

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CLARISSE OLIVEIRA KOWALSKI

**PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO
DE SEUS LIMITES E POSSIBILIDADES.**

CURITIBA

2013

CLARISSE OLIVEIRA KOWALSKI

**PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO
DE SEUS LIMITES E POSSIBILIDADES.**

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Especialização em Sociologia Política, Turma 2012, Departamento de Ciências Sociais, da Universidade Federal do Paraná.

Prof. Orientador Alexandro Eugênio Pereira

CURITIBA

2013

Dedico este trabalho às três pessoas mais importantes da minha vida. Por ordem cronológica, à meu pai, Czeslaw Kowalski, *in memoriam* (06/02/2010), que realizou o sonho da paternidade tão tarde, aos 47 anos e se foi tão cedo, aos 76 anos. À esse pai que trabalhou como pedreiro dos 14 aos 72 anos infatigavelmente para que suas filhas tivessem acesso às oportunidades que ele nunca teve, que se auto apelidava de “Pai Formiga”, o que realmente foi. À esse pai tão prestativo e amigo, que criticava o governo por hábito e relembrava por gosto os bons tempos da ditadura. À esse querido e estimado pai, que dinheiro teve pouco, mas teve e deu muito em matéria de amor, amizade, companheirismo e incentivo, que são coisas que o dinheiro não compra.

Dedico essa monografia ainda à minha mãe, Maria da Luz Gomes de Oliveira Kowalski, *in memoriam* (11/05/2013), que foi o braço forte em matéria de educação rígida e militar às suas filhas. Que me ensinou a lutar pelo que é certo, a contestar o que está errado, a respeitar os mais velhos, a ser responsável, proba e ética, a ser trabalhadeira e caprichosa como ela, a não ter medo da vida. À essa mãe forte e amiga, que nunca reclamava dos dissabores, nem mesmo durante a doença severa que a vitimou, sempre com um sorriso no rosto e um “eu te amo” diário, até que a falência de suas funções biológicas e expressivas se esgotou. À essa mãe, que falava de boca cheia: “Minhas filhas nunca frequentaram ensino particular, foram de ensino público até o fim.” À essa mãe que graças à sua indiscutível autoridade maternal, nos ensinou a jamais envergonhá-la com atos que desaprovasse.

Por fim, dedico as despreziosas linhas deste trabalho à minha única irmã, Marcelle Oliveira Kowalski, pessoa meiga, honesta, iluminada, amiga e companheira, que me acompanha e torce por mim desde os primeiros passos. À essa irmã tão inteligente e batalhadora, que esteve comigo em todas as provações da minha vida. Que por ser mais velha sempre dedicou uma atenção maternal comigo. Que me ensinou o gosto pela leitura e pelo cinema, dentre outras coisas. Que faz parte comigo do restinho da nossa família nuclear, que por ironia do destino, nos levou ambos os pais em curto intervalo de tempo, sem que jamais imaginássemos nossas vidas tão cedo, sem eles.

É à essas três pessoas, que dedico este trabalho.

Resumo

O presente estudo tem por objetivo registrar algumas informações sobre a aplicabilidade de programas sociais no Brasil na recente conjuntura de emergência das ações estatais de combate à pobreza. Para tanto, resgatamos os principais desdobramentos que trazem à tona as atuais formas de expropriação da classe trabalhadora, exclusão e desigualdade sociais e a transferência de renda institucionalizada como o principal instrumento do Estado no enfrentamento à essas demandas. Organizamos de maneira breve os argumentos favoráveis e contrários à intervenção estatal no seio desta problemática, utilizando ainda alguns apontamentos relativos ao Estado de Bem Estar Social, ou *Welfare State*, como o precursor das primeiras iniciativas de cunho social, legitimadas sob a forma de direitos sociais através do Estado. Cabe assinalar que este compromisso encerra consideráveis chances de estabelecer a ruptura das raízes da pobreza e da desigualdade, desde que alicerçado ao empoderamento da população, através da integração de políticas sociais que visem a emancipação dos indivíduos, em que os programas de transferência de renda se tornem gradualmente menos necessários aos cidadãos e ao Estado, na perspectiva da garantia das condições básicas de vida.

Palavras Chave: Política Social, Transferência de Renda, Combate à Pobreza, Programas Sociais, Bolsa Família, Estado de Bem Estar Social.

Summary

This study aims to record some information about the applicability of social programs in Brazil in the recent emergency situation of state actions to combat poverty. Therefore, we rescued the major developments that bring out the current forms of expropriation of the working class, social exclusion and inequality and institutionalized transfer income as the main instrument of the state in dealing with these demands. Organized briefly the arguments for and against state intervention within this problematic, even using some notes relating to the State Social Welfare, or welfare state, as the forerunner of the first initiatives of social, legitimated in the form of social rights through the state. It should be noted that this commitment contains considerable chances of establishing the breakdown of the roots of poverty and inequality, since founded to empower people through the integration of social policies aimed at the empowerment of individuals in that income transfer programs gradually become less necessary to the citizens and the State with a view to guarantee the basic living conditions.

Keywords: Social Policy, Income Transfer, Poverty Alleviation, Social Programs, Bolsa Família, State Social Welfare.

SUMÁRIO

Introdução.....	6
1 A conjuntura de emergência no combate à pobreza através dos Programas de Transferência de Renda no Brasil	8
1.1 Institucionalização de Programas de Transferência de Renda no Brasil	11
2 O Programa Bolsa Família: a adoção da renda mínima.....	15
2.1 As limitações da Gestão Descentralizada e dos critérios de inclusão do PBF.	17
3 Uma análise histórica recente e oportuna quanto aos limites e possibilidades de Programas Sociais como o PBF	23
3.1 Reflexões e alternativas frente à problemática dos Programas Sociais.....	26
Considerações Finais	30
Referências Bibliográficas	32

Introdução

O presente trabalho objetiva tecer alguns comentários sobre os limites e potencialidades dos programas sociais no Brasil, abordando o Programa Bolsa Família do Governo Federal como forma de combate à pobreza produzida na atual dinâmica do sistema capitalista, em seu viés de política social de renda mínima.

Para a realização deste estudo realizamos uma breve revisão bibliográfica dos autores que apresentam argumentos favoráveis e contrários quanto a proteção social vinculada aos programas de transferência de renda.

No primeiro capítulo, abordamos a atual conjuntura social de desigualdade que favorece a implantação de ações emergenciais do Estado, na dupla perspectiva da intermediação de interesses e de responsabilização governamental no enfrentamento da pobreza.

No segundo capítulo, divulgamos os principais eixos norteadores do Programa Bolsa Família (PBF) como principal instrumento do Estado na redução da pobreza e extrema pobreza, bem como apontamos as condicionalidades de inclusão e permanência no programa. Evidenciamos ainda os desafios da gestão descentralizada, principalmente na questão da fragilidade da oferta dos serviços que deveriam sustentar um espaço distinto para o fortalecimento de políticas sociais emancipadoras da população, bem como mostramos brevemente a crítica quanto à focalização e seletividade do programa.

