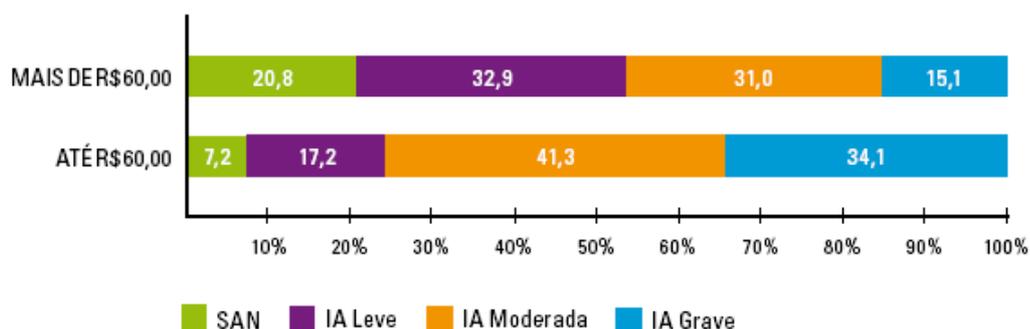
Figura 12 – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (ordinal) por grandes regiões



A maior prevalência de IA se encontra nas famílias do Nordeste. As famílias do Sul e do Centro-Oeste apresentam percentuais mais elevados de segurança alimentar e nutricional.

As famílias que recebiam menos de R\$60,00 apresentavam maior grau de insegurança alimentar, embora tenha sido destacada prevalência de IA em toda amostra.

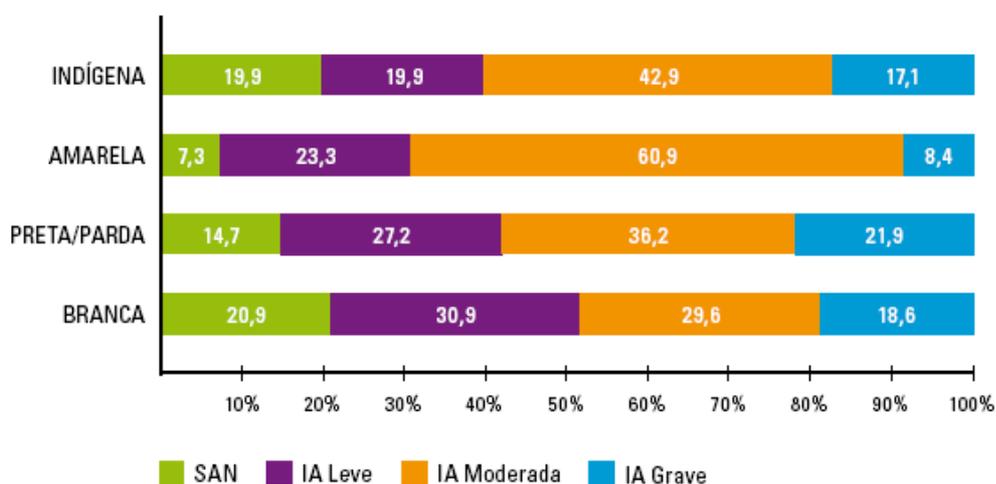
Figura 13 – Relação entre o grau de insegurança alimentar e a renda *per capita*



Nas famílias sem cônjuge, foi constatada maior vulnerabilidade à insegurança alimentar, principalmente às formas mais graves. Apenas 14,11% se enquadram no padrão de SAN, para 18,02% das famílias que possuem cônjuge na mesma situação.

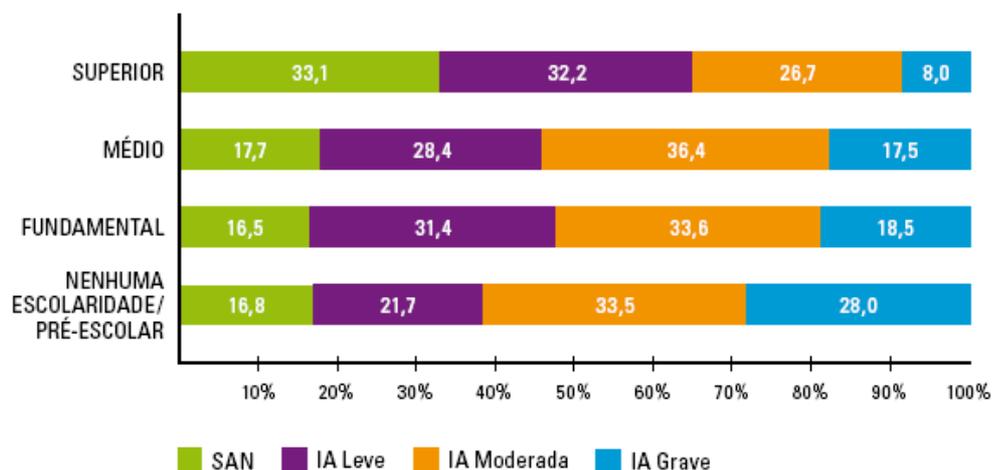
Nas famílias cujas pessoas titulares se classificaram como brancas, a prevalência de SAN foi maior; no entanto, aquelas cujos titulares são pretos ou pardos apresentaram prevalência maior das formas mais graves de IA. (p.27)

Figura 14 – Relação entre o grau de insegurança alimentar e a cor/raça do(a) titular



A prevalência de IA moderado e grave nas famílias também foi maior quando os titulares não possuíam nenhuma escolaridade.

Figura 15 – Relação entre o grau de insegurança alimentar e a escolaridade do(a) titular



A relação com os titulares que não tiveram trabalho remunerado no mês anterior à pesquisa também demonstra uma incidência maior de gravidade da IA, do que a dos que tiveram trabalho remunerado.

Figura 16 – Relação entre o grau de insegurança alimentar e situação de trabalho do(a) titular

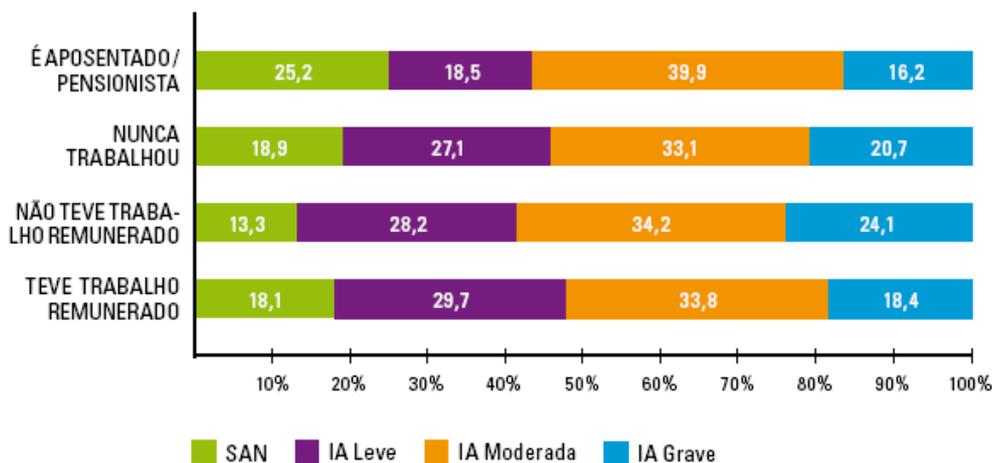
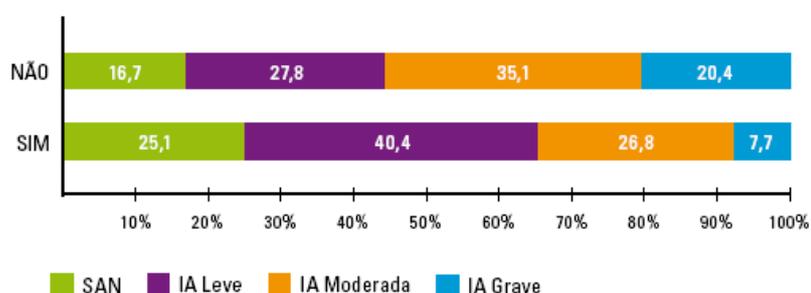


Figura 17 – Relação entre o grau de insegurança alimentar e o acesso do(a) titular a trabalho formal



Principais formas de acesso a alimentos

Uma das principais formas de obtenção de alimentos considerada pelos titulares é a aquisição no mercado, seguida pela alimentação na escola e pela ajuda de parentes e amigos. A pesquisa chama atenção para o baixo alcance dos programas públicos de assistência alimentar.

Tabela 2 – Principais formas de acesso à alimentação por grandes regiões*

Formas de acesso	Total Brasil	Regiões				
		Centro - Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Compra de alimentos no mercado	96,3%	97,0%	95,5%	93,7%	98,5%	96,6%
Alimentação na escola	33,4%	44,3%	25,4%	24,2%	48,3%	37,2%
Ajuda de parentes e amigos	19,8%	17,3%	21,0%	15,7%	22,9%	10,2%
Produção de alimentos para autoconsumo	16,6%	7,0%	21,3%	16,5%	10,6%	13,5%
Doação de alimentos	9,7%	7,5%	6,2%	1,8%	19,9%	9,6%
Caça, pesca e/ou extrativismo	8,5%	5,6%	10,1%	20,4%	3,8%	2,1%
Programas públicos de assistência alimentar	4,7%	8,4%	2,2%	1,5%	8,5%	8,7%

Nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, a alimentação na escola aparece com destaque. Já nas regiões Norte e Nordeste esta forma de acesso aparece fragilizada.

Nas regiões Sudeste e Nordeste, a ajuda de amigos aparece com maior incidência.

A região Nordeste apresenta uma produção de alimentos para auto-consumo três vezes maior do que o da região Centro-Oeste.

Nas regiões Norte e Nordeste, os programas públicos de assistência alimentar são timidamente apresentados.

A região Sudeste destaca a doação de alimentos como uma das principais formas de acesso.

A alimentação escolar foi mais expressiva na zona rural (29,8%) do que na urbana (34,4%). A prática da ajuda de parentes e amigos é mais comum na área urbana (21,6%) do que na rural (13,4%), conforme os relatos. As doações de alimentos correspondem a 10,8% na área urbana e a 5,8% na rural.

“Já a produção de alimentos para o próprio consumo e a caça, pesca e/ou extrativismo aparecem com peso bem mais pronunciado na área rural (49,5%, no primeiro caso e 17,3%, no segundo), como era de se esperar. Na área urbana representam 7,4% e 6% respectivamente”. (IBASE, Bolsa Família Relatório Síntese, 2008, p.32).

A maior relevância à ajuda de parentes e amigos é das famílias com renda de até R\$60,00 per capita, representada por 24,1%. A produção de alimentos para consumo próprio é de 25,8%. A caça, a pesca e/ou extrativismo é de 12,1%, comparado com as famílias que possuem renda per capita superior a R\$60,00.

Tabela 3 – **Relação entre o grau de insegurança alimentar e as formas de acesso à alimentação**

Formas de acesso	Ebia			
	San	IA leve	IA moderada	IA grave
Compra de alimentos no mercado	17,2	28,6	34,2	20,0
Alimentação na escola	13,5	29,7	32,7	24,1
Ajuda de parentes e amigos	5,6	21,2	41,3	31,9
Produção de alimentos p/ autoconsumo	15,5	28,2	37,3	19,0
Doação de alimentos	9,0	31,3	32,4	27,3
Caça, pesca e/ou extrativismo	10,6	22,3	42,0	25,1
Programas públicos de assistência alimentar	14,9	31,7	32,8	20,6

Compra de alimentos no mercado

Nos grupos focais, foi possível constatar que, embora os produtos vendidos nos pequenos comércios de bairros e vilas apresentassem um preço superior comparado aos das redes de supermercados, as famílias beneficiadas acabavam por realizar as suas compras nos pequenos estabelecimentos, tendo em vista a facilidade de acesso, bem como o não-uso de meios de transporte, o que acaba deixando menor o custo da alimentação. Grande parte das compras também é realizada nas proximidades da moradia, devido à relação de confiança que permite às famílias realizar o pagamento, pela compra dos produtos, ao final de cada mês – quando recebem o salário ou os recursos do Bolsa Família. No entanto, não estão livres dos juros, que, por muitas das vezes, são altos, resultando numa dependência financeira.

Tabela 4 – Tipos de estabelecimento para a compra de alimentos por área, renda *per capita* e as formas de pagamento correspondentes

Tipos de estabelecimento	Total Brasil	Áreas		Renda per capita		Principal forma de pagamento	
		Urbana	Rural	Até R\$ 60,00	Mais de R\$ 60,00		
Supermercados e mercados de médio porte	67,9%	68,6%	65,1%	59,1%	71,5%	à vista	64,6%
						a prazo*	35,3%
Pequenos mercados de bairro/ povoado	33,4%	63,6%	64,5%	68,7%	61,8%	à vista	51,6%
						a prazo	48,2%
Feiras e mercados municipais	19,8%	41,2%	30,1%	38,4%	39,0%	à vista	94,8%
						a prazo	5,0%
Sacolão/varejão/frutaria	16,6%	20,4%	7,0%	11,1%	20,1%	à vista	88%
						a prazo	11,9%

Como é utilizado o recurso do Programa Bolsa Família?

A alimentação aparece como principal gasto para as famílias: em média, R\$200,00 mensais. Não há grandes variações entre as regiões, com exceção do Nordeste onde o valor cai para R\$150,00.

“ A despesa com alimentação representa, em média, 55,7% da renda familiar total. Quanto mais pobre é a família, maior é o gasto com alimentação.” (IBASE, Bolsa Família Relatório Síntese, 2008, p.45).

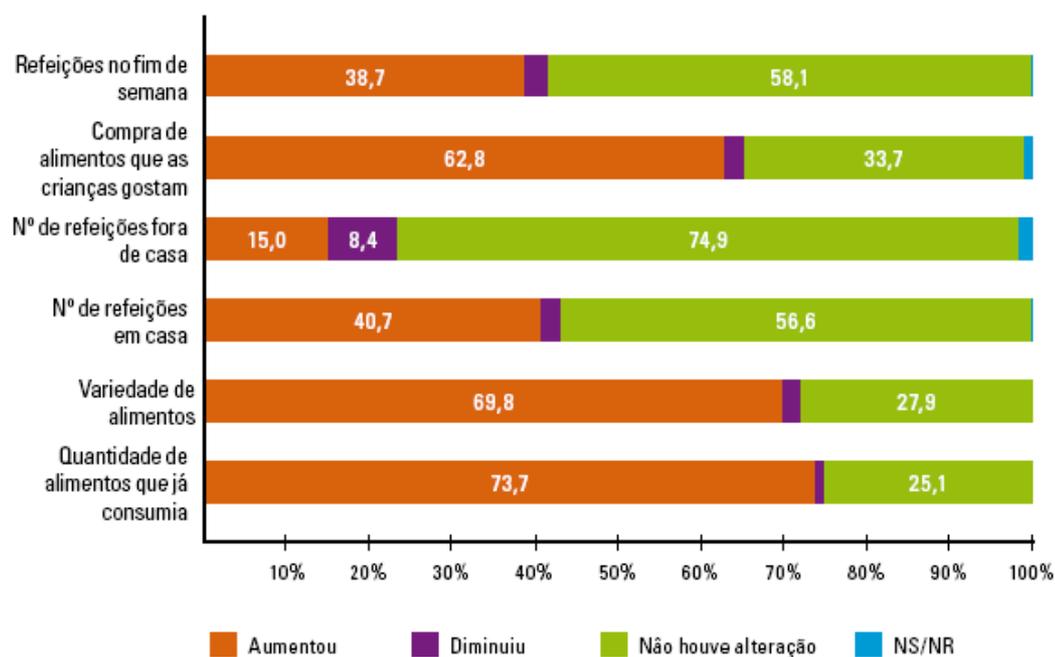
Tabela 6 – Principais formas de utilização do recurso do PBF por grandes regiões*

Tipos de gasto	Total Brasil	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Alimentação	87,0%	80,7%	91,3%	80,7%	87,4%	72,8%
Material escolar	45,6%	60,6%	39,9%	63,5%	45,3%	49,8%
Vestuário	37,1%	36,9%	35,2%	46,2%	34,5%	45,8%
Remédios	22,1%	17,2%	25,9%	20,1%	20,1%	12,0%
Gás	9,8%	8,4%	10,6%	6,4%	10,7%	7,4%
Luz	5,9%	4,6%	7,0%	3,2%	5,2%	5,7%
Tratamento médico	1,8%	1,3%	1,6%	2,7%	1,7%	2,2%
Água	1,1%	0,6%	1,4%	0,1%	0,7%	1,6%
Transporte	0,9%	1,4%	1,1%	1,5%	0,3%	0,9%
Outras despesas com educação	0,9%	0,3%	0,9%	1,4%	0,8%	0,6%
Aluguel	0,8%	0,3%	0,9%	0,7%	0,6%	0,7%
Outros	0,5%	0,4%	0,4%	0,6%	0,6%	0,7%
Outras despesas domésticas	0,2%	0,0%	0,3%	0,1%	0,2%	0,2%
Outras despesas com saúde	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%

Conforme a pesquisa realizada pelo IBASE

“(…) as principais mudanças ocorridas na alimentação com o incremento da renda proporcionado pelo PBF são o aumento da quantidade de alimentos consumidos, da variedade e da compra de produtos que as crianças gostam”. (IBASE, Bolsa Família Relatório Síntese, 2008, p.46).

Figura 27 – **Modificações na alimentação da família a partir do PBF**



A região Nordeste foi a que apresentou o maior percentual de aumento da quantidade consumida de alimentos a partir do PBF.

Tabela 7 – Modificações na alimentação da família a partir do PBF por grandes regiões e área

Alteração na alimentação	Total Brasil	Regiões					Áreas	
		Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Urbana	Rural
Quantidade de alimentos								
Aumentou	73,8	72,7	79,7	72,7	66,8	63,0	71,9	80,5
Diminuiu	1,2	0,4	0,5	0,6	1,9	3,3	1,2	0,8
Não se modificou	25,0	26,9	19,8	26,6	31,2	31,2	26,8	18,6
Variedade dos alimentos								
Aumentou	69,8	73,2	72,2	69,9	66,1	65,8	67,3	79,3
Diminuiu	2,1	0,6	2,4	0,8	2,4	2,5	2,1	2,5
Não se modificou	27,9	26,2	25,4	29,2	31,3	31,7	30,6	18,2
Nº de refeições em casa								
Aumentou	40,7	41,1	42,9	46,6	35,4	37,9	39,2	46,1
Diminuiu	2,6	2,6	2,2	2,1	2,6	5,7	2,7	2,2
Não se modificou	56,6	56,3	54,9	51,3	61,9	56,4	58,1	51,6
Nº de refeições fora de casa								
Aumentou	15,2	16,6	16,6	19,9	10,3	16,8	14,9	16,3
Diminuiu	8,5	6,9	7,7	14,3	7,1	11,6	8,3	9,2
Não se modificou	76,2	78,0	75,6	65,7	82,5	71,6	76,7	74,4
Nº de refeições fora de casa								
Aumentou	15,2	16,6	16,6	19,9	10,3	16,8	14,9	16,3
Diminuiu	8,5	6,9	7,7	14,3	7,1	11,6	8,3	9,2
Não se modificou	76,2	78,0	75,6	65,7	82,5	71,6	76,7	74,4
Compra de alimentos do gosto das crianças								
Aumentou	63,5	62,6	66,6	61,0	59,4	61,1	62,0	68,9
Diminuiu	2,4	1,9	2,4	1,9	2,7	3,8	2,6	2,0
Não se modificou	34,1	35,4	31,1	37,0	37,8	35,1	34,5	29,1
Refeições no fim de semana								
Aumentou	38,7	34,1	40,9	39,1	33,0	45,5	37,8	42,1
Diminuiu	3,0	4,8	2,5	2,9	3,3	4,2	3,0	3,0
Não se modificou	58,3	61,0	56,6	57,9	63,6	50,2	59,2	54,9

Aspecto de gênero

Caracterização dos titulares

A pesquisa aponta que o perfil predominante de titulares pertence a mulheres pretas e pardas, representadas por 64,4%; na faixa etária de 15 a 49 anos, 85%;

que possui cônjuges, crianças e adolescentes menores de 18 anos, 61,9%; residentes em áreas urbanas, 78,1%; com domicílios de 3 a 6 cômodos, 83,7%; com acesso à rede elétrica, 97,0% e à água canalizada em pelo menos um cômodo, 85,1%; com escolaridade até o ensino fundamental, 81,9% e com renda total do domicílio, per capita, superior a R\$60,00, representadas por 70,8%.

Quanto ao critério idade reprodutiva, a faixa etária entre 15 e 49 anos representa 85% do total das titulares. A região Centro-Oeste apresenta uma peculiaridade tendo em vista pequenas variações:

24,1 % das titulares têm de 30 a 34 anos;

21,1% de 35 a 39 anos;

1,5% de 60 a 64 anos;

2% de 65 a 69 anos

Quanto à escolaridade do total de mulheres titulares, 17,7% não sabem ler nem escrever, dificultando o acesso ao mercado de trabalho. Na região Nordeste o acesso à educação é menor e, segundo elas, as que tiveram acesso não conseguiram ser alfabetizadas. Ainda no Nordeste, 69,9% das mulheres não sabem ler ou escrever, sendo que 70,4% são negras e pardas, demonstrando com isso, não apenas a relação pobreza e cor da pele, porém a vulnerabilidade dessas mulheres no Nordeste.

Foi identificado que 26,1% não têm nenhuma escolaridade ou freqüentaram apenas o pré-escolar; 55,8% possuem o ensino fundamental; 17,2% tiveram acesso ao ensino médio e 0,6% cursaram o ensino superior. As mulheres residentes na região Sul e Nordeste são as que apresentam o mais baixo nível de escolaridade, ou seja, 91,6% e 82,1%, respectivamente.

A presença do cônjuge é declarada por 61,9%, bem como a presença de crianças e adolescentes menores de 18 anos; a situação inversa é declarada por 27,2%.

Nas figuras abaixo, as diferenças de percentuais na indicação sobre a responsabilidade pelo domicílio e pela provisão financeira sugere que há, em alguns casos, concepção distinta entre estes fatores. Conforme a concepção é determinada a chefia do domicílio.

Figura 34 – Sexo do(a) principal responsável pelo domicílio

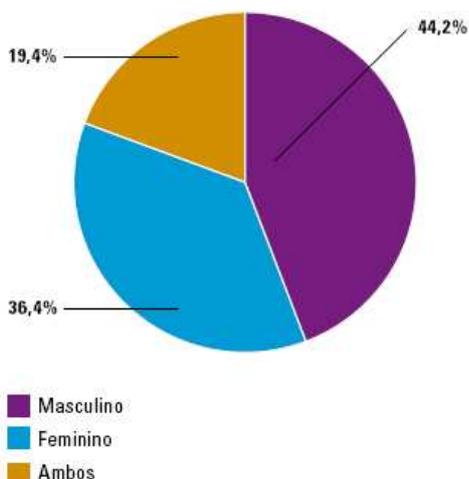
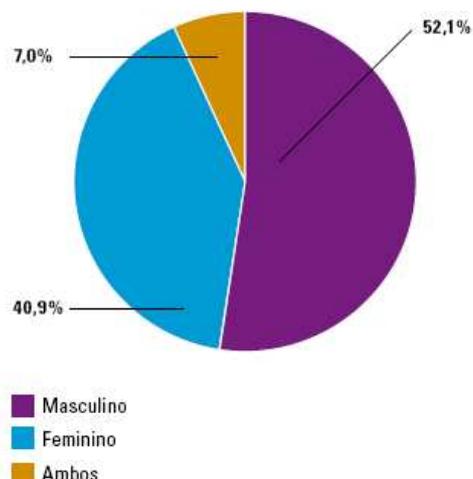


Figura 35 – Sexo de quem tem a maior renda no domicílio



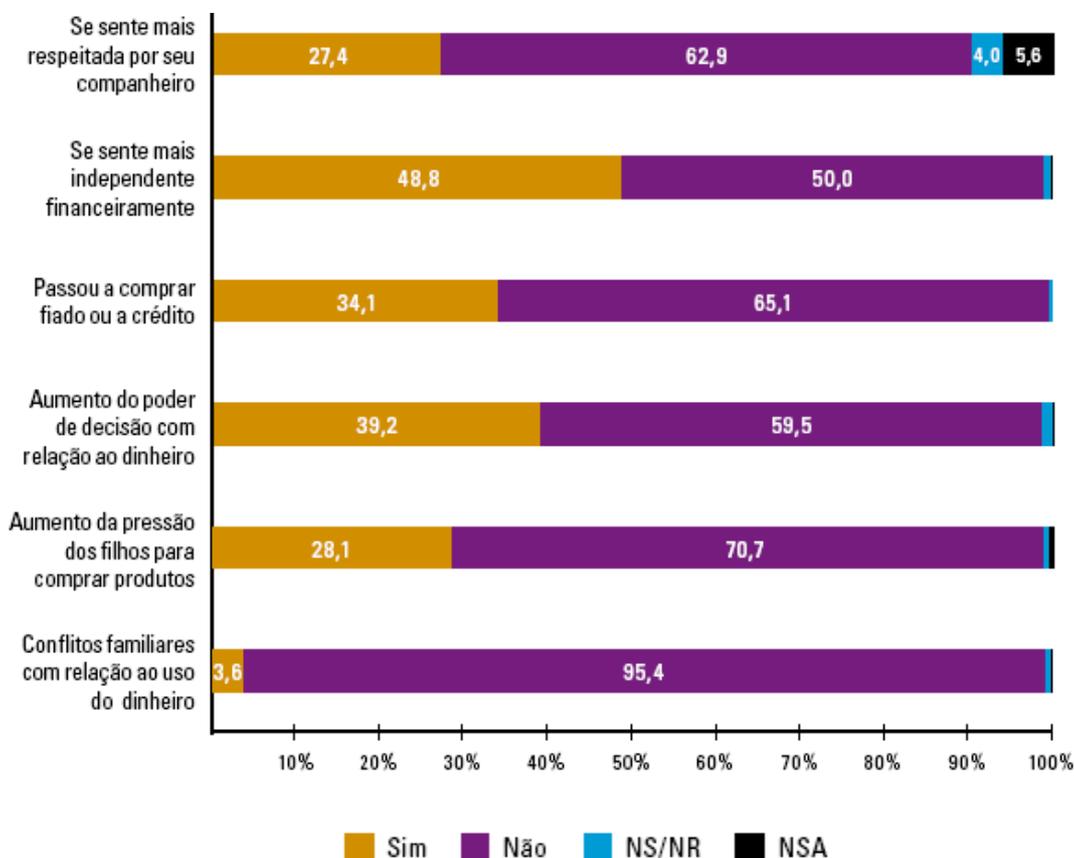
Os homens responsáveis por domicílio apresentam um maior percentual na região Norte (53,5%). No Nordeste, eles aparecem como responsáveis pelo domicílio com 46,4%.

