

Revista
PRAIAVERMELHA
Estudos de Política e Teoria Social

v. 23 n. 1
Janeiro/Junho 2013
Rio de Janeiro
ISSN 1414-9184

| | | | | | |
|------------------------|----------------|-------|------|-----------|--------------|
| Revista Praia Vermelha | Rio de Janeiro | v. 23 | n. 1 | p. 01-320 | Jan/Jun 2013 |
|------------------------|----------------|-------|------|-----------|--------------|

Programa Bolsa-Família: uma inovação conservadora?

Luana de Souza Siqueira

RESUMO

Este trabalho tem como objeto o desdobramento do Programa Bolsa Família, pilar do Programa Fome Zero, eixo central da política social nos Governos Lula. Apresentamos como principal objetivo indagar as possíveis relações de continuidades e rupturas entre os fundamentos deste programa com as orientações neoliberais da intervenção social dos Governos FHC. A pesquisa, aqui apresentada, tem natureza documental e teórica. A hipótese inicial da qual partimos foi de que, considerada a subordinação da Política Social à Política Econômica, e dada a manutenção e aprofundamento desta nos moldes neoliberais, seriam constatadas continuidades nos fundamentos da intervenção social do atual governo em relação ao anterior. No entanto, no decorrer da pesquisa, com a análise das propostas eleitorais de intervenção social e política do governo Lula vimos que a política social também estava comprometida com o ideário neoliberal.

PALAVRAS-CHAVE

Pobreza.
Política social
Desigualdade.

Recebido em 15/09/13.

Aprovado em 14/11/13.

Bolsa-Família Program: a conservative innovation?

The object of this thesis is the Bolsa Família [Family Allowance] Program, a pillar of the Fome Zero [Zero Hunger] Program, central axis of both Lula's administrations' social policy. The object here is to question the possible relations of continuities and ruptures between the basis of this program with the neoliberal directions of FHC's administrations' social intervention.

This research has a documental and theoretical nature aiming at critically assessing the programs, its areas of action, and its impacts. The analysis is based on the assumption that, considering the subordination of the Social Policy by the Economic Policy, and given the maintenance and deepening of such subordination within the neoliberal framework, the fundamentals of the current government's social intervention is giving continuity to the previous governments'.

KEYWORDS Poverty. Social Policy. Inequality.

| | | | | | |
|------------------------|----------------|-------|------|------------|--------------|
| Revista Praia Vermelha | Rio de Janeiro | v. 23 | n. 1 | p. 177-195 | Jan/Jun 2013 |
|------------------------|----------------|-------|------|------------|--------------|

O presente trabalho é resultado da pesquisa de mestrado cujo objeto foi a proposta do governo Lula para enfrentar a pobreza, prioritariamente a fome. As primeiras inquietações originaram-se com a percepção da retomada dos discursos referentes à Teoria do Capital Humano (FRIGOTTO, 1995), durante os anos 1990, que em contexto de retração estatal, no enfrentamento das manifestações da questão social, uma das estratégias acionadas tem sido a autorresponsabilização individual e a aposta de que a *Educação pode resolver as mazelas oriundas do modo de produção capitalista*. Assim, as nossas preocupações iniciais vinculavam-se aos desdobramentos do Programa Bolsa Escola¹ que frente à eleição de Lula unificou-se a outros programas, culminando no Programa Bolsa Família (PBF).

Com isso, nosso objetivo aqui, é problematizar as possíveis mudanças (*inovações*) e permanências (*conservações*) entre os fundamentos deste programa com as orientações neoliberais da intervenção social dos Governos Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Para investigar e analisar, tal programa, partimos do pressuposto que há, no mínimo, dois níveis de críticas na análise das políticas sociais no contexto atual de sucessivas perdas de conquistas: a *primeira* seria uma crítica abrangente e referente ao seu papel no modo de produção capitalista: nenhuma política social, nesse contexto, pode ter o caráter de garantia plena da igualdade social, visto que também exerce um papel importante na acumulação capitalista e na reprodução da ordem social; e a *segunda* crítica, sem desconsiderar a primeira, também traz para a análise das políticas sociais a *categoria contradição*: ao mesmo tempo que legitimam a ordem

1 O Programa Bolsa Escola foi pensado e elaborado por Cristóvão Buarque, que depois, com a primeira eleição de Lula, assume o Ministério de Educação e no final do primeiro mandato assume a oposição com a proposta de EDUCAÇÃO para resolução dos problemas sociais.

hegemônica, também são conquistas dos trabalhadores. Sendo assim, esta crítica pretende apontar como e em que, no atual contexto de avanço da ofensiva neoliberal, essas conquistas historicamente obtidas, incorporadas na LOAS e na Constituição Federal de 1988, estão sendo desmontadas, precarizadas e perdidas, o que para as lutas sociais vem se configurando como um retrocesso.

Diante disto, assumimos como hipóteses de trabalho: 1) a *continuidade nos fundamentos da Política Econômica nos governos FHC e Lula*. Efetivamente, os compromissos pré-eleitorais assumidos pelo candidato Lula para chegar ao governo federal, e as alianças realizadas para garantir governabilidade à sua gestão, levaram ao desenvolvimento da política econômica como continuidade real e aprofundada daquela promovida pela gestão FHC, embora Lula se apresentasse justamente como alternativa à política anterior fazendo-lhe oposição.