No terceiro e último capítulo, efetuamos um resgate do germe das políticas sociais instituídas pelo Estado, pensadas pela primeira vez na implantação do ideário do Estado de Bem Estar Social, ou, *Welfare State*, relacionando as críticas do argumento conservador com a visão progressista, na arena política e ideológica de ambas as vertentes, que veem a ação estatal como exageradamente protetiva ao lado de uma perspectiva de inclusão social. Delimitamos ainda, apontamentos quanto à necessidade da instituição da ação estatal no combate às desigualdades, ao mesmo tempo em que relacionamos o pensamento de ambas as correntes na análise da eficiência e efetividade da intervenção do Estado na dupla relação entre política econômica e social.

Admitimos que as argumentações apresentadas nesse trabalho fornecem tímidos elementos para ponderarmos sobre a amplitude do processo da pobreza, desigualdade e da exclusão social, contudo, o debate proposto evidencia pontos de vista importantes para a reflexão da temática.

A insuficiência de renda e condições mínimas de vida geradas pelo sistema econômico atual e conseqüente incapacidade do indivíduo manter-se sem a interferência estatal, implica no raciocínio de que todos dependemos do Estado para garantir nossa sobrevivência, mas, como o acesso às políticas públicas ainda é fragmentado e insuficiente, alguns necessitam de maior atenção institucional, principalmente quando faltam os principais recursos para a manutenção de suas vidas.

As análises propostas nesse estudo apontam para a necessidade de reavaliar até que ponto a complementação de renda garantida através do PBF se constitui em um programa de combate ou erradicação da pobreza, em instrumento indispensável diante da conjuntura atual de pauperização da sociedade ou em fonte de dependência do Estado, em garantia de mínimos sociais ou fator que sobrecarrega a parcela de trabalhadores que encontra-se no mercado, em justiça redistributiva ou em fator de desestímulo ao trabalho, enfim, a proposta central é fornecer elementos de reflexão acerca dos limites e potencialidades dos programas sociais, tais quais o Bolsa Família.

1 A conjuntura de emergência no combate à pobreza através dos Programas de Transferência de Renda no Brasil

As recentes transformações das economias mundiais vêm trazendo novas exigências aos trabalhadores e às ações governamentais na balança da sobrevivência dos primeiros e na manutenção do sistema pelos segundos, impulsionando reformas de cunho social por parte do Estado.

Entre as diversas as causas que levam à expropriação da classe trabalhadora, podemos citar o avanço tecnológico introduzido pela automação industrial, que tem acelerado os lucros dos detentores do capital, mas tem diminuído por outro, a necessidade de mão de obra. Se também por um lado o Brasil atualmente vem se tornando um país cada vez mais urbano, onde a oferta de trabalhadores advindos das zonas rurais cresce, por outro lado, estes não tem conseguido se encaixar em um mercado cada vez mais exigente em termos de qualificação profissional. Outro exemplo é o alto custo de vida no país, inflacionado pelas altas taxas de impostos e tributação, que faz com que a média dos salários da população não acompanhe a dimensão financeira de provisão dos mínimos necessários à vida.

Estes fatores, que são apenas um pequeno exemplo da recente conjuntura econômica do país, vêm desapropriando uma parte do segmento da sociedade que não possui condições para se adequar aos novos ditames do mercado de trabalho, marcado pela flexibilidade e competitividade, gerando dessa forma desemprego, que induz aos baixos salários e conseqüente exclusão social, aumentando, em altos índices, a situação de pobreza da população brasileira.

As anotações de Draibe (1988, p. 55) são oportunas na contextualização desse quadro, quando aponta que:

[...] as elevadas taxas de desemprego tem imposto reordenamentos econômicos de grande significado e têm trazido consigo profundas alterações tecnológicas, assim como redefinições dos papéis e ações das instituições sociais e políticas.

O Estado, na perspectiva de preservar a ordem econômica e na busca da redução da desigualdade, em um complexo processo de intermediação de interesses,

institui reformas por meio de políticas e programas sociais, que visam garantir através da intervenção pública, os mínimos de sobrevivência e cidadania aos indivíduos, ao passo que contribuem para a reprodução do sistema econômico.

Nesse contexto, Draibe (1990, p.18), relembra que há ainda pouco consenso sobre os significados da política social e conseqüentemente dos programas sociais, pois haveria “uma velha, constante e infundável discussão sobre o conceito de assistência social [...]”, visto que as essas políticas são ancestralmente “ligadas” à caridade das pessoas e associações privadas, onde as classes privilegiadas realizavam ações e serviços emergenciais, de forma paternalista e descontinuada, o que produzia um caráter de “doação” aos menos favorecidos.

Por outro lado, vistas sob a luz de um conjunto de leis que impliquem e legitimem os direitos sociais como um dever do Estado frente à sociedade, as políticas sociais emergem no cenário político como um ponto de equilíbrio entre as relações mercado, Estado, cidadãos:

Quando os direitos sociais adquirem status legal [...], quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma “desmercadorização” do status dos indivíduos vis-à-vis com o mercado. (ESPING-ANDERSEN, p. 101, 1991)

O autor reforça que a introdução desses direitos sociais trazem consigo um afrouxamento do status do trabalhador como *pura mercadoria*, mas que esse potencial desmercadorizante é relativo se as ações públicas também não buscarem a emancipação dos indivíduos. Dito de outro modo, a capacidade dos sujeitos em se manterem sem depender do mercado deve estar alicerçada à outros fatores que facilitem essa independência, não meramente de amparo social, mas de políticas sociais que forneçam alternativas genuínas à dependência do mercado, caso contrário, “todos, menos os que fracassaram nele, serão encorajados a servir-se dos benefícios do setor privado.” (ESPING-ANDERSEN, p. 103, 1991)

Apesar das divergências, as políticas sociais surgiram como ação pública no campo social, institucionalizando termos mínimos de sobrevivência das parcelas expropriadas de recursos familiares e comunitários, onde o Estado assumiria a responsabilidade quando estes são incapazes de suprir as condições de vida.

Surge assim, a necessidade de inovação dos programas e políticas sociais por parte do Estado, para o enfrentamento e combate destas demandas, como uma forma de intervenção e responsabilização pública das mazelas provenientes do sistema econômico.

Nas condições de expansão econômica, o consenso interclasses possibilitou a emergência e a consolidação das políticas sociais do Estado voltadas tanto para cobrir os riscos aos quais estão expostos os trabalhadores quanto para reforçar e estimular a atividade econômica. (DRAIBE, p. 64, 1988)

A autora assinala deste modo que se em um passado recente a tarefa de apreender as tendências de exclusão e fragmentação sociais podiam ser partilhadas com o mercado, atualmente essas ações emergem decisivamente pelo Estado, na garantia de padrões mínimos de integração social exigidos tanto na preservação do compromisso democrático como para a manutenção do desenvolvimento econômico. (DRAIBE, 1997)

Dito isso, os programas e políticas sociais assentados no cunho estatal viriam, entre outras contribuições, a elevar o poder de barganha dos trabalhadores, enfraquecendo e represando a força do mercado na tendência da redução dos salários por meio da insegurança econômica.