As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentaram resultados semelhantes: 38,7%, 39,3% e 40,7%, respectivamente.

A pesquisa chama a atenção para a necessidade de verificar, até que ponto os perfis dos homens titulares se diferenciam do das mulheres, mesmo que eles representem um pequeno percentual no total de titulares, 6,4%. As diferenças expressivas entre homens e mulheres estão relacionadas à educação, à inserção no mercado de trabalho e à renda. A pesquisa informa que, no mês anterior ao levantamento, 77,4% dos homens estavam trabalhando de forma remunerada, contra 41,4% das mulheres na mesma condição. Para renda domiciliar e educação, os homens aparecem como menos favorecidos, isto é, a proporção de homens não-alfabetizados é quase que o dobro do número de mulheres nesta mesma condição. Cerca de 30,2% dos homens não sabem ler nem escrever, comparados a 17,7% das mulheres. No entanto, embora estejam em maior número inseridos no mercado de trabalho, nos domicílios em que aparecem como titular, 39,9%, os homens apresentam renda per capita inferior a R\$ 60,00, comparados a 28,9% dos domicílios em que a mulher é a titular. Desse modo, fica claro, com base nos dados, que os titulares do Bolsa Família do sexo masculino apresentam igual ou maior

vulnerabilidade do que as mulheres que se encontram na titularidade, isso relacionado à renda e à escolaridade.

Figura 38 – Repercussões do Programa Bolsa Família sobre titulares do sexo feminino

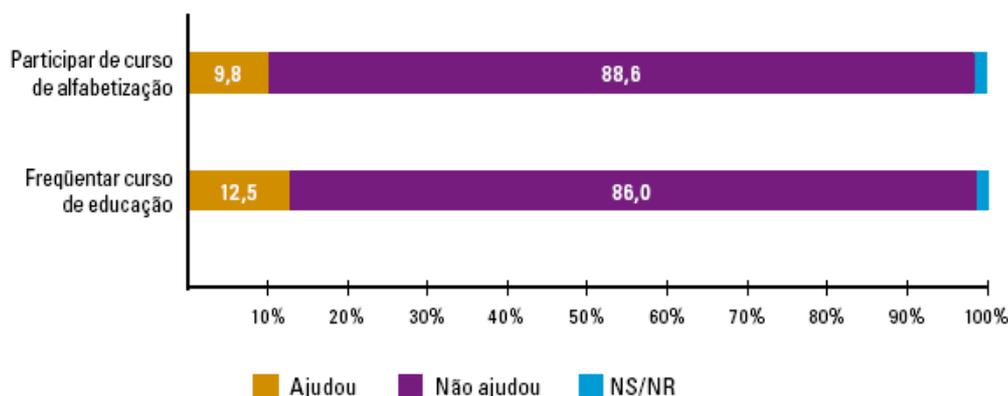


A Região Nordeste apresenta um maior percentual de mulheres titulares que afirmam se sentirem mais independentes financeiramente, representadas por 55,5%. O Sudeste, em segundo lugar, com 47,9%. Conforme a pesquisa, estas regiões se destacaram, na mesma ordem, quanto ao aumento do poder de decisão com relação ao dinheiro da família. Outro aspecto se refere à possibilidade de crédito, “comprar fiado”, que, na região Nordeste, aparece como mais valorizado por 43% das mulheres; nesse aspecto, segue-se a Norte com 38,8%. Nessas duas regiões esse tipo de acesso foi mais valorizado do que o aumento da decisão sobre o uso do dinheiro do Programa.

Acesso a ações complementares

As ações complementares ao Programa destinadas às mulheres titulares nas áreas da saúde, da educação e do trabalho, segundo a pesquisa, ainda são tímidas.

Figura 39 – Repercussões do Programa Bolsa Família sobre o acesso de titulares do sexo feminino a programas, projetos, serviços e iniciativas na área de educação



O Bolsa Família como acesso ao ensino formal, segundo as titulares do Programa:

Região Sul – 22,0%

Região Norte – 19,9%;

Região Centro – Oeste – 13,6%

Região Sudeste – 12,3%

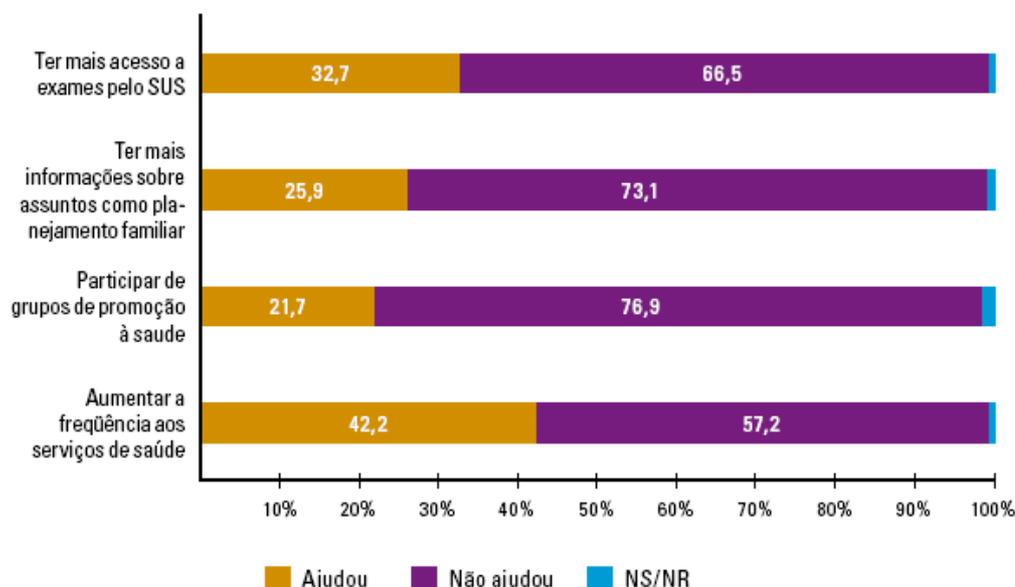
Região Nordeste – 9,6%

No Nordeste, aparece o maior percentual de mulheres com menor escolaridade (91,0%), e a falta de políticas educacionais significam 89,2%. Também nessa região as políticas públicas apresentam maior dificuldade para acessar seus demandatários– mulheres numa faixa etária com sobrecarga de trabalho tendo em vista a dupla jornada que exercem.

Quanto ao acesso à saúde, as mulheres apresentam uma maior concordância sobre a repercussão do programa, nesta política, o que – segundo a pesquisa – ocorre, provavelmente, pelo acompanhamento das condicionalidades.

O Programa Bolsa Família e a facilitação do acesso à saúde, no caso das mulheres.

Figura 40 – Repercussões do Programa Bolsa Família sobre o acesso de titulares do sexo feminino a programas, projetos, serviços e iniciativas na área de saúde



A região Norte apresenta um percentual de 56,3%; a Centro – Oeste, 43,7%; Nordeste, 41,5 %; Sudeste, 39,1% e Sul, 38,3%.

“Entre as mulheres do Norte e Centro – Oeste a proporção é maior que o total geral, o que não ocorre nas demais regiões. Destaca-se diferença de 18 pontos percentuais entre os resultados do Norte e os do Sul” (IBASE, Bolsa Família Relatório Síntese, 2008, p.59).

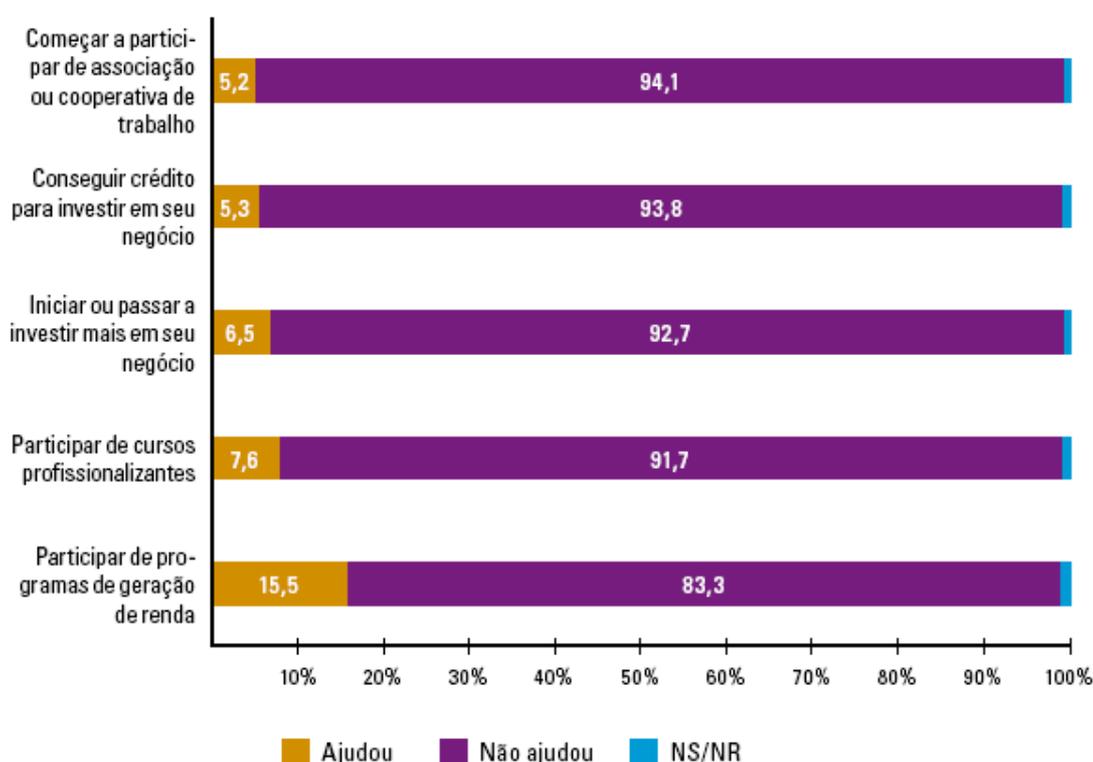
Os dados referentes à melhoria do acesso aos exames realizados pelo SUS foram parecidos: região Norte, 42,2%; Região Centro – Oeste, 36,2%; Sul, 31,4%; Nordeste 31,2% e região Sudeste, 31,0% – o que demonstra um melhor desempenho do SUS.

Quanto ao aumento das informações sobre planejamento familiar ou saúde produtiva, a região Norte apresenta um maior percentual, 37,8%; a Sul, 30,9%; Centro – Oeste; 29,6%; Sudeste, 23,8% e Nordeste, 22,8%. A diferença segundo a pesquisa é de 15 pontos percentuais entre as mulheres das regiões Norte e as do Nordeste.

Os grupos de promoção da saúde apresentam uma maior participação das mulheres da região Norte (30%) e Centro – Oeste (96,4%). As outras regiões apresentam percentuais mais baixos: Sul, 25,8%; Sudeste, 20,85% e Nordeste, 19,6%.

A inserção produtiva das mulheres através de ações governamentais associadas ao Bolsa Família

Figura 41 – Repercussões do Programa Bolsa Família sobre o acesso de titulares do sexo feminino a programas, projetos, serviços e iniciativas na área de inclusão produtiva



Apesar da inserção em programas de geração de renda ter sido reconhecida como mais facilitada para as mulheres em todas as regiões, foram as que vivem na região Sul que apareceram com predominância, 18,5%. A pesquisa chama a atenção para a importância do Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e do Programa de Atenção Integral à Família (Paif). Esclarece sobre a dificuldade no que se refere às atividades de geração de renda, identifica em que medida está a importância do Cras ou se tradicionalmente praticam ações de assistência social,

independente do processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

A participação de cursos profissionalizantes foi bem maior entre as mulheres da região Sul, 13% e Norte, 11,3%. Com relação à influência do Bolsa Família em incentivar o investimento “em seu próprio negócio”, apesar das diferenças regionais significativas, na região Sul participam 11,1% e na Norte, 9,7 – proporções que representam quase o dobro das demais, sendo no Nordeste, 6,4%; no Centro-Oeste, 5,5% e no Sudeste, 5%.

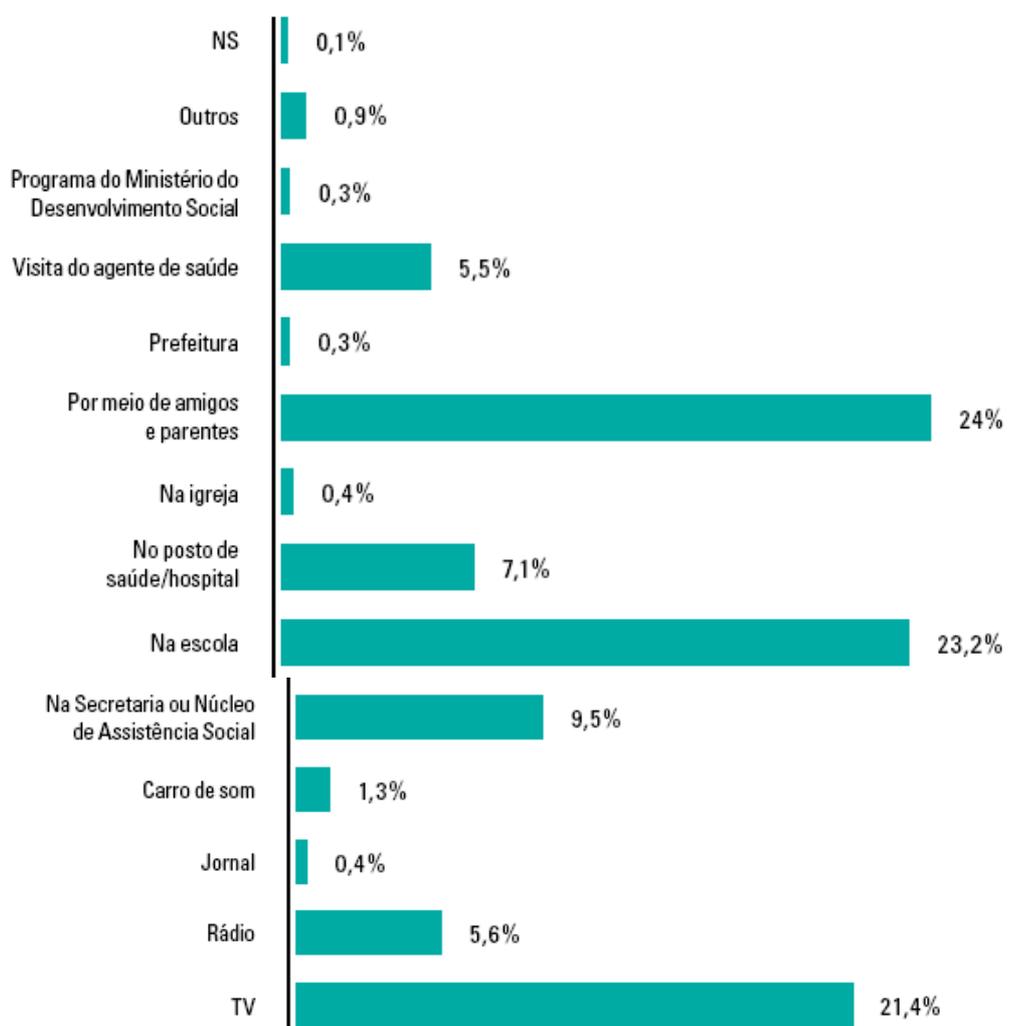
Um pequeno percentual de mulheres indicou que o programa ajudou a investir em seu próprio negócio. As principais indicações foram das mulheres da região Sul 9,3% e das do Norte, 6,9%.

Com relação à participação em associação ou cooperativa elementos associados ao recebimento do benefício, foram indicados em maiores proporções na região Sul (9,4%) e na Norte 6,9%.

Funcionamento do Programa

Nesta etapa da pesquisa qualitativa e quantitativa, é demonstrado o grande desconhecimento das famílias beneficiadas com relação às regras do programa.

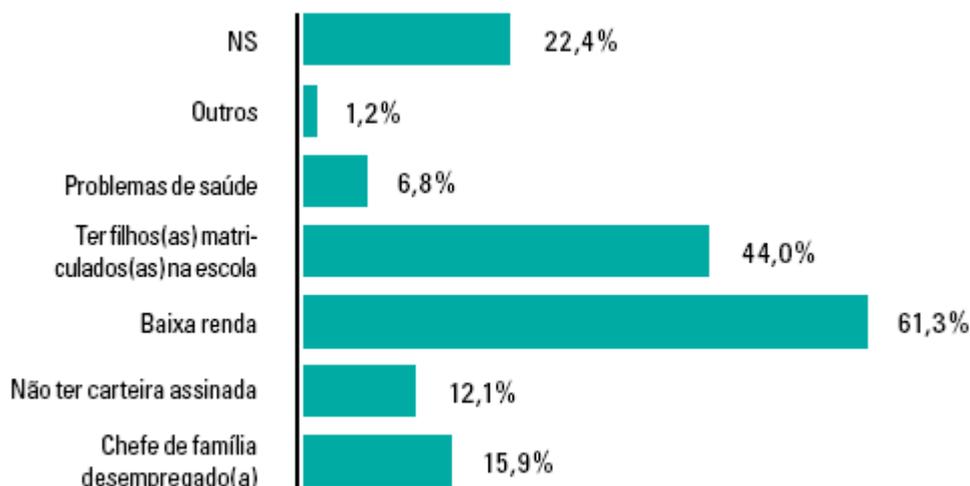
Figura 42 – Meio pelo qual titulares tomaram conhecimento do programa



A televisão aparece como maior divulgador do Programa; presumem os pesquisadores que seja devido à publicidade veiculada pelo governo federal. Em segundo lugar, aparece a escola, como veículo de informação, em função da condicionalidade do programa a ela relacionada.

Quanto aos grupos focais, na fase qualitativa da pesquisa, ao discutirem os critérios de inclusão, foi constatado que a maior parte dos titulares não os conhecia e ainda, o confundia com as condicionalidades. Além disso, também desconhecia as razões do recebimento de valores diferentes, pelas famílias, bem como o limite de renda para cada faixa de benefício correspondente.

Figura 43 – Critérios de elegibilidade citados pelos(as) titulares



A pesquisa deixa claro que embora seja visível o desconhecimento, a maior parte das pessoas (78,1%) informou não ter dúvida sobre o programa:

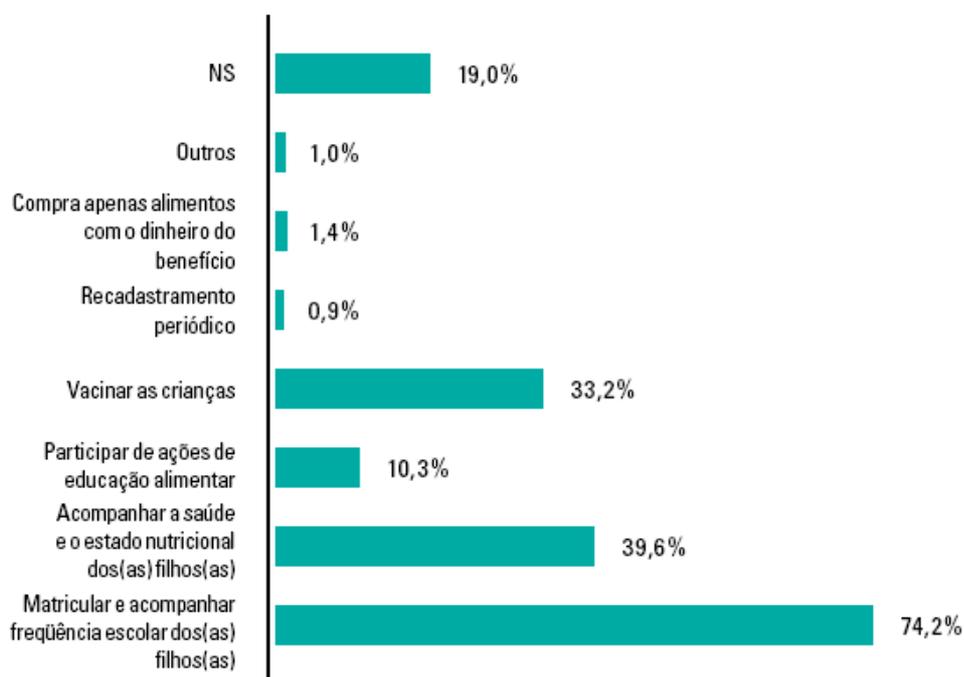
- Titulares que admitiram ter dúvidas: 28,4%
- Afirmam que as respostas são satisfatórias: 29,9%
- Não ficaram satisfeitos e não buscaram esclarecimentos: 41,7%

Conforme entrevista realizada com gestores, foi verificado que, por vezes, os responsáveis pelo atendimento nem sempre estão preparados para dar informações, principalmente no que se referem a inclusões, exclusões e alteração no valor do benefício.

“O acesso a informações sobre o programa e o fluxo destas entre as esferas de governo e usuários (as) é uma lacuna importante no processo de implementação que deve ser enfrentada para garantir maior transparência ao Programa Bolsa Família” (IBASE, Bolsa Família Relatório Síntese, 2008, p.64).

O conhecimento das condicionalidades parece razoável quando relacionados às obrigações – principalmente a manutenção de crianças na escola.

Figura 44 – Condicionais citadas pelos(as) titulares



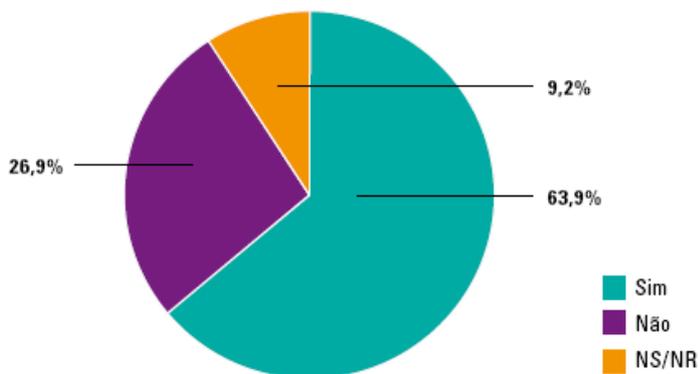
Das dificuldades associadas ao cumprimento das condicionais na fase qualitativa da pesquisa, destacam-se os problemas relacionados ao transporte, principalmente no que se refere à distância e ao custo. Tal fato é comum nos municípios menores, de base rural, inclusive para o acesso aos serviços de saúde.

Segundo a pesquisa, o custo referente ao cumprimento das condicionais, também varia em função do tipo de serviço: o pré-natal pode ser mais caro que a vacinação devido a este último ser facilitado pelas campanhas.

As condicionais se referem especificamente para apenas alguns dos membros da família (criança e adolescentes de 0 – 15anos, mulheres grávidas e mães em amamentação).

Essas obrigações excluem os homens acima de 15 anos, que tradicionalmente já não freqüentam os serviços de saúde; sendo assim, as condicionais, em função do seu acompanhamento, acabam por sobrecarregar ainda mais a jornada de trabalho da mulher.

Figura 45 – Opinião dos(as) titulares sobre desligamento das famílias que não cumprem com condicionalidades por grandes regiões



Nas entrevistas com gestores locais, foram expressas dificuldades para o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, tanto pela falta de estrutura como pela dificuldade de mobilidade das famílias ou pela falta de interesse e de capacidade dos responsáveis da informação.

A pesquisa deixa claro que foi possível, através das entrevistas com gestores e representantes municipais, constatar que essa é uma tarefa realizada sem muita atenção nem interesse.

Em alguns municípios, segundo IBASE, foi mencionada a freqüente simulação de informações:

“... houve menção à freqüente simulação de informações, até mesmo pela preocupação de gestores (as) com possíveis exclusões de famílias em situação de pobreza. Mediante as dificuldades apresentadas no acompanhamento das condicionalidades, fica a dúvida quanto à qualidade da informação enviada pelas prefeituras” (IBASE, Bolsa Família Relatório Síntese, 2008, p.65).