Amostra disso é a manutenção dos fundamentos do Plano Real (tão criticados pelo PT e partidos de oposição durante sua implantação no governo de Itamar Franco, particularmente no período do ministro/candidato FHC, e depois, nos seus governos); a continuidade das políticas monetaristas ortodoxas e da “estabilidade” cambial; a manutenção das elevadíssimas taxas de juros como forma de atrair o capital financeiro especulativo (“parasitário”). Da mesma forma, seus projetos de autonomia do Banco Central, de reformas previdenciária, tributária, trabalhista, sindical, universitária – todas elas inspiradas nas (ou cópias explícitas das) propostas feitas e não realizadas pelo governo anterior. Inclusive aqueles aspectos da política econômica que aparecem como originais ou novidades, como a expansão das exportações, já estavam previsto no – Consenso de Washington.²

Por seu turno, percebe-se, ainda mais com as necessidades do capital de manter sua taxa de lucro em contexto de crise³ e com a redução drástica do impacto das lutas de classes,⁴ a manutenção de uma rígida *dependência*

2 “Transformar as exportações no motor de crescimento”, como uma das metas de médio prazo do Consenso de Washington (SOARES, 2000, p. 14).

3 “Não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico” (VIEIRA, 1992, p. 21).

4 “A política social aparece no capitalismo construída a partir das mobilizações operárias ...” (VIEIRA, 1992, p. 19); por tanto, “Não tem havido ... política social

da *Política Social em relação à Política Econômica* (cf. VIEIRA, 1992), ainda mais, de uma subordinação da primeira à segunda – tendo como fundamento desta a redução ou “manipulação das receitas” (NETTO, 1999, p. 84), como forma de sabotagem ou inviabilização de uma política social nos moldes da CF88. Com tal subordinação da Política Social à Política Econômica Neoliberal, chega-se assim, como afirma Vieira (1997, p. 68), a uma fase de “política social sem direitos”.

Desta forma, a hipótese que norteou nossos estudos é que, dada a explícita continuidade da política econômica neoliberal e a subordinação da política social em relação àquela, há uma *continuidade dos fundamentos e implementação desta última nos governos FHC e Lula*, seguindo o receituário neoliberal. E que esta continuidade (nos fundamentos e implementação) se dá *a pesar da* (e em contraposição à) *proposta original pré-eleitoral do Programa Fome Zero (PFZ)* que, elaborado como alternativa ao Programa Comunidade Solidária (pilar da política social do governo FHC), parece se orientar nos postulados e princípios constitucionais da Seguridade Social.

Ou seja, partimos da hipótese de que existe um *antagonismo entre a proposta original* do Programa Fome Zero (orientado na CF88) e sua efetiva implementação no governo Lula (em continuidade à política social FHC, e fundamentado no neoliberalismo).

Sendo assim, nossa pesquisa, a partir dos dados levantados e da análise crítica destes, corroboram plenamente com esta hipótese. A proposta original do PFZ é *descaracterizada* na sua implementação no governo Lula: realiza-se uma política social focalizada e precária, considerada um “benefício” e não um direito; desarticulando assistência, saúde e previdência; fortemente orientada para ações de organizações da sociedade civil; desenvolvendo as “políticas locais” e “específicas”, mas sem a implementação das “políticas estruturais”.

Não obstante, o estudo criterioso e mais detido desta proposta original do PFZ, nos levou à determinação de uma segunda hipótese de trabalho, não antagonica, mas complementar à primeira.

Sem desconsiderar ou infirmar o caráter “alternativo” da proposta original do PFZ, em relação ao seu antecessor PCS, e sua articulação com os princípios constitucionais da Seguridade Social, no entanto, a presença

desligada dos reclamos populares” (*ibidem*, p.23).

de *ambiguidades* e/ou *inconsistências* no documento original dá margem e abre o caminho, em contextos de hegemonia neoliberal, para interpretações e para a formatação da política social nos moldes neoliberais e em continuidade com o governo anterior, tal como efetivamente está sendo implementada.

Podemos observar estas “*ambiguidades*” e/ou “*inconsistências*”, a partir da análise mais detalhada da proposta original, nos seguintes aspectos:

- existe, em diversos casos, uma *falta de explicitação suficientemente clara de conceitos, categorias e propostas*, levando a um certo ecletismo no uso dos mesmos (exemplo disso são os conceitos de “descentralização”, “parcerias”, “participação” etc.) – isto leva à confusão e, portanto, a variadas “leituras” da proposta original;

- em outros casos, observa-se uma *caracterização problemática de conceitos e propostas* (exemplo disso é a busca de “geração de emprego e renda” mediante atividades precarizadas, sem direitos trabalhistas e/ou com superexploração, bem ao gosto da reestruturação produtiva, ou das propostas do FMI) – isto significa a existência, no documento original, da aceitação resignada a algumas propostas tipicamente neoliberais;

- há uma visível *indefinição das necessidades, condições e prazos para a articulação e implementação das “políticas estruturais”* (exemplo disto é a ausência de políticas efetivas de emprego e renda não precários, ou de diminuição da desigualdade social e distribuição de riqueza e renda) – isto faz com que a originalidade das “políticas locais” e “específicas” da proposta, sem sua articulação com as “políticas estruturais” (estas sequer implementadas), pouco impacto tenham na mudança de orientação da política social neoliberal;

- o documento original *não estabelece articulação explícita entre as políticas sociais propostas e as políticas econômicas necessárias* (exemplo disso é a incompatibilidade entre uma proposta de diminuição do desemprego com a reforma da previdência e o aumento da idade de aposentadoria, ou a diminuição da desigualdade social com a manutenção da excessiva concentração de renda) – isto permite a incongruência ou incompatibilidades entre propostas de ação sociais e as políticas econômicas (neoliberais), boicotando e hipotecando as primeiras enquanto políticas orientadas nos fundamentos constitucionais.