Belluzo (1996, citado por Draibe, 1997, p.8) reitera essa análise dizendo que o Estado, ao garantir um conjunto de benefícios às pessoas que perderam a renda pelo trabalho – *seguro-saúde, seguro-maternidade, indenizações por acidente de trabalho, pensões e seguro-desemprego* – reduz os níveis de exclusão social através destas políticas sociais, assegurando o direito às condições básicas de vida aos cidadãos, independente do mercado, na arena das relações Estado/sociedade.

Recortando o período histórico em que esta responsabilização se desdobrou em ações de cunho social por parte do Estado, podemos situar o final da década de 1980 como o cenário da redemocratização que impulsionou a criação de políticas públicas menos centralizadas, burocratizadas, fragmentadas e de baixa eficácia, até então utilizadas. (SENNA, 2007)

Para este conjunto de ações de reestruturação, entendidas como sistema de proteção social, vinculou-se a ideia da ampliação dos direitos sociais, pois ainda naquela época o gasto público social era essencialmente contributivo e tributário,

fundado na capacidade do trabalhador em financiar os benefícios sociais, enquanto os que não podiam contribuir ficavam à margem da ação do Estado, que enfim introduziu metas para elevação dos níveis de universalismo, expansão de cobertura dos programas e melhoria da efetividade social dos gastos.

Este novo fôlego desenvolveu-se no início dos anos 1990 com o desenho de novas estratégias para o alcance dos segmentos mais vulneráveis da população, instituindo as políticas sociais como direitos básicos de cidadania, rompendo com as ações assistencialistas de cunho residual, buscando respostas para o enfrentamento das demandas dos cidadãos e suas famílias por intermédio dos bens e serviços sociais, na facilitação de seu acesso.

Muito embora os programas sociais pós redemocratização nascidos naquela época e reformulados constantemente até os dias atuais preconizem uma dimensão universal, é sabido que sua abrangência se estende justamente aos setores pauperizados da população, ofertando esses bens e serviços sociais de forma seletiva, atribuindo condicionalidades de corte, na escolha e identificação de seus beneficiários. (DRAIBE,1990)

Nesse contexto, uma das fórmulas inovadoras do governo contemporâneo se dá através dos programas de transferência de renda, onde o Estado busca garantir um patamar de mínimos sociais, sem a necessidade de contribuição prévia por parte dos beneficiários, alocando recursos dos diversos setores da economia, com vistas à essa distribuição.

1.1 Institucionalização de Programas de Transferência de Renda no Brasil

Foi em 2001 que o governo federal institucionalizou alguns programas de transferência de renda para as famílias pobres, inicialmente através 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 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído

pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.¹

A proposta inicial consistia no repasse de valores em dinheiro aos beneficiários na contrapartida em que estes atendessem à algumas condicionalidades relacionadas principalmente à saúde e educação, como o controle da frequência escolar de seus filhos e participação nas ações municipais em saúde, como a realização de pré-natal, acompanhamento da nutrição, etc.

Essas condicionalidades intencionam a ampliação do exercício de cidadania, em uma perspectiva de ruptura com o ciclo reprodutivo da pobreza. No quesito do controle da frequência escolar por exemplo, o propósito é incentivar a permanência das crianças e adolescentes na escola, ampliando a formação educacional que converge no futuro, em melhores condições de trabalho, interrompendo o ciclo de reprodução da pobreza. Os cuidados com a saúde entrariam nessa mesma linha, onde os municípios em trabalho conjunto com a esfera federal, ficam responsáveis pela oferta e facilitação do acesso à saúde pública, ao mesmo tempo em que caberia aos usuários dos programas de transferência de renda o acompanhamento da saúde principalmente das gestantes e nutrízes, abrandando assim, os efeitos da situação de pobreza.

A inovação desses programas ficaria por conta da dispensa de uma renda mínima em dinheiro, que vem assumindo destaque na agenda pública nas últimas décadas, como um instrumento de garantia ao cidadão de participar da riqueza geral, na perspectiva de melhores condições de equidade e justiça social.

Importante lembrar que essa questão despertou muitas observações dos analistas da questão. Entre os prós e os contras, alguns pensadores diriam que essas ações públicas contribuem como forma de combate à pobreza e a desigualdade social. Para outros, seriam justamente estes repasses que colaboram para o enfraquecimento da economia nacional e desestimulam os cidadãos ao trabalho.

Draibe (1990) põe em evidência as análises dos pensadores progressistas e conservadores quanto à esse assunto. Na visão progressista, a edificação dos

¹ Informações retiradas da Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, que Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato20042006/2004/Lei/L10.836.htm. Acessado em 27/10/2013.

programas de transferência de renda constitui um avanço da intermediação do Estado frente às desigualdades produzidas pelo sistema econômico contemporâneo, rompendo com o padrão recente de emprego-renda-contribuição-seguro social, estabelecendo uma nova forma de solidariedade, fortalecendo a eficácia redistributiva do sistema de proteção social.

Alteradas as bases onde o seguro social estava assentado na relação salarial, a renda mínima viria como um direito básico de cidadania, independente de contribuição prévia, alimentando o ideário de uma justiça social redistributiva, por meio deste “salário social” garantido pelo Estado.

A universalização dos benefícios traduzidos na renda mínima em dinheiro seria a evolução do próprio conceito da política de assistência social, dando liberdade aos indivíduos e fortalecendo a concepção de mínimos sociais garantidos, sob a forma de recurso financeiro.

Os conservadores concordariam com o argumento progressista em um ponto: que os “programas dirigidos à população pobre tendem a se tornar inadiáveis, até por que se constituem em mecanismos de alívio às tensões e em modo de evitar convulsões sociais mais sérias.” (DRAIBE, p. 22, 1990)

Além de amenizar as tensões, a corrente conservadora admite que esses programas também contribuem para a reprodução da massa trabalhadora, visto que colocam os trabalhadores ainda em condições de serem absorvidos pelo mercado de trabalho.

Nessa linha, Draibe (1990) reitera que apesar do repasse desta renda em espécie ser concebida no Estado neoliberal contemporâneo, inicialmente na perspectiva de oferecer um mínimo de sustentação e segurança social somente aos desfavorecidos, hoje busca-se explicitar o caráter de reorganização dos sistemas de proteção social que através deste instrumento reforçam a solidariedade entre os cidadãos, empregados ou não, no ideário de uma justiça distributiva.