Figura 48 – Tempo gasto para buscar o recurso do PBF por área

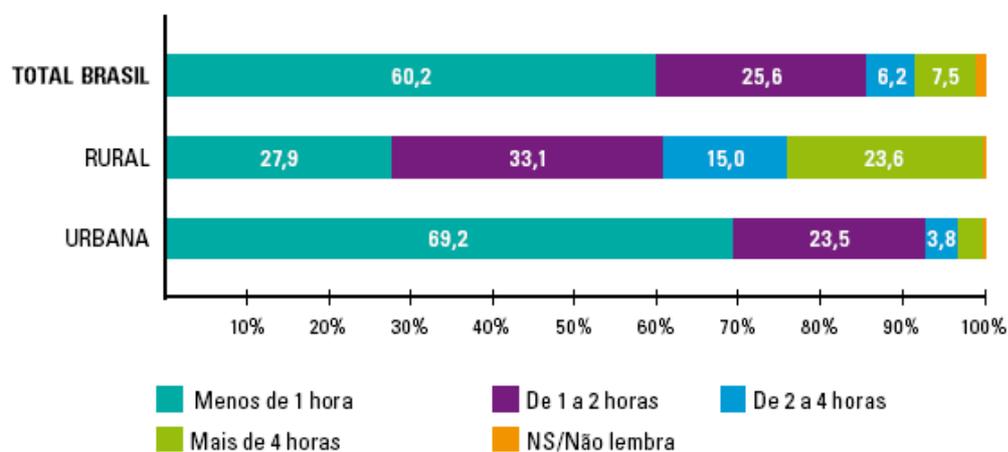
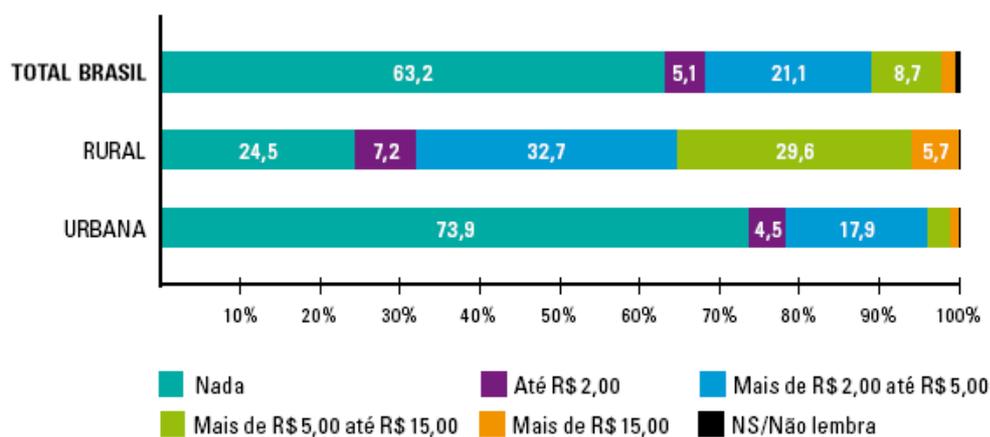


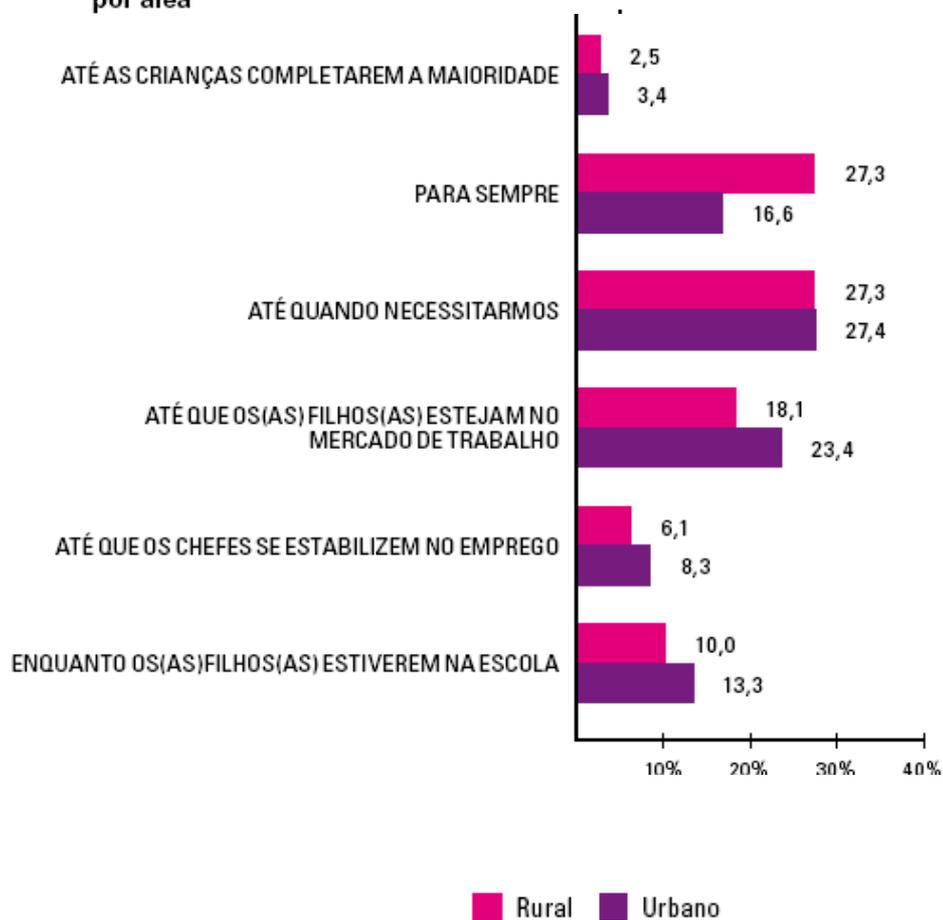
Figura 49 – Dinheiro gasto para buscar o recurso do PBF por área



Como já expressei neste trabalho, as figuras 48 e 49 demonstram que o tempo e o custo que se gasta para buscar o recurso do Bolsa Família são maiores nas áreas rurais.

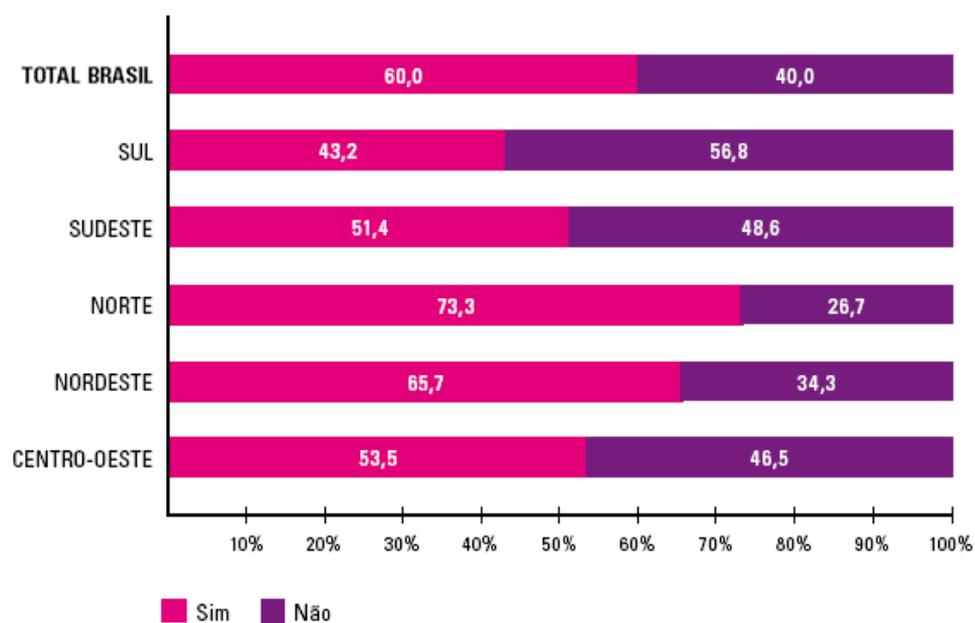
Opinião dos entrevistados sobre a quantidade de tempo que deveria receber o repasse financeiro

Figura 50 – Opinião dos(as) titulares sobre até quando acham que deveriam receber o PBF, por área



Famílias que nunca foram incluídas no Programa

Figura 51 – Conhecimento dos(as) titulares sobre famílias que precisam do PBF, fizeram cadastro e nunca receberam o benefício, por grandes regiões



5.2 - O Programa Bolsa Família e os Impactos sobre a pobreza e a desigualdade social.

Segundo definição presente na Avaliação de Políticas e Programas do MDS,

“O termo avaliação refere-se à mensuração do impacto de intervenções, tais como a participação em um programa de treinamento ou o recebimento de uma transferência de renda de um programa social, sobre os efeitos de interesse. (...) A relevância das avaliações de impacto é direta, pois seus efeitos podem ser associados a programas sociais ou melhorias em programas existentes para atingir os objetivos da política social” (2007, volume II p.2)

Ao pensar o conceito de pobreza no Brasil, não há como dissociá-lo da desigualdade social. Encontramos no trabalho de Pinto (2006), a preocupação sobre o tema redução da pobreza, da desigualdade social e sua relação com o Bolsa Família. Fala sobre a concepção de pobreza como um fenômeno multifacetado, bem como da compreensão existente enquanto fenômeno unilateral. Essa compreensão leva os pesquisadores, muitas vezes, a relacionar a pobreza com a renda, desconsiderando outros fatores. No entanto, mesmo caracterizando a pobreza como fenômeno unilateral, a autora aponta algumas dificuldades para definir como, por exemplo: quem são os pobres? abaixo de que patamar de renda a pessoa pode ser considerada pobre? como dimensionar o critério renda?. *Baseada em Rocha (2003), afirma que, no Brasil, o conceito mais utilizado é o de pobreza absoluta, relacionado ao não atendimento das necessidades entendidas como vitais.* (Rocha, 2003, apud Pinto, 2008, FIOCRUZ).

“Quando se trata somente das necessidades mínimas nutricionais, esse valor é denominado linha de indigência ou de pobreza extrema e se baseia no valor de cestas alimentares básicas.

Quando se refere a um conjunto mais amplo de necessidades, trata-se da linha de pobreza. A adoção desse conceito um pouco mais amplo de necessidades, que considere, por exemplo, custos com habitação e vestuário, é freqüentemente cercada de críticas controversias. Ela se

baseia, de modo geral, na distribuição da renda da população...” (Rocha, 2003, apud, Pinto,2008)

Cita também, a linha de pobreza construída pelo Banco Mundial 2000/2001, cujo critério compreende o valor de 1 dólar por dia/pessoa. Esse critério, em função do seu baixo valor, tem sido considerado como incapaz de avaliar os níveis de pobreza em sua evolução mundial.

O IDH - Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas no ano de 1990 considera três indicadores: a esperança de vida ao nascer, o nível educacional e o Produto Interno Bruto (PIB) per capita. A crítica a este modelo diz respeito ao fato desse índice não levar em conta a concentração de renda (Pinto, 2008).

Apresenta também o Índice de Pobreza Humana-IPH proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento que entende a pobreza como privação de liberdade, oportunidade, saúde, participação na vida social. O IPH está sustentado no tripé: sobrevivência, medida sobre a vulnerabilidade de morte antes dos 40 anos de idade e a combinação renda e provisão pública (Pinto, 2008)

Ainda nesta linha de pensamento, aparece Amartya SEN que não concebe a pobreza restrita ao fator renda. Seu entendimento vai além das questões econômicas, inserindo a pobreza em um contexto gerado por reflexões sobre igualdade, desigualdade e justiça social. A desigualdade, para ele, vai além da renda: diz respeito às realizações pessoais, bem como à liberdade – que seria a liberdade para realizar o que se deseja – e vai além, quando afirma que, devido às diferenças interpessoais, ha de se atentar para a conversão dos recursos e bens primários utilizados no combate a pobreza, para que sejam revertidos em realizações (SEN, 2001, apud Pinto, 2008)

“A abordagem da pobreza que considere somente a renda independente da capacidade para realizar os funcionamentos torna-se, assim, inadequada. Comparando duas pessoas com a mesma renda, sendo que uma é jovem e saudável e a outra idosa e com problemas de saúde, observa-se que elas possuem capacidades (liberdades) diferentes para realizar os chamados funcionamentos. Mas, de toda forma, ele não refuta que a baixa renda seja uma das maiores causas de pobreza, porque pode levar à privação de capacidades e assume que a relação entre renda e capacidades pode variar segundo o sexo do indivíduo e seus respectivos

papéis sociais, idade, a localização residencial, as condições de saúde, entre outros.” (CODES, 2008, apud, Pinto 2008).

O nosso interesse em conhecer se houve ou não redução da pobreza e da desigualdade social ocasionada pelo Programa Bolsa Família se refere diretamente ao impacto social que o programa possa ter causado, entendendo que a desigualdade e a pobreza são os mais importantes aspectos sociais a serem considerados. No entanto, a divergência de conceitos, os indicadores e índices utilizados entre os especialistas no assunto nos trouxe dificuldade para abordar o tema, devido à tamanha diversidade de informações, o que acabou gerando certa insegurança, da nossa parte, quanto ao grau de precisão das pesquisas em retratar o objeto em questão e, desse modo, a dúvida sobre qual informação adotar.

Com relação a desigualdade, Soares (2006) faz o seguinte comentário

“Uma das críticas que se pode fazer aos que comemoram as quedas na desigualdade é que estes ignoram o nível de renda. Ou seja, a desigualdade pode cair porque houve um empobrecimento geral, com que os que ganhavam perdendo mais que os que menos ganhavam. (...) Se houver diminuição da desigualdade com o aumento da renda, configura-se o sonho dos economistas do desenvolvimento de crescimento redistributivo” (Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004 -Texto para Discussão- IPEA)

Ao analisar a distribuição de renda no período de 1976 a 2004, Soares (2006) defende a renda per capita como principal indicador para medir a desigualdade social. Constata na pesquisa que o ano de 2004 foi o que apresentou o menor índice de desigualdade sem que, no entanto, ocorresse melhoria no Bem – Estar Social das pessoas, tendo ocorrido, de fato, uma estagnação ou queda na renda dos mais ricos.

“... apesar da lamentável queda dos rendimentos dos mais ricos, a queda na desigualdade deve ser comemorada, principalmente se for decorrente de mudanças estruturais na economia e nas políticas sociais.” (Soares, Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com

No entanto, apesar dos diferentes entendimentos sobre pobreza e desigualdade social no que se refere ao seu indicador, neste trabalho estaremos nos limitando ao fator renda per capita domiciliar, tendo em vista ser o critério utilizado pelo Bolsa Família.

A pesquisa realizada por Soares teve como objetivo descrever e medir o fenômeno da desigualdade social e conhecer os fatores que podem ter influenciado a sua queda.

5.2.1 - Metodologia da Pesquisa

Foi utilizada a renda como principal indicador do fenômeno, considerando como renda per capita domiciliar a soma de todas as rendas monetárias ou não monetárias de todos os indivíduos do domicílio dividindo pelo número de moradores do mesmo domicílio, tendo como fonte os dados da PNAD - Pesquisa Nacional por Domicílio. O pesquisador considerou, para efeitos de membro do domicílio, todos os parentes e pensionistas do chefe do domicílio. Já a empregada doméstica que reside no emprego e seus familiares foram considerados como pertencente a outro domicílio.

As informações utilizadas nesta pesquisa são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE

A análise foi realizada em três períodos: as 25 PNADS entre 1976 e 2004, as 21 pesquisas entre 1981 e 2004 as 9 PNADS entre 1995 e 2004.

Os índices utilizados foram o Gini e o índice de T de Theil. Também foram utilizadas

“as razões entre a renda dos 40% com menor renda e os 10% com maior renda e entre os 20% com menor renda e dos 20% com maior renda”
(Soares, Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com

A pesquisa demonstrou que:

- O ano de 2004 foi eleito como menos desigual socialmente quando comparados os mais ricos com os mais pobres desde 1984;
- Algumas medidas de enfrentamento das desigualdades sociais elegeram os anos 1981 e 1984, como os que apresentaram um menor índice de desigualdade. No entanto, as medidas estão em pequeno número se comparadas à grande maioria que elege o ano de 2004 como o menos desigual desde 1976.
- A contribuição do Programa Bolsa Família foi significativa no combate à desigualdade representada por $\frac{1}{4}$. No entanto, apesar da sua forte contribuição na redução da desigualdade, foram os rendimentos do mercado de trabalho o principal responsável por esse fenômeno representado por $\frac{3}{4}$ da queda da desigualdade social

5.2.2 - Análise do impacto do Programa Bolsa Família na pobreza:

Outras informações com relação ao impacto do Programa sobre a pobreza e a desigualdade social podem ser encontradas na pesquisa realizada por Costa, Salvato (2008) que analisou o período de 2004-2006 acerca desses resultados do Bolsa Família.²⁴

Quanto à metodologia da pesquisa, foram utilizados os dados da PNAD referentes aos anos de 2004, 2005, 2006 e, como indicador de pobreza, a renda per capita domiciliar, entendendo esta como produto de todos os rendimentos do domicílio conforme a PNAD: trabalho, pensão ou aposentadoria, aluguel, doações, juros e outros.

Para medir a variável pobreza, a pesquisa tomou como fonte os dados do PNAD nas seguintes proporções: meio salário mínimo para medir a variável pobreza

²⁴ Foi investigada a focalização que, no entanto, não será detalhada por não se tratar do objeto deste trabalho

e um quarto, para determinar a indigência. O valor de referência foi o salário mínimo de 2007, R\$ 380,00.

Foram utilizados os índices de Gini, o índice de Theil, o índice FGT(a)

A análise do impacto na variável pobreza foi realizada de modo a considerar a renda total e a renda subtraída do valor do Bolsa Família; segundo a pesquisa a variação entre o último e o primeiro resulta no impacto sobre a variável pobreza (2008, p.7).

“Para obter o impacto do Bolsa Família é necessário calcular...” “... a renda antes do domicílio obter o benefício.” Desse modo, “...obtendo a variação percentual referente ao acréscimo no rendimento, representando o impacto no índice de pobreza em determinado período.” (Costa, Salvato, 2008, p. 7)

A pesquisa aponta os resultados obtidos para o impacto sobre os indicadores de pobreza ao subtrair também o Bolsa Família da renda per capita. Desse modo, constata que o ano de 2006 apresentou o maior impacto, sendo que para pobres o percentual foi de 2,38% e para indigentes, 12,52%.

No período de 2004 e 2006, houve uma pequena variação na proporção de famílias pobres, estando relacionado diretamente ao valor do repasse do benefício. Nesse sentido, a pesquisa constata que também as famílias consideradas indigentes, considerando a renda familiar per capita, sofreram maior impacto pelo Programa devido à maior distância entre a renda e o valor do repasse do Bolsa Família.

Foi verificado que houve queda tanto no índice de pobreza quanto no nível de desigualdade em todo o período de 2004-2006.

Com relação à queda da desigualdade, os pesquisadores apontam que

“... subtraindo o Bolsa Família da renda per capita, pode-se perceber maior impacto em 2006, 1.13% para o índice Gini e 2.04% para o Theil” (Costa, Salvato, 2008, p.13)

A variação da desigualdade para o período 2004-2005 é menor, comparada ao período 2005-2006, mesmo utilizando os dois indicadores, pois considerando o índice Theil houve um aumento no primeiro período de 0.28%, mas que diante da

queda do segundo período de- 3.18% e Gini-1.24 com as famílias que receberam o repasse financeiro, fica evidente que

“Estes resultados mostram que a desigualdade está diminuindo ao longo dos anos, e parte desta queda é referente ao Programa Bolsa Família ”

e ainda que

“Este cenário mostra que nos anos em questão o Bolsa Família obteve êxito em reduzir a desigualdade de renda, ou seja, sem o programa os indivíduos estariam piores” (Costa, Salvato, 2008, p.13 e 14)

Apesar da constatação, a pesquisa chama atenção para o aumento do investimento no programa no ano de 2005. Portanto enfatiza sobre a necessidade de realizar o cruzamento de dados.

Os resultados encontrados pela pesquisa sobre os impactos do Bolsa Família no combate à pobreza e ao nível de desigualdade social foram apresentados da seguinte forma:

O programa reduziu a pobreza em 20% e a desigualdade em 2.04%, sendo que os maiores favorecidos são os considerados indigentes, entre os quais apresentou resultados mais favoráveis. Assim, os resultados revelam que o Programa Bolsa Família causou menos impacto na pobreza do que na indigência, obtendo melhores índices na Região Nordeste e nas áreas rurais; quando comparado ao salário mínimo verificou-se que para que houvesse o mesmo impacto – caso o salário mínimo fosse aumentado em 10% – seria necessário aumentar os gastos do Programa em 52%, o que significaria R\$2,3 bilhões representando apenas 40% do montante necessário para efetivar aquela elevação do salário mínimo.

“... portanto o Bolsa Família é um instrumento 2.5 vezes mais efetivo que o salário mínimo no combate a pobreza” (Barros e Carvalho, 2006, p. 53, apud. Salvato, 2008)

Com relação à extrema pobreza o Bolsa Família demonstra uma efetividade seis vezes maior que o salário mínimo.

Quanto ao impacto, de um modo geral, não foi maior tendo em vista os valores do repasse financeiro do programa que, para Costa, não tem a intenção de elevar a população acima da linha da pobreza.

“ os valores repassados, pois não possuem a característica de elevar o indivíduo acima da linha da pobreza, fazendo que não ocorram grandes variações neste indicado” (Costa, Salvato, 2008, p. 18)

5.3 - O Impacto do Programa Bolsa Família Associado a outros Programas

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome apresentou uma avaliação sobre os impactos do Bolsa Família relacionados com programas sociais de algumas políticas. No entanto, nos parece que, pelo material apresentado, a maior contribuição da pesquisa está relacionada aos possíveis impactos das condicionalidades causados na vida dos beneficiários do Programa. Para tanto a análise foi direcionada à saúde, à educação e ao trabalho infantil:

5.3.1 - Os Impactos do Bolsa Família na Saúde

Conforme a pesquisa o estado de saúde tem impactos diretos e indiretos sobre o bem estar do indivíduo. Sendo que o direto está relacionado à função de utilidade da pessoa e o indireto está relacionado a capacidade produtiva, entendendo que o estado de saúde integra o capital humano. Assim cuidar da saúde da população em geral é uma medida que pode ter impactos de curto e longo prazo na redução da pobreza. (Avaliação de Políticas e Programas do MDS- Resultados, VII, 2007, p.30)

Na avaliação do diferentes estados de saúde a pesquisa utilizou dois grupos de indicadores: o 1º desrespeito aos resultados oriundos da vacinação de crianças de 0 – 6 anos de idade; o 2º à mulheres grávidas na época da pesquisa, na faixa etária de 10 – 49 anos que estavam realizando o pré – natal .

“ A escolha destes grupos de indicadores justifica –se por estes estarem totalmente associados às condicionalidades do Programa. A seção de saúde do questionário também investigam os usos e os gastos com serviços de saúde. (...) Essa é certamente uma variável de impacto importante.” (MDS- Resultados, VII, 2007, p. 31)

A pesquisa utilizou os seguintes indicadores de vacinação:

- Proporção de criança de 0 – 6 anos no domicílio com vacinação em dia
- Proporção de criança de 0 – 6 anos no domicílio com mais de 70% das vacinas em dia
- Proporção de crianças no domicílio com todas as vacinas obrigatórias até o 6 meses de idade em dia
- Proporção de criança de 0 – 6 anos no domicílio com mais de 70% das vacinas obrigatórias até o 6 meses em dia

Não se pode deixar de se considerar que o programa de vacinação no Brasil tem sido uma prioridade do Ministério da Saúde, mesmo em domicílios distantes dos serviços. Além disso, trata –se de uma das condicionalidades do Programa Bolsa Família . Desse modo, a pesquisa com objetivo de demonstrar de fato a cobertura vacinal que se refere ao Programa propõe diversos indicadores globais pois,

“interessa saber se o programa tem o impacto no estado de saúde global das crianças de 0 – 6 anos, aumentando a probabilidade destas serem vacinadas adequadamente.” (MDS- Resultados, VII, 2007, p. 32)

Com objetivo de controlar de tentar controlar o tempo de entrada no Bolsa Família, a pesquisa utiliza o cálculo dos indicadores de vacinação levando em consideração 3 grupos etários:

- Crianças de 0 a 6 anos;
- Crianças de 0 a 2 anos;
- Crianças de 0a 1 ano.

O número de crianças pesquisadas de 0 a 6 anos é de 9.914, sendo que 2.312 destas foram excluídas da análise por não portarem o cartão de vacina no momento da entrevista. Entre as regiões do Brasil, a maior diferença ocorre nas

regiões Norte e Centro–Oeste, onde 2,34% das crianças não apresentaram o cartão de vacina.

Comparando os beneficiários do Bolsa Família com beneficiários de outros programas e utilizando o indicador de vacinação em dia, os resultados demonstram que não existe diferença significativas entre eles. A pesquisa também constatou que este resultado é válido para as Grandes Regiões do Brasil.

Tabela 1 – Diferenciais sobre o percentual de crianças com cartão de vacinas em dia nos domicílios atendidos; Brasil e Regiões, 2005

Tratamento e Comparação 1								
Comparação entre crianças de	0 a 6 anos		0 a 2 anos		0 a 1 ano		2 a 6 anos	
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
Corte de elegibilidade até	200,00	100,00	200,00	100,00	200,00	100,00	200,00	100,00
Brasil	-0,007	0,028	-0,007	0,033	0,021	0,015	-0,012	0,006
Nordeste	0,021	-0,006	0,061	0,052	0,060	0,022	-0,025	0,026
Norte e Centro-Oeste	-0,011	-0,038	-0,144	-0,026	-0,024	0,146	-0,054	0,026
Sudeste e Sul	0,0498	0,0712	0,0047	0,1108	0,1512	0,0856	0,0131	0,0208

Outro indicador de resultado é a proporção de domicílio com pelo menos 70% das vacinas em dia. Nesse caso, aparece nos resultados uma diferença favorável às crianças residentes em domicílios beneficiários de outros programas; essa diferença negativa ocorre no Brasil como um todo, com exceção das regiões do Sul e do Sudeste.

crianças de								
	R\$							
Corte de elegibilidade até	200,00	100,00	200,00	100,00	200,00	100,00	200,00	100,00
Brasil	-0,002	-0,01	-0,02	-0,028	0,045	0,014	-0,005	-0,025
Nordeste	-0,004	-0,011	-0,028	-0,035	-0,017	0,057	-0,018	-0,038
Norte e Centro-Oeste	-0,027	-0,036	-0,034	-0,018	-0,009	0,054	-0,03	-0,05
Sudeste e Sul	-0,014	0,002	0	-0,024	-0,004	-0,063	-0,009	-0,013

Tabela 4 - Diferenciais entre os grupos de comparação sobre o percentual de crianças com pelo menos 70% das vacinas obrigatórias até os 6 meses em dia nos domicílios atendidos; Brasil e Regiões 2005

Comparação entre crianças de	Tratamento e Comparação 1							
	0 a 6 anos		0 a 2 anos		0 a 1 ano		2 a 6 anos	
Corte de elegibilidade até	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
	200,00	100,00	200,00	100,00	200,00	100,00	200,00	100,00
Brasil	-0,002	-0,001	0,014	0	0,017	0,009	-0,017	-0,008
Nordeste	-0,002	0,002	0,004	0,005	0,007	0,016	-0,012	-0,022
Norte e Centro-Oeste	0,006	0,007	0,021	-0,014	0,058	0	-0,004	-0,013
Sudeste e Sul	-0,004	0,015	0,01	0,038	0,003	0,04	0,007	-0,001

Os resultados encontrados sobre a relação do Programa Bolsa Família e a vacinação de crianças, demonstram que o programa não tem sido eficiente, na garantia do cumprimento dessa condicionalidade.

Tabela 5 - Diferenciais entre os grupos de comparação sobre o percentual de crianças que estavam com o cartão de vacina em dia nos domicílios atendidos; Brasil e Regiões 2005

		Tratamento e Comparação 2							
Comparação entre crianças de	0 a 6 anos		0 a 2 anos		0 a 1 ano		2 a 6 anos		
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	
Corte de elegibilidade até	200,00	100,00	200,00	100,00	200,00	100,00	200,00	100,00	
Brasil	-0,024	0,043	0	0,025	-0,022	-0,049	0,004	0,01	
Nordeste	-0,05	-0,011	-0,003	-0,038	-0,083	-0,113	-0,046	0,054	
Norte e Centro-Oeste	0,005	-0,006	-0,049	0,049	-0,056	0,019	0,033	0,058	
Sudeste e Sul	0,067	0,024	0,017	-0,014	-0,058	-0,086	-0,041	0,0274	

“As diferenças na proporção de crianças são desfavoráveis para as crianças residentes em domicílio tratados tanto em relação às crianças residentes em domicílios elegíveis beneficiários como em relação às crianças não beneficiárias do Programa” . (MDS - Resultados, VII, 2007, p. 40)

Com exceção da Região Sudeste, esse resultado se repete em todo o Brasil e Grandes Regiões.

