



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ESTADO, FAMÍLIA E PROTEÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA/MG

SEBASTIÃO CEZAR FERREIRA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Orientadora: Prof. Flávia Braga Vieira
Co-orientador: Nelson Rojas de Carvalho

Seropédica, RJ
Maio de 2016

353.50981

F383e

T

Ferreira, Sebastião Cezar, 1960-

Estado, família e proteção social: um estudo sobre o Programa Bolsa Família no município de Viçosa/MG / Sebastião Cezar Ferreira. - 2016.

100 f.: il.

Orientador: Flávia Braga Vieira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2016.

Bibliografia: f. 97-100.

1. Programa Bolsa Família (Brasil) - Teses. 2. Programas de sustentação de renda - Viçosa (MG) - Teses. 3. Brasil - Política social - Teses. 4. Pobreza - Brasil - Teses. 5. Mulheres - Assistência social - Brasil - Teses. 6. Bem-estar social - Brasil - Teses. I. Vieira, Flávia Braga, 1976- II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**ESTADO, FAMÍLIA E PROTEÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE O
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA/MG**

SEBASTIÃO CEZAR FERREIRA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Dissertação aprovada em 22 de junho de 2016, Seropédica, RJ.

Dra. Flávia Braga Vieira
(PPGCS/UFRRJ - Orientadora)

Dra. Alessandra de Andrade Rinaldi
(PPGCS/UFRRJ)

Dr. Gustavo Neves Bezerra
(IPPUR/UFRRJ)

RESUMO

A presente dissertação analisou as condições em que se gestou a proteção social aos excluídos e marginalizados, através da emergência da economia de mercado capitalista, pois, se a pobreza existiu antes deste tipo específico de economia de mercado surgir, ela era resolvida pela domesticidade, reciprocidade e redistribuição na comunidade. O surgimento da pauperização e da mendicância implicou em uma era de soluções para que os excluídos tivessem o “direito à vida”. Entre estes estavam famílias e mulheres, em condições de fragilidade social ainda mais profundas. Contra o “moinho satânico” que se avizinhava os Estados criaram uma *Governamentalidade*, aparelhando-se para intervir na nova situação imposta pela economia de mercado capitalista que se desprendia da sociedade. No século XX, o Estado do Bem Estar Social foi a solução para enfrentar esta novidade, concedendo benefícios aos trabalhadores, famílias e mulheres, ou seja, o Estado passa utilizar parte dos seus recursos para proteger aqueles que foram excluídos pela nova economia. Apesar das críticas a este novo papel do Estado, como por exemplo, de ser um “almoço grátis”, que desestimulava o trabalho e a produtividade, demonstrou-se que estas críticas foram superadas dado o caráter multifuncional da política de proteção social do Estado, que por um lado, afasta o perigo vermelho, e por outro, impõe uma paz social e evita fraturas na sociedade, o que se tornou essencial para a acumulação de capitais nesta etapa do desenvolvimento capitalista. No Brasil, o sistema de proteção social variou ao longo do século XX dentro de um modelo de subdesenvolvimento e autoritarismo que excluiu grandes parcelas da sociedade de saciar suas necessidades básicas. A fome, o desemprego, os baixos salários foram recorrentes no país. A chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder em 2002 reorientou a *Governamentalidade* Estatal para sanar a gravidade da situação econômica dos pobres e criou-se o Programa Bolsa Família que focaliza a família, e, especialmente, a mulher. No município de Viçosa implantou-se o Programa com notáveis resultados, como os do Programa Nacional, atestados nesta pesquisa por meio de entrevistas e questionários.

Palavras Chaves: Pauperização, Proteção Social, Estado do Bem Estar Social, Economia de mercado capitalista, Família, Mulheres.