Sobre esta segunda hipótese, nós não nos ateremos nesse trabalho, no entanto, as apresentaremos como um aspecto que complementa e amplia nossa hipótese de partida, dotando a análise da política social dos governos Lula de maiores determinações e complexidade, sem a finalidade de esgotar o debate.

O Programa Fome Zero: Inovações e Ambiguidades

Há sem dúvidas uma tentativa de proposta de governo pré-eleitoral que coloca *avanços* na agenda política das ações contra a pobreza extrema, sobretudo considerando:

- *Estímulo à participação de sindicatos e outros setores organizados da sociedade na elaboração do programa* retoma a perspectiva de investimento e fortalecimentos dos setores mais organizados da sociedade, representando a classe trabalhadora. Além disso, essa medida pretendia promover a participação popular na avaliação das políticas sociais e na composição dos conselhos, este incentivo apresenta-se na redação da proposta original (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001, p. 9);

- *Incorporação de trabalhadores de baixa renda nos programas de políticas de assistência social* é um objetivo que traz um avanço de articulação do combate à fome e à miséria com outras políticas que não só a assistência, ainda que focalizada na população mais pauperizada pretende ampliar a ação a segmentos da classe trabalhadora, indo além da indigência. Esta incorporação aparece na proposta original com a re-elaboração do PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador de baixa renda) (*Ibidem*, p. 17);

- *A organização de conselho deliberativo, com seus membros votados pela comunidade*, incorpora um avanço constitucional de participação deliberativa dos membros da sociedade (*Ibidem*, p. 25);

- *A vinculação da segurança alimentar com a renda aparece na proposta original do Fome Zero*. As respostas de solução para a fome e a miséria seguem dois grupos de medidas: uma no plano imediato ou emergencial – distribuição de cestas básicas, criação de restaurantes populares etc. –, outra no plano estrutural, geração de emprego e renda e redução das desigualdades. Trata-se, no entanto, de uma mudança de substancial importância no enfrentamento desta problemática cujas respostas do

governo anterior de FHC se caracterizaram apenas em respostas no plano imediato, com uma abrangência insuficiente (*Ibidem*, p. 10);

· *proposição de uma Previdência universal pensada como política estrutural*, o que corresponderia à ampliação dos direitos sociais mínimos com relação ao trabalho familiar na área urbana (*Ibidem*, p.14);

Na Constituição Federal de 1988 houve uma ampliação de direitos sociais com relação à previdência, que reconheceu o regime de economia familiar nas atividades agropecuárias na condição de credor de um seguro social mínimo para idosos, inválidos e viúvos, e a redução do limite de idade para aposentadoria das mulheres. Esse regime especial foi mantido no texto constitucional atual depois da Emenda de 20 de dezembro de 1998 (Art. 195, parágrafo 8 e Art. 201, parágrafo 2 e 7 - item II).

· *reafirmação da necessidade da intervenção estatal para resolver problemas estruturais, fome e miséria com políticas de caráter estrutural se faz presente na proposta original*. Trata-se, portanto, de uma importante ruptura com as políticas de gestão da pobreza do governo anterior de FHC, que contava, sobretudo, com o apoio da solidariedade da sociedade civil (*Ibidem*, p. 11).

Contudo, já no documento original acima citado também apresentavam *ambiguidades e inconsistências* que abriram portas para distintas interpretações e rumos políticos do programa em questão, dentre elas: *incentivo a parcerias com a chamada sociedade civil* – apelo a doações (p. 20-1), apelo à responsabilidade social empresarial e isenção fiscal (p. 24); *proposição de políticas de emprego e renda* – desenvolvimento sustentável (p. 17), ausência de critérios para cadastramento de redes de distribuição de alimentos (p. 16), primeiro emprego e requalificação de maiores de 40 anos (p. 13), incentivo ao microcrédito (p. 23), incentivo a pequenas e médias empresas de agricultores e estabelecimentos comerciais (p. 13); *proposição da inclusão como forma de resolução da exclusão social* (p. 13); *a separação da classe trabalhadora e a renúncia fiscal* (p. 17); *apelo à lei de responsabilidade fiscal* (p. 17).

Todos esses elementos contraditórios ampliaram as possibilidades para o desvirtuamento da implementação do programa que apelou para ações pouco expressivas, e as ações de combate à fome do governo Lula quase se restringiram ao PBF.

O Governo Lula: O Enfrentamento da Pobreza

Nossa avaliação do PBF perpassa, essencialmente, pela análise de seus fundamentos, cujas possibilidades são: fortalecimento dos princípios e direitos constitucionais ou das premissas neoliberais. Na Constituição de 1988 as políticas sociais, não sem contradições e disputas constantes, são constitutivas de direitos, e os princípios são a universalidade, qualidade, descentralização e a responsabilidade do Estado em financiá-las e geri-las. Já as premissas neoliberais apresentam-se como estratégia de desmonte das políticas sociais enquanto direito social, seus princípios contrapõem-se aos conquistados na Carta Magna e na LOAS. Nessa perspectiva o direito passa a ser entendido como bem-estar, e assim serve de aporte para políticas clientelistas, focalizadas e precárias. O que antes era dever do Estado passa por um processo de privatização, seguindo a lógica de re-mercantilização e re-filantropização, e a descentralização, projeto de autonomia dos municípios na elaboração e gestão de políticas sociais de acordo com as particularidades de cada um, se transveste na Lei de Responsabilidade Fiscal, tornando-se carro chefe da municipalização.