Corte de elegibilidade até	R\$							
	200,00	100,00	200,00	100,00	200,00	100,00	200,00	100,00
Brasil	0,007	-0,009	-0,007	-0,004	-0,006	0,012	-0,009	-0,012
Nordeste	-0,018	-0,024	-0,013	-0,023	0,007	0,008	-0,022	-0,021
Norte e Centro-Oeste	0,008	0,003	-0,007	-0,011	0,003	0,026	0,003	-0,001
Sudeste e Sul	-0,007	-0,013	-0,006	-0,002	-0,009	0,018	-0,007	-0,017

5.3.2 - Diferenciais na relação do pré-natal

O indicador utilizado para comparar as condições de saúde das gestantes foi construído de modo que possibilite verificar se a gestante realizou o número de consultas mínimas relacionadas ao mês de gestação. Tal adequação foi construída conforme os critérios do SUS, onde o número de mínimo consultas realizados durante a gestão é igual a 6. Levando em consideração que a realização do pré-natal trata-se de uma condicionalidade do programa, segundo a pesquisa, o resultado esperado é de que as mulheres grávidas que recebem o benefício tenham um incentivo adicional para realizar o pré – natal.

A amostra é de mulheres na faixa etária de 10 – 49 anos que no Brasil chega a um número de 23.240, sendo que apenas 3% estavam grávidas na ocasião da pesquisa, totalizando 582 mulheres. Deste número, 101 foram excluídas da análise pela impossibilidade de calcular um indicador do pré-natal adequado a elas; esclarecem os pesquisadores que, em função da amostragem ser pequena, os resultados serão estimados para o Brasil como um todo.

Outro fator importante com relação ao indicador é a cobertura por plano de saúde; nesse caso, o número é inferior a 5% do total de mulheres, pois apenas 26 possuem plano de saúde. Desse modo, optaram por não considerar a cobertura por plano de saúde na estimação dos resultados.

A pesquisa esclarece que os resultados da estimação

“... para o indicador de pré – natal não foram estatisticamente significativos para nenhum dos dois grupos de comparação mesmo quando estimado para o Brasil como um todo para qualquer corte de renda” (MDS - Resultados, VII, 2007, p. 41)

Tabela 9 - Diferenciais entre os grupos de comparação sobre o percentual de mulheres grávidas de 10 a 49 anos de idade que realizaram o nº. mínimo de consultas pré-natal condicionado ao mês da gestação nos domicílios atendidos; Brasil, 2005

Comparação	Tratamento e Comparação 1		Tratamento e Comparação 2	
	Corte de elegibilidade até	R\$ 200,00	R\$ 100,00	R\$ 200,00
ATT NN com reposição	0,000	-0,115	0,748	-0,925

ATT NN = Técnica de pareamento sobre vizinho mais próximo.

5.3.3 - Impactos do Bolsa Família na Educação

O programa Bolsa Família, segundo a pesquisa,

“... configura-se como uma política social complementar às políticas educacionais que promovem intervenções no lado da oferta de serviços escolares, as quais visam diretamente à melhoria do acesso e da qualidade das escolas públicas, e aumentam assim a cobertura educacional no país” (MDS- Resultados, VII, 2007, p. 42)

Esta pesquisa analisa as diferenças entre os grupos de comparação sobre os indicadores domiciliares de educação das crianças na faixa etária entre 7 e 14 anos de idade:

- frequência escolar;
- evasão;

- progressão;
- alocação entre trabalho e estudo.

Como se trata de uma condicionalidade, esse fato tende a proporcionar que as crianças fiquem um maior tempo na escola e, desse modo, a redução da participação das crianças em outras atividades; esclarecem ainda que o indicador de progressão deve ser caracterizado como mais qualitativo, pois um impacto não é imediato nem óbvio, tendo em vista que a redução da evasão escolar pode ocasionar aumento do número de repetência.

5.3.4 - Freqüência

Com relação á proporção de meninas e meninos, no domicílio, que não freqüentaram a escola no último mês, ficou demonstrado positivamente uma pequena freqüência do fato entre os beneficiários do Programa, sobretudo no Brasil como um todo. A condicionalidade de freqüência à escola exigida também por outros programas, além do Bolsa Família, pode ser uma explicação para o fato. Isso ocorre com maior freqüência entre as famílias mais pobres de forma mais intensa nas regiões Sul e Sudeste, abrangendo tanto meninos e meninas. No entanto, a região Nordeste apresenta um maior diferencial entre os meninos. Quando comparados os beneficiários do Bolsa Família em relação aos não beneficiários, segundo a pesquisa, os resultados apontam poucas diferenças negativas, o que indica uma maior freqüência dos beneficiários do Programa, principalmente nas regiões Sudeste e Sul, sendo que na região Nordeste o número de meninas é maior.

Tabela 10 - Diferenciais significativos entre os grupos de comparação sobre a proporção de crianças no domicílio que não freqüentaram a escola no último mês; Brasil e Regiões, 2005

Grupos	Tratamento e Comparação 1			Tratamento e Comparação 2		
	R\$ 200,00	R\$ 100,00	R\$ 50,00	R\$ 200,00	R\$ 100,00	R\$ 50,00
Corte de elegibilidade até						
Brasil Total	0,027	0,038	0,049			

Brasil -Homens		0,035	0,044			
Brasil -Mulheres	0,027	0,04	0,059	-0,034		
Nordeste - Total						
Nordeste -Homens			0,079			
Nordeste -Mulheres		0,073		-0,066		
Norte /C.Oeste - Total	0,038					
Norte /C.Oeste - Homens						
Norte /C.Oeste - Mulheres						
Sudeste / Sul - Total				-0,063		
Sudeste / Sul - Homens						
Sudeste / Sul - Mulheres	0,056	0,078	0,108			

5.3.5 - Evasão

No período entre 2004 e 2005, os resultados para a proporção domiciliar de meninos e meninas que se evadiram do sistema de ensino apresentaram uma diferença positiva aos beneficiários de outros programas comparados aos do Bolsa Família, principalmente entre os beneficiários do sexo masculino das regiões Norte e Centro-Oeste. No entanto, segundo a pesquisa, a maioria dos diferenciais significativos é favorável ao Bolsa Família, pois indica uma menor evasão dos beneficiários comparada à do grupo dos que não participam de nenhum programa. Isso ocorre principalmente em relação às crianças nas regiões Sudeste e Sul e em relação às mulheres na região Nordeste.

Tabela 11 - Diferenciais significativos entre os grupos de comparação sobre a proporção de crianças no domicílio que evadiram do sistema de ensino entre 2004 e 2005; Brasil e Regiões, 2005

Grupos	Tratamento e Comparação 1			Tratamento e Comparação 2		
	R\$ 200,00	R\$ 100,00	R\$ 50,00	R\$ 200,00	R\$ 100,00	R\$ 50,00
Corte de elegibilidade até			R\$ 50,00			R\$ 50,00
Brasil Total				-0,01	-0,016	-0,021
Brasil -Homens					-0,012	-0,018
Brasil -Mulheres				-0,014		
Nordeste - Total				-0,017		
Nordeste -Homens					-0,021	0,06
Nordeste -Mulheres						-0,041
Norte /C.Oeste -Total					-0,012	
Norte /C.Oeste - Homens	0,0123	0,0125	0,0174			
Norte /C.Oeste - Mulheres	-0,024					
Sudeste / Sul - Total						
Sudeste / Sul - Homens	-0,009					
Sudeste / Sul - Mulheres		-0,018				

5.3.6 - Progressão

No período entre 2004 e 2005, a proporção de meninos e meninas, no domicílio, que foram aprovados, sugere um potencial efeito positivo do programa. Houve uma maior aprovação dos beneficiários do Bolsa Família somente entre as mulheres da região Sul e da Sudeste e entre as mais pobres da região Nordeste,

“... contudo, a maior parte dos diferenciais significativos do Bolsa Família são negativos, indicando uma menor aprovação dos beneficiários do Bolsa Família...” (MDS- Resultados, VII, 2007, p. 45)

A pesquisa chama atenção para o fato de a diminuição da evasão escolar das crianças beneficiárias do Programa não necessariamente ser positiva, tendo em vista o risco de essa permanência significar uma não progressão, ou seja, a uma diminuição da aprovação.

Tabela 12 - Diferenciais significativos entre os grupos de comparação sobre a proporção de crianças no domicílio que foram aprovados entre 2004 e 2005; Brasil e Regiões, 2005

Grupos	Tratamento e Comparação 1			Tratamento e Comparação 2		
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
Corte de elegibilidade até 200,00	200,00	100,00	50,00	200,00	100,00	50,00
Brasil Total				-0,023	-0,039	-0,034
Brasil -Homens				-0,041	-0,046	-0,059
Brasil -Mulheres					-0,054	
Nordeste - Total						
Nordeste -Homens						
Nordeste -Mulheres		-0,077	-0,07			0,114
Norte /C.Oeste -Total				-0,042	-0,072	-0,075
Norte /C.Oeste - Homens	-0,054			-0,053	-0,107	-0,113
Norte /C.Oeste - Mulheres	-0,053				-0,067	
Sudeste / Sul - Total						
Sudeste / Sul - Homens				-0,052		

Sudeste / Sul -						
Mulheres	0,063					

5.3.7 - Estudo e Trabalho Infantil

A pesquisa neste aspecto demonstra os resultados para a proporção de meninas e meninos no domicílio que declararam só estudar naquele momento; só trabalhar; trabalhar e estudar e não trabalhar nem estudar.

Entre os beneficiários do Bolsa Família, em ambos os sexos, aparece uma diferença bastante favorável ao programa no que se refere a uma maior alocação do tempo para o estudo. Isso ocorre com maior intensidade com aqueles que se encontram na extrema pobreza. Sendo uma condicionalidade, freqüentar a escola acaba por reduzir o tempo dos filhos dos titulares do Bolsa Família no mercado de trabalho, com exceção das regiões Sul e Sudeste onde os diferenciais positivos são observados em ambos os sexos. Na região Nordeste, constata-se um diferencial negativo entre as mulheres, que é sugerido pela pesquisa como resultado da conciliação entre trabalho e estudo.

Tabela 13 - Diferenciais significativos entre os grupos de comparação sobre a proporção de crianças no domicílio que só estudam; Brasil e Regiões, 2005

Grupos	Tratamento e Comparação 1			Tratamento e Comparação 2		
	Corte de Elegibilidade até R\$ 200,00	R\$ 100,00	R\$ 50,00	R\$ 200,00	R\$ 100,00	R\$ 50,00
Brasil Total	0,019	0,015	0,025	0,014	0,02	0,036
Brasil -Homens	0,026	0,018	0,034	0,023	0,03	0,048
Brasil -Mulheres	0,016		0,02			
Nordeste - Total	0,029					
Nordeste -Homens	0,059	0,041				
Nordeste -Mulheres				-0,037		

Norte /C.Oeste -						
Total				0,023	0,031	0,045
Norte /C.Oeste -						
Homens					0,064	
Norte /C.Oeste -						
Mulheres					0,03	0,06
Sudeste / Sul -						
Total					-0,024	
Sudeste / Sul -						
Homens					-0,024	
Sudeste / Sul -						
Mulheres					-0,031	

5.3.8 - Indicadores de Trabalho

O objetivo da pesquisa neste aspecto

“... é verificar se o Bolsa Família cria incentivos negativos ao trabalho, através da redução da participação na força de trabalho de homens e mulheres no domicílio” (MDS- Resultados, VII, 2007, p. 47)

A análise do efeito do Programa sobre a oferta de trabalho adulta pode estar condicionada a diversas variáveis.

5.3.9 - Ocupação

Diferenças positivas foram apresentadas nesse aspecto e indicam que há uma maior participação no mercado de trabalho entre os beneficiários do Bolsa Família. Isto ocorre principalmente comparado aos que não recebem nenhum benefício, com exceção dos mais pobres das regiões Norte e Centro-Oeste. Com relação às mulheres beneficiárias do programa comparadas a outras não

beneficiárias de outros programas, em termos da participação da força de trabalho, foram constatados impactos significativos demonstrando uma redução do número de mulheres beneficiárias do Bolsa Família no mercado de trabalho.

“A menor ocupação destas mulheres, a constatação de um desestímulo ao trabalho pelo efeito renda ou pela maior alocação das suas horas em atividade domésticas. No entanto, novamente é importante ter cuidado com esta interpretação, pois, em um primeiro momento, a elevação da oferta de trabalho pode se dar através do aumento da busca pelo emprego ...” (MDS- Resultados, VII, 2007, p. 49)

Segundo a pesquisa, os maiores diferenciais encontram – se entre as famílias em situação de extrema pobreza.

Tabela 14 - Diferenciais significativos entre os grupos de comparação sobre a proporção de ocupados no domicílio (15 a 64 anos); Brasil e Regiões, 2005

Grupos	Tratamento e Comparação 1			Tratamento e Comparação 2		
	R\$ 200,00	R\$ 100,00	R\$ 50,00	R\$ 200,00	R\$ 100,00	R\$ 50,00
Corte de elegibilidade até			R\$ 50,00			R\$ 50,00
Brasil Total			-0,057		0,026	0,031
Brasil -Homens	0,024			0,017	0,034	
Brasil -Mulheres	-0,03	-0,027	-0,044	0,02	0,043	0,035
Nordeste - Total		-0,033				
Nordeste -Homens						
Nordeste -Mulheres		-0,044				
Norte /C.Oeste - Total						-0,05
Norte /C.Oeste - Homens						
Norte /C.Oeste - Mulheres				0,034		

Sudeste / Sul -						
Total					0,047	0,068
Sudeste / Sul -						
Homens	0,052				0,051	
Sudeste / Sul -						
Mulheres	-0,056				0,055	0,137

5.3.10 - Procura por trabalho

Todas as diferenças significativas foram positivas, o que sugere um forte impacto do Bolsa Família no aumento da busca por trabalho, principalmente entre as famílias com corte de renda per capita de R\$ 200,00.

Segundo a pesquisa, houve a confirmação da hipótese de que há uma elevada oferta de trabalho familiar aferida pela procura do trabalho por parte dos beneficiários. Desse modo não se confirmaria a hipótese de um possível desestímulo ao trabalho em função do recebimento de transferências financeiras pelo Programa. No entanto, o único diferencial negativo está relacionado às mulheres mais pobres das regiões do Sul e do Sudeste.

“Neste caso, a contrapartida, parece ser a elevação da oferta de trabalho constatada através do indicador ocupação, o qual foi altamente positivo para estas mulheres.” (MDS- Resultados, VII, 2007, p. 50)

Tabela 15 - Diferenciais significativos entre os grupos de comparação sobre a proporção de pessoas procurando trabalho no domicílio (15 a 64 anos); Brasil e Regiões, 2005

Grupos	Tratamento e Comparação 1			Tratamento e Comparação 2		
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
Corte de elegibilidade	200,00	100,00	50,00	200,00	100,00	50,00

até						
Brasil Total	0,03	0,029	0,045	0,015		
Brasil -Homens	0,021			0,017		
Brasil -Mulheres	0,033	0,032	0,046	0,015		
Nordeste - Total	0,024					
Nordeste -Homens		0,036				
Nordeste -Mulheres						
Norte /C.Oeste -Total	0,003		0,054	0,024	0,033	
Norte /C.Oeste - Homens						
Norte /C.Oeste - Mulheres	0,028		0,079	0,031		
Sudeste / Sul - Total	0,031					
Sudeste / Sul - Homens						
Sudeste / Sul - Mulheres	0,034		0,061			

5.3.11 - Indicadores de Gastos

Apesar das transferências de renda recebida pelo programa terem um efeito positivo sobre as despesas de consumo, segundo a pesquisa isso não ocorre de imediato, tendo em vista que a renda disponibilizada pelo programa não irá necessariamente aumentar a renda familiar. Até mesmo porque as condições impostas pelo Bolsa Família poderá reduzir outras formas de rendimento, como por exemplo, a renda do trabalho infantil.

Outro aspecto a ser relacionado é que os valores recebidos podem não ser totalmente gastos no consumo de bens, optando as famílias por poupar uma determinada quantia, utilizada para o pagamento de débitos ou investimentos em atividades produtivas.

Segundo a pesquisa, o aumento dos gastos no consumo tem como objetivo atenuar a pobreza das famílias. A mensuração do bem-estar dessas famílias é feita pelo consumo no suprimento de suas dificuldades e, nesse caso,

independentemente das condicionalidades, o recurso recebido pelas famílias pobres não serão necessariamente gastos da maneira esperada.

“As famílias podem utilizar parte destes recursos para o consumo de tabaco, bebidas alcoólicas e outros bens destinados para adultos, ou, de forma similar, podem destinar a maior parte para outros membros das famílias em detrimento das crianças.” (MDS- Resultados, VII, 2007, p. 51)

Tabela 16 - Diferenciais entre os grupos de comparação sobre as despesas domiciliares; Brasil e Regiões, 2005 despesas domiciliares desagregadas; Brasil e Regiões, 2005

Grupos	Tratamento e Comparação 1			Tratamento e Comparação 2		
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
Corte de elegibilidade até	200,00	100,00	50,00	200,00	100,00	50,00
Despesas Totais						
Brasil	-392,49			-461,02		458,65
Nordeste	-710,06	-521,14			470,15	
Norte/Centro Oeste						1296,87
Sudeste / Sul				-758,93	-601,6	
Alimentos						
Brasil	-142,82			105,67	278,12	388,22
Nordeste	-216,61			142,44	322,12	
Norte/Centro Oeste						588,01
Sudeste / Sul	-203,64					450,51
Habitação						
Brasil				-172,02		
Nordeste						

Norte/Centro Oeste						
Sudeste / Sul				-212,19		
Transportes						
Brasil			-209,84	-140,93		
Nordeste						
Norte/Centro Oeste						
Sudeste / Sul				-299,98	-387,06	
Higiene e Serviços Pess.						
Brasil			60,27	-35,15		
Nordeste						
Norte/Centro Oeste				-99,09		
Sudeste / Sul			180,62			
Saúde						
Brasil	-72,61			-84,94		
Nordeste		-67,81				
Norte/Centro Oeste						111,09
Sudeste / Sul	-95,5			-135,31		-315,13
Educação						
Brasil				-39,79	31,8	
Nordeste					50,43	
Norte/Centro Oeste			87,39	49,45	54,44	128,9
Sudeste / Sul				-70,24		
Vestuário						
Brasil						22,64
Nordeste				26,63	34,37	
Norte/Centro Oeste						

Sudeste / Sul						
Fumo/Bebidas Alc33licas.						
Brasil						
Nordeste						
Norte/Centro Oeste					50,74	
Sudeste / Sul						
Despesas Diversas	-54,6					
Brasil						
Nordeste					33,63	
Norte/Centro Oeste						
Sudeste / Sul				-55,31	-92	

Tabela 17 - Diferenciais significativos entre os grupos de compara33o sobre despesas domiciliares desagregadas; Brasil e Regi33es, 2005

Grupos	Tratamento e Compara33o 1			Tratamento e Compara33o 2		
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
Corte de elegibilidade at33	200,00	100,00	50,00	200,00	100,00	50,00
Alimentos B33sicos						
Brasil				-103,9		
Nordeste						

Norte/Centro Oeste				-130,5		
Sudeste / Sul						
Alimentos não Básicos						
Brasil	-81,51			-114,87		
Nordeste						
Norte/Centro Oeste						
Sudeste / Sul	-168,96					
Saúde Infantil						
Brasil	28,45	27,98				
Nordeste				31,57		
Norte/Centro Oeste	46,46	51,36				
Sudeste / Sul						
Saúde Adulta						
Brasil	-101,06	-57,76		-116,79	-80,61	
Nordeste	-80,85	-57,73				
Norte/Centro Oeste	-94,6		-	151,29		
Sudeste / Sul	-125,52			-176,94	-278,47	-374,47
Educação Infantil						
Brasil	23,19	22,36	25,92			
Nordeste						
Norte/Centro Oeste		37,76	83,2	39,97	53,39	
Sudeste / Sul				-27,75		
Educação Adulta						
Brasil	-15,5		-20,22	-56,64		
Nordeste						
Norte/Centro Oeste						
Sudeste / Sul			-29,5	-38,63		
Vestuário Masculino						
Brasil	-17,06	-14,29		-13,94	-8,9	
Nordeste	-21,98	-13,43				

Norte/Centro Oeste				-27,24		
Sudeste / Sul		-21,82				
Vestuário Feminino						
Brasil	-15,78	-17,52	-19,3			
Nordeste	-14,71	-15,71				
Norte/Centro Oeste	-16,92					
Sudeste / Sul						
Vestuário Infantil						
Brasil	16,92	57,74	17,48	21,27	16,12	31,94
Nordeste		18,99	15,53	27,66	25,54	15,94
Norte/Centro Oeste		33,82		33,46	25,23	47,47
Sudeste / Sul	20,63			16,47		

5.4 - A importância do Programa Bolsa Família na Economia dos Municípios Brasileiros:

Como já abordado neste trabalho, o Programa Bolsa Família consiste na unificação de outros programas de transferência de renda mantidos pelo governo federal. Em 2004, foram atendidas 6.571,842 famílias distribuídas em 5.533 municípios, totalizando um investimento de R\$ 439,9 milhões.

Tal medida constitui uma tentativa de diminuir a desigualdade social no Brasil, tendo em vista que apresentamos uma das maiores concentrações de renda do mundo, chegando à disparidade de, no ano de 2000, a renda das famílias mais ricas totalizarem R\$1,162 milhões 75% do total da renda do país – sendo que apenas 5.000 famílias detém 45% da renda nacional. (POCHMANN,2004, apud, Marques,2007, p163, Avaliação de Políticas e Programas Sociais- MDS) E, conforme Marques,

“Essa situação estrutural da sociedade brasileira tem se agravado nas últimas décadas, por diversos motivos. Em 1980, a renda média da população mais rica era dez vezes maior do que a média da população brasileira. Atualmente, essa relação é de 14 vezes. Se comparada à renda

dos mais pobres, a relação é de 80 vezes.” (Avaliação de Políticas e Programas Sociais- MDS, 2007, p.163,)

A linha da pobreza é o método que demonstra a desigualdade social utilizando como critério a renda per capita mensal. Nesse caso, foi utilizado pelo IBRE – Instituto Brasileiro de Economia (FGV) – com um patamar de R\$ 60,00 como definidor e, juntamente com os resultados do Censo Demográfico de 2000, constatou que 35% da população brasileira encontram-se situados abaixo da linha da pobreza; o que significa 57,7 milhões de miseráveis, concentrados principalmente nas regiões Norte e Nordeste sendo 13% moradores da zona urbana e 26%, da zona rural. Na região Norte, a renda per capita media é de R\$ 19,67 e, desse modo, tendo como patamar R\$ 60,00, necessitaria de um complemento de mensal de R\$ 50,00. (Marques, 2006, p. 164 Políticas e Programas do MDS v.II).

O critério do Banco Mundial, ao utilizar a linha da pobreza, estipula uma renda per capita de US\$ 1,08 por dia, e foi este o valor adotado pelo Fome Zero como critério. Quando, no combate à desnutrição, chegou-se a resultados diferentes, foi realizado um ajuste, tendo em vista a diferença do custo de vida nas regiões brasileiras e levando em consideração também a existência ou não da auto-produção de alimentos. A partir dessa ótica, foi detectado que 44.043 milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza, isto é, 9,32 milhões de famílias encontram-se nesse patamar, isto significa 21,9% de famílias, ou seja, 27% da população total do país. Quanto à localização geográfica, 19,01% estão situadas nas regiões metropolitanas, 25,5%, nas áreas urbanas não metropolitanas e 46,1% na zona rural (idem p. 164).

5.4.1 - Metodologia:

A pesquisa foi feita por amostragem tendo sido utilizado como critério a localização geográfica por grandes regiões, porte populacional, nível de pobreza, relação entre a população rural e urbana e atividade econômica predominante.

A localização geográfica foi definida pelo IBGE com o reconhecimento das cinco grandes regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

Porte populacional, conforme Marques (ibidem p.165 e 166): não existe um padrão na classificação deste indicador, por isso optou-se pela definição de quatro classes de porte populacional com a característica de serem amplas e diferentes.

Os municípios foram divididos em pequenos, médios, grandes e muito grandes.

- Os pequenos apresentam população de até 20 mil habitantes, com estruturas administrativas mais simples onde há maior proximidade entre a administração pública e os interesses da população.
- São considerados como médios os municípios que apresentam população que varia de 20 mil a 100 mil habitantes, tendo uma estrutura administrativa mais complexa; no entanto, seu porte ainda não é muito grande.
- Os definidos como grandes apresentam uma população que varia entre 100 mil e 500 mil habitantes e uma complexa estrutura pública administrativa
- Os muito grandes, sua população apresenta um número superior a 500 mil habitantes, considerando como incluídos nesse grupo as metrópole e, portanto, possuindo uma administração pública própria de difícil generalização

Nível de pobreza: para não ficar restrito à renda per capita foi utilizado o IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – a fim de identificar o estágio de desenvolvimento do município.

A relação população rural/urbana: foi considerado como urbano o município que apresentava mais de 50% da sua população residindo na região urbana; considerado rural aquele(s) que apresentava mais de 50% de sua população residindo em área rural, segundo os critérios do IBGE.

Atividade econômica predominante: nesse critério, as atividades econômicas foram divididas em primária, que compreende: extrativismo, agricultura e pecuária; secundária, identificada como atividade industrial e a terciária, relacionada a serviços. Essa classificação levou em consideração o valor da produção gerada e concentrada nas atividades.

Importante esclarecer que, no ano de 2000, o número de municípios era de 5.507 e que, segundo Marques (ibidem p.67), haviam sido disponibilizadas pelo IPEA informações completas nos cinco critérios para um número de 4.970

municípios. Em 2001, foram excluídos 74, resultando em 4.896 municípios que foram agrupados em 119 unidades, sendo que 21 destas são compostas por um município, sete por dois municípios, oito por três, e 83 compostas por quatro ou mais municípios.

5.4.2 - Região Centro- Oeste

De acordo com Marques (ibidem p.167), a Região Centro -Oeste é composta por 405 municípios que foram distribuídos em 19 agrupamentos, sendo que 60 (15%) são classificados como rurais e 90% possuem atividades predominantemente do setor primário.