Outro significado da renda mínima é que nas condições atuais de crise, diversos são os desdobramentos consequentes da redução das oportunidades de trabalho, que como já mencionado, desapropriam parte da população, ocasionando impactos negativos sobre a integridade dos aparelhos de proteção social, introduzindo

severas contradições entre o segmento que permanece empregado, que usufrui da proteção do mercado, e os que encontram-se fora do mercado de trabalho, que possuem precário respaldo ou não gozam de qualquer proteção social e assim demandam ações governamentais na forma de programas do tipo assistencial. Com a renda mínima, *estaríamos diante da dissociação entre a renda auferida no e pelo trabalho e os benefícios sociais distribuídos pelo Estado.* (DRAIBE, p. 20, 1990)

Dito de outro modo, o sentido da renda mínima envolve a percepção de um salário social, que ao lado dos seguros sociais garanta condições mínimas de sobrevivência àqueles que empregados ou não, dele necessitem, independente de contribuição prévia, municiando o cidadão e sua família de certa liberdade de acesso à bens e serviços, propiciando assim, a participação na distribuição da riqueza social, na forma do recurso em dinheiro.

E assim, no objetivo de atingir o maior número de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, reduzindo o baixo alcance e fragmentação existentes nos programas anteriores de transferência de renda, que o governo federal os unificou e criou, em outubro de 2003, Programa Bolsa Família, na perspectiva da complementação de renda para estas famílias, vistas a partir desse momento, como o principal foco de intervenção estatal, no combate à pobreza e desigualdade social.

2 O Programa Bolsa Família: a adoção da renda mínima

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa social de redistribuição de renda operacionalizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em outubro de 2003 e instituído em janeiro de 2004 pelo Governo Federal a partir da junção de outros programas, a saber: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação.

No intuito de unificar as ações e gestão destes programas, o PBF foi criado para atender as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 140,00 e R\$ 70,00 respectivamente, identificadas através do Cadastramento Único do Governo Federal e em estudos socioeconômicos. Compõem os benefícios financeiros do Bolsa Família:

- **Benefício Básico:** no valor mensal de R\$ 70,00, destinado à famílias em situação de extrema pobreza;
- **Benefício Variável:** no valor mensal de R\$ 32,00 por beneficiário, no valor máximo de R\$ 160,00 por unidade familiar que se encontre em situação de pobreza ou extrema pobreza e que em sua composição possua gestantes, nutrizes, crianças de 0 a 12 anos e/ou adolescentes até 15 anos de idade.

Para os adolescentes o valor mensal do benefício variável é de R\$ 38,00, por beneficiário, até o limite de R\$ 76,00 por unidade familiar, abarcadas também as idades de 16 e 17 anos, desde que devidamente matriculados em estabelecimentos de ensino. Os usuários a partir de 14 anos poderão ter acesso a cursos de educação e qualificação profissional.

Para as famílias remanescentes dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, o PBF será concedido como Benefício Variável de Caráter Extraordinário, sem que exceda seu limite máximo.

Contudo, o benefício tem caráter temporário, os valores concedidos são calculados caso a caso e possuem prazo de prescrição, sendo reavaliados a cada dois anos. As despesas do PBF correrão à conta das dotações dos programas

federais de transferência de renda, bem como de outros fundos do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Deste modo, existem condicionalidades a serem cumpridas pelos usuários na perspectiva da manutenção do recebimento do benefício, e se destinam a:

I - estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e

II - identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento. (BRASIL, 2004).

Essas condicionalidades também se referem aos compromissos no acesso à saúde e educação, ficando o Ministério da Saúde responsável pelo acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional das crianças de até 07 anos de idade.

Nesta proposta, as famílias são incentivadas a assumir o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação, bem como o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 07 anos de idade, assim como as gestantes e nutrízes nas idades de 14 a 44 anos ficam responsáveis de realizar o pré-natal e acompanhamento de sua saúde e do bebê.

Na esfera do controle à frequência mínima escolar de 85% para o ensino regular de crianças de 06 a 15 anos e de 75% para os adolescentes de 16 e 17 anos, a fiscalização fica à cargo do Ministério da Educação, cabendo à família beneficiária monitorar seus filhos, na perspectiva da continuidade da concessão do benefício.

Objetiva-se também que as famílias em descumprimento das condicionalidades sejam incentivadas a buscar apoio nos CRAS (Centros de Referência de Assistência Social), CREAS (Centros de Referência Especializada de Assistência Social) e outros meios de apoio social do município, para esclarecer os motivos do descumprimento, no intuito de fornecer subsídios para a superação destas dificuldades afim de evitar o bloqueio, suspensão ou o cancelamento do benefício.

Com essa monitorização busca-se atingir as finalidades básicas do PBF, que se resumem em promover o acesso dos beneficiários à rede de serviços públicos (saúde, educação e assistência social), combater a fome e a pobreza, proporcionando segurança alimentar e nutricional, estimular a emancipação das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, incentivando a intersectorialidade e complementariedade do poder público em suas ações sociais.

Desta forma, o objetivo da gestão do PBF é o monitoramento das ações de forma descentralizada, pautada nos esforços dos entes federados, observando a participação comunitária e o controle social.

Dados atuais do MDS apontam que no mês de setembro de 2013, o PBF beneficiou “13.841.655 famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 152,35. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios².”

A renda mínima viria como instrumento de distribuição de renda para garantir assim, um benefício mínimo aos que encontram-se na linha da pobreza e extrema pobreza.

2.1 As limitações da Gestão Descentralizada e dos critérios de inclusão do PBF

Especificamente quanto aos valores de repasse do PBF, Senna (2007) demonstra que a condicionalidade referente ao critério da renda per capita é muito baixo, o que tende a impossibilitar a inclusão de muitas famílias no acesso ao benefício, pois é avaliada somente a renda dos indivíduos como fator condicionante de qualificar a situação de pobreza, não se levando em conta as múltiplas facetas do fenômeno que, observado em outras nuances, destacaria a vulnerabilidade social em que se encontram muitas outras famílias, que em termos financeiros, ultrapassam o valor per capita exigido.

² Fonte: Relatório de Informações Sociais, Visão Geral do Brasil, disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visao Geral Brasil](http://aplicacoes.mds.gov/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Visao%20Geral%20Brasil). Acessado em: 08/10/2013.

Com efeito, esse fator de corte seria uma das dificuldades enfrentadas pelo programa na inclusão de um maior número de pessoas, o que resulta na restrição do potencial de uma inclusão social mais abrangente.

No PBF, a seleção é realizada através do Cadastramento Único (Cad-Único) do governo federal, que é um instrumento que busca identificar as famílias de baixa renda, em que o objetivo é uniformizar as informações a respeito de possíveis beneficiários deste e de outros programas sociais, subsidiando o planejamento de novas políticas públicas nas diferentes esferas de governo.

Ainda na análise dos limites do programa, podemos citar a focalização na família como elemento contraditório para o maior alcance social planejado pelo BF e outras iniciativas na esfera da política social. Draibe (1998, citada por Senna, 1997) discorre que inicialmente a priorização do foco na família foi utilizada pelos formuladores desses programas na expectativa de atingir o maior número de crianças e adolescentes para incluí-los em outras políticas, sobretudo a de educação, tornando os pais e responsáveis como intermediários nesse processo. A autora admite que o objetivo de tomar a família como prioridade de intervenção baseia-se na ideia do maior potencial que esta supõe de impactar as condições de vida da população de baixa renda.