ABSTRACT

This dissertation analyzed the conditions of creation of social protection policies to the excluded and marginalized, through the emergence of capitalist market economy, cause, if poverty existed before the arising of this specific type of market economy, it used to be resolved by domesticity, reciprocity and redistribution within the community. The emergence of pauperization and mendicancy led to an era of solutions for the excluded populations to have the "right to life". Among these there were families and women, in social conditions of extreme fragility. Against the "satanic mill" States created a Governmentality to intervene in the new situation imposed by the capitalist market economy that emerged. In the 20th Century, the Welfare State was the solution, granting benefits to workers, families and women, what means: the state will use part of its resources to protect those who were excluded from the new economy. Despite the criticism to this new role of state, such as being a "free lunch", that discouraged work and productivity, the Welfare State had triumphed given the multifunctional character of social protection policy of the state, that in one hand, removes the red danger, and on the other, imposes a social peace and prevent fractures in society, which has become essential for the accumulation of capital in this stage of capitalist development. In Brazil, the social protection system varied throughout the twentieth century in a model of underdevelopment and authoritarianism that excluded large portions of society to satisfy their basic needs. Hunger, unemployment, low wages were recurrent in the country. The arrival of the Workers' Party to power in 2002 reoriented the State Governmentality to remedy the gravity of the economic situation of the poor and created Bolsa Família Program that focuses on family, and especially women. At the city of Viçosa, Minas Gerais, the Program was implemented with remarkable results, such as the National Program, confirmed in the present research project through interviews and questionnaires.

Key Words: Pauperization, Social Protection, Welfare State, Capitalist Market Economy, Family, Women.

AGRADECIMENTOS

Gente é pra brilhar, não pra morrer de fome.
(Caetano Veloso)

Aos meus pais, Hélia e Olavo, pelo exemplo de retidão de caráter, amor e carinho.

A Marlene, esposa e companheira, pelo incentivo, paciência e humor.

Ao meu co-orientador, professor Nelson Rojas de Carvalho, pelas sugestões pontuais e precisas.

A professora Alessandra Rinaldi, por ter aceitado participar da banca examinadora e pela contribuição a este trabalho na disciplina Tutoria do PPGCS/UFRRJ.

Ao professor Gustavo Neves Bezerra, por ter aceitado o convite para participar da banca examinadora.

A professora Flávia Braga Vieira, pela orientação, carinho, competência, dedicação total ao orientando. Sem a sua presença este trabalho definitivamente não chegaria ao final.

Aos Presidentes Lula e Dilma Rousseff, que expandiram as universidades federais, ampliando os cursos de Pós Graduação e permitindo, assim, que anos após a conclusão da graduação vários estudantes, como eu, pudessem realizar o sonho do mestrado.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
CAPÍTULO 1: ESTADO, FAMÍLIA E PROTEÇÃO SOCIAL	12
1.1. Construção do conceito moderno de família	12
1.1.1 O lugar do feminino na sociedade moderna	18
1.2. Estado e proteção social	22
1.2.1. Século XIX: surgimento da questão social	22
1.2.2 O <i>Welfare State</i>	33
1.3. Breve histórico das políticas de proteção social voltadas para a família e para as mulheres	38
CAPÍTULO 2: ESTADO E PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	43
2.1. Breve histórico da proteção social no Brasil	43
2.2. O período neoliberal e as políticas de combate à fome e à miséria	51
2.3. Um novo ciclo de proteção social: o governo do PT e o Programa Bolsa Família	55
2.4. Bolsa família: questões de família e gênero	63
CAPÍTULO 3: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM VIÇOSA	73
3.1. A cidade de Viçosa	73
3.2. Estrutura Assistencial da cidade de Viçosa	76
3.3. A visão dos atores públicos sobre o Programa Bolsa Família na cidade de Viçosa	80
3.3.1 A visão dos gestores públicos	80
3.3.2 A visão dos gestores escolares	81
3.4. A visão das beneficiárias do Programa	88
3.5. O Programa Bolsa Família Nacional e o Programa Bolsa Família no Município de Viçosa	89
CONCLUSÕES.....	91
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	97

INTRODUÇÃO

Esta dissertação procurou discutir os impactos do Programa Bolsa Família (PBF) do governo federal na cidade de Viçosa, situada em Minas Gerais. Este Programa, iniciado no governo do presidente Lula, visa ao atendimento prioritário das famílias e é focalizado na figura da mulher, da mãe, carente de recursos para o sustento da família. O governo federal transfere uma remuneração em dinheiro para estas famílias.

A questão da carência e da exclusão é um tema frequentemente debatido nas Ciências Sociais através de diversas abordagens metodológicas e pontos de vistas ideológicos. O cerne da discussão é por que a partir do século XIX a exclusão e a carência iniciam um crescimento exponencial em face dos períodos anteriores em que a pobreza e a carência, quando existiram, eram em um montante inferior e o tratamento dado era dentro da comunidade, pela comunidade, ou seja, havia uma solidariedade no trato da questão.