Os municípios caracterizados como urbanos e que possuem menos de 20 mil habitantes são representados por um número de 265, sendo que 182 (69%) classificados como geradores de renda, predominantemente no setor primário; 71 (27%) no setor terciário e 12 (4%) no secundário.

A análise dos pesquisadores chama a atenção para o fato de que os grandes municípios, partindo do critério população, são classificados na sua maioria como urbanos e representantes do setor terciário. São 80 os municípios com tais características, ou seja, 20% do total. Quanto ao IDH-M, a maioria deles apresenta um índice superior à média dos municípios brasileiros. Abaixo da média estão 13% – os que possuem menos de 20 mil habitantes, (o que significa (12 %) e aqueles com população entre 20 mil e 100 mil habitantes, (1%).

Quanto ao IDH-M, a maioria dos municípios apresenta um índice superior à média dos municípios brasileiros. Abaixo da média estão 13% – representados pelos que possuem menos de 20 mil habitantes, (12%), e por aqueles com população entre 20 mil e 100 mil habitantes, (1%).

5.4.3 - Região Norte

A pesquisa demonstra que 398 municípios estão distribuídos em 27 agrupamentos, sendo que os 14 que representam 4% e são considerados como grande municípios da Região estão distribuídos em 3 grupos, e todos classificados

como urbanos, tendo renda predominantemente do setor terciário, excluindo-se Manaus, classificado como secundário por pertencer à Zona Franca. Desse modo, apresentam – se todos com IDH–M acima da média Brasileira.

Os 384 municípios que representam 96 % e possuem menos de 100 mil habitantes foram distribuídos em 24 grupos e encontram-se divididos entre rurais e urbanos com, no entanto, o IDH-M abaixo da média nacional, isto é, 77% – 51 % classificados como geradores de renda predominantemente no setor primário; 45 %, no terciário e 4%, no secundário.

5.4.4 - Região Nordeste

Nesta região, ficou demonstrado que os 1.548 municípios estão distribuídos em 25 agrupamentos, e do total 1.503, (representados em 97%) têm uma população menor que 100 mil habitantes e, destes, 1472 (e aqui representados por 97 %) possuem um IDH-M abaixo da média do país. Não há disparidade na sua distribuição entre rurais e urbanos, sendo que 53 % concentram a geração de renda do setor terciário; 43%, no primário e 4%, no secundário.

Quanto aos grandes municípios, 45 (representados por 3% do total de 1.548 e com mais de 100 mil habitantes) foram distribuídos em 6 grupos, todos classificados como urbanos com exceção de São José do Ribamar, localizado no Maranhão. Desses 45, 15%, ou seja, 7 possuem sua renda gerada no setor secundário e os 38 restantes, (85 %), no setor terciário, sendo que 14 municípios, representados por 31%, apresentam IDH-M baixo.

Os pesquisadores chamam atenção para o fato de que 76 municípios da região (5%) com o IDH-M superior à média brasileira concentram sua população na zona urbana com exceção de Triunfo, localizado em Pernambuco, Passo de Lumiar e São José de Ribamar, localizados no estado do Maranhão.

5.4.5 - Região Sul

Ficou demonstrado que esta região apresenta 22 agrupamentos na distribuição de 1014 municípios. Os pequenos municípios, 802 (79%), têm uma

população de até 20 mil habitantes. O IDH-M de 94 % destes é superior à média nacional, sendo que 51 % estão localizados na zona rural. Quanto à atividade econômica, a sua maioria (75%) está classificada no setor primário; 10 %, no setor secundário e 15%, no terciário.

Os municípios com mais de 20 mil habitantes e, segundo a pesquisa, classificados como essencialmente urbanos são representados por 95%, e apenas 10 deles (5%) estão concentrados na zona rural. Chama a atenção a pesquisa para o fato de que nenhum destes últimos tem uma população superior a 100 mil habitantes e, mais, apenas 3 (1%) têm IDH-M abaixo da média Brasileira. Na concentração do setor produtivo no critério geração de renda, 55 % foram classificados como do setor terciário, 31% como do setor secundário e 14% como do setor primário embora estes últimos contemham uma população inferior a 100 mil habitantes.

5.4.6 - Região Sudeste

Esta região teve seus 1.531 municípios distribuídos em 26 agrupamentos. Destes 1.420 (93%) têm menos de 100 mil habitantes, os classificados como urbanos são 82% e 76% deles possuem um IDH-M acima da média brasileira. Quanto à principal fonte geradora de renda, 45% foram classificados como do setor primário; 10%, do secundário e o restante, 45%, do terciário.

Dos municípios com mais de 100 mil habitantes, 111 (representados por 7%), têm a maior parte da sua população localizada na Zona Urbana e apresentam o IDH-M maior que a média nacional. A fonte de geração de renda de nenhum deles foi classificada como um setor primário, pois está concentrada predominantemente no setor terciário em 65 % dos municípios e 35% no setor secundário.

Esclarecem os pesquisadores que, para a finalização da definição dos municípios que seriam pesquisados, excluíram os grupos de apenas 1 município, pois, segundo eles, representariam apenas a eles mesmos; em função disto, por cada um ser representado por si mesmo e com características próprias, embora somassem 98%, houve a sua exclusão do corpo de estudo.

5.4.7 - Do Bolsa Família e dos Demais Dados

Marques (2006, p. 170) esclarece que adotou os dados de 2004 como parâmetro para analisar o ano de 2003, tendo em vista que o programa Bolsa Família atingiu toda a demanda no município em questão.

“Isto porque, a partir de dezembro de 2003, um número de família e valor mensal gasto com o Bolsa Família nos municípios escolhidos mantiveram-se constantes ou praticamente constantes”. (Avaliação de Políticas e Programas Sociais- MDS, 2007, p. 170)

Assim foi comparado o total de recursos transferidos pelo programa com as informações da Receita Disponível do município – os recursos de impostos e de transferências constitucionais, as transferências para o SUS, o total de transferência federal, Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o total de transferências do ICMS.

A população beneficiada pelo Programa Bolsa Família foi estimada através da média de pessoas por família e por estado, conforme Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do ano de 2002.

Enfatizam os pesquisadores o risco da super estimação da quantidade de beneficiários das capitais e das grandes metrópoles, enquanto estaria se subestimando os beneficiários dos municípios menores e do interior dos estados. Desse modo esclarecem que

“... a estimativa é provavelmente conservadora, de modo que a quantidade de beneficiários deve ser, na realidade, ainda maior” (Avaliação de Políticas e Programas Sociais- MDS, 2007, p.171)

5.4.8 - Os Resultados

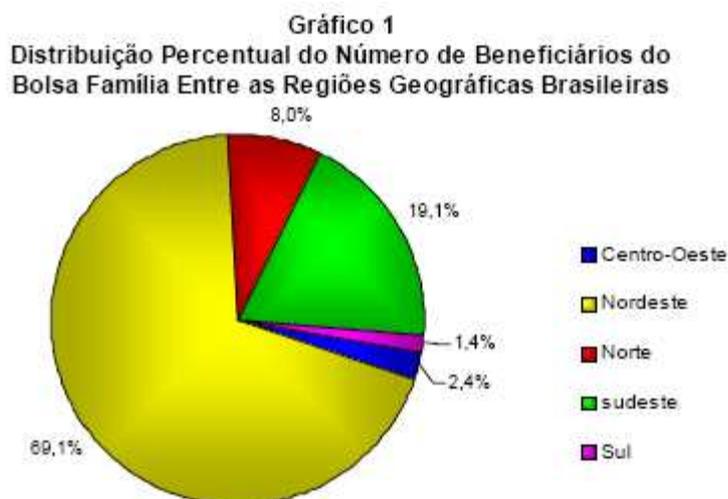
Ficou demonstrado que as Tabelas 1 e 2 apresentam os dados do Bolsa Família, características dos municípios e indicadores da importância relativa do Programa.

“Essa importância é medida através da comparação dos recursos recebidos a título do Bolsa Família à Receita Disponível , entre outros” (Avaliação de Políticas e Programas Sociais- MDS, 2007, p.171)

5.4.9 - O Bolsa Família e a População

Este item da pesquisa procura demonstrar a distribuição dos beneficiários do Programa Bolsa Família nos municípios. No ano de 2003, considerando-se os grupos a que pertenciam o conjunto de municípios, ficou demonstrado que 16 milhões e 512 mil pessoas foram beneficiados pelo Programa.

A distribuição dos beneficiários entre as regiões ficou assim demonstrada: 69,1% no Nordeste, 2,4% no Centro-Oeste, 8,0% no Norte, 19,1% no Sudeste e 1,4% no Sul.

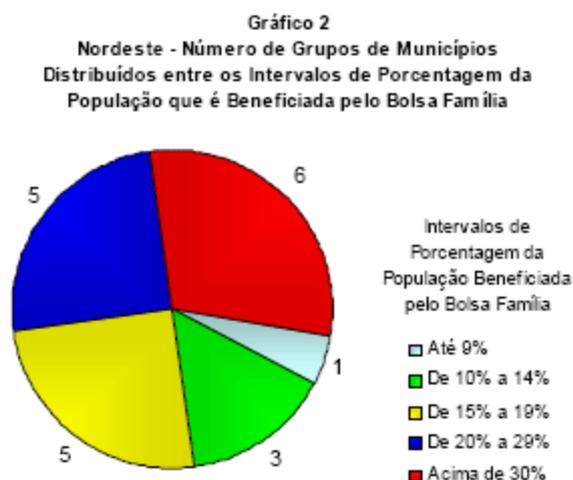


Destaca-se a Região Nordeste por atingir o maior percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família nos municípios. Nesses grupos 20, 21, 22, 23, 24, 25, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 42, 43 e 44, esse percentual está entre

13% a 45 %; no município de Camaçari (BA) que representa o grupo 42, somente 6% da população total são beneficiários do Programa, o que é considerado uma exceção. No entanto, os pesquisadores explicam que esse percentual do grupo 42 se dá pelo fato de os municípios constantes nesse grupo, no caso 3, apresentarem uma população que varia de 100 mil a 500 mil habitantes. Quanto ao IDH-M, ficou constatado que está acima da média – sua população é quase que toda urbana, representada por 95 %. Já a atividade econômica está predominantemente no setor secundário, tendo como causa para isso o município de referência tratar-se de um pólo petroquímico nacional.

O gráfico 2 demonstra com maior clareza o percentual da população terciária do programa e a relação dos grupos da região nordeste.

Gráfico 2: Nordeste – Número de grupos de municípios distribuídos entre os intervalos de porcentagem da população que é beneficiada pelo Bolsa Família.



A região Nordeste é identificada aqui por apresentar situações em que os beneficiários do Bolsa Família em seus municípios representam até 45% da população. Destacam-se Várzea (PB) e Pedra Branca (CE). Ressaltando que, nesse trabalho, esses dois municípios representam 2 diferentes grupos que possuem características diferentes.

Várzea pertence ao grupo 25 e neste encontram-se classificados mais 288 municípios, todos na Região Nordeste, e com uma população de até 20 mil pessoas; caracterizados como urbanos, esses municípios possuem um IDH-M abaixo da média nacional, sendo que a sua atividade econômica está no setor terciário. O grupo 32 – onde estão classificados 57 municípios da mesma região – ao qual

pertence o município de Pedra Branca possui uma população de 20 a 100 mil pessoas, localizado na zona rural, apresentando um IDH-M abaixo da média brasileira, tendo sua atividade econômica predominantemente ligada ao setor terciário.

Observa Marques (2006):

“ O resultado observado na Região Nordeste é, antes de tudo, reflexo da situação de pobreza em que vive os habitantes dos seus municípios, mas também do fato desse Programa nela ter se iniciado, contemplando um conjunto significativo das famílias necessitadas” “(...)” “Dessa forma a importância assumida pelo Bolsa Família no Nordeste não encontra paralelo nas demais regiões...” (Avaliação de Políticas e Programas Sociais- MDS, 2007, p.173)

Embora a Região Nordeste apresente um índice significativo de beneficiários, isso não implica necessariamente em que outros grupos de municípios em outras regiões não apresentem características importantes. O município Itaguatins, no estado do Tocantins, que pertence ao grupo 50 apresenta um índice de 38% de beneficiários do Bolsa Família. Com relação ao grupo 50, os pesquisadores chamam a atenção para o fato de estarem agrupados 56 municípios da Região Norte, de até 20 mil habitantes e com o IDH-M abaixo da média, sendo que sua atividade econômica está relacionada ao setor terciário e a população classificada como urbana.

O grupo 66, integrado por 5 municípios e representado no estudo por São Felix do Xingu localizado no estado do Pará, se destaca por ser extremamente baixo o percentual da população beneficiária. Nesse caso, segundo o estudo, o baixo percentual, 1%, pode indicar que o Programa ainda não atingiu toda a população-alvo; no entanto, chamam atenção para o fato de tratar-se de um município de 20 mil a 100 mil habitantes, possuidor de um IDH-M acima da média nacional em que maioria dos habitantes reside na zona rural, tendo sua atividade econômica relacionada ao setor primário.

O gráfico 3 demonstra a distribuição dos municípios da amostra segundo a importância da proporção beneficiada pelo programa, podendo ser visualizado assim seu total: Itaguatins (grupo 50) e Esperantina (grupo 47), ambos situados nos estado

do Tocantins, aparecem com um elevado número de beneficiários na população total, pois ultrapassam 30%. Nos outros 7 grupos, 46, 56, 59, 62, 66, 67 e 69, o Bolsa Família aparece beneficiando mais de 20 % da população dos municípios; no entanto, os grupos 45, 48, 51, 57, 63 e 68 apresentam um percentual inferior a 10% deixando claro que o programa ainda não atingiu toda a região.



O município de Divinópolis de Goiás, pertencente ao grupo 6 que conta com 11 municípios de até 20 mil habitantes, com IDH-M abaixo da média nacional, com atividade econômica relacionada ao setor terciário e sua população vivendo majoritariamente na zona urbana, é mais uma demonstração da importância da participação da população beneficiada pelo Programa na população total do município, da região Centro-Oeste. Além desse, destacam-se ainda Santa Rita do Pardo, no Mato Grosso do Sul, pertencente ao grupo 7 e este, com 32 municípios de até 20 mil habitantes, um IDH-M acima da média, atividade geradora de renda ligada ao setor primário e sua população vivendo na zona rural. O município de Novo Horizonte do Norte, no Mato Grosso, pertencente ao grupo 8, com 3 municípios de até 20 mil habitantes, apresenta seu IDH-M acima da média, a população vivendo na zona rural e atividade de renda ligado ao setor terciário. E o município de Itupuranga, (GO) situado no grupo 16 e este com 38 municípios, com a população entre 20 mil e 100 mil habitantes, foi identificado com um IDH-M acima da média, a população vivendo na zona urbana tendo, pela sua atividade econômica, sua classificação no setor terciário. “Nesses municípios, 10%, 11%, 14 % e 10% de sua população total é beneficiária do Bolsa Família respectivamente” (ibidem, p.175)

No gráfico 04, estão demonstrados os municípios que apresentam o percentual inferior a 10 %.

Gráfico 04: Centro-Oeste – Número de grupos de municípios distribuídos entre os intervalos de porcentagens da população que são beneficiadas pelo Bolsa Família.



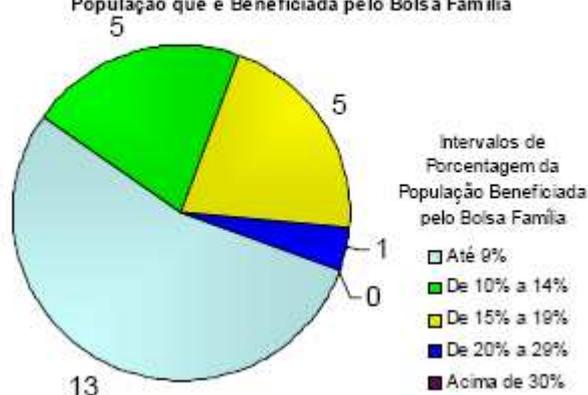
Na Região Sudeste, o município de Medina, em Minas Gerais, apresenta o maior percentual, 29%. Pertence ao grupo 87, com 17 municípios com população de 20 a 100 mil habitantes, vivendo majoritariamente na zona urbana, apresentando um IDH-M abaixo da média e desenvolvendo atividade terciária.

Destaca a pesquisa, pela ordem de grandeza, os grupos 77 e 86 e, nesse estudo, representados por Londrina e Itamarandiba, no estado de Minas Gerais, apresentando 19% de beneficiários do Bolsa Família.

Também há demonstração de que, no gráfico 05, dos 24 grupos da região, em 13 deles, a porcentagem não chega a 10% e em outros 5, é inferior a 15%.

Gráfico 05: Sudeste – Número de grupos de municípios distribuídos entre os intervalos de porcentagens da população que é beneficiada pelo Bolsa Família.

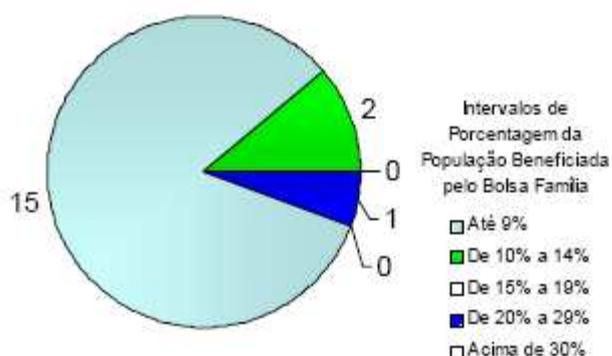
Gráfico 5
Sudeste - Número de Grupos de Municípios Distribuídos entre os Intervalos de Porcentagem da População que é Beneficiada pelo Bolsa Família



Quanto á região Sul, o percentual da população beneficiária do Programa é relativamente baixo, demonstrando a situação sócio-econômica de sua população, aqui demonstrada no gráfico 06.

Gráfico 06: Sul – Número de grupos de municípios distribuídos entre os intervalos de porcentagens da população que é beneficiada pelo Bolsa Família.

Gráfico 6
Sul - Número de Grupos de Municípios Distribuídos entre os Intervalos de Porcentagem da População que é Beneficiada pelo Bolsa Família



“Em resumo, observou-se que, na comparação entre as regiões, os número de beneficiários do Bolsa Família em relação ao total da população é significativamente mais elevado na Região Nordeste do que nos municípios das demais Regiões, em especial da Região Sul. Esse resultado reflete, evidentemente, a desigualdade existente no país que, entre outras manifestações, se expressa na enorme diferença de renda entre as famílias das diferentes regiões, especialmente entre o Nordeste e

o Sul.” (Avaliação de Políticas e Programas Sociais- MDS, 2007, p.177)

Somente Camaçari, na Bahia, possui um percentual da população beneficiária do Programa compatível com a da Região Sul (6%). Os municípios de Turvo, Grandes Rios e Prudentópolis (PR) todos pertencentes à região Sul demonstram, a partir de percentuais de 23%, 12% e 10% da população beneficiária do programa, que tal região possui, em pequena escala, municípios com um número pequeno de beneficiários.

A pesquisa chama a atenção para o município de Camaçari, pertencente ao grupo 42, o qual possui apenas 03 municípios do Nordeste e que esses apresentam uma população de 100 mil a 500 mil habitantes residentes da zona urbana e um IDH-M acima da média nacional, sendo que a maior parte das atividades econômicas desenvolvidas está vinculadas ao setor secundário.

O município de Turvo pertence ao grupo 99, que é composto por 03 municípios, sua população é de até 20 mil habitantes residentes na zona rural, possui IDH-M abaixo da média nacional, desenvolve atividades nos setor secundário.

Também localizado na região Sul, o município de Grandes Rios, que representa o grupo 100, o qual é composto de 06 municípios, apresenta uma população de até 20 mil habitantes que residem, na sua maioria, na zona Rural. Seu IDH-M está abaixo da média brasileira e sua atividade econômica classificada no setor terciário. Outro município abordado é Prudentópolis, pertencente ao grupo 111, com mais 05 municípios rurais com uma população de 20mil a 100 mil habitantes , um IDH-M acima da média nacional e com as atividades econômicas predominantemente do setor primário.

“Ainda comparando Regiões extremas, como Nordeste e Sul, verifica-se que na primeira, nos grupos de até 20 mil habitantes (grupos 20 – 29, abrangendo 1.016 municípios), é elevado o percentual da população total que se beneficia da transferência de renda realizada pelo Programa. Nesses grupos, destacando dos demais municípios, o menor percentual de 13% encontra-se em Timbaúba dos Batistas, Rio Grande do Norte, mas este é único, dos 1016, com IDH-M acima da média nacional, seguido de Andorinha, na Bahia, com 18%. O maior percentual é atingindo em Várzea

(PB), com 45%.” (Avaliação de Políticas e Programas Sociais-MDS, 2007, p.178)

Nos municípios de até 20 mil habitantes, localizados na região Sul, classificados nos grupos 98 a 108, correspondentes a 801 municípios integrantes, os percentuais são bastante baixos. No entanto, os grupos 99 (03 municípios), 100 (06 municípios) e 111 (05 municípios) e aqui representados por Turvo, Grandes Rios e Prudentópolis (PR), destacam – se pela abrangência da população com percentuais de 23%, 12% e 10% respectivamente.

5.4.10 - O Bolsa Família e Outros Recursos

Neste item, a pesquisa focaliza a importância relativa do Bolsa Família quando comparado os recursos gastos com o programa, com outros indicadores . Assim, a análise se inicia pelas regiões entendidas como extremas, ou seja, Nordeste e Sul.

No Ceará (grupo 32), no município de Pedra Branca, os recursos recebidos referente ao Bolsa Família correspondem a 43% da Receita Disponível (entendido como receitas próprias mais as transferências constitucionais) do município, e o grupo 39, representado pelo município de Vitória de Santo Antão, em Pernambuco, os recursos transferidos pelo programa são de 40%.

“De maneira geral, verifica – se que quanto menor for a Receita Disponível do município, maior será a importância relativa dos recursos transferidos pelo Programa Bolsa Família. Em relação aos recursos federais transferidos ao SUS (Sistema Único de Saúde), no município de Vitória Santo Antão, o Bolsa Família chega a ser 283% maior.” (Avaliação de Políticas e Programas Sociais- MDS, 2007, p.179)

Chama atenção a análise do fato de que os municípios aqui mencionados representam a realidade de um grupo de municípios. Como Pedra Branca (grupo 32) aqui representa a situação de 57 municípios, Vitória de Santo Antão (grupo 39) representa 04 municípios homogêneos no que se refere aos critérios definidos pela

pesquisa. Aqui especificamente todos são municípios da região Nordeste, com população de 100mil a 500 mil habitantes, na sua maioria, localizados em zona urbana com IDH-M abaixo da média e atividade econômica predominantemente no setor secundário.

Na região Sul, que apresenta a situação de renda de sua população bem diferente da região Nordeste, tanto no que diz respeito ao nível quanto na sua distribuição, os pesquisadores afirmam que encontraram resultados importantes. O município de Porto Alegre (grupo 119, onde se inclui também o município de Curitiba) apresenta o seguinte diagnóstico:

“(...) 5 % da população são beneficiados, recebendo recursos, que equivalem a 2% da Receita Disponível, 6% das transferências federais para o SUS, 6% da arrecadação do ICMS e 31 % dos recursos do FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Evidentemente, quanto mais desenvolvido o município, menor será o volume de recursos recebido do FPM em relação a sua Receita Disponível, o que eleva a importância relativa dos recursos do Bolsa Família em termos percentuais. Pelo mesmo motivo quanto mais desenvolvido o município maior será sua arrecadação a título do ICMS e, portanto, menor a relação entre os recursos do Bolsa Família e as receitas destas transferências.” (Avaliação de Políticas e Programas Sociais- MDS, 2007, pág.179)

A análise referente à Região Centro-Oeste aponta 3 grupos de municípios: 6, 8 e 16 representados por Divinópolis (GO), Novo Horizonte do Norte (MT) e Itupuranga (GO). Em Divinópolis, os recursos transferidos do programa Bolsa Família equivalem a 20% do ICMS, 7% dos recebidos pelo FPM e 58 % dos recursos para o SUS. Em Novo Horizonte do Norte, os números são 15%, 5% e 26 % e para o município de Itupuranga correspondem a 32%, 14 % e 42% respectivamente.

Enfatizam os pesquisadores para o fato de que, na região Sudeste, o grupo 72, representado por Água Branca (ES) com 88 municípios integrantes de até 20 mil habitantes, detentor de um IDH-M abaixo da média e com a maioria da população residindo na zona rural e exercendo atividade no setor primário

“... os recursos do Bolsa Família representam 10% da arrecadação do ICMS, 10% também do FPM e são 13 pontos percentuais maior do que o montante recebido pelo governo federal para o uso no SUS.” (Avaliação de Políticas e Programas Sociais- MDS, 2007, p.180)

O grupo 74, aqui pelo representado por Gonzaga (MG) que integra 27 municípios de até 20 mil habitantes, possui o IDH-M abaixo da média nacional e sua população residindo na zona rural, tendo ocupação atividade no setor terciário da economia; os recursos transferidos do Bolsa Família representam 38% do ICMS, 9% do FPM e é 102% maior do que os recursos recebidos pelo SUS.