Contudo, há que se pensar que o escopo de atendimento do BF ainda é restritivo na inclusão de famílias sem filhos, onde só é permitida a inserção de beneficiários se comprovada situação de extrema pobreza, apresentando grande risco de exclusão de outras unidades familiares indiscutivelmente pobres. Assim, o tema família e indivíduo na questão da elegibilidade do acesso à tais programas, prossegue nos debates das políticas sociais com vistas ao seu melhoramento.

Outra questão que merece atenção é a condicionalidade referente à inserção dessas famílias especialmente nas áreas de saúde e educação, onde há a obrigatoriedade dos beneficiários acompanharem a saúde de suas gestantes, nutrizes e crianças até 6 anos de idade, além do controle da frequência escolar.

Senna (2007) lembra que esses critérios são importantes no desenho do programa, uma vez que objetivam reduzir o grau de pobreza das famílias, visto que devemos entender suas nuances também através da acessibilidade às políticas públicas existentes, mas observa que embora a legislação estabeleça que a gestão

do acompanhamento dessas condicionalidades seja dividida entre as três esferas de governo, a responsabilização maior ainda recai sobre os municípios.

A crítica formulada pela autora apela para o fato que quando essas condicionalidades não são cumpridas adequadamente pelos beneficiários há o risco inerente de exclusão do programa ou entraves que dificultam um maior acesso de famílias ao mesmo, visto que indiretamente esses indivíduos podem ser afetados em razão de impasses relativos à precária oferta de serviços por parte dos municípios.

Desta feita, há a necessidade de se reconhecer que as fragilidades na oferta desses serviços, particularmente nas áreas de saúde e educação, são elementos de risco para a gestão objetivada no programa, posto que o pleno acesso da população à essas políticas sejam instavelmente asseguradas em alguns municípios.

Por um lado, as condicionalidades têm o potencial de pressionar a demanda sobre a oferta de serviços de educação e saúde, oportunizando sua ampliação, por outro, a obrigatoriedade dessas condições para o acesso e permanência no programa tendem a se tornar uma ameaça na garantia de direitos, quando a gestão municipal é falha.

Para o controle da gestão municipal e estadual do PBF, o governo federal instituiu o IGD – Índice de Gestão Descentralizada, que objetiva facilitar o aperfeiçoamento das ações, na detecção de problemas que facilitem a criação de diagnósticos nessas esferas de gestão, propondo soluções para a efetividade das prerrogativas do programa.

Este instrumento é um apontador que evidencia a qualidade da gestão descentralizada do PBF, além de revelar os compromissos assumidos pelos estados e municípios na sua adesão ao Programa, como a gestão do Cadastro Único e das condicionalidades. O índice é composto de variáveis relativas à frequência escolar, acompanhamento nos postos de saúde, cadastramento correto e atualização cadastral, onde é avaliada a gestão desses processos.

Com base nesses dados, o MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome) repassa recursos aos dois níveis de governo para a realização da gestão do Bolsa Família. Quanto maior o valor do IGD, maiores serão os recursos.

Através do IGD, o MDS busca incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão local do Programa e contribuir para que os estados e municípios cumpram as ações que estão sob sua responsabilidade.

Nessa linha, o debate quanto à eficácia do IGD em sua essência fiscalizadora na descrição e medição das condicionalidades do PBF ainda desperta discussões. Senna (2007) aponta que é preciso considerar que embora os municípios e estados assinem um termo de adesão se comprometendo a oferecer adequadamente os serviços básicos previstos nessas condicionalidades, a legislação ainda é falha na responsabilização e punição para os descumpridores, incidindo sobre a família a responsabilidade na observação das mesmas.

O princípio da gestão descentralizada é, portanto, um desafio a se enfrentar na arena da eficiência e superação dos obstáculos que se apresentam em programas como o BF. A autora admite que através da descentralização avança-se na constituição de um espaço de participação para a comunidade através do controle social e na autonomia aos estados e municípios, por meio da gestão compartilhada. Por outro lado, a lógica da relação intergovernamental competitiva que marca historicamente a área da assistência social, a falta de legislação punitiva institucional e consequente fragmentação da intervenção estatal, estabelecem sérios entraves na otimização das bases do programa.

Nesse sentido, ainda falam mais alto os limites estruturais das profundas diferenças financeiras, políticas e administrativas dos entes federados e a falta de cooperativismo, que supõe a intersetorialidade, o controle social e claro, a insistência em uma gestão descentralizada séria, como instrumentos de efetivo enfrentamento das desigualdades sociais. Esses fatores podem contribuir para o sucesso ou insucesso de programas como o BF:

Isso porque até hoje nenhum outro programa social foi tão dependente da articulação intersetorial e, portanto, das capacidades institucionais e de diálogo entre os entes da federação e entre os diferentes setores responsáveis pelo desenvolvimento das políticas sociais. (SENNA, 2007, p. 91)

A autora chama a atenção quanto à fragilidade dessa articulação intersetorial e descentralizada quando ausentes mecanismos adequados de repasse de recursos que verifiquem cotidianamente, as necessidades individuais, sociais e regionais que podem ser acentuadas com a divisão da reponsabilidade na gestão dessas políticas.

Na perspectiva da inclusão social proposta pelo Programa, é necessário reconhecer que as ações básicas em saúde e educação devem apoiar-se a programas complementares de enfrentamento do ciclo da pobreza, onde o nível de emprego e vida profissional sejam também valorizados como parte da ampliação dos direitos sociais.

É o que mostra Draibe (1990), sinalizando que os conservadores da questão insistem em políticas públicas seletivas e focalizadas, enquanto o argumento progressista demonstra que políticas universalistas seriam o melhor caminho. Opinião esta também demonstrada por Esping-Andersen (1991), que exemplifica a noção de universalidade na medida em que o Estado firma o compromisso institucionalizado da extensão dos direitos sociais a maiores áreas de alcance.

Programas sociais como o PBF destinam-se prioritariamente, aos grupos vulneráveis da população, o que teoricamente, contradiz à perspectiva de universalização dessas políticas. Sua essência é compensatória das desigualdades sociais, e, como lembra Draibe (1990), os programas dirigidos ao segmento mais pobre tendem a ser tornar inadiáveis, e formam os chamados “programas de emergência” dos governos.

O argumento da autora elucida que apesar da focalização e seletividade terem suas raízes no ideário neoconservador, tais ingredientes aplicam-se nas estratégias progressistas de combate à miséria, pois abrem um espaço distinto para o fortalecimento de políticas sociais não redutíveis aos programas de emergência e meramente assistenciais.

Entretanto, há que se tomar cuidado com a possível indução à precariedade dos serviços, descontinuidade e com o assistencialismo que podem advir dessa seletividade, visto que a focalização também abre “amplo espaço para a arbitrariedade dos que decidem sobre a necessidade dos beneficiários” (DRAIBE, 1990, p. 24), o que pode levar também à estigmatização destes.