Nossa análise e argumentação pautaram-se nos seguintes binômios, trata-se de ações de baixo investimento em políticas sociais ou serviços gratuitos e de qualidade; focalização ou universalização; clientelismo ou direitos conquistados; política conservadora ou garantia de direitos; condicionalidades e obrigações ou possibilidades; municipalização ou desobrigação do governo federal; dever do Estado e direito de cidadania ou soluções a partir voluntariado. Assim, discutiremos nossa pesquisa sob o prisma de reconhecer no PBF mudança e/ou conservação.

As Mudanças da Política Social do Governo Lula

Como inovação, apontaremos sucintamente os rumos que o Programa Bolsa Família seguiu diferenciando-se do Programa Comunidade Solidária do Governo de FHC.

1- A presença, no comando da política social, de quadros com perfil claramente diferenciado em relação ao governo anterior e original na história da assistência social, no que tange à orientação teórica e política, à extração sócio-cultural, ao perfil ideológico e à trajetória biográfica. Essa característica, aqui apresentada sucintamente, levanta duas questões:

Por um lado, essa novidade no perfil dos gestores das políticas sociais leva a uma mudança nas interpretações e compromissos com os problemas sociais.

Por outro lado, e para além das orientações teóricas e políticas desses gestores, em função da subordinação da política social à política econômica neoliberal, o novo perfil dos responsáveis pelas formulações da ação social do atual governo pouco pode mudar os fundamentos das mesmas. Ou eles acabam “aceitando” ações sociais, antes criticadas, como algo positivo, assumindo a ideia de que esse é o máximo ou o melhor que se pode fazer diante da conjuntura (numa postura fatalista); ou podem derivar num voluntarismo ao atribuir a certas ações pontuais voluntárias, solidárias, um caráter transformador do tipo: “ensinar a pescar e não dar o peixe”, estímulo à organização e participação comunitária na satisfação de suas necessidades e com recursos próprios, o empoderamento, organização de mutirão contra fome, na construção de cisternas etc. (numa postura voluntarista).⁵

2- A unificação dos pequenos programas e bolsas em um único programa, Programa Bolsa Família.

3- A abrangência ou a cobertura do programa Bolsa Família é indiscutível, em 2006 11,1 milhões de famílias foram atendidas pelo programa.

4- A presença de uma tendência à re-estatização da intervenção estatal nas questões da pobreza, uma presença estatal com muitos limites, pois como já vimos há em muitas áreas uma forte retração da ação do Estado, tanto na retomada parcial do financiamento via orçamento público do Programa Fome Zero e total financiamento estatal do Programa Bolsa Família, quanto na geração de empregos, uma ampla contratação pelas prefeituras de profissionais, fundamentalmente por assistentes sociais, para implementação da Política Social, mesmo que muitas vezes por baixos salários e relação de contrato bastante flexível com relação às leis trabalhistas.

5- A divulgação dos gastos e da distribuição do Programa Bolsa Família por diferentes meios de comunicação.

6- Os “Benefícios”, ainda que insuficientes – um valor médio por fa-

5 Para melhor aprofundamento sobre voluntarismo e fatalismo, ver Iamamoto (1995, p. 74).

mília de R\$61,00, em 2005, possuem um valor monetário maior que os programas de transferência do Governo de Fernando Henrique Cardoso, o Programa Bolsa Escola o qual repassava a quantia de R\$ 45,00 – eram os mais elevados dentre os programas existentes.

7- As condicionalidades, com todos os problemas, ressalvas e questões, de fato, alteraram o índice de vacinação e ampliaram o número de matrículas e frequência escolar.

(...) o MDS informa que mais de 90% das famílias as cumprem no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro, em especial no que refere às crianças, como a informação sobre vacinação das que estão na faixa de até 7 anos e o acompanhamento semestral via Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN (99%). Já o acompanhamento da saúde das gestantes (parto e pós-parto) tem sido muito baixo. Na educação, há 13,3 milhões de crianças, sendo que 10,1 milhões vem sendo acompanhadas (76,2%) na sua frequência escolar que tem que alcançar 85% das aulas, segundo 96,7% dos municípios (CASTRO; BEHRING, 2006, p.14)

Contudo, não podemos dizer que as condicionalidades garantem a relação entre as áreas de educação e saúde. Tão pouco, podemos deixar de mencionar a redução de investimentos em políticas educacionais e políticas de saúde; a precarização dos serviços públicos principalmente dessas áreas; assim como temos que falar do processo de transformar os direitos sociais em deveres e assim desconsiderar a precarização dos mesmos e culpabilizar os indivíduos pelo bom uso ou não desses serviços, com isso camuflando os problemas e insuficiência das políticas para responder aos direitos sociais conquistados.

Este é um assunto polêmico o qual nos exige melhor aprofundamento, neste artigo estamos apenas apontando-o. O tema central é discutir a qualidade do ensino, da saúde etc., como mencionado anteriormente. O cumprimento das obrigadoriedades não perpassa pela lógica da população pela importância do seu reconhecimento e sim como um caminho, muitas vezes pouco reflexivo, de receber seu benefício.

Para Soares (2006), a obrigatoriedade e o controle da frequência escolar, do exame pré-natal e da vacinação é uma inversão de valores, pois o que era um direito passa a ser uma obrigatoriedade.

8- A ideia de um cadastro único é interessante do ponto de vista da

possibilidade de registro e utilização dos dados para atender as famílias cadastradas com outros serviços que não só o Programa Bolsa Família. Portanto, o cadastro além de ter gerado uma dívida externa importante, significa um controle focalizado nos mais pobres.

9- Com o Programa Bolsa Família há uma alteração real com relação ao desenvolvimento econômico dos municípios.