No entanto, segundo a análise,

“O caso mais expressivo encontra-se no grupo 87, representado por Medina (MG), onde o Bolsa Família é 35% superior à arrecadação do município com o ICMS e representa 30% do que é recebido pelo FPM e 25% de sua Receita disponível, superando em 165% os recursos federais para o SUS.” (ibidem, p.18)

5.4.11 - Planilhas

Tabela 1 - Características dos municípios

Grupo	Município	Beneficiários	Transferência anualizada (R\$)	População		IDH-M ²	Atividade econômica ³	Pessoas / família ⁴		
				Total	Rural % Urbana %					
Centro-Oeste										
		Nº Famílias em 07/2004	Nº de Pessoas ¹							
1	Porto Esperidião - MT	129	535	116.880	9.996	65	35	Abaxo	Primário	4,15
4	Tacuru - MS	148	564	135.360	8.717	50	50	Abaxo	Primário	3,81
6	Divinópolis de Goiás - GO	140	535	130.200	5.172	42	58	Abaxo	Terciário	3,82
7	Santa Rita do Pardo - MS	183	697	127.740	6.640	51	49	Acima	Primário	3,81
8	Novo Horizonte do Norte - MT	117	486	96.480	3.511	58	42	Acima	Terciário	4,15
9	Edéia - GO	132	504	101.880	10.223	21	79	Acima	Primário	3,82
10	Jacruena - MT	104	432	94.980	5.448	31	69	Acima	Secundário	4,15
11	Mundo Novo - MS	212	806	158.280	15.669	13	87	Acima	Terciário	3,81
14	Itanhema - MS	390	1.486	262.260	21.643	30	70	Acima	Primário	3,81
15	Senador Canelo - GO	174	665	154.320	53.105	5	95	Acima	Secundário	3,82
16	Irapuranga - GO	726	2.773	626.100	26.740	26	74	Acima	Terciário	3,82
18	Rio Verde - GO	1.963	7.499	1.495.320	116.552	9	91	Acima	Terciário	3,82
19	Brasília - DF	2.057	8.002	1.726.620	2.051.146	4	96	Acima	Terciário	3,89

Tabela 1 - Características dos municípios - continuação

Grupo	Município	Beneficiários		Transferência anualizada (R\$)	População		IDH-M ²	Atividade econômica ³	Pessoas / família ⁴	
		Nº Famílias em 07/2004	Nº de Pessoas ¹		Total	Rural % Urbana %				
Nordeste										
20	Ibiraçu - PE	413	1.755	356.100	7.438	67	33	Abaixo	Primário	4,25
21	Pacaruba - SE	764	3.362	724.620	11.536	78	22	Abaixo	Secundário	4,4
22	Andorinha - BA	638	2.833	458.028	15.774	73	27	Abaixo	Terciário	4,44
23	Itarantim - BA	1.130	5.017	934.740	16.923	23	77	Abaixo	Primário	4,44
24	Acarapé - CE	922	4.112	839.100	12.927	46	54	Abaixo	Secundário	4,46
25	Várzea - PB	206	921	160.800	2.051	32	68	Abaixo	Terciário	4,47
29	Timbaúba dos Batistas - RN	67	283	54.240	2.189	24	76	Acima	Terciário	4,22
30	Esperantinópolis - MA	1.470	6.894	1.317.600	21.224	54	46	Abaixo	Primário	4,69
31	Lagarto - SE	3.117	13.715	2.974.020	83.334	51	49	Abaixo	Secundário	4,4
32	Pedra Branca - CE	4.088	18.232	3.504.600	40.742	57	43	Abaixo	Terciário	4,46
33	Entre Rios - BA	1.079	4.791	979.020	37.513	39	61	Abaixo	Primário	4,44
34	Ribeirão - PE	2.328	9.894	1.981.500	41.449	28	72	Abaixo	Secundário	4,25
35	Iaçu - BA	1.983	8.805	1.793.340	28.501	24	76	Abaixo	Terciário	4,44
37	Catu - BA	1.651	7.330	1.391.760	46.731	19	81	Acima	Secundário	4,44
38	Santo Antônio de Jesus - BA	2.481	11.016	2.180.640	77.368	14	86	Acima	Terciário	4,44
39	Vitória de Santo Antão - PE	4.187	17.795	3.654.660	117.609	16	84	Abaixo	Secundário	4,25
40	Caxias - MA	6.648	31.179	6.290.940	139.756	26	74	Abaixo	Terciário	4,69
42	Camaçari - BA	2.342	10.398	1.729.920	161.727	5	95	Acima	Secundário	4,44
43	Caucaia - CE	12.940	57.712	10.186.020	250.479	10	90	Acima	Terciário	4,46
44	Salvador - BA	81.769	363.054	60.764.700	2.443.107	0	100	Acima	Terciário	4,44

Tabela 1 - Características dos municípios - continuação

Grupo	Município	Beneficiários		Transfêrencia anualizada (R\$)	População		IDH-M ²	Atividade econômica ³	Pessoas / família ⁴	
		Nº famílias em 07/2004	Nº de Pessoas ¹		Total	Rural %				Urbana %
Norte										
45	Itaírao - PA	287	1.231	255.240	14.042	79	21	Abaixo	Primário	4,29
46	Santa Bárbara do Pará - PA	632	2.711	551.640	11.378	65	35	Abaixo	Secundário	4,29
47	Esperantina - TO	562	2.450	554.160	7.623	53	47	Abaixo	Terciário	4,36
48	Ananias - TO	65	283	55.920	10.512	20	80	Abaixo	Primário	4,36
49	Almas - TO	373	1.626	351.600	8.474	34	66	Abaixo	Secundário	4,36
50	Itaguatins - TO	562	2.450	507.600	6.386	49	51	Abaixo	Terciário	4,36
51	Vale do Paraíso - RO	86	347	83.580	9.863	81	19	Acima	Primário	4,03
53	Senador Guomard - AC	469	2.054	390.960	19.761	56	44	Acima	Terciário	4,38
54	Itapozá do Tocantins - TO	112	488	97.500	2.522	38	62	Acima	Primário	4,36
56	Alvorada - TO	426	1.857	391.680	8.508	8	92	Acima	Terciário	4,36
57	Itanduba - AM	331	1.513	329.460	32.303	69	31	Abaixo	Primário	4,57
58	Beu Branco - PA	1.349	5.787	1.373.340	32.446	51	49	Abaixo	Secundário	4,29
59	Tapará - AM	987	4.511	970.200	20.595	54	46	Abaixo	Terciário	4,57
60	Santana do Araguaia - PA	1.307	5.607	1.066.740	31.218	44	56	Abaixo	Primário	4,29
62	Cruzeiro do Sul - AC	3.262	14.288	2.929.260	67.441	42	58	Abaixo	Terciário	4,38
63	São Félix do Xingu - PA	111	476	102.780	34.621	64	36	Acima	Primário	4,29
65	Curuçá - PA	1.016	4.359	962.820	26.160	62	38	Acima	Terciário	4,29
66	Tucumã - PA	1.181	5.066	1.087.620	25.309	35	65	Acima	Primário	4,29
67	Parauapebas - PA	3.309	14.196	2.954.460	71.568	17	83	Acima	Secundário	4,29
68	Pimenta Bueno - RO	532	2.144	462.060	31.752	17	83	Acima	Terciário	4,03
69	Abaetetuba - PA	6.406	27.482	6.372.480	119.152	41	59	Acima	Terciário	4,29

Tabela 1 - Características dos municípios - continuação

Grupo	Município	Beneficiários		Transferência anualizada (R\$)	População		IDH-M ²	Atividade econômica ³	Pessoas / família ⁴	
		Nº Famílias em 07/2004	Nº de Pessoas ¹		Total	Rural %				Urbana %
Sudeste										
72	Água Branca - ES	279	1.102	262.380	9.599	76	24	Abaixo	Primário	3,95
74	Gouzaga - MG	180	716	180.300	5.713	53	47	Abaixo	Terciário	3,98
75	Carmésia - MG	92	366	89.520	2.246	49	51	Abaixo	Primário	3,98
76	Belo Oriente - MG	741	2.949	634.680	19.516	17	83	Abaixo	Secundário	3,98
77	Lontra - MG	371	1.477	327.960	7.640	35	65	Abaixo	Terciário	3,98
78	Clarval - MG	48	191	39.000	4.242	51	49	Acima	Primário	3,98
79	São Bento do Sapucaí - SP	129	494	98.820	10.355	55	45	Acima	Secundário	3,83
80	Wenceslau Braz - MG	69	275	59.940	2.596	54	46	Acima	Terciário	3,98
81	Guaraú d'Oeste - SP	31	119	26.460	2.006	14	86	Acima	Primário	3,83
82	Rosera - SP	114	437	106.620	8.577	7	93	Acima	Secundário	3,83
83	Bom Jesus dos Perdões - SP	60	230	54.060	13.313	16	84	Acima	Terciário	3,83
84	Minas Novas - MG	910	3.622	866.820	30.646	75	25	Abaixo	Primário	3,98
85	Monte Azul - MG	973	3.873	882.060	23.832	52	48	Abaixo	Terciário	3,98
86	Itamarandiba - MG	1.422	5.660	1.350.480	29.400	40	60	Abaixo	Primário	3,98
87	Medina - MG	1.552	6.177	1.351.080	21.641	33	67	Abaixo	Terciário	3,98
88	Domingos Martins - ES	178	703	145.200	30.559	81	19	Acima	Primário	3,95
90	Piedade - SP	585	2.241	503.580	50.131	56	44	Acima	Terciário	3,83
91	Patrocínio - MG	1.175	4.677	905.640	73.130	14	86	Acima	Primário	3,98
92	Cajati - SP	932	3.570	931.980	29.227	28	72	Acima	Secundário	3,83
93	Nanuque - MG	748	2.977	652.380	41.619	9	91	Acima	Terciário	3,98
94	Incharuba - SP	323	1.237	234.720	147.050	2	98	Acima	Secundário	3,83
95	Ribeirão das Neves - MG	4.404	17.528	3.333.600	246.846	1	99	Acima	Terciário	3,98
96	São Bernardo do Campo - SP	6.996	26.795	5.672.400	703.177	2	98	Acima	Secundário	3,83
97	Sauro André - SP	5.141	19.690	4.349.400	649.331	0	100	Acima	Terciário	3,83

Tabela 1 - Características dos municípios - continuação

Grupo	Município	Beneficiários		Transferência anualizada (R\$)	População		IDH-M ²	Atividade econômica ³	Pessoas / família ⁴	
		Nº Famílias em 07/2004	Nº de Pessoas ¹		Rural %	Urbana %				
Sul										
98	Ramalhãnda - PR	29	110	25.320	3.868	55	45	Abaixo	Primário	3,81
99	Turvo - PR	883	3.364	765.600	14.530	71	29	Abaixo	Secundário	3,81
100	Grandes Rios - PR	251	956	229.860	7.868	52	48	Abaixo	Terciário	3,81
101	Campo do Tenente - PR	128	488	99.000	6.335	46	54	Abaixo	Primário	3,81
103	São Valério do Sul - RS	38	139	35.520	2.625	82	18	Acima	Primário	3,65
104	Presidente Lucena - RS	4	15	3.420	2.069	53	47	Acima	Secundário	3,65
105	Gravatá - SC	74	277	56.460	10.799	64	36	Acima	Terciário	3,74
106	Florestópolis - PR	96	366	49.860	12.190	16	84	Acima	Primário	3,81
107	Siderópolis - SC	104	389	78.000	12.082	25	75	Acima	Secundário	3,74
108	Jardim Olinda - PR	31	118	28.020	1.523	35	65	Acima	Terciário	3,81
109	Reserva - PR	63	240	66.240	23.977	60	40	Abaixo	Primário	3,81
111	Prudentópolis - PR	1.169	4.454	987.420	46.346	61	39	Acima	Primário	3,81
114	Frutango - SC	545	2.038	503.460	32.948	16	84	Acima	Primário	3,74
115	Indaial - SC	362	1.354	276.540	40.194	5	95	Acima	Secundário	3,74
116	Rosário do Sul - RS	237	865	205.500	41.058	12	88	Acima	Terciário	3,65
117	Jaraguá do Sul - SC	639	2.390	422.700	108.489	11	89	Acima	Secundário	3,74
118	Bagé - RS	2.624	9.578	2.074.740	118.767	18	82	Acima	Terciário	3,65
119	Porto Alegre - RS	20.433	74.580	16.586.160	1.360.590	3	97	Acima	Terciário	3,65
									107.103	

1 - nº famílias beneficiárias * tamanho médio da família

2 - No Estado a que pertence o município

3 - SIOPS (Sistema de Informações sobre o Orçamento Público em Saúde) - 2003

4 - STN (Secretaria do Tesouro Nacional) 2003

Tabela 2 - A importância relativa do Boleia Família

Grupo	Município	Receita Disponível ⁴	SUS - transferências federais ⁴	FPM ⁵	ICMS ⁵	BF/ rec. dispon. %	BF/SUS transf. fed. %	BF/ ICMS %	BF/ FPM %	Beneficiários / população total %
Centro-Oeste										
1	Porto Esperidião - MT	6.483.994	438.909	2.309.010	3.044.833	2	27	4	5	5
4	Tacuru - MS	4.747.811	553.814	2.569.403	1.580.641	3	24	9	5	6
6	Divinópolis de Goiás - GO	2.780.753	226.128	1.916.514	641.166	5	58	20	7	10
7	Santa Rita do Pardo - MS	8.939.711	146.989	2.188.294	3.922.064	1	87	3	6	11
8	Novo Horizonte do Norte - MT	3.138.838	366.049	2.128.727	641.328	3	26	15	5	14
9	Edéia - GO	6.749.885	484.185	2.555.410	3.152.733	2	21	3	4	5
10	Juruena - MT	3.480.431	953.377	1.732.087	1.171.006	3	10	8	5	8
11	Mundo Novo - MS	7.864.042	535.273	5.138.909	1.878.181	2	30	8	3	5
14	Ivahema - MS	9.247.850	1.783.822	5.138.689	2.875.170	3	15	9	5	7
15	Senador Canedo - GO	38.931.609	4.111.675	7.026.763	28.932.175	0,4	4	1	2	1
16	Itapuranga - GO	7.739.425	1.499.406	4.549.322	1.983.701	8	42	32	14	10
18	Rio Verde - GO	67.252.521	12.445.777	10.859.791	34.448.100	2	12	4	14	6
19	Brasília - DF	4.449.578.172	685.580.335	149.876.593	2.219.995.936	0,04	0,3	0,1	1	0,4

Tabela 2 - A importância relativa do Bolsa Família - continuação

Grupo	Município	Receita Disponível ⁴	SUS - transferências federais ⁴	FPM ⁵	ICMS ⁶	BF/ rec. dispon.	BF/SUS transf. fed.	BF/ ICMS	BF/ FPM	Beneficiários / população total
						%	%	%	%	%
Nordeste										
20	Ibiraçu - PE	2.772.001	392.153	2.350.532	307.603	13	91	116	15	24
21	Facatuba - SE	4.774.116	553.651	7.996.084	5.808.348	15	131	12	9	29
22	Andorinha - BA	5.543.360	279.018	3.599.922	1.558.408	8	164	29	13	18
23	Itacantim - BA	5.309.418	1.184.353	3.599.545	1.401.288	18	79	67	26	30
24	Acarapé - CE	4.881.860	529.491	2.907.776	1.781.898	17	158	47	29	32
25	Varzea - PB	2.382.104	122.042	2.012.508	286.208	7	132	56	8	45
29	Timbóba dos Batistas - RN	2.306.607	115.833	2.052.689	221.369	2	47	25	3	13
30	Esperantinópolis - MA	5.839.549	1.547.168	6.727.171	128.658	23	85	1024	20	32
31	Lagarto - SE	14.879.859	5.690.500	9.543.750	3.706.662	20	52	80	31	16
32	Pedra Branca - CE	8.092.003	3.101.097	6.542.394	1.126.327	43	113	311	54	45
33	Entre Rios - BA	15.343.795	889.155	6.359.701	7.193.181	6	110	14	15	13
34	Ribeirão - PE	9.113.108	953.401	6.379.046	2.215.840	22	208	89	31	24
35	Iaçú - BA	7.164.500	929.409	4.908.432	1.565.483	25	193	115	37	31
37	Carm - BA	14.436.082	4.298.773	6.871.763	3.758.065	10	32	37	20	16
38	Santo Antônio de Jesus - BA	17.988.779	3.344.161	9.186.944	4.912.483	12	65	44	24	14
39	Vitória de Santo Antão - PE	9.113.108	953.401	11.752.046	8.386.491	40	383	44	31	15
40	Caxias - MA	21.319.750	16.332.770	14.426.422	1.576.161	30	39	399	44	22
42	Camacari - BA	217.119.188	12.541.675	24.673.457	139.345.540	1	14	1	7	6
43	Caucaia - CE	52.730.467	10.554.665	29.175.887	12.634.599	19	97	81	35	23
44	Salvador - BA	836.366.189	51.733.039	164.857.883	234.501.793	7	117	26	37	15

Tabela 2 - A importância relativa do Bolsa Família - continuação

Grupo	Município	Receita		SUS - transferências federais ⁴	FPM ⁵	ICMS ⁵	BF/ rec.dispon.		BF/SUS transf. fed.		BF/ FPM		Beneficiários / população total
		Disponível ⁴	total				%	%	%	%	%	%	
Noite													
45	Itaíraó - PA	4.456.520	309.368	3.005.627	1.067.815	6	83	24	8	9			
46	Santa Bárbara do Pará - PA	3.458.465	667.053	2.405.742	802.069	16	83	69	23	24			
47	Esperantina - TO	1.749.731	628.112	1.522.857	146.441	32	88	378	36	32			
48	Ananás - TO	2.330.228	285.224	2.030.475	1.488.365	2	20	4	3	3			
49	Almas - TO	2.194.744	518.588	1.522.857	381.286	16	68	92	23	19			
50	Itaguatins - TO	2.353.306	260.891	1.912.652	237.849	22	195	213	27	38			
51	Vale do Paraíso - RO	2.899.340	495.358	1.524.079	1.190.075	3	17	7	5	4			
53	Senador Guomard - AC	5.247.908	619.012	3.127.571	1.818.128	7	63	22	13	10			
54	Itaporaí do Tocantins - TO	2.130.086	204.408	1.522.857	502.577	5	48	19	6	19			
56	Alvorada - TO	3.640.281	369.580	1.673.514	1.557.728	11	106	25	23	22			
57	Itanduba - AM	7.980.178	1.205.308	4.359.933	3.277.190	4	27	10	8	5			
58	Breu Branco - PA	8.398.368	993.424	4.808.799	2.563.642	16	138	54	29	18			
59	Tapauá - AM	8.011.990	1.240.394	4.926.620	3.780.829	12	78	26	20	22			
60	Santana do Araguaia - PA	8.854.232	2.318.770	4.811.609	3.035.449	12	46	35	22	18			
62	Cruzeiro do Sul - AC	13.359.053	2.096.548	6.777.790	5.193.296	22	140	56	43	21			
63	São Félix do Xingu - PA	13.037.322	3.387.237	6.613.439	4.582.168	1	3	2	2	1			
65	Curuçá - PA	5.221.444	648.167	4.212.078	801.552	18	149	120	23	17			
66	Tucumã - PA	21.874.763	2.711.141	8.266.147	10.610.468	5	40	10	13	20			
67	Parauapebas - PA	83.876.129	6.278.930	7.820.077	48.443.606	4	47	6	38	20			
68	Pimenta Bueno - RO	11.515.072	3.214.408	4.930.413	4.720.561	4	14	10	9	7			
69	Abateruba - PA	83.876.129	6.278.930	10.221.008	2.349.196	8	101	271	62	23			

Tabela 2 - A importância relativa do Bolsa Família - continuação

Grupo	Município	Receita Disponível ⁴	SUS - transferências federais ⁴	FPM ⁵	ICMS ⁵	BF/rec. dispon.	BF/SUS transf. fed.	BF/ICMS	BF/Beneficiários / população total	
										%
Sudeste										
72	Água Branca - ES	5.605.957	231.676	2.512.739	2.679.052	5	113	10	10	11
74	Gonzaga - MG	2.617.346	176.053	1.963.937	470.476	7	102	38	9	13
75	Carmésia - MG	3.047.036	208.710	2.037.597	705.085	3	43	13	4	16
76	Belo Oriente - MG	31.532.400	585.193	4.075.307	20.941.360	2	108	3	16	15
77	Lontra - MG	2.518.560	211.300	2.036.783	393.415	13	155	83	16	19
78	Clavaval - MG	3.778.631	117.855	2.036.783	1.350.825	1	33	3	2	5
79	São Bento do Sapucaí - SP	4.913.291	193.578	2.638.372	1.340.535	2	51	7	4	5
80	Wenceslau Braz - MG	2.433.088	43.365	2.037.637	333.306	2	138	18	3	11
81	Guarani d'Oeste - SP	2.728.893	163.466	1.931.560	670.485	1	16	4	1	6
82	Roseira - SP	4.117.390	153.120	1.950.065	1.230.000	3	70	9	5	5
83	Bom Jesus dos Perdões - SP	7.904.442	544.359	3.297.633	1.871.293	1	10	3	2	2
84	Miras Novas - MG	7.503.912	725.854	5.431.091	1.437.108	12	119	60	16	12
85	Monte Azul - MG	6.445.265	878.163	5.214.769	817.186	14	100	108	17	16
86	Itamarandiba - MG	7.250.383	1.154.024	4.888.481	1.624.001	19	117	83	28	19
87	Medina - MG	5.954.675	509.834	4.562.692	997.838	23	265	135	30	29
88	Domíngos Martins - ES	14.591.469	1.268.503	5.324.276	7.200.812	1	11	2	3	2
90	Piedade - SP	19.151.120	823.566	7.256.089	5.845.998	3	61	9	7	4
91	Patrocínio - MG	26.621.077	6.040.274	8.835.373	10.653.820	3	15	9	10	6
92	Cajati - SP	18.605.479	609.537	4.683.690	11.287.656	5	153	8	20	12
93	Nanuque - MG	12.279.963	2.908.244	6.192.369	3.176.842	5	22	21	11	7
94	Indaiatuba - SP	109.911.656	10.036.140	16.705.288	38.571.473	0.2	2	1	1	1
95	Ribeirão das Neves - MG	33.244.950	11.530.249	19.434.215	7.643.151	10	29	44	17	7
96	São Bernardo do Campo - SP	711.315.791	32.703.134	16.705.780	331.292.559	1	17	2	34	4
97	Santo André - SP	404.850.898	33.647.161	16.844.914	151.950.401	1	13	3	26	3

Tabela 2 - A importância relativa do Bolsa Família - continuação

Grupo	Município	Receita Disponível ¹	SUS - transferências federais ⁴		FPM ⁵	ICMS ⁵	BF/ rec. dispon. transf. fed.		BF/ ICMS		Beneficiários / FPM população total	
			transf. federais ⁴	%			%	%	%	%	%	%
Sul												
98	Ramilândia - PR	3.186.510	155.007	2.150.431	849.702	1	16	3	1	3	3	3
99	Turvo - PR	7.231.541	560.898	3.455.500	2.948.816	11	136	26	22	23	23	23
100	Grandes Rios - PR	3.808.557	260.431	2.827.392	709.217	6	88	32	8	12	12	12
101	Campo do Tenente - PR	3.778.545	324.798	2.150.431	1.176.673	3	30	8	5	8	8	8
103	São Valério do Sul - RS	2.490.723	360.316	1.815.042	561.481	1	10	6	2	5	5	5
104	Presidente Lucena - RS	2.726.760	23.952	1.814.910	729.326	0	14	0	0	1	1	1
105	Gravatal - SC	4.086.753	496.805	2.381.986	1.046.860	1	11	5	2	3	3	3
106	Florestópolis - PR	4.551.359	394.245	2.827.193	1.248.120	1	13	4	2	3	3	3
107	Siderópolis - SC	7.690.440	492.706	2.571.578	4.167.905	1	16	2	3	3	3	3
108	Jardim Olinda - PR	2.793.501	104.613	2.150.431	447.247	1	27	6	1	8	8	8
109	Reserva - PR	8.878.510	813.379	5.017.269	2.527.986	1	8	3	1	1	1	1
111	Prudentópolis - PR	15.160.355	790.621	6.596.649	5.456.170	7	125	18	15	10	10	10
114	Fraiburgo - SC	16.814.870	754.679	5.031.931	9.067.223	3	67	6	10	6	6	6
115	Indaial - SC	21.783.894	1.378.435	5.360.214	10.528.473	1	20	3	5	3	3	3
116	Rosário do Sul - RS	14.838.054	726.045	5.512.366	7.085.518	1	28	3	4	2	2	2
117	Jaraguá do Sul - SC	82.916.316	9.656.508	9.528.578	48.449.680	1	4	1	4	2	2	2
118	Bagé - RS	36.240.557	2.592.325	10.286.287	13.207.859	6	80	16	20	8	8	8
119	Porto Alegre - RS	983.402.414	267.452.694	53.138.410	276.036.406	2	6	6	6	31	31	31

1 - n° famílias beneficiárias * tamanho médio da família

2 - No Estado a que pertence o município

5.5 - O Programa Bolsa Família e a Eleição Presidencial de 2006

Partindo do entendimento de que todo objeto de estudo está historicamente situado e é resultado de múltiplas determinações, ou seja, a unidade dentro da diversidade, propusemo-nos conhecer o Programa Bolsa Família, considerando sua relação com os aspectos sociais, econômicos e políticos e os possíveis impactos que o Programa tenha provocado. É nesse sentido que abordaremos, nesta etapa da pesquisa, a influência do Programa Bolsa Família nas eleições presidenciais do ano de 2006, constatando dessa forma a relação política entre um programa social e um pleito eleitoral.

Utilizaremos como fonte a pesquisa realizada por Marques (2007) que teve como objetivo investigar a relação do Programa Bolsa Família junto ao eleitorado brasileiro e o resultado do pleito presidencial de 2006.

Justifica Marques que seu interesse pela pesquisa se deve principalmente ao fato de que, na conjuntura em que ocorreu a eleição, o contexto político brasileiro apresentava-se em ebulição. Muitos escândalos foram levados a público pela imprensa brasileira, o que acabou por gerar uma desconfiança no povo com relação ao Partido dos Trabalhadores-PT. E ainda a relação dos acontecimentos com o partido do presidente da república comprometiam a investidura do próprio cargo, e os funcionários de alto escalão, pois estavam diretamente ligados ao presidente.

Dentre outros autores, Marques destaca o pensamento de Rodrigues sobre o assunto afirmando que o autor concluiu

“... que para o entendimento das diferenças entre os partidos deve-se levar em conta não somente a ideologia e a orientação política, mas também os seguimentos sociais neles representados”
(Rodrigues, 2002, apud Marques 2007)

Tal assertiva ocorre, tendo em vista que o cenário político não se apresentava favorável a reeleição presidencial. Marques (2007) chama a atenção para “A crise da corrupção”, relatando que esta teve início em 2004 diante do flagrante de Waldomiro Diniz, ex- assessor da Casa Civil, negociando

propina com um empresário “ do ramo de jogos”. Em seguida, fala da criação da CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito que abordou denúncias ligadas ao governo Lula como:

“... suposta ligação entre o assassinato do Prefeito Celso Daniel (PT) e o esquema de financiamento de campanhas: as possíveis irregularidades na Prefeitura de Ribeirão Preto durante a gestão Antônio Palocci (na época Ministro da Fazenda); a suposta doação de casas de bingo ou remessa de dólares vindos de Cuba para a campanha de Lula, entre outros” (Marques, 2007)

E ainda, o escândalo do mensalão, denúncia ocorrida em 2005, por ocasião da divulgação de uma fita de vídeo que mostrava Maurício Marinho, ex-funcionário dos Correios, numa negociata para beneficiar empresários interessados na participação de licitação. O fato desencadeou a CPI que investigou o envolvimento das estatais no crime de corrupção.