Quanto à universalização dos programas, a preocupação perpassa no argumento que em tempos de crise, há o enfraquecimento no estabelecimento de prioridades na dispensa de bens e serviços sociais, o que pode ocasionar distorções no caráter gratuito e uniforme da políticas sociais na estratégia progressista, facilitando o acesso aos grupos já privilegiados da população.

Em síntese, programas como o BF têm seu molde no argumento conservador ao mesmo tempo em que seu viés caminha na trilha do ideal progressista, como estratégia política de enfrentamento da pobreza.

É oportuno lembrar que a ampliação das ações na saúde, educação e potencialmente em outras áreas, têm seu germe nas políticas sociais pensadas pela primeira vez na ocasião do nascimento do Estado de Bem Estar Social, ou, *Welfare State* (WFS), sistema de interferência estatal frente às mazelas sociais provenientes do capitalismo no período pós segunda guerra mundial.

Para melhor compreensão dos argumentos até aqui apresentados, utilizaremos o registro de algumas informações acerca do WFS, interligando o PBF como proposta governamental da imposição de limites à desigualdade socialmente produzida pelo mercado, assim como pretendemos expor alguns comentários do campo conservador em debate contínuo com a proposta progressista da validade das ações estatais de enfrentamento da pobreza no campo societário.

3 Uma análise histórica recente e oportuna quanto aos limites e possibilidades de Programas Sociais como o PBF

Frente ao cenário apresentado nos capítulos anteriores, onde foi exposto de maneira breve a questão geral dos programas sociais e, em particular, o PBF, não podemos deixar de resgatar certos apontamentos que originaram o debate acerca da legitimidade destes programas, que envolvem o tema *Welfare State* (WFS), ou, Estado de Bem Estar Social, onde surgiram as primeiras iniciativas francamente estatais de combate às desigualdades sociais.

A validade de programas sociais vem sendo amplamente debatida desde os primórdios do WFS, onde as políticas sociais surgiram como ação pública no intento de amenizar as contradições geradas por este sistema econômico, visando institucionalizar termos mínimos de sobrevivência às parcelas expropriadas de recursos familiares e comunitários, em que o Estado assumiria a responsabilidade quando estes são incapazes de suprir suas condições de vida.

Nessa ótica, a ação estatal gerencia uma parte da renda coletiva em forma de direitos sociais, auxiliando tanto o mercado, que depende das forças políticas para sua manutenção e crescimento, quanto à sociedade, minimizando as desigualdades sociais próprias do sistema capitalista, ao mesmo tempo que potencializa seu espaço político, vez que o desenvolvimento econômico fortalece as estruturas de poder.

Esse quadro é bem recente, em termos históricos. Segundo DRAIBE (1990, p. 19) foi no período pós 2ª guerra que iniciou-se a ruptura do conceito de assistência básica apenas aos despossuídos, advindo então a noção de universalidade, ampliando a ação estatal na lista da concretização dos direitos básicos de cidadania.

É nesse sentido que as ações do sistema de proteção social ganham cunho institucional e democrático, quando buscam não fazer divisão entre classes e os agentes sociais.

Porém, dificilmente podemos falar em benefícios sociais sem relacioná-los com despesas de ordem econômica. Alguns estudos salientam essa questão como um modo estratégico de avaliação dos *Welfare States*.

Sob este prisma, ESPING-ANDERSEN (1991, p.99) demonstra que classificar os *Welfare States* de acordo com os gastos financeiros não evidencia de forma real o

seus compromissos com a solidariedade e cidadania social. O autor esclarece que por vezes, “gastos baixos em certos programas podem indicar um *welfare state* comprometido mais seriamente com o pleno emprego”.

Quando avaliamos a atividade rotineira (dos Estados) simplesmente em termos de despesas [...], o resultado é que nenhum estado pode ser considerado um verdadeiro *welfare state* até a década de 70 deste século, e alguns estados normalmente rotulados como tal, não fazem jus a essa classificação porque a maior parte de suas atividades rotineiras dizem respeito à defesa, à lei e à ordem, à administração e coisas do gênero. (THERBORN, 1983, *apud* ESPING-ANDERSEN, 1991, p.100).

Essa proposta traz à tona divergências sobre como o Estado dirige seus recursos e se essas aplicações financeiras, em termos de efetivação de cidadania, estão atingindo seus objetivos. Alguns dos principais quesitos de cidadania englobam a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos que através do pleno emprego, tornam-se mais tangíveis e menos custosos ao Estado, em termos incentivo à autonomia dos cidadãos e na forma de alocação dos fundos estatais para outras áreas, indispensáveis para a qualidade de vida da sociedade, como saúde, educação, segurança, etc.

Em termos de gastos societários, o que mais incomoda os críticos conservadores do assunto é a intervenção monetária excessiva do Estado frente aos programas sociais. Para eles, estes gastos tendem a prejudicar a ordem financeira geral, provocando déficits públicos que instabilizam o bom funcionamento da economia.

O argumento é que o Estado dispende recursos demasiados na área social, provocando déficit público e conseqüentemente um desequilíbrio orçamentário, gerando uma crise financeira.

Algumas das principais justificativas conservadoras para explicar a crise atual do *Welfare State* podem ser encontradas na análise de Draibe (1988, p. 57 e 58):

[...] A expansão excessiva dos gastos sociais, responsáveis em última instância pela situação atual, revela uma intervenção intolerável, ineficiente e corrompedora do Estado [...] que os efeitos perversos dos programas sociais representam uma ameaça às finanças estatais [...] o financiamento desses programas requer a elevação dos tributos e contribuições sociais, o que reduz a poupança e, portanto, o investimento [...] os gastos sociais e sua forma de financiamento são responsáveis pela inflação, declínio dos investimentos e, portanto, pelo desemprego. DRAIBE (1988, p. 57 e 58).

Essa intervenção comprometeria a harmonia das relações mercado-sociedade, pois incentivaria a acomodação da mão de obra, desestimulando a competição profissional, o que conseqüentemente gera piora da produtividade e assim, dos lucros.

Isso fere a ética do trabalho, uma vez que não seriam as exigências de qualificação profissional que afastam novos candidatos às vagas, mas os programas sociais que estimulam a preguiça dos indivíduos em adaptar-se às exigências do mercado.

Nessa perspectiva, afirma-se que são os gastos sociais que produzem maiores índices de desemprego, não só pelo estímulo à dependência do Estado que provoca nos indivíduos mas pela alta tributação necessária para o financiamento dos programas sociais, de outro lado, Draibe (1988, p.56) prossegue lembrando de que é pertinente questionarmos se os programas sociais “são capazes de responder aos problemas de desemprego e às demandas sociais crescentes”, situando-os no viés das ações destinadas ao bem estar da sociedade.