Através de vários mecanismos – como a domesticidade, redistribuição e reciprocidade – as comunidades evitavam a pobreza extremada de seus constituintes. Mas com o desenvolvimento de uma economia de mercado que vai instalando-se, particularmente na Europa a partir da idade moderna, ocorre uma separação entre sociedade e economia, o que implica na adoção de outros métodos para sanar a questão da carência e da exclusão. O Estado começa então a entrar na questão, ele prepara-se para atuar.

A criação e conjunção de métodos estatísticos, as técnicas de seguranças, a economia política, inauguram, assim, o início, da Governamentalidade, em que o Estado, passa a atuar sobre o território e a população. Das leis dos pobres, passando pela Speenhamland, observou-se a atuação do Estado na questão da exclusão e da carência. Mas se, por um lado, a atuação do Estado garantia o direito à vida dos excluídos e marginalizados, por outro, ele evitava a formação de um mercado de mão de obra livre.

A partir do século XIX, portanto, inicia-se o desmonte da ajuda estatal aos desvalidos, excluídos, marginalizados e carentes. Ao mesmo tempo esta economia de mercado capitalista que exigia mão de obra livre para trabalhar em suas empresas causou o pauperismo, em forma crescente. Este pauperismo significava possibilidades de revoltas e até mesmo revoluções contra o Estado capitalista liberal emergente, pois, a emergência do Socialismo, era o sintoma de que algo não ia bem. Era necessária, então, outra postura estatal.

A metamorfose do Estado ao longo do século XIX significou a criação do Estado Providência através da concessão de vários benefícios aos trabalhadores, como por exemplo, na Alemanha, com a previdência social, ou na França com a criação do seguro para a classe trabalhadora. O certo é que se observou uma nova postura do Estado frente ao pauperismo neste período. Nas primeiras décadas do século XX esta nova modalidade de atendimento aos excluídos, marginalizados e carentes, ou seja, pauperizados pelo desenvolvimento da economia de mercado capitalista passa a atender pelo nome de *Welfare State* e em vários lugares do mundo a intervenção estatal se alarga em quantidade e qualidade. Da Escandinávia aos Estados Unidos, do Brasil a França a proteção social se tornava líquida e certa. Seja de forma focalizada ou universal, através da vontade do Estado ou discutida com a sociedade o sistema de proteção social avançava, principalmente no pós-segunda guerra mundial.

O problema surge a partir dos anos 70 do século XX em que o modelo capitalista existente, chamado de Fordista Keynesiano, entra em crise e com ele o modelo de proteção social em grande parte do mundo. A vitória dos políticos chamados neoliberais, a exemplo de Margareth Thatcher na Inglaterra, Ronald Reagan nos Estados Unidos e Augusto Pinochet no Chile iniciou uma era de desproteção dos desvalidos, dos excluídos, dos marginalizados, ou seja, dos pauperizados mais uma vez.

A privatização de quase toda a rede de proteção social foi consequência da tese de que a proteção social desestimulava a produtividade do trabalho, e, até mesmo desestimulava a propensão ao trabalho dos seres humanos, ou seja, era a tese do *Free Lunch* concedida pelo Estado. Em países periféricos, como o Brasil, por exemplo, houve uma dramática crise social na chamada “década perdida” nos anos 80 do século XX. A perda do emprego, o desmanche familiar, o aumento do número de indigentes era regra naqueles anos. Na década de 90 iniciam-se campanhas para acabar com a indigência e a fome.

O engajamento da sociedade brasileira na Campanha encabeçada pelo sociólogo Betinho para um Brasil sem fome, tomou forma e consistência alertando a todos que havia uma questão crucial a ser enfrentada no Brasil, que era moderno por um lado, mas que produziu um modelo de subdesenvolvimento que excluía milhões de brasileiros do acesso básico à alimentação. Ao iniciar os anos 2000, a população brasileira elege para o governo Luis Inácio Lula da Silva que implanta o Programa Bolsa Família.

Este Programa como referido acima é focalizado na mulher que recebe uma remuneração mensal com uma condicionalidade fundamental: a frequência das suas

crianças à escola. O Programa visa, portanto, proteger os desvalidos, os excluídos, os pauperizados, no Brasil, interrompendo-se assim, o ciclo de pobreza do modelo de subdesenvolvimento implantado no país. Tardamente o Brasil passava a ter um programa de inclusão social abrangente, diferente de toda a proteção que anteriormente pudesse ter existido no país.