Destaca a autora que as sessões de CPI foram transmitidas para todo o país pela televisão, bem como se encontravam disponíveis on-line. Além disso, nos 15 dias que antecederam o 1º turno das eleições presidenciais, integrantes do PT foram denunciados pela Polícia Federal, por tentarem comprar um dossiê que envolvia o então candidato ao governo de São Paulo, José Serra. Os integrantes do partido foram presos com 1,7 milhão sem que fosse declarada a origem do dinheiro, esse fato resultou no afastamento do ex-coordenador da campanha o então Ministro Ricardo Berzoini.

Marques afirma que esse fato foi considerado como de extrema relevância negativa para a reeleição do presidente Lula no primeiro turno. Embora a mídia tenha divulgado fotos e mesmo o fato de o presidente não ter participado do debate promovido pela Rede Globo de Televisão, isso não impediu que Lula fosse eleito. No entanto, num contexto incomum, tendo em vista o conhecimento dos eleitores sobre “a criminalidade e a falta de ética do PT” . Apesar da divulgação do escândalo, no segundo turno, o presidente Lula vence, ainda com maior vantagem, sobre seu adversário Geraldo Alckmin (PSDB). Foram 2 milhões de votos, obtendo vantagens mesmo nos estados em que havia sido derrotado no 1º turno, tendo então no 2º turno perdido somente

em sete deles: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Mato Grosso do Sul e Acre

Para Bresser Pereira “... os muito ricos e os pobres direcionaram seus votos para Lula; a classe média votou em Alckmin”, fato esse ocorrido no primeiro turno demonstrando a segmentação social do voto, tendo classificado o resultado como.

“... esquizofrênico: polarizada porque os pobres e os poucos educados votaram em um candidato, e os remediados e educados, em outro; esquizofrenia porque os muito ricos votaram com os pobres e os miseráveis” (Bresser Pereira, 2006, apud Marques, 2007)

A justificativa para tal fato é apresentada como relacionada ao fator econômico, pois ambos os segmentos eleitores de Lula relacionaram seu voto com os benefícios oriundos do aumento do salário mínimo, ou com a proporção de beneficiados do Programa Bolsa Família ou o privilégio conseqüente das altas taxas de juros: pobres e ricos respectivamente.

Marques cita Santos a fim de explicar o fenômeno, principalmente, a perplexidade causada nos formadores de opinião depois da vitória no segundo turno. Para Santos, além do ressentimento acumulado pelas classes dominantes em relação à elite, a vitória de Lula se deve ao fato de que as pequenas transferências de renda proporcionadas por programas sociais como o Bolsa Família tinham sido encaradas pelas camadas populares como passíveis de gerar mudanças qualitativas de vida.

“Tudo isso foi possível devido a uma sutil inversão do sinal político: atribuído por Lula, o Bolsa Família foi entendido pelos brasileiros como ‘isso é o mínimo que vos devo’; fosse atribuído por um presidente de direita, dissesse o que dissesse, seria sempre entendido como ‘isso é o máximo que vós devo’” (Santos,2006,apud Marques, 2007)

5.5.1 - Metodologia da Pesquisa

A fim de verificar se houve impacto do Programa Bolsa Família na eleição presidencial de 2006, no que se refere à possível influência do eleitor na escolha do candidato, esclarece Marques (2007) que a opção foi feita pela análise das possíveis relações entre a cobertura do Programa comparada à população total e os votos destinados ao candidato Luis Inácio Lula da Silva. No que diz respeito ao grau de cobertura do Programa em relação à população total, foi utilizado o número de famílias beneficiárias do Bolsa Família em 2006, o qual foi disponibilizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Para estimar a população por município brasileiro, foram utilizados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. Quanto ao número de pessoas beneficiadas, foi multiplicado o número de famílias pelo Programa por 4,4 (conforme MDS – tamanho médio das famílias pobres em 2006). Realizado o cálculo, seu resultado foi dividido pela população estimada por município, proporcionando encontrar o grau de cobertura do Bolsa Família por município.

A pesquisa foi realizada conforme informações disponíveis pelo Ministério de Desenvolvimento Social quanto ao número de municípios que possuem dados referentes ao Programa Bolsa Família, isto é, 5560, muito embora fossem 5564, pois MDS não possuía informações sobre o número de famílias para os municípios de Aroeira, do Itaim, (PI), do Figueirão (MS), de Iporanga do Norte (MT) e de Itanhangá). No entanto, nos 5560 municípios pesquisados, foi verificado um número de 11.009.341 de famílias beneficiárias, resultando em 186.758.424 beneficiários do Programa. O IBGE estimou, para 2006, uma população total para o Brasil de 186.770.562 habitantes. (Marques, 2006).

Esclarece ainda que

“A opção por trabalhar com a população total, e não com a população-alvo do Programa Bolsa Família (pobre), deveu-se aos seguintes motivos. Primeiro, o eleitorado refere-se à parcela da população total e não apenas à população-alvo; segundo, não há

informações oficiais do voto por faixa de renda, a não ser aquelas resultantes de pesquisas realizadas anteriormente do pleito; por diferentes fontes (...) e finalmente, porque os efeitos do Bolsa Família não se restringem às famílias beneficiárias ...” (Marques, 2007).

Ao se referir ao fato de que os efeitos do Programa não se restringem somente as famílias beneficiárias, considera os efeitos da observação empírica sobre consumo local, relações pessoais, de modo que a hipótese adotada na pesquisa é de que tal percepção pode ter influenciado na decisão do voto no pleito presidencial.

5.5.2 - Dos Resultados da Pesquisa;

Da tabela de número 1 à de número 5, os resultados do percentual de cobertura do Bolsa Família são fruto do uso de variáveis a fim de investigar se algum tipo de delas poderia influenciar a opção pelo voto, tanto como o Programa, caso tal fato fosse verificado, poderia fragilizar o resultado considerando uma superposição de causalidades.

5.5.3 - Participação dos eleitores na população total

Ficou demonstrado que há uma pequena relação entre a participação do eleitorado na população total e a proporção dos votos válidos do segundo turno destinados a Lula, mas se comparada a participação do eleitorado na população total com o grau de cobertura do Bolsa Família, não é encontrada a mesma sistematicidade.

“Assim, uma vez que não se observa um comportamento sistemático e simultâneo entre as três variáveis, qualquer influência da cobertura do Bolsa Família no resultado de 2006 não é induzida pelo peso do eleitorado na população total dos estados”. (Marques, 2007)

Grau de cobertura do Bolsa Família (BF) e votos recebidos por Lula (v/vv) no segundo turno das eleições de 2006, nos estados brasileiros por faixa de participação do eleitorado na população total -%

eleitorado / população	nº de estados	cobertura	
		BF	v/vv
até 60%	4	26,7	64,0
de 60% a 65%	4	40,1	63,4
de 65% a 70%	14	31,8	63,2
mais de 70%	5	23,4	60,0

Fonte: TSE, MDS e IBGE. Elaboração própria.

Apesar de a mesma análise ter sido feita para os municípios, o resultado é distinto dos estados, tendo sido utilizada a mesma variável relacionada com a porcentagem de votos em Lula. Quanto aos municípios situados nas faixas com menor número de eleitores, foi constatada uma relação contrária entre o grau de cobertura e os votos recebidos. A partir da quarta faixa (70 a 75%), “essa relação é absolutamente inexistente”. Assim só de modo associado às faixas de participação total da população se pode verificar esse grau de cobertura, “(...) não podendo, portanto, nada ser concluído da leitura pura e simples das colunas 2 e 3 da tabela 2” (Marques, 2007)

Grau de cobertura do Bolsa Família (BF) e votos recebidos por Lula (v/vv) no segundo turno das eleições de 2006, nos municípios brasileiros por faixa de participação do eleitorado na população total -%

eleitorado / população	nº de municípios	cobertura	
		BF	v/vv
até 60%	463	34,4	68,2
de 60% a 65%	482	36,6	64,6
de 65% a 70%	865	37,1	62,4
de 70% a 75%	1171	37,4	60,8
de 75% a 80%	1084	39,1	60,1
de 80% a 85%	735	40,9	60,5
de 85% a 90%	363	45,2	60,9
mais de 90%	397	53,8	61,8

Fonte: TSE, MDS e IBGE. Elaboração própria.

5.5.4 - Porte populacional dos municípios:

Nesse momento, a autora fala da relação entre pobreza e a cobertura do Bolsa Família, justificando então o interesse em investigar a possibilidade dos municípios de pequeno porte populacional apresentarem uma votação mais expressiva. Desse modo, nesta pesquisa, os municípios foram classificados pelo porte populacional em pequenos, médio, grandes e muito grandes.

A análise da tabela 3 Marques demonstra que não há relação entre o porte da população do município e os votos direcionados à Lula "(...) dado que a porcentagem dos votos válidos recebidos por ele é praticamente a mesma em qualquer dos portes populacionais estudados." (Marques, 2007)

Grau de cobertura do Bolsa Família (BF) na população total e votos recebidos por Lula (v/vv) no segundo turno das eleições de 2006, nos municípios brasileiros, por porte populacional - %

porte populacional	cobertura BF	v/vv
pequeno	42,0	61,5
médio	36,4	63,5
grande	19,6	60,3
muito grande	16,0	63,0
Brasil	25,9	60,8

Fonte: TSE, MDS e IBGE. Elaboração própria.

Obs.: Pequeno = até 20.000 habitantes; médio = de 20.000 a 100.000 habitantes; grande = de 100.000 a 500.000 habitantes; e muito grande = acima de 500.000 habitantes.

5.5.5 - Municípios predominantemente rurais ou urbanos:

Nesse aspecto, o Brasil apresenta diferenças regionais significativas nas suas áreas rurais no que se refere à sua relação com a pobreza, existindo essa grande incidência das regiões Norte e Nordeste, enquanto que nas regiões

Sul e a Centro-Oeste, o binômio pobreza-zona rural não é verdadeiro, principalmente nessa última por apresentar atividades agro-pecuárias relacionadas à indústria, o que acaba por descaracterizar as diferenças entre municípios rurais mais pobres e as capitais dos estados.

A pesquisa na tabela 4 demonstra a cobertura na população total dos municípios predominantemente rurais e urbanos e a proporção de votos válidos em Lula, constatando suas diferenças. Apesar de haver diferenças essas não são relevantes, descaracterizando a influência do Bolsa Família na influência no voto pela caracterização dos municípios em rurais e urbanos.

Grau de cobertura do Bolsa Família (BF) na população total e votos válidos recebidos por Lula (v/vv) no segundo turno das eleições de 2006, nos municípios brasileiros, por predominância rural ou urbana - %

predominância	cobertura BF	v/vv
rural	48,9	68,8
urbano	22,3	59,6

Fonte: TSE, MDS e IBGE. Elaboração própria.

Obs. Valores de t calculado são 1,29 e 0,55 respectivamente, enquanto os valores críticos tendem a 1,96 (5% de significância) e a 1,65 (10% de significância)

5.5.6 - Capital, região metropolitana e interior

O fato de alguns municípios se constituírem enquanto capital de estado e, com isso, consistirem um pólo político e econômico, traz consigo a impressão de possuírem uma menor cobertura do Bolsa Família . Diferente idéia se tem dos municípios do interior que, por não apresentarem tais características, são tidos pelo censo comum como passível de maior cobertura do Programa, bem como os das regiões metropolitanas que estariam em situação intermediária comparados às outras duas situações.

A pesquisa demonstrou que há diferenças na cobertura do Programa entre estas categorias: 18,6% nas capitais; 23% nas regiões metropolitanas e

40% no interior. Todavia, quando associadas aos coeficientes de votos válidos em Lula não foi conferida diferença significativa entre elas tendo em vista a margem de erro de 5%.

Grau de cobertura do Bolsa Família (BF) e votos recebidos por Lula (v/vv) no segundo turno das eleições de 2006, entre os municípios brasileiros, segundo capital, região metropolitana e interior - %

categoria	cobertura BF	v/vv
capital	18,6	61,2
região metropolitana	23,2	65,6
interior	40,2	61,8

Fonte: TSE, MDS e IBGE. Elaboração própria.

Obs. Valores de t calculado para diferenças de médias de cobertura e votos em Lula, para capital e interior são 1,00 e 0,03 respectivamente, enquanto os valores críticos tendem a 1,96 (5% de significância) e a 1,65 (10% de significância)

Cobertura do Bolsa Família sobre a população total e porcentagem de votos válidos recebidos por Lula no segundo turno das eleições 2006.

Marques esclarece que pelo fato de não ter sido

“ (...) encontrada nenhuma sistematicidade significativa de influência das variáveis controle sobre o vínculo do Bolsa Família com resultados da eleição presidencial de 200, investigou-se a existência de relação entre essas duas últimas variáveis”
(Marques, 2007)

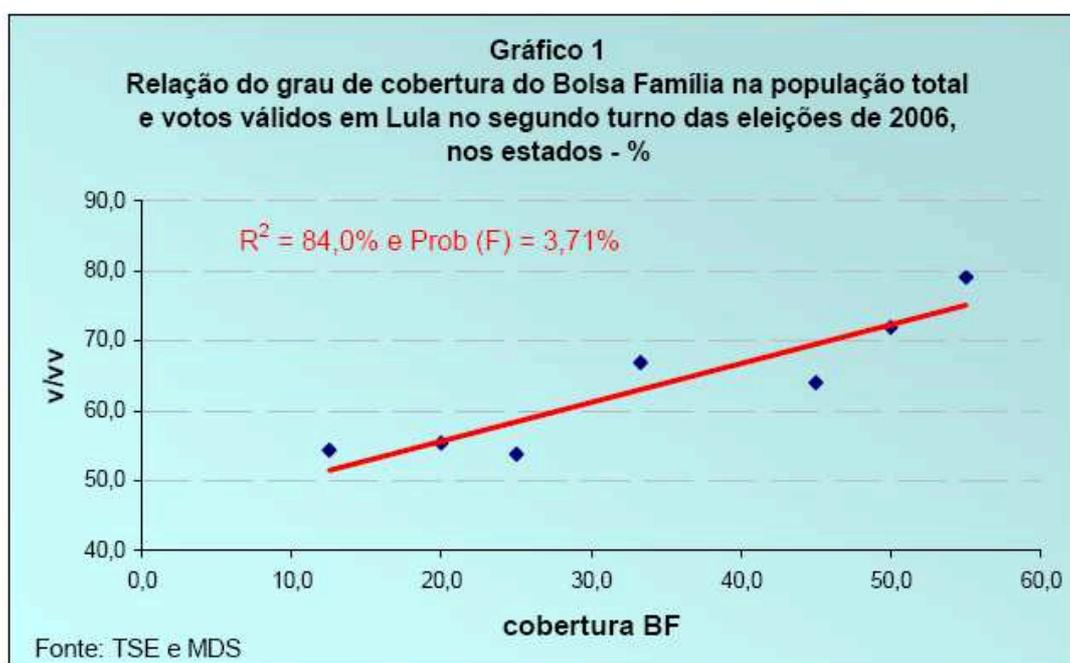
Os pesquisadores atentaram então para a associação entre o Programa e as regiões geográficas e o resultado da eleição. Foi verificado que quanto maior o grau de cobertura, maior a proporção de votos para Lula: na região Sudeste e na região Sul, representadas principalmente pela cidade do Rio de Janeiro, onde Lula obteve 70% dos votos válidos, representando mais de 5,5 milhões de votos, tendo inclusive contado, segundo Marques, com os votos dos eleitores da candidata Heloisa Helena.

Grau de cobertura do Bolsa Família (BF) na população total e propoção de votos válidos em Lula (v/vv) no segundo turno das eleições de 2006, nas regiões geográficas - %

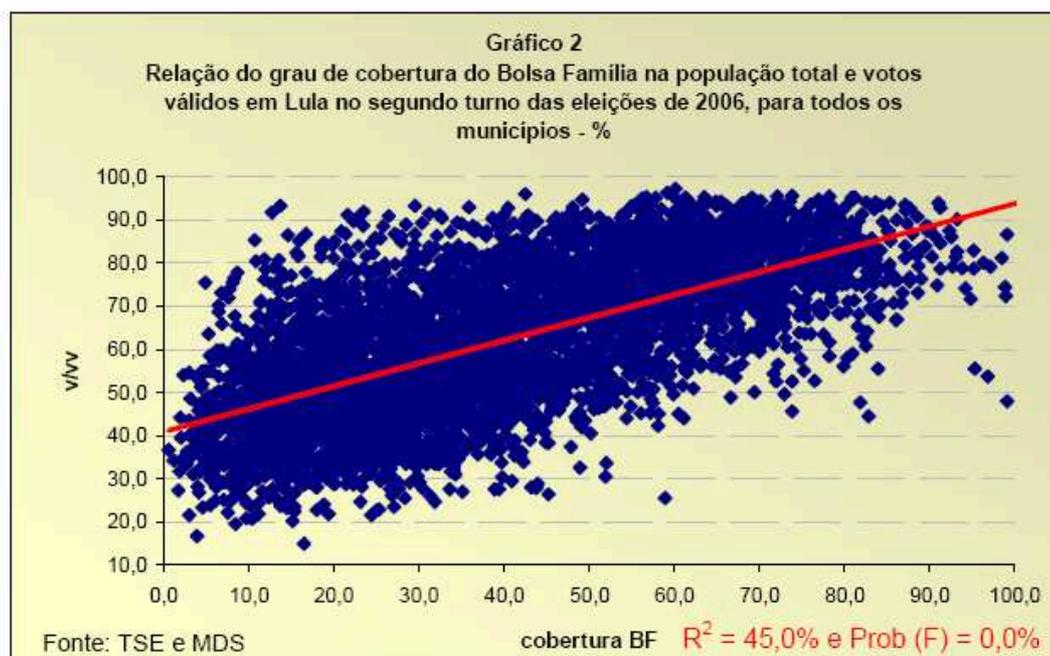
Região	cobertura BF	v/vv
Nordeste	56,0	77,1
Norte	30,3	65,6
Centro_Oeste	24,1	52,4
Sul	17,0	46,5
Sudeste	16,6	56,9
Brasil	25,9	60,8

Fonte: TSE, MDS e IBGE. Elaboração própria.

A confirmação para associação dos votos com a cobertura do Programa ocorre nos estados, demonstrada estatisticamente no Gráfico 1 que apresenta uma ascensão nas variáveis confirmada a 5% de significância.

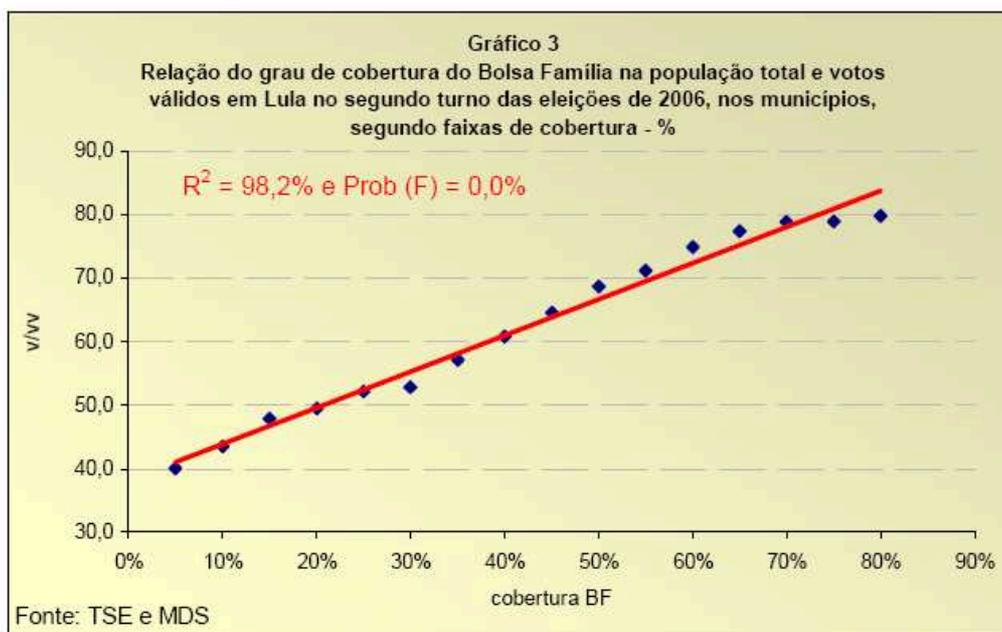


Com relação à totalidade dos municípios, a influência do Programa em relação aos votos válidos ficou evidente.



Com a finalidade de melhor elucidar a hipótese da pesquisa, foi realizada a distribuição dos municípios por faixa de cobertura, possibilitando verificar a relação entre a média dos graus de cobertura e municípios indiferentes, tomando como referência este conceito:

“Como pode ser visto no Gráfico 3, os resultados obtidos são surpreendentes pela sua robustez, confirmando a hipótese básica que originou este estudo, de haver uma relação direta entre o Programa e o resultado das eleições presidenciais de 2006”.
 (Marques, 2007)



E a autora conclui:

“Dessa forma, como salientamos anteriormente, o fato de o Bolsa Família abranger mais de 11 milhões de famílias, beneficiando quase 26% da população brasileira e elevando a renda de famílias extremamente pobres em até 40%, foi determinante no resultado do pleito presidencial de 2006”. (Marques, 2007)

5.6 – Considerações sobre os impactos do programa Bolsa Família e Cidadania

De acordo com Dallari, a concepção de cidadania é determinada por cada Estado que a institui, a “... cidadania depende sempre das condições fixadas pelo próprio Estado...” (Dallari, 2000, pág100). No caso do Estado brasileiro, a composição direitos e deveres aparece enquanto traço determinante e legitimado pela Constituição Federal brasileira, que respalda a universalização dos direitos sociais. A relação entre direito social e cidadania, matéria discutida neste trabalho, encontra, no pensamento de Behring, a afirmação de que a política social pode expandir os direitos sociais sem necessariamente torná-los universais, tendo em vista que ela tanto pode apresentar um caráter compensatório, como emancipatório, dependendo

sempre da postura político-ideológico do governo pela qual está sendo emanada. Tal compreensão traz em si a idéia de que não se pode confundir política social com cidadania na medida em que os direitos sociais são considerados universais e um dos pressupostos do conceito de cidadania conforme a própria legislação federal brasileira. O que não ocorre com a política social devido ao seu caráter contraditório, podendo apresentar-se de maneiras diferentes variando conforme o momento histórico.

No entanto, o nosso interesse foi verificar, a partir da análise dos dados dos impactos do Bolsa Família, constatados qualitativamente, se o Programa vem ou não contribuindo para a construção da cidadania. E foi possível constatar, no que se refere aos fatores sociais e econômicos junto à desigualdade social e à pobreza, na pesquisa realizada junto aos municípios, uma queda de 20% em relação à pobreza, sendo também constatada uma maior efetividade do programa junto aos indigentes. O impacto quanto à queda da desigualdade social foi de 2.04% e, com relação a economia em municípios – principalmente na região Nordeste – o repasse financeiro destinado ao número total de beneficiários do Bolsa Família chega a ser maior do que a arrecadação do Executivo. No que se refere à influência política do Programa – e aqui tendo como indicador a pesquisa realizada sobre o pleito presidencial de 2006 – foi constatada a influência do Bolsa Família para eleição do Presidente Lula.

De acordo com a análise dos resultados das pesquisas apresentadas neste trabalho, podemos constatar que os impactos positivos foram também significativos à medida que a população totalmente excluída da riqueza, através do Programa Bolsa Família, vem sendo atendida no suprimento de algumas necessidades básicas e que o número de famílias beneficiárias tem aumentando através do volume de investimento financeiro do Estado no Programa. Não se pode também desconsiderar, a existência de municípios em que o repasse financeiro do Bolsa Família junto aos beneficiários ajudou a dinamizar a economia local e, com isso, houve um favorecimento também da população não destinatária do Programa. A pesquisa realizada pelo IBASE que relata a situação de vida dos beneficiários demonstra que o Programa Bolsa Família é responsável por 16,6% da renda familiar. Quando avaliada sob o critério nutrição, a pesquisa demonstrou que 2,3 milhões de famílias

beneficiárias ainda apresentam fome, mesmo tendo sido verificado que as principais mudanças ocorridas se deram com o aumento da quantidade de alimentos, representando 87,0% dos gastos com dinheiro recebido do Estado.

O percentual de mulheres titulares do programa é significativamente maior do que o de homens, que é representado apenas por 6,4%. No entanto, o número de mulheres titulares que não sabem ler nem escrever ainda é de 17,7% do total. A esse respeito, o acesso às ações complementares, ficou demonstrado que 88,6% reclamam da ausência de cursos de alfabetização. Outro dado que nos chamou a atenção é o fato de que 30,2% dos homens, e, nesse caso, não apenas os titulares, não sabem ler e nem escrever. Chama atenção, também, o fato de que a região Nordeste apresenta um déficit de 89,2% na política educacional. Com relação à falta de acesso a serviços de saúde, 32,7% reclamam da falta de exames e 42,2, da pequena frequência dos serviços. Quanto à situação de trabalho, apenas 16% dos titulares possuem carteira assinada, o que é um dado bastante significativo, uma vez que evidencia a precarização dos salários no país. Também foi possível verificar que, em relação ao desligamento das famílias, os gestores locais possuem informações pouco precisas, chegando mesmo a simular os dados que são fornecidos ao Ministério; porém os desligamentos que ocorrem antecipadamente estão normalmente vinculados à falta de cumprimento das condicionalidades por parte dos beneficiários. Uma das queixas dos beneficiários diz respeito à dificuldade das famílias em acessarem o local de recebimento do repasse financeiro, o que ocorre tanto por falta de recurso econômico, como até mesmo, por problemas de infra-estrutura ou ainda pela distância entre residência e o local do recebimento. Quando questionadas as famílias, sobre em que momento deveriam ser desligadas, o maior percentual informou que deveria permanecer no Programa enquanto durasse a sua necessidade.