As Conservações das Políticas Sociais no Governo Lula

Como já mencionamos, nossa hipótese de partida refere-se a que, dada a explícita continuidade da política econômica neoliberal no atual governo, e a subordinação da política social em relação àquela, há uma *continuidade dos fundamentos e implementação desta última nos governos FHC e Lula*, seguindo o receituário neoliberal. Como vimos, esta continuidade (nos fundamentos e implementação) se dá *apesar da* (e em contraposição à) *proposta original pré-eleitoral do Programa Fome Zero* que, elaborado como alternativa ao Programa Comunidade Solidária (pilar da política social do governo FHC), parece se orientar nos postulados e princípios constitucionais da Seguridade Social, ainda que dotado de ambiguidades e contradições.

Vejamos então as continuidades mencionadas:

1- Condicionamento do financiamento estatal ao capital privado, ou seja, primazia do capital financeiro através do superávit primário (SILVA, 2001). A partir de 1999, por força dos acordos com o FMI, o Brasil comprometeu-se a produzir elevados *superávits* primários na execução dos orçamentos anuais, que apresenta um crescimento constante em relação ao PIB (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

As ações e intervenções estatais assumidas no atual governo priorizam o interesse do capital financeiro; repassa recursos da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006) – para o pagamento dos juros da dívida externa; a abertura total de fronteiras e ausência de protecionismo econômico com relação a economia nacional (CARCANHOLO, 1998); poucos índices de crescimento econômico e de investimento produtivo (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006); o consequente desinteresse com a reprodução da Força de Trabalho; a precarização das políticas sociais e dos serviços públicos; a flexibilização e o sucateamento das condições de trabalho, marcam a continuidade da política

econômica neoliberal e o inevitável condicionamento da política social a essa orientação.

2- Des-universalização da Política Social da Assistência Social

Apesar da abrangência, há critérios de focalização na extrema pobreza. Em 2006, pelo menos 57% dos domicílios brasileiros com renda per capita de até meio salário mínimo (R\$ 150,00) não participam de nenhum programa de transferência de renda. Isso significa que cerca de 6,85 milhões de lares pobres não recebem qualquer tipo de auxílio financeiro — do governo federal, dos governos estaduais ou das prefeituras. Os dados são do estudo Aspectos Complementares à Educação e Acesso às Transferências de Renda de Programas Sociais, feito com base em dados da PNAD 2004 – Pesquisa Nacional de Análise por Domicílio – (IBGE, 2006). E pela continuidade da política econômica neoliberal, as políticas sociais realizadas são locais e emergenciais e as políticas de caráter estrutural são esvaziadas.

Sem política de geração de emprego estável e de relações de contratação formal, o que se tem são Programas sociais locais e emergências. A lógica seguida, então, é a “Porta de Saída pelos Fundos”, ou seja, a manutenção da dependência do usuário pelo serviço. À medida que não se oferece alternativas para alteração das condições de vida e possibilidades de reprodução material, esse usuário vai estar sempre na fila dos dependentes dos programas de transferência de renda, pode ser expulso, mas voltará para o final da fila, esperando novamente chegar a sua vez. O Programa Bolsa Família sozinho não apresenta uma porta de saída; portanto, isolado, reproduz as condições de pobreza, respondendo à fome no plano imediato.

3- A responsabilização dos municípios pela implementação leva: a que os municípios pobres executem a política social de forma precária. Além do mais aos municípios cabe responder à população de acordo com sua arrecadação, em caso de municípios com alta arrecadação tributária pode-se investir em melhorias da implementação do programa, mas em caso de municípios com baixa arrecadação a implementação vai acontecer precariamente, sem profissionais capacitados, e os profissionais contratados não terão uma boa infraestrutura. Este caráter compromete a universalidade da política social e da prestação de serviços, assim como tende a induzir a Lei de Responsabilidade Fiscal, cada prefeitura atua de acordo com sua arrecadação.

No caso do Rio de Janeiro muitos assistentes sociais foram remanejados

de suas funções para trabalhar diretamente com cadastro de usuários para o Programa Bolsa Família. Em outros municípios o cadastro foi feito por profissionais concursados da prefeitura ou contratados temporariamente, com baixos salários e sem qualquer qualificação.

E, também, leva à precarização das condições de trabalho dos profissionais ligados à implementação do Programa, seja pela subcontratação; pelos contratos temporários, que comprometem o desenvolvimento das atividades; pela má remuneração; ou pela transferência de profissionais de um serviço ou de uma área de atuação para outra. Isso ocorreu com assistentes sociais no Estado do Rio de Janeiro, profissionais concursados na área da saúde de um dia para outro foram realocados para a assistência social. Atualmente, no estado do Rio de Janeiro, cadastros estão sendo realizados por Assistentes Sociais que ganham R\$12,00 por cadastro preenchido.

A qualificação profissional é também importante, há:

a necessidade de uma equipe técnica ideal, com exclusividade para o acompanhamento do PBF e profissionalizada. No entanto, o diagnóstico mostra que em 72% dos municípios a equipe é insuficiente. Quanto ao perfil, 67% são profissionais de outras áreas, enquanto 33% são da área da assistência, dado que aponta a necessidade da profissionalização e da capacitação. Em 69% dos municípios os profissionais foram capacitados e em 31% não o foram (CASTRO; BEHRING, 2006, p. 14)

A responsabilização das prefeituras é um caminho que possibilita a implementação da política social por organizações da sociedade civil. Isso não aconteceu com o Programa Bolsa Família, apenas com uma particularidade no Rio de Janeiro onde avaliações do programa foram realizadas por uma ONG- como informado anteriormente, mas está acontecendo com o Programa Fome Zero.