Afinal, a atuação estatal seria responsável pelo aumento da desigualdade ou estaria buscando atenuá-la? Incontáveis são as divergências sobre esta questão na análise dos pensadores das correntes progressistas e conservadoras. Para os primeiros, a própria competitividade inerente ao mundo globalizado seria por si só fator de exclusão profissional e social, visto que há uma série de deficiências de acesso às principais políticas públicas (saúde, educação, habitação, etc.) devido à tendência do Estado em oferecer esses serviços de forma fragmentada e insuficiente às demandas da população, incentivando assim, a iniciativa privada nestas áreas, o que promove desigualdade das satisfações mínimas de vida e conseqüente queda da capacidade do indivíduo em adequar-se às exigências do mercado.

Por sua vez, a vertente conservadora insiste que o financiamento dos programas sociais é o principal motivo da instabilidade da economia, uma vez que atinge indiretamente a estrutura dos recursos privados, gerando inflação, diminuindo a produção e reduzindo o incentivo a investir no trabalhador que está no mercado de trabalho. A atuação estatal na área societária é vista como “proteção demasiada” e estaria penalizando os negócios, ao financiar os pobres.

Nessa linha, Draibe (1988) lembra que é grande a disputa política e ideológica quanto ao dispêndio dos recursos do Estado nas diversas esferas de gasto, sendo

que os conservadores tratam o sistema de proteção social como uma concepção falida de governo, onde há regulação excessiva sobre a economia.

Segundo a linha de pensamento progressista, o problema seria menos de uma crise financeira dos programas sociais, mas de verificar se eles estariam de fato promovendo maior equidade social. Podemos relacionar a criação de programas de transferência de renda como resposta às pressões frente a natureza interventiva do Estado, como cita Draibe (1988, p.56) ao dizer que “os problemas enfrentados atualmente pelo Estado Benefactor dizem respeito muito mais a pressões por sua mudança do que propriamente a uma crise ou esgotamento de dada forma de intervenção social do Estado.”

Assim, o foco deveria estar na capacidade dos programas em deixar de terem apenas um papel curativo ou de alívio à pobreza, mas de solução das raízes da desigualdade.

Rosanvallon (*apud* DRAIBE, 1988, p. 66-67) menciona a importância da igualdade civil e econômica, posto que o Estado, enquanto agente político deveria ver o indivíduo como categoria econômica central e indispensável à reprodução das forças estatais, proporcionando ao mesmo a maior autonomia possível, tanto nos níveis civis e políticos, como na igualdade econômica e social.

Para o autor o verdadeiro problema não é de crise fiscal, mas de uma crise de ordem cultural e sociológica no sistema das relações sociais, onde os conservadores e a opinião pública se igualam ao criticarem as ações estatais de combate às desigualdades como de excessiva proteção, evidenciando um “sentimento de injustiça a paradoxal mescla entre a paixão pela igualdade e o desejo da diferença”.

3.1 Reflexões e alternativas frente à problemática dos Programas Sociais

Na delimitação dos dilemas da eficiência e efetividade dos programas sociais tais quais o BF na erradicação da pobreza e a desconfiança da capacidade do Estado em enfrentar os desarranjos inerentes do sistema econômico, Draibe (1988) põe os

seguintes questionamentos em pauta: estariam estes programas promovendo equidade social? Seriam eles capazes de responder aos problemas de desemprego e às demandas sociais próprias da dinâmica mercado/sociedade?

A autora reforça que os desdobramentos atuais de tal relação não podem ser respondidos sob a égide histórica do Estado de Bem Estar Social, que não foi desenhado e nem capacitado para atender a precarização, a informalidade e acelerada redução do trabalho.

Assim, as atuais formas de desigualdade, exclusão e pobreza remontam à gradativa perda da capacidade dos Estados de Bem Estar Social em corrigir e atenuar as grandes iniquidades da sociedade. (DRAIBE, 1997, p.10)

Para John Logue (*apud* DRAIBE, 1988, p. 64), o WFS seria antes uma vítima de seu sucesso, do que de sua falência. Os progressistas concordam com essa observação, ao prenciar a passagem de um Estado de Bem Estar para uma Sociedade de Bem Estar, visto que atualmente está havendo uma maior democratização na gestão dos programas sociais.

Senna (2007, p.91-93) corrobora o argumento relacionando os principais núcleos ordenadores do BF, a descentralização e intersetorialidade, como elementos facilitadores de cooperação intergovernamental na perspectiva da produção de melhores resultados do foco do programa.

Contudo, admite que o controle social ainda é uma das facetas mais frágeis do PBF, ao lado da insuficiente atenção dada às medidas voltadas à geração de emprego e renda da população adulta atendida pelo programa em busca de sua autonomia, e o diálogo ainda não eficiente entre as três esferas de governo no controle e gestão do programa, e no desafio que permanece, de integrar as política econômicas com a social.

Deste modo, o divórcio entre a economia e a política é visto como fator prejudicial da ordem societária. Polanyi (1944, *apud* ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 93) enfatiza que “todo o esforço para isolar a economia das instituições sociais e políticas destruirá a sociedade humana”, demonstrando assim a necessidade de se unificar a política social com a econômica

Afinal, uma das causas da desigualdade social situa-se também na dificuldade do acesso aos bens e serviços sociais pelas camadas mais pobres, na consequente

da falta de integração entre os entes federativos, que por sua vez minimizam o potencial do Programa em provocar melhores impactos sobre a pobreza.

Assim, as alterações nas políticas econômicas na questão do volume do gasto social aplicado em tais programas e em medidas complementares de inclusão social, constituem estratégias de reordenamento da ação do Estado, numa fusão peculiar entre liberalismo e socialismo onde:

O princípio não é esperar que a capacidade de ajuda da família se exaure, mas sim de socializar antecipadamente os custos da família. O ideal não é maximizar a dependência da família, mas capacitar a independência individual. [...] a melhor forma de conseguir isso é, obviamente, com o maior número possível de pessoas trabalhando e com o mínimo possível vivendo de transferências sociais. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.110)

Nessa conjuntura, o mais próximo que um país pode chegar de uma inclusão social de maior alcance é pelo conjunto de medidas estatais que visem o pleno emprego, evitando-se assim a propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho, que vem a ser um forte argumento da classe conservadora do suposto desequilíbrio financeiro que os gastos sociais provocam.

Nesse sentido, Rosanvallon (1981, *apud* DRAIBE, 1988, p. 59) chama atenção que o rebaixamento da atividade econômica gera em si o aumento das exigências financeiras de intervenções sociais estatais e as compensações ao desemprego através de excessivos gastos sociais dos programas de transferência de renda, menos pelo seu modesto valor, mas pela necessidade do dispêndio de grande quantidade de repasses, causam um verdadeiro estrangulamento financeiro, onde porcentagens maiores da população tendem a depender de um número relativamente menor da massa economicamente ativa.

Colocando o argumento de uma excessiva intervenção estatal à parte, a dispensa da renda mínima em dinheiro não vincula-se unicamente à luta progressista de inclusão social, mas tem em seu teor o viés neoliberal, em que o Estado deveria oferecer, tão somente aos desfavorecidos, um certo grau de segurança social, respeitando um dado teto de valor, para que não haja desestímulo ao trabalho.