Este trabalho, portanto, apresenta em seu primeiro capítulo uma breve discussão sobre a formatação do Welfare State e a questão de gênero e família nas políticas de proteção social. Em seu capítulo segundo analisa o desenvolvimento da proteção social no Brasil contemporâneo e no terceiro capítulo aborda o Programa Bolsa Família na Cidade de Viçosa, Minas Gerais.

O estudo de caso pretende lançar luz sobre a percepção dos diferentes sujeitos sociais envolvidos na implementação do PBF, desde os agentes de Estado até as beneficiárias do Programa, com foco no ambiente escolar. A presente pesquisa foi realizada através de revisão bibliográfica, análise documental, e entrevistas/questionários com os atores sociais do estudo de caso.

Metodologicamente seguimos as recomendações de Charles Kirschbaum (2013), pois não excluem a abordagem quantitativa nem qualitativa, mas procuram integrá-las para um melhor resultado da pesquisa. Segundo Kirschbaum (2013) se a escolha do método a ser utilizado se basear em paradigmas pode-se ter como consequência dogmatismos intransponíveis, como por exemplo, a ideia de que a utilização de métodos quantitativos exclui os métodos qualitativos da análise, pois deste ponto de vista eles são antitéticos. Na visão de Kirschbaum (2013) a escolha do método deverá se basear em mecanismos causais, pois assim evita-se a ideia normalmente difundida de que métodos quantitativos só servem para pesquisas do tipo “positivistas” ao passo que os métodos qualitativos só se adequam as pesquisas subjetivas. Para evitar esta dicotomia Kirschbaum sugere:

A proposta de mecanismos causais busca propor a construção de teorias que possam fornecer explicações causais e ao mesmo tempo evitar a abordagem positivista tradicional de elaboração de leis universais. Defensores desse ponto de vista argumentam que os mecanismos causais podem incluir na explicação elementos interpretacionistas. Causalidade implica o estabelecimento teórico de como um fator leva ou influencia (e não apenas “se correlaciona com”) um comportamento observado. Um mecanismo causal implica a descrição da sequência de eventos que liga a causa (fator explicativo) ao comportamento. (KIRSCHBAUM, 2013, p. 182)

A sugestão de Kirschbaum de complementariedade e não antítese entre os métodos quantitativos e qualitativos contribui para evitar dogmatismo e preconceitos como se têm

observado em análises do Programa Bolsa Família desde a sua criação. Especial atenção foi dada ao uso de entrevistas no levantamento de dados empíricos.

Bourdieu (2008) nos ensina que nas entrevistas “só a reflexividade, que é sinônimo de método, mas uma reflexividade reflexa, baseada num ‘trabalho’, num ‘olho’ sociológico, permite perceber e controlar no campo, na própria condução da entrevista, os efeitos da estrutura social na qual ela se realiza”.

Nesta pesquisa a respeito do Programa Bolsa Família a parte qualitativa diz respeito a uma série de entrevistas com os pais, e mestres. Neste contexto, a sugestão de Bourdieu foi adotada, pois, o entrevistador não se coloca em uma posição de superioridade em relação ao entrevistado sob pena de distorcer a própria entrevista. A reflexividade reflexa foi perseguida nesta pesquisa.

O “mercado dos bens linguísticos e simbólicos” de que fala Bourdieu (2008) e que se institui por ocasião da entrevista varia em sua estrutura segundo a relação objetiva entre o pesquisador e o pesquisado ou, o “que dá no mesmo, entre todos os tipos de capitais, em particular os linguísticos, dos quais estão dotados”. Segundo Bourdieu, o entrevistador deve:

Tentar situar-se em pensamento no lugar que o pesquisado ocupa no espaço social para o necessitar a partir desse ponto e para decidir-se de alguma maneira por ele (no sentido em que Francis Ponge falava de optar pelas coisas), não é executar a "projeção de si em outrem" do qual falam os fenomenólogos. É dar-se uma compreensão genérica e genética do que ele é, fundada no domínio (teórico ou prático) das condições sociais das quais ele é o produto: domínio das condições de existência e dos mecanismos sociais cujos efeitos são exercidos sobre o conjunto da categoria da qual eles fazem parte (as dos estudantes, dos operários, dos magistrados, etc.) e domínio dos condicionamentos inseparavelmente psíquicos e sociais associados à sua posição e à sua trajetória particulares no espaço social., é preciso ser dito que compreender e explicar são a mesma coisa. (BOURDIEU, 2008, p.699)