4- A focalização nos mais pobres, o clientelismo político e a precarização dos serviços prestados retiram da política social de assistência social o caráter universal, a gratuidade e qualidade, comprometendo a sua garantia enquanto direito conquistado.

5- Pelo baixo repasse de recursos do FNAS para o SUAS e o PAIF (Programa de Atenção Integral à Família), segundo Boschetti e Salvador (2006), pelo massivo investimento em programas de transferência de renda, como BPC e o Programa Bolsa Família, a política de assistência social

ganha o tom. O Programa Bolsa Família atende cerca de 11,1 milhões de famílias, com isso é a maior oferta de política do CRAS, mais da metade dos atendimentos desses centros é para o cadastro do Programa Bolsa Família. Portanto, a participação nos conselhos é maior naqueles com os quais os usuários mais se identificam, ou seja, os conselhos de gestão do Programa Bolsa Família.

Como são pífias as ofertas dos programas ou ações, as discussões sobre o Programa Bolsa Família se tornam mais interessante. Isso causa um esvaziamento dos Conselhos da Assistência Social, não só pela participação como também pelas discussões internas. Atualmente um Conselho da Assistência Social tem na sua pauta de debate temas vinculados ao Programa em questão. Ao que parece, o Programa Bolsa Família hoje não é parte da política de assistência, é a política.

6- O investimento e o financiamento de políticas sociais pelo Estado não altera, em absoluto, o lucro capitalista. Sob a orientação da política neoliberal, o que se tem são políticas sociais voltadas para a precarização de direitos, de serviços e para a fragilização da classe trabalhadora.

7- Similitudes da implementação de programas de combate à fome e à miséria do Governo Lula com as determinações e fundamentos das agências multilaterais (BM, FMI etc.), que defendem a descentralização, a privatização e a focalização dos programas sociais. Trata-se de políticas sociais com direta relação com os interesses econômicos; esses ideais reatualizam a caridade, a filantropia, a solidariedade e a atuação mínima do Estado.

8- O caráter residual e focalizado dos Programas Sociais integrantes do Programa Fome Zero provoca a desarticulação entre a Saúde, Previdência e Assistência Social.

9- A articulação entre as políticas de combate à fome e a de educação de qualidade e de condições efetivas de emprego não aparece no Programa Fome Zero. Discute-se frequência escolar, mas não se problematiza a qualidade do ensino e nem são propostas melhorias; propõem-se programas de geração de renda, mas não se discute as condições de ingresso no mercado de trabalho.

Esse governo segue com a lei do aprendiz e implementa a reforma da previdência, cujas emendas são nefastas para os jovens e velhos trabalha-

dores. Diante do nefasto e contínuo cumprimento da agenda neoliberal a classe trabalhadora é enfraquecida pela perda substantiva de seus direitos, potencializando o sub-emprego, o “mercado de trabalho informal” e as relações trabalhistas se flexibilizam.

Breves Considerações

Nossas conclusões não têm como finalidade por um ponto final, mas iniciar um debate polêmico em busca de uma crítica sólida e em nada superficial. Na selva capitalista, a busca pela sobrevivência própria e da família enfraquece material e politicamente o trabalhador. Em contexto de intensa acumulação de riqueza, estimula-se a “solidarismo” e o “voluntariado”, e assim, sem qualquer mudança estrutural, parte da classe trabalhadora se satisfaz por ajudar ao próximo e a outra parte felicita-se com a ajuda. O que na verdade se experimenta são as inovações conservadoras, dito de outra forma, modifica-se pontos importantes na execução das políticas, mas permanece a estrutura, fortalecendo um quadro de acumulação crescente do capital e empobrecimento exponencial da classe trabalhadora. Trata-se de uma política social que não altera a política econômica, substancialmente, ou seja, que não visa modificar as relações econômicas e a lógica da acumulação, e sim mantê-las. No Brasil, segundo a ONU, mais de 10 milhões de famílias não dispõem de recursos suficientes para acesso diário à quantidade de calorias necessárias à sua sobrevivência (1900 calorias/dia/pessoa) (COGGIOLA, 2011, p. 6).

Na tentativa de encontrar mudanças e permanências entre os governos FHC e Lula nos subsidiamos com a uma comparação entre eles feita por Coggiola (2011, p. 12), em 2006, que aponta:

algumas coisas permanecem basicamente inalteradas: no Brasil, os 10% mais ricos da população são donos de 46% do total da renda nacional, enquanto os 50% mais pobres, ou seja, 87 milhões de pessoas ficam com apenas 13,3% do total da renda nacional. O Brasil tem 14,6 milhões de analfabetos, e pelo menos 30 milhões de analfabetos funcionais. Da população de 7 a 14 anos que frequenta a escola, menos de 70% concluem o ensino fundamental. Na faixa entre 18 e 25 anos, apenas 22% terminaram o ensino médio. Os negros são 47,3% da população brasileira, mas correspondem a 66% do total de pobres. A renda das mulheres corresponde a 60% da

renda dos homens. A tendência histórica de concentração de renda e de propriedade no Brasil é enorme: países com renda per capita similar à brasileira têm 10% de pobres em sua população, enquanto o Brasil se situa na casa dos 30%. Segundo dados oficiais, cerca de 55 milhões de brasileiros vivem em situação de pobreza. Destes, cerca de 22 milhões em indigência.

Os dados acerca dos programas sociais, no Brasil, por outro lado, devem ser considerados juntamente a outros, como o lucro médio dos bancos no Brasil, que é de 26% ao ano, enquanto nos EUA varia entre 10% e 15%, sem falar da maior taxa de juros do mundo (*Ibidem*, p.7).