Alguns pensadores em sua expressão de desconfiança nas habilidades do Estado em resolver os problemas sociais vão mais além: para Gilder (1982, *apud* DRAIBE, 1988, p. 58) o alargamento dos programas sociais gerou uma demasiada proteção e segurança econômica aos que deles se beneficiam, visto que através da destruição do incentivo ao trabalho, a tendência é torná-lo opcional, perpetuando a

situação de pobreza, gerando forte dependência do Estado e terminam por se constituírem em fontes de desemprego.

Os limites de políticas sociais como o PBF são reais, mas não absolutos. As ações do Estado supõe também a tentativa de trazer os segmentos mais pobres da população à condição de sujeitos econômicos, na perspectiva do caráter estratégico de maior inserção em políticas de saúde, educação, distribuição de renda e melhoria da estrutura de oportunidades através de investimentos sociais de impacto.

Estaríamos diante de um novo círculo virtuoso entre igualdade e crescimento, entre proteção social e desenvolvimento econômico? A questão de Draibe (1997, p.11-13), aponta para a dimensão inclusiva do compromisso firmado nas políticas sociais que impede que o grau de pobreza se acentue, por outro lado, a ampliação da equidade ainda está longe de se instaurar enquanto essas mesmas políticas não atuarem de modo integrado sobre as condições de vida dos segmentos sociais.

Os novos desafios consistem em reconhecer a necessidade da junção da política social específica, tal qual o BF, “com um conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetem simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população”. (DRAIBE, 1997, p. 14)

Outro apontamento que merece atenção é que o gasto público social deve fazer parte da agenda pública como um compromisso estatal que procure evitar o aprofundamento da situação de pobreza e consequente deterioração dos serviços sociais, antes que apenas como um paliativo social de alívio à pobreza.

Enfim, há a instauração de um compromisso social e democrático, onde se reconheça a necessidade de elevação do padrão de eficiência e efetividade do gasto público, no sentido dos programas sociais se constituírem, de fato, em mecanismos potencialmente preventivos das raízes das desigualdades e em oportunidades reais de emancipação dos cidadãos.

Considerações Finais

Com base nos argumentos apresentados, observamos que o debate acerca da problemática da pobreza e seu enfrentamento desperta opiniões que nos fazem refletir quanto à eficácia e eficiência dos programas sociais.

As questões relacionadas com a possível dependência que pode ser gerada através do repasse de recursos em dinheiro, a sobrecarga sobre o mercado, do próprio Estado e da parcela dos cidadãos economicamente ativos é raciocínio que inquieta a opinião pública e os críticos da questão.

Entrementes, poderíamos questionar se os programas sociais estariam oferecendo alternativas genuínas à dependência do mercado, uma vez que os valores repassados são modestos e os critérios de seleção são rígidos, justamente na perspectiva de não incentivar a dependência do Estado e ao mesmo tempo não onerar excessivamente o fundo público.

Acreditamos que enquanto não se levar a sério a questão da inclusão produtiva e a maximização do acesso às políticas sociais existentes, despendendo-se maiores gastos na eficiência e efetividade do rol indispensável dos bens e serviços sociais, a equação permanecerá discrepante: a parcela expropriada da população continuará o círculo vicioso da impossibilidade de se adequar às exigências do mercado, quanto a reprodução do ciclo da pobreza se manterá em patamares de redução, e não de erradicação.

A distribuição de renda é item intrínseco de justiça social, vez que se há arrecadação de impostos, há que se destiná-los às áreas imprescindíveis do bem estar societário. O ponto principal é reordenar melhor os gastos, e não reduzi-los. É procurar reduzir os impactos negativos que o sistema econômico produz na sociedade, buscando a prevenção de situações limite através da gradual inserção social nos campos da educação, saúde, saneamento básico, segurança e tantas outras políticas, que visem a emancipação do indivíduo, mais do que prosseguir aliviando os sintomas de pauperização que poderiam ser evitados.

Não estamos falando aqui de uma nova ordem política e ideológica que implique na inexistência de desigualdades sociais, mas de uma ordem econômica

compromissada com a quebra do circuito da pobreza. Da união das esferas econômica e social, onde o Brasil possa se despir, gradativamente, da categoria internacional de país subdesenvolvido, visto que a existência de gastos bem direcionados, implica necessariamente em desenvolvimento.

Oportuna é a observação de Esping-Andersen (1991, p.98) ao propor que o ideal de um Estado de Bem Estar Social é satisfazer mais que as necessidades mínimas de vida, onde a melhor política seja a do pleno emprego. A propósito, este trabalho não teve como objetivo suscitar a discussão sobre se estamos diante de uma crise do WFS no Brasil, mesmo porque situamos de ante mão que este tema é deveras complexo e não consensual. Se o ideal de uma sociedade de bem estar pauta-se em observações de estarmos ou não diante de um esgotamento das proposições inicialmente pensadas à época da instauração do WFS no mundo, isso é tema de longo debate para próximos trabalhos, pois desperta muitas inquietações.

A universalização de direitos, pautada no planejamento democrático dos processos de planejamento e gestão dos programas e políticas sociais, têm um papel decisivo na perspectiva de uma sociedade que vise um maior desenvolvimento econômico e social, tanto quanto o fortalecimento da articulação entre as três esferas de governo é importante.

Em tempo, nenhum outro programa social antes do BF dependeu tanto da eficiência desse diálogo intergovernamental e deste modo, apreende-se que esse pioneirismo é um avanço na questão do planejamento das ações sociais, mesmo que ainda defrontando com os limites estruturais da gestão descentralizada.

Enfim, o maior desafio é a superação gradual dessas fragilidades, combinando a integração das políticas sociais e econômicas, criando mecanismos facilitadores de autonomia aos indivíduos, onde seja desenhado continuamente um compromisso de solidariedade institucional e social.

Referências Bibliográficas

BRASIL. *Presidência da República*. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

DRAIBE, Sônia M. HENRIQUE, Wilnês. “*Welfare State*”, *Crise e Gestão da Crise: um balanço da literatura internacional*. RBCS (Anpocs). Nº 06, v. 03, Fevereiro, 1988.

DRAIBE, Sônia M. *As políticas de combate à pobreza na América Latina*. Revista São Paulo em Perspectiva. Nº 02, v. 04, Abr/Jun, 1990.

_____. *Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário Latino Americano*. Lua Nova. Nº 31, São Paulo, Dez, 1993.

_____. *Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais*. Revista São Paulo em Perspectiva. Nº 11, v. 04, Out/Dez, 1997.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias políticas do Welfare State*. Lua Nova. Nº 24, São Paulo, Set, 1991.

SENNA, Mônica de Castro, et al. *Programa Bolsa Família: uma institucionalidade no campo da política social brasileira?* Revista Katálysis. Florianópolis. Nº 01, v. 10, Jan/Jun, 2007