Isto não significa que no processo de entrevista o entrevistador será benevolente, mas terá que ser capaz de iniciar um processo de trocas com o entrevistado ou pesquisado em que o respeito ao contexto social, familiar, econômico, deverá ser respeitado, ou seja, deve-se dar “uma atenção ao outro e uma abertura oblativa que raramente se encontram na existência comum”. Ainda segundo Bourdieu a entrevista é:

Uma forma de exercício espiritual, visando a obter, pelo esquecimento de si, uma verdadeira conversão do olhar que lançamos sobre os outros nas circunstâncias comuns da vida. A disposição acolhedora que inclina a fazer seus os problemas do pesquisado, a aptidão a aceitá-lo e a compreendê-lo tal como ele é, na sua necessidade singular é uma espécie de amor intelectual: um olhar que consente com a necessidade, à maneira

do "amor intelectual de Deus", isto é, da ordem natural, que Spinoza tinha como a forma suprema do conhecimento. (BOURDIEU, 2008, p.704)

Estas recomendações de Bourdieu foram muito importantes no processo de entrevistas a respeito da relação do beneficiário do Programa Bolsa Família com a alavancagem do processo de promoção da educação propriamente dita para além dos fatores econômicos.

Por fim, a escolha da cidade de Viçosa como objeto de estudo, não foi mera coincidência. Esta é a cidade que escolhi para fazer a graduação e, posteriormente, trabalhar e vive-la plenamente. Nestes anos, o olhar do não nativo sobre o processo de construção da cidade, voltou-se para a questão do programa governamental que procura eliminar a pobreza e combater a fome. Em que pese ser uma cidade universitária, e, com uma renda monetária alta, verificam-se milhares de pessoas excluídas na comunidade.

A exclusão educacional em uma cidade universitária e dependente na maior parte de sua existência causava estranheza aos não nativos que por aqui chegavam. Questionamentos, dúvidas e propostas, eram levantados para se resolver a questão e eram diuturnamente observados em discussões familiares ou acadêmicas. O lançamento do Programa Bolsa Família permitiu-me sair a campo e observar através desta dissertação a sua implementação, no intuito de contribuir para a erradicação da exclusão em minha cidade e meu país.

Segundo Velho:

(...) ao estudar o que está próximo, a sua própria sociedade, o antropólogo expõe-se, com maior ou menor intensidade, a um confronto com outros especialistas, com leigos e até, em certos casos, com representantes dos universos que foram investigadores, que podem discordar das interpretações do investigador. (VELHO, 1978, p.11)

Como esta pesquisa foi feita em uma cidade que faz parte da minha vida, em que os diretores das escolas, as suas professoras e os pais ou representantes dos alunos e os próprios alunos circulam próximo a mim, o alerta de Velho se faz muito importante, pois, provavelmente outros pesquisadores farão e publicarão pesquisas relacionadas ao Bolsa Família na cidade de Viçosa.

A publicação dos dados de vários autores poderá levar a vários tipos de interpretações não só por parte dos pesquisados e entrevistados bem como dos outros pesquisadores que poderão, uma vez dada publicidade a seus trabalhos, ser questionados por leigos ou especialistas que confrontarão os dados e tirarão suas opiniões destas publicações a respeito do mesmo tema.

CAPÍTULO 1: ESTADO, FAMÍLIA E PROTEÇÃO SOCIAL

Neste capítulo, serão debatidas as temáticas da família e do Estado, seus intercruzamentos e suas complementariedades, no que tange à constituição da sociedade moderna. No primeiro momento, será analisada a construção do conceito moderno de família, destacando o lugar do feminino. Em seguida, discutiremos brevemente a temática do Estado no que tange aos formatos da proteção social desde o século XIX, e aprofundando no chamado *welfare state* do século XX. Por fim, indicaremos algumas relações entre políticas de proteção social das famílias e das mulheres.

1.1 Construção do conceito moderno de família

Em *Origens da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, Engels (1984, p.2) afirmava que: “de acordo com a concepção materialista, o fator decisivo na história é, em última instância, a produção e a reprodução da vida imediata”. Isto significava que “de um lado, a produção de meios de existência, de produtos alimentícios, habitação, e instrumentos necessários para tudo isso; de outro lado, a produção do homem mesmo, a continuação da espécie”. É dentro desta perspectiva que Engels irá analisar o surgimento das origens da família e sua transformação ao longo da História.