O programa Bolsa Família custou ao governo, em 2005, R\$ 5,5 bilhões (aproximadamente US\$ 2,3 bilhões), que pagaram entre 15 e 95 reais por mês a 8,7 milhões de famílias, ou seja, perto de 35 milhões de pessoas. Mas, só em 2006, o setor financeiro recebeu R\$ 272 bilhões, em conceito de pagamento dos juros das dívidas (que, no Brasil, estão estatizadas), quase 50 vezes o que se gastou com o programa Bolsa Família. No Brasil, a dívida consome 42% do orçamento federal: os serviços da dívida pularam de 16% do orçamento federal, em 1995, para 42%, em 2005, ou de R\$ 26 bilhões para R\$ 257 bilhões anuais.

De acordo com o sindicato dos auditores-fiscais, em 2005, o governo federal aplicou 26,49% do orçamento em áreas sociais, frente a 42,45% em serviços da dívida pública. A verba restante, 31,06%, foi destinada para a Previdência Social. A carga tributária teria crescido, portanto, no Brasil, basicamente para cobrir o aumento dos encargos da dívida pública (COGGIOLA, 2011, p. 7).

Se fosse extirpada essa rubrica do orçamento, a carga tributária cairia dos atuais 39% para o patamar de 26% do PIB. A dívida externa chegou a R\$ 382 bilhões em outubro de 2006, com aumento da vulnerabilidade externa. E a dívida interna brasileira cresceu mais de R\$ 145 bilhões em menos de um ano. Esse valor é três vezes maior do que é gasto com projetos para financiar a saúde no Brasil: somente os juros pagos dessa dívida são equivalentes ao gasto com os vários orçamentos da educação. A situação econômica do Brasil continua precária, qualquer instabilidade na economia mundial pode provocar efeitos recessivos, ou até um calote, no Brasil, arrastando os “programas sociais” em questão de dias (*Ibidem*, p.8).

A primeira tarefa à qual o governo se lançou, logo ao entrar em função em janeiro de 2003, foi tranquilizar os mercados financeiros internacionais e reduzir assim o custo dos empréstimos internacionais. O governo decidiu também aumentar bastante o superávit primário, para além das recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI), e elevar consideravelmente as taxas de juros reais (11,9% em 2003 contra 5,1% em 2002) e mantê-las elevadas a fim de reduzir de forma durável a taxa de inflação (SALAMA, 2010, p. 168). A porcentagem de pobres diminuiu e o número de bilionários aumentou (*Ibidem*, p. 172). Segundo o referido autor (*Ibidem*, p. 172-3), houve uma diminuição da pobreza no segundo governo Lula, no entanto os programas sociais são apontados como fracos e de pouco impacto; para ele

os programas de transferência de renda pouco incidiram na desigualdade na América Latina e no Brasil até 2008. O coeficiente de Gini revela que o impacto dessas transferências sobre a concentração de renda é mais elevado na Europa dos 15 (-0,10 ponto em média), e mais fraco no Brasil (-0,02 ponto). Se considerarmos a renda disponível (transferências e impostos diretos) e a renda bruta (transferências), observamos que o impacto dos impostos sobre a redução das desigualdades é bem maior na Europa (-0,5 ponto) do que no Brasil, onde ele é nulo ou mesmo ligeiramente negativo. A fraqueza das transferências não compensa os efeitos particularmente regressivos do sistema fiscal brasileiro.

Entre 1997 e 2006, o coeficiente de Gini dos rendimentos de trabalho passou de 0,57 a 0,53, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). A redução das desigualdades é importante. E ela se explica essencialmente por um crescimento mais sustentado por ocasião do segundo mandato em relação ao primeiro (excetuado o ano de 2009) e pela política adotada pelo governo no que se refere ao salário mínimo.

Uma redução sensível da pobreza absoluta ocorreu, apesar das transferências sociais ainda modestas. A dimensão da pobreza do Brasil era avaliada em 35% da população em 1999. Ela declinou nitidamente a seguir: 26,9% em 2006, 25,1% em 2007, segundo a Pnad. Assim, a redução é incontestável e ocorreu, sobretudo durante a presidência de Lula.

Contudo, as causas da pobreza, na sociedade capitalista, são estruturalmente determinadas pela socialização da produção e a apropriação privada

da riqueza produzida. O seu enfrentamento no Brasil, frente às particularidades da constituição do capitalismo nacional, na melhor das hipóteses poderia impactar na “pobreza absoluta”, mas não conseguiu desenvolver políticas cujas orientações permitissem a redistribuição de renda e diminuição da desigualdade social, não impactando na “pobreza relativa”. Porém, no caso brasileiro, nem a diminuição da “pobreza absoluta” foi um resultado das políticas e ações sociais do Estado, tornando-se o Brasil, um dos países com maior índice de desigualdade no mundo.

Vale a ressalva, que não cabe em nossas ilusões a esperança de política social capaz de eliminar a pobreza. Alguns países centrais, que experimentaram uma rede de proteção sólida, uma política de Bem estar Social, ou próxima disso, conseguiram eliminar a pobreza absoluta, mas jamais o empobrecimento em relação à riqueza acumulada. A riqueza é, portanto a outra face da mesma acumulação do capital, portanto a pobreza absoluta pode ser remediada, controlada, mas a pobreza relativa nesse modelo jamais superada. Longe do fatalismo e próxima do materialismo histórico dialético, nossas conclusões apontam que a política social de qualidade, universal, nossa bandeira de luta, não é um fim e sim um dos meios para a construção de outra sociabilidade.

Referências Bibliográficas

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. Orçamento da Seguridade Social e política econômica: perversa alquimia. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 87, p.25-57, 2006.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do Governo de FHC. In. MALAGUTI, M. L., CARCANHOLO, R. A., CARCANHOLO, M. D. (Orgs). *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*, São Paulo: Cortez, 1998.