A compreensão de que as políticas sociais são efetivadas pelo Estado a fim de acudir as mazelas do capitalismo, com objetivo de manutenção do exército de reserva, mas que também, são resultados das lutas da classe trabalhadora, por condições dignas de sobrevivência, demonstra claramente a correlação de forças no interior das Políticas Sociais, o que lhe garante seu caráter contraditório. A concepção de cidadania, principalmente após o advento

da globalização e mundialização do capital, ocorrido entre as décadas de 80 e 90, acabou por ocasionar uma mudança na compreensão por parte do capital, acerca deste conceito. Diante da conquista do Estado democrático de direito, atingido pelas economias periféricas, resultando na garantia da cidadania como atributo para a liberdade – em contraposição aos regimes ditatoriais comuns na América Latina – acontecem mudanças na forma de exploração pelos países centrais. A nova expansão da economia em escala mundial, e agora sim, rompendo todas as fronteiras, fazendo com que o capital não possuísse mais nacionalidade, trouxe a oportunidade de reduzir a miserabilidade dos países que apresentassem características para ingressar nessa nova modalidade do capital. Características essas que vão desde a disponibilidade de recursos naturais e infra-estrutura a um potencial para o consumo.

A desigualdade social no país chegou a números extremos, conseqüência da irresponsabilidade dos governos militares e da política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso, comprometendo a imagem do país e, a esse respeito, Marques comenta:

“Essa situação estrutural da sociedade brasileira tem se agravado nas últimas décadas, por diversos motivos. Em 1980, a renda média da população mais rica era dez vezes maior do que a média da população brasileira. Atualmente, essa relação é de 14 vezes. Se comparada à renda dos mais pobres, a relação é de 80 vezes.” (Avaliação de Políticas e Programas Sociais- MDS, 2007, p. 163)

É quando o indivíduo passa a ser compreendido enquanto consumidor ao invés de cidadão. A esse respeito, Jacobi comenta que, no final dos anos 70, ao ser redefinido a relação entre sociedade civil e Estado, aparece a figura da cidadania regulada que

“constitui seletivamente os atores beneficiados pelo processo de modernização econômica, atores que, de acordo com os planejadores estatais, seriam capazes de trocar a cidadania social e civil pelo papel de membros de uma sociedade de consumo despolitizada”. (Avritzer & Azevedo, 1994, apud Jacobi, 2000)

O grande valor deixou de ser a liberdade, enquanto pressuposto da cidadania, para se transformar no poder de compra. No entanto, o Brasil passava por uma das suas piores fases sociais com o empobrecimento da população. Foi quando então tomou posse o governo Lula que lançou o Programa Fome Zero. Mais do que uma iniciativa assistencial, tratava-se de uma medida econômica para retirar o país do nível de desigualdade social e de pobreza em que se encontrava diante das economias centrais. Além disso, havia o interesse do capital internacional em reverter esse quadro de mazela social, devido ao potencial de crescimento do país – e aí também se inclui o consumo e a manutenção da classe trabalhadora que se encontrava excluída do mercado de trabalho.

Na introdução deste trabalho, deixamos clara a nossa intenção em trazer à reflexão a relação do Programa Bolsa Família e suas implicações para contribuição da cidadania, bem como considerando o caráter contraditório das políticas sociais, em verificar seu comprometimento com o capital, tendo em vista que o atual momento histórico garante às políticas sociais o status de direito, diferentemente do momento do capitalismo monopolista.

E diante desta pesquisa, foi possível observar que o Programa Bolsa Família – enquanto maior representação da Política de Assistência Social brasileira – apresenta fortemente um caráter compensatório na medida em que vem socorrer as vítimas do capitalismo, resultantes da falta de oportunidade de emprego para toda essa massa de excluídos. Isto implica em dizer que, conforme a nossa compreensão sobre a concepção de política social, mais uma vez o Estado vem subsidiar o capital pagando o preço dos seus próprios infortúnios e favorecendo com isso a continuidade deste modo de produção.

O caráter seletista do Programa, viabilizado pelo corte de renda e pelas condicionalidades, não traduz o conceito de direito social que pressupõe a universalidade. E tanto o direito social quanto seu caráter universal são pressupostos da concepção de cidadania e, no caso brasileiro, mais do que uma concepção teórica. Os direitos sociais no seu caráter universal estão definidos e legitimados juridicamente pela Constituição Federal e, confirmando a concepção de Dallari, os limites da cidadania são definidos pelo Estado. Para além deste questionamento, propusemo-nos também a conhecer as

possíveis influências de ordem política provocada pelo Programa, buscando com isso verificar se há resquícios das velhas formas de mando, diante da disponibilização de recursos materiais dispensados pelo Estado, ou seja, do clientelismo político.

E a esse respeito, a pesquisa realizada sobre o pleito eleitoral de 2006, que (re)elegeram o presidente Lula, demonstrou como indubitável a influência do Programa Bolsa Família para sua vitória à Presidência da República. O pensamento de Seibel sobre o clientelismo como desafio às políticas sociais nos subsidiou para melhor compreensão deste questionamento e, conforme a pesquisa apresentada por Marques, a região Nordeste foi a que apresentou o maior número de votos para o presidente Lula, como também a que concentra o maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família.

A seletividade, discutida por Seibel (2006) como premissa do clientelismo também presente nas ações do Estado, é fortemente utilizada como forma de filtrar demandas que possuam peso de interesse social. Assim o autor afirma que:

“... cada sistema institucional político dispõe de um raio de ação definido, fixado de fato e juridicamente, e que determina os fatos e as demandas que podem tornar-se objeto de política pública (...) selecionam, á medida que prejudgam e conferem certos conteúdos políticos probabilidades maiores de realização como política pública, assegurando-lhes prioridades, relações de favorecimento ...” (Seibel, 2006, p. 2)

Está intimamente ligado ao Poder Executivo Federal, com o forte risco de personalização desta ação. Portanto, tomando por referência a pesquisa realizada por Marques sobre a influência do Bolsa Família na eleição do presidente Lula e os estudos de Seibel sobre clientelismo e política social. ficou evidente haver resquícios do clientelismo no Programa Bolsa Família. A pesquisa demonstra que

“... os resultados obtidos são surpreendentes pela sua robustez, confirmando a hipótese básica que originou esse estudo,

de haver uma relação direta entre o Programa e o resultado das eleições presidenciais de 2006". (Marques, 2007, p.16)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Social é constantemente alvo de investigação científica das diferentes áreas do conhecimento. Desse modo, podemos afirmar que possui prerrogativa legal demandada pelo Estado, de acordo com o universo político e econômico, tratando-se de um forte instrumento na manutenção do modo de produção capitalista. Portanto, para a melhor compreensão acerca das políticas sociais, estas devem ser abordadas associadas aos determinantes estruturais.

A partir dos anos 80 e 90, foi mudada a sua forma de aplicação, o que reforçou sua fragmentação; e, dessa vez, com um forte caráter de focalização, as políticas sociais foram então regulamentadas pela legislação, como a exemplo da criação do SUS, do SUAS ou do ECA. Isso contribuiu para o agravamento da questão social, principalmente quando se considera todo o processo de mundialização do capital e suas conseqüências para o operariado com a precarização do trabalho. Testemunha-se um novo cenário de reestruturação do capital e, dessa vez, através da sua financeirização.

Tivemos a preocupação, ao abordar o programa Bolsa Família, de mantermos fidelidade ao texto que a regulamenta e às suas implicações no processo de construção da cidadania na atual conjuntura e às suas características, pois, enquanto representação da política social, nos permitiram conhecer um pouco sobre a Política Nacional da Assistência Social, quanto à sua aplicação.

Conforme demonstrado através das pesquisas, o Programa Bolsa Família trouxe impactos sociais significativos principalmente no que se refere à redução da indigência, portanto, na desigualdade social, mesmo não produzindo efeitos significativos com relação à redução da pobreza.

Com relação ao aspecto econômico, mesmo causando impactos em municípios pobres, por representar um valor maior que a própria arrecadação municipal, ou mesmo o repasse do SUS, a análise não deve se restringir a apenas essa avaliação. O Programa Bolsa Família foi um investimento do

governo federal e, quando falamos em investimento seja aqui entendido como possibilidade de retorno econômico para a manutenção da ordem capitalista, criando condições de inserção do país na economia globalizada.

Também foi possível verificar diante do resultado do pleito presidencial de 2006, uma forte tendência ao clientelismo na relação entre o Programa e a eleição do presidente Lula.

Há críticas dos setores contrários ao governo quanto ao valor do investimento financeiro destinado ao Programa Bolsa Família – cerca de 11 bilhões para o programa no ano de 2009 (Wildavsky, 2009). No entanto, nenhum programa social, instituído por nenhum outro governo brasileiro, teve a ousadia de alcançar o número de beneficiários como o Bolsa Família. Além disso, nenhum programa social, que se tem notícia, foi capaz de reduzir a desigualdade social num índice de aproximadamente 2%. De modo que, as críticas ao volume de investimento são desprovidas de qualquer noção de cidadania, tendo em vista que esse Programa, embora não tenha sido destinado à população pobre, tirou da situação de miséria no ano de 2006 12% da população (Salvato, 2007) – (que) conforme o Censo demográfico de 2000, (era) representado por 35%, significando 57,7 milhões de miseráveis brasileiros (Marques, 2006). E quanto a isso, ou seja, à erradicação da fome, não **“há dinheiro que pague”**.

Essas pesquisas sobre Política Social, mais uma vez, confirmaram o seu caráter contraditório: embora tenha sido fortemente utilizada nesse estágio do capitalismo para socorrer a economia, surtiu resultados junto à população. Resultados estes que consideramos positivos por seus efeitos no suprimento das necessidades básicas da população reconhecida como vulnerável. Quanto a este aspecto da cidadania, é inegável o avanço que houve na sua construção. Ao mesmo tempo, na medida em que o Programa é administrado de modo centralizado – desconsiderando todo o entendimento preconizado pela Constituição Cidadã, no que se refere à descentralização político administrativa – acaba por resultar na sua personalização. Desse modo, ficou claro que traz em seu cerne mais do que resquícios, das velhas formas de se fazer política no Brasil. Houve uma modernização do clientelismo político, contradizendo toda e qualquer maneira de contribuir para no processo de construção da cidadania, podendo inclusive significar um retrocesso devido ao

grande alcance do programa (a um número de brasileiros) no Brasil: 11 milhões de famílias.

Diante deste cenário que mais uma vez confirma o seu caráter contraditório – a política social, embora produto do Estado, também é resultado da luta da classe trabalhadora – entendemos que o fortalecimento da participação da sociedade civil em instâncias de decisão político-institucional do governo seja uma das formas de controle das ações assistenciais. Sobre isso, Jacobi (2000), ao discutir Cidadania, Participação e Descentralização, enfatiza a importância do fortalecimento do setor público, através da participação da sociedade civil no debate e na formulação das políticas sociais.

“No Brasil, o tema das políticas sociais e das desigualdades tem de ser analisado na condição de elemento constitutivo da cidadania de sujeitos sociais coletivos. As transformações político-institucionais e a ampliação dos canais de representatividade dos setores organizados para atuar junto aos órgãos públicos, – conquistas dos movimentos organizados da sociedade civil – mostram a potencialidade de construção não apenas de sujeitos sociais identificados por objetivos comuns na transformação da gestão da coisa pública, mas também de uma nova institucionalidade. Quando se fala de “participação dos cidadãos”, deve-se enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta, exercida de forma direta e baseada num certo nível de institucionalização das relações Estado/Sociedade” (Jacobi, 1990) .

O que estamos discutindo é a publicização do Estado, através de um novo olhar para a participação popular, que transcende a participação nos Conselhos, bem como, no sufrágio universal, promovendo o fortalecimento das políticas sociais, a construção da cidadania que, por vezes, apresenta aspectos de ambigüidade quando do seu reconhecimento nas ações promovida pelo Estado. Trata-se de construir um espaço de mediação que realizasse o controle do Estado e da economia. Tal mediação seria exercida através da participação popular, resultado da democracia participativa, e a propriedade privada deixaria de ser o centro da cidadania dando lugar à rede de comunicação social, como forma de garantir a eficácia, tanto na formulação quanto nas ações sociais do governo. (Jacobi, 2000).

Quanto à “nova” questão social, objeto de intervenção das políticas sociais, há de se considerar que não vivemos sob a égide de um novo modelo econômico ou seja, ainda vivemos sob o modo de produção capitalista e, a esse respeito, Netto (2001) coloca a inexistência de uma nova questão social “...*inexiste qualquer nova questão social*” (p.160). Os atores são os mesmos, apenas o cenário se reveste de uma nova roupagem trazendo a impressão de que há uma nova realidade, quando, na verdade, o que ocorre é uma nova forma de expressão da contradição capital-trabalho inerente à permanência da ordem burguesa. Portanto, são novas expressões da velha ou melhor, da sempre presente questão social que se acentuaram a partir dos anos 80 com a reestruturação do capital através do fenômeno mundialização. A própria não universalização da assistência social como direito, sujeitando os demandatários dos programas sociais ao Presidente de plantão, haja vista como, o Bolsa Família, que por não ter previsão constitucional, não possui a garantia de direito social. O que nos leva a considerar que à Política Nacional da Assistência Social, representada pelo Programa Bolsa Família, ainda está longe de ser efetivada fundamentada na concepção de cidadania conforme a Constituição Federal.

“Não se pode negar, portanto, que, em relação ao impacto sobre uma das necessidades imediatas de sobrevivência humana – a alimentação – o Bolsa Família, pode ser avaliado positivamente, ainda que as mudanças provocadas sejam mínimas, imediatistas e temporárias. Todavia, a gratidão não pode ser vista de forma positiva...” “Então não se trata de um favor do Estado...” “... é um direito das famílias cidadãos. Se daqui há alguns anos, pela transição política o programa é interrompido ou até eliminado da política de assistência social, os usuários tendem a aceitar isso facilmente..”, pois não há a concepção de direito compreendido como parte de uma política social juridicamente legitimada e, ainda coloca a autora “...No âmbito político, só resta a esta grande massa a ‘fidelidade’ nas urnas eleitorais...” (Alves, 2007, p.205).

E a esse respeito, a pesquisa feita por Marques sobre o pleito presidencial de 2006 demonstra haver relação entre o Programa Bolsa Família e a eleição do Presidente da República.

É nessa perspectiva que entendemos que a ação político-profissional deva ser direcionada, buscando a democratização dos espaços estatais, a sua inserção no governo e, mais, que a prática profissional esteja voltada para os movimentos sociais, – forma de organização da classe trabalhadora – com objetivo de garantir a participação popular. E participação popular compreendida como poder de participação na elaboração e fiscalização das políticas sociais e econômicas. . A esse respeito, lamamoto (1995) coloca que, mais do que rever instrumento teórico-metodológico, a direção sócio-política da profissão, a ação do assistente social deve estar centrada na ampliação dos espaços democráticos de participação para o controle das políticas sociais, entendendo que os usuários dessas políticas devem estar capacitados politicamente para seu processo de publicização.

Além disso, o compromisso com fortalecimento dos espaços democráticos implica em compreender a Política Social inserida num espaço contraditório, que traduz o próprio movimento da sociedade, valorizando-a, porém, como resultado da luta dos trabalhadores.

“Assim, o assistente social tem a possibilidade de reposicionar a avaliação de políticas sociais, no sentido da reinvenção da democracia, para o alargamento das instâncias de participação política da população na esfera pública ...” (Alves, 2007, p. 282)

Desse modo, é importante que o posicionamento da ação profissional do assistente social esteja estruturado pela concepção histórica da sociedade dividida em classes, pela valorização da organização do coletivo como forma de combate às desigualdades sociais – prerrogativa da questão social inerente ao sistema capitalista – rompendo com o individualismo na busca da construção de uma sociedade mais justa e igualitária, valorizando a organização popular e tendo sempre como direção desta ação a noção de direito pautada na concepção de cidadania, pois, afinal de contas, apesar da **representação** “...*todo o poder emana do povo..”* (Artigo 1º. Parágrafo único. Constituição Federal de 1988)

BIBLIOGRAFIA

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. Os atuais processos de avaliação da política de assistência social no Brasil. Dissertação de mestrado UFRJ / ESS / Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2007.

ANTUNES, Ricardo. A desertificação neoliberal no Brasil.(Collor, FHC e Lula). Campinas, São Paulo, 2004.

_____, Ricardo. Adeus ao trabalho?Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.. São Paulo: Cortez, 6 ed, 1999.

BAPTISTA, M. V A investigação em Serviço Social. São Paulo: Veras Editora, 1 ed, 2006. v. 1. 104 p.

BAUMAN, Zygmunt – Modernidade Líquida, rio de Janeiro. Jorge Zahar, Ed. 2001.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: Fundamentos e história. São Paulo, Cortez, 2ª Ed, 2007.

_____, Elaine Rossetti. Política social no capitalismo tardio. São Paulo:,Cortez, 2 ed, 2002.

_____, Elaine Rossetti. As Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: Capacitação em Serviço Social e política social. Módulo 03:Política Social.Brasília, CEAD, 2000.

_____, Elaine Rossetti. Contra-reforma do Estado, seguridade social e o lugar da filantropia. Serviço Social & Sociedade. Ano XXIV, mar.2003.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência social no Brasil : um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília. UNB, 2 ed, 2003.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família. Brasília: MDS,2009. <http://www.fomezero.gov.br>. Acesso em 12 jan 2009 – 27 abr 2009.

_____,Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resultados .v. VII, Brasília: 2007.

_____,Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Avaliação de Políticas e Programas Sociais. Brasília, 2007.

_____,Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

_____,Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados. v. II, Bolsa Família e Assistência Social.

_____,Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A importância do Programa Bolsa Família na Economia dos Municípios Brasileiros - Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados. v. II - Bolsa Família e Assistência Social.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis, Vozes, 1998.

_____,Robert. As armadilhas da exclusão. In: CASTEL, Robert;Wanderley,Luiz Eduardo W. ; BELFIORE- WANDERLEY, Mariângela. Desigualdade e a questão social. São Paulo, EDUC, 2 ed, 2000.

CHAUÍ, Marilena. Cidade, povo e poder. . Petrópolis, Vozes, 1982, prefácio.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa Do Brasil de 1988. Artigo 1º, parágrafo único.

COSTA, Alan André Borges da; SALVATO, Márcio Antonio. Análise do programa de transferência de renda Bolsa Família para o período 2004 – 2006. In: Impactos sobre a pobreza, desigualdade e focalização. Instituto Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de MG. 2008.

COSTA, Lucia Cortez da. Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do estado no Brasil. São Paulo, Cortez, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. Pluralismo: Dimensões Teóricas e Políticas. In: Cadernos ABESS. São Paulo, Cortez, 1991

DEMO, Pedro – Metodologia do Conhecimento Científico. São Paulo, Atlas, 2000.

DIAS, Edmundo Fernandes. Cidadania e racionalidade de classe. In: Universidade e Sociedade. Rio de Janeiro, ano VI, nº 11, jun 1996.

DRAIBE, Sônia. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. 1998.

ECO, Umberto – Como se faz uma tese. São Paulo, Perspectiva, 15 reimpressão, 1999.

FALLEIROS, Vicente de Paula. Serviço Social: questões presentes para o futuro. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo, Cortez, nº 50, 1996.

_____, Vicente de Paula. A questão da assistência social. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo, Cortez, nº 30, ano X, abr 1990.

_____, Vicente de Paula. A política social do Estado Capitalista. São Paulo, Cortez, 8 ed. rev, 2000.

FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1974.

FLEURY, Sônia. 1994 Estado sem cidadãos – seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro, Fiocruz.

IAMAMOTO, Marilda. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico / metodológica. São Paulo, Cortez, 10 ed, cap.2, 1995,.

_____, Marilda. O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional. São Paulo, Cortez, 2004.

_____, Marilda. Serviço Social em Tempo do Capital Fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo, Cortez, 2007.

_____, Marilda. Renovação e conservadorismo no serviço social: Ensaios críticos. 3 ed. São Paulo, Cortez, 1995.

IANNI, Otávio. Pensamento Social no Brasil. Col. Ciências Sociais: EDUSC, 2004.

IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas). Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional – Relatório Síntese. Rio de Janeiro, IBASE, 2008.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2005. Rio de Janeiro, IBGE, 2006.

IPEA. Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase entre 2001 e 2004. Texto nº 1166. Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas.

JACOBI, Pedro. Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania, , Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1ª Ed, 2000,

_____, Pedro. Movimentos sociais – teoria e prática em questão. In. SCHERER-WARREN, IISE; KRISCHKE, Paulo J. In: Uma revolução do cotidiano? Novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo, Brasiliense, 1987.

JÚNIOR, José Celso Cardoso. Estado e (des)proteção social no Brasil: A crise do modelo Bismarckiano – Contributivo. Recife, IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, 2005.

KAUFMANN, Felix. Metodologia das Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1977.

KHUN, Thomas – A Estrutura das Revoluções Científicas. São Paulo, Perspectiva, 4 ed, 1996.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Crescimento, desenvolvimento e cidadania. In: Indicadores econômicos. Porto Alegre, FEE, 2005.

_____, Rosa Maria. O Programa Bolsa Família e a Eleição Presidencial de 2006. PUC/ECP/Departamento de Pós-Graduação em Economia, 2007.

_____, Rosa Maria; LEITE, Marcel Guedes; MENDES, Áquilas; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006. PUC / São Paulo: 2007.

MARTINELLI, M. L. Revisitando uma trajetória: o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS. Texto e Contexto, Editora da PUCRS, v. 1, p. 3-18, 2001.

_____, M. L.; BAPTISTA, M. V. O Serviço Social no Século XXI. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 51, p. 23-68, 1996.

_____, M. L.; VIEIRA, A. C. O Serviço Social e o Desenvolvimento (1961 A 1968). In: Serviço Social e Sociedade, v. 24, p. 101-123, 1987.

NETTO, J. P. Ditadura e Serviço Social. Cortez, cap. 2, 1996

_____, J. P. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. Cortez, 1992

_____, J. P. Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. S.Paulo, Cortez, nº 20, 1993.

_____, J. P. Ditadura e Serviço Social. São Paulo, Cortez, 1996.

_____, J. P. Transformações Societárias e Serviço Social. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo, Cortez, nº 50, 1996.

NOVAES, Adauto (org.). A crise do Estado-Nação. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira 2003.

OFFE, Claus. Problemas estruturais do estado capitalista. Trad. Bárbara Freitag. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

PAULA, João Antônio de. Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula. João Antônio de Paula (org.) Belo Horizonte, Autêntica, 2005.

PEREIRA, Potyara A.P. Questão Social, Serviço Social e Direitos de Cidadania. In: Temporalis. Brasília, ABEPSS, nº 3, 2001.

_____, Potyara A.P. Política social: temas & questões. São Paulo, Cortez, 2008.

_____, Potyara A.P. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: Capacitação em serviço social e política social: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social. Brasília, CEAD, Módulo1, 1999.

PINTO, Isabella Vital. Considerações acerca da pobreza: o debate sobre o programa Bolsa Família e a diminuição da desigualdade no Brasil. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2008.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O pesquisador, o problema da pesquisa, a escolha de técnicas: algumas reflexões. In: LANG, Alice Beatriz da Silva Gordo (Org.). Reflexões sobre a pesquisa sociológica. São Paulo, CERU, 1992.

ROCHA, Sônia. Alguns aspectos relativos à evolução 2003-2004 da pobreza e da indigências no Brasil. In: Parcerias Estratégicas. Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – Ministério da Ciência e Tecnologia, n. 22, jun. 2006.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs). Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça (A política social na ordem brasileira). Rio de Janeiro. Campus, 1979.

SEIBEL, Erni J. OLIVEIRA, Heloísa M.J. Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais. Revista de Ciências Humanas. Florianópolis, EDUFSC, n.39, p. 135 – 145, 2006.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo, Schwarcz, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (org). Renda mínima e reestruturação produtiva. São Paulo, Cortez, 1997.

_____, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. A política social brasileira do século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo, Cortez, 2 ed, 2006.

SINGER, Paul. Introdução à economia solidária. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004. Texto para Discussão. Brasília, IPEA, 2006.

SOUSA SANTOS, Boaventura (org).. A globalização e as ciências sociais. São Paulo, Cortez, 2002.

_____, Boaventura. A Gramática do Tempo. Para uma nova Cultura Política. São Paulo, Cortez, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. A Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. São Paulo, Cortez, 1989.

_____, Aldaíza. As meninas LOAS: um processo de construção da Assistência Social. São Paulo, Cortez, 2005.

_____, Aldaíza ; OLIVEIRA, Rita de Cássia Silva; BAPTISTA, M. V. . Construção da política institucional da defesa dos direitos de convivência familiar e comunitária. São Paulo, PMSP, 1 ed., v. 1, 2004. 272 p.

UFMG, Análise Contafactual do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família para o período de 2004-2006.

VAITSMAN, Jeni. SOUSA, Rômulo Paes. Avaliações de políticas e programas do MDS – Resultados. Brasília / DF , Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.

VIANNA, M. L. T. W. Em torno do conceito de Política Social, 2002.

_____, M. L. T. W. Política versus Economia: notas (menos pessimistas) sobre globalização e Estado de Bem-Estar. In: VIANNA, Maria Lúcia Werneck; GERSCHMAN, Sílvia. A miragem da pós modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1997.

VIEIRA, Evaldo. Democracia e política social. S.Paulo, Cortez/Autores Associados, n. 49, 1992.

_____, Evaldo. Estado e miséria social no Brasil (de Getúlio a Geisel). S.Paulo, Cortez, 4 ed,1995.

_____, Evaldo. Os direitos e a política social. São Paulo, Cortez, 2004.

_____, Evaldo. Poder político e resistência cultural. Campinas (SP): Autores Associados, 1998

YAZBEK, Maria Carmelita; WANDERLEY, Mariângela Belfiore. Desigualdade e a questão social. São Paulo, EDUC, 2007.

_____, M. C. Classes Subalternas e Assistência Social. São Paulo, Cortez, 1996.

_____, M. C. Classes Subalternas e Assistência Social. São Paulo, Cortez, 4° ed., 2004.

_____, M. C. Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras. São Paulo, Cortez, 10. Ed, v.1, 2008. 112 p.

_____, M. C. ; WANDERLEY, M. B. ; BÓGUS, L. M. . Desigualdade e Questão Social. São Paulo, EDUC,3 ed 2008. 195 p.

_____, M. C.; O trabalho como especialização do trabalho coletivo. In: Capacitação em serviço social e política social:Módulo 1:Crise contemporânea, questão social e Serviço Social. Brasília: CEAD,1999.

_____, M. C.; Pobreza e Exclusão Social: expressões da questão social no Brasil. In: Temporalis. (ABEPSS) Brasília, nº 3, 2001.

_____, M. C.; O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. São Paulo, Scielo Brasil, 2004, <http://www.scielo.br> . Acesso em 31 jan. 2007.

SITES

<http://www.mds.gov.br>, acesso em 18 mar 2009.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)