CASTRO, A. T. B.; BEHRING, E. R. Elementos para a Reflexão acerca da Implementação do Programa Bolsa Família no Rio de Janeiro. *Relatório Final do Convênio UERJ/SEFAS*, julho de 2006 (Mimeo).

COGGIOLA, O. *Programas Sociais ‘Focados’ de Combate à Pobreza e à Fome: uma abordagem crítica*. Online, 2011. Disponível em: <http://www.insrolux.org/textos07/programasocialcoggiola.pdf>. 2011. Acesso 20 de julho de 2011.

FRIGOTTO, G. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

IAMAMOTO, M. *Relações Sociais e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Brasília: IBGE, 2006.

INSTITUTO DE CIDADANIA. *Projeto Fome Zero – Documento síntese*. São Paulo, Outubro 2001. Disponível em: www.icidadania.org.br. Acessado em 16 de fevereiro de 2014.

NETTO, J. P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (org). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SALAMA, Pierre. Brasil: balanço econômico, sucessos e limites. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo: IEA-USP, n.24, p.167-83, 2010.

SILVA, M. O. da S. (et al) *Comunidade solidária: contradições e debilidades do discurso*. In: SILVA, M. O. da S. (Coord.). *Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

SOARES, Laura. Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, L. T. Cuestiones pendientes en la configuración de una política social. In: Conferencia Internacional- Políticas Sociales: de la emergencia a la transformación social, Uruguay, 2006.

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e política social*. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, nº53, p. 67-73, 1997.

* Luana de Souza Siqueira é Professora Adjunta da ESS-UFRJ.
<luanass81@yahoo.com.br>

**UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO**

REITOR

Carlos Antônio Levi da Conceição
PRÓ-REITORA DE
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
Débora Foguel

**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
DIRETORA**

Mavi Pacheco Rodrigues

VICE-DIRETOR

Marcelo Braz

**DIRETORA ADJUNTA
DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Rosana Morgado

EDITORES

José María Gómez (ESS - UFRJ)

José Paulo Netto (ESS - UFRJ)

Maria de Fátima Cabral Marques Gomes
(ESS - UFRJ)

Myriam Lins de Barros (ESS - UFRJ)

COMISSÃO EDITORIAL

Janete Luzia Leite (ESS-UFRJ)

Alejandra Pastorini Corleto (ESS-UFRJ)

CONSELHO EDITORIAL

Alcina Maria de Castro Martins (ISMT,
Coimbra-Portugal), Ana Elizabeth Mota
(UFPE-PE), Antonia Jesuíta de Lima
(UFPI-PI), Berenice Couto (PUC-RS),
Casimiro Balsa (CESNOVA/UNL-
Portugal), Cibele Rizeck (USP-SP), Cleusa
dos Santos (UFRJ-RJ), Consuelo Quiroga
(PUC-MG), Denise Bomtempo Birche de
Carvalho (UNB-DF), Edésio Fernandes
(University College London - Inglaterra),
Elizete Menegat (UFJF-MG), Helena
Hirata (GEDISST-GNRS-França), Ivete
Simionatto (UFSC-SC), José Fernando
Siqueira da Silva (UNESP-SP), Júlio de
Assis Simões (USP-SP), Leilah Landim
(UFRJ-RJ), Liliane Capilé Charbel Novaes
(UFMT-MT), Marcelo Badaró (UFF-
RJ), Margarita Rosas (Universidad de La
Plata-Argentina), Maria Carmelita Yasbeck
(PUC-SP), Maria da Ozanira Silva e Silva
(UFMA-MA), Maria das Dores Campos
Machado (UFRJ-RJ), Maria Liduína de

Oliveira e Silva (UNIFESP-SP), Maria
Lúcia Carvalho Silva (PUC-SP), Maria
Lucia Martinelli (PUC-SP), Maria Lúcia
Weneck Vianna (UFRJ-RJ), Michael Lowy
(EHESP-França), Monica Dimartino
(Universidad de La Republica de Uruguay-
Uruguai), Neli Aparecida de Mello (USP-
SP), Potyara Amazoneida Pereira (UnB-
DF), Ricardo Antunes (UNICAMP-SP),
Rogério Lustosa Bastos (UFRJ-RJ), Salviana
Pastor Santos Sousa (UFMA-MA), Sérgio
Adorno (USP-SP), Sueli Bulhões da Silva
(PUC-RJ), Sulamit Ramon (London School
of Economics-Inglaterra), Valéria Forti
(UERJ-RJ), Vera da Silva Telles (USP-SP),
Vera Lúcia Gomes (UFPA-PA), Vicente de
Paula Faleiros (UnB-DF).

ASSESSORIA TÉCNICA

Fábio Marinho

Márcia Rocha

PRODUÇÃO EXECUTIVA

Márcia Rocha

REVISÃO

Alejandra Pastorini Corleto

Janete Luzia Leite

Maria de Fátima Migliari

TRADUÇÃO

Daniel Hanan

Daniel Stevens Torres Cárdenas

Fábio Marinho

Nicolle Varella Felipe

**DESIGN EDITORIAL
E DIAGRAMAÇÃO**

Fábio Marinho

WEB DESIGN

Fábio Marinho

Escola de Serviço Social - UFRJ
Av. Pasteur, 250/fundos (Praia Vermelha)
CEP 22.290-240 Rio de Janeiro - RJ
(21) 3873-5386
ess.ufrj.br/praiavermelha

Foto de Capa: Fábio Rodrigues Pozzebom/
Agência Brasil