Observa-se então, que uma dada ordem social, em determinado período histórico, em que vivem os seres humanos, desenvolve-se subordinada a esta, a dupla espécie de produção, vista acima, e, também pelo grau de desenvolvimento do trabalho e da família (Engels, 1984, p. 2). Pode-se inferir da argumentação de Engels que enquanto o grau de desenvolvimento das forças produtivas for arcaico, primitivo, os relacionamentos entre parentes consanguíneos terão um peso decisivo nas relações sociais nestes momentos históricos.

O que se verificou no desenvolvimento subsequente da sociedade humana é que houve um crescimento da produtividade do trabalho, aumentou-se, por conseguinte o nível da riqueza produzida surgiu o trabalho para fora da família, ou seja, a possibilidade de se contratar trabalhadores fora do grupo familiar, e, por consequência trabalhar para outras famílias enriquecidas. A posse da propriedade privada, os variados níveis de riquezas, a convivência maior fora do núcleo familiar, geraram contradições.

Estas contradições geradas a partir de uma nova cultura que foi introduzida pelas mudanças na infraestrutura da sociedade entre a velha ordem paternalista e a nova ordem independente da estrutura paternalista chegam a um ponto de exacerbação que se traduzirá

em verdadeiras revoluções em que a família até então elemento crucial do ordenamento social, perde espaço para outras instituições, tais como, o Estado que submete as famílias ao seu domínio. Estas, por seu lado, são neste momento derivadas e subordinadas em seu interior ao regime de propriedade privada e a coesão familiar se afrouxa. (Engels, 1984, p.3).

De forma esquemática pode-se dizer que a história da humanidade divide-se em: Estado Selvagem, período em que predomina a apropriação de produtos da natureza, prontos para ser utilizados; as produções artificiais do homem são, sobretudo, destinadas a facilitar essa apropriação; Barbárie, período em que aparecem a criação de gado e a agricultura, e se aprende a incrementar a produção da natureza por meio do trabalho humano; Civilização, período em que o homem continua aprendendo a elaborar os produtos naturais, período da indústria propriamente dita e da arte (Engels, 1984, p.28).

O surgimento da família segue como reflexo da periodização esquemática acima, ou seja, a evolução do Estado Selvagem para o de Civilização corresponderá a tipos de famílias diversos. Em um tempo primitivo existia uma liberdade sexual entre os membros da família em que não havia restrições ou entraves no relacionamento sexual entre os diversos graus de parentescos. Na prática pode-se dizer que cada mulher da tribo, por exemplo, pertence a todos os homens e todos os homens pertencem a todas as mulheres daquela tribo (Engels, 1984, p. 33) sem nenhum tipo de juízo de valor.

Na verdade neste momento não existia ciúmes, o incesto ainda não havia sido inventado (Engels, 1984, p.37). O matrimônio se dava então por grupos, ou seja, vários homens passavam a pertencer a várias mulheres e várias mulheres pertenceriam a vários homens, sem as restrições e juízos de valor que hoje em dia balizam os relacionamentos familiares. É desta sociedade sem entraves, sem ciúmes, é que surge a família consanguínea.

Na família consanguínea tem-se a classificação por gerações, significando assim, a noção de parentela começa a ser notada e praticada, ou seja, irmãos e irmãs, primos e primas, em primeiro, segundo e restantes graus, são todos, entre si, irmãos e irmãs, e por isso mesmo maridos e mulheres uns dos outros (Engels, 1984, p. 38). O segundo tipo de família a surgir foi a família Punaluana em que as relações sexuais entre irmãos são excluídas (Engels, 1984, p. 39).

Neste momento são criadas as categorias de primos e primas e sobrinhos e sobrinhas. Observa-se, portanto, que limitada às relações sexuais na parentela, surgirá o casamento via grupos, sendo comum, que mulheres de outras tribos sejam tomadas para

servirem sexualmente a homens de outras tribos, tornando-se, assim companheiros íntimos (Panalua). A exclusão das relações sexuais entre irmãos fez gerar um grupo fechado de parentes por via materna que vai se consolidando ao longo da história, através dos laços culturais, sociais e religiosos. É a formação das *gens* que está se dando neste momento (Engels, 1984, p.44).

O crescimento das *gens* implicou evidentemente no crescimento no número de irmãs e irmãos que não poderiam se relacionar sexualmente o que significava que os casamentos entre pares de homens e mulheres começaram a se consolidar na sociedade. Na verdade, observou-se que um novo tipo de família estava nascendo, a família Sindiásmica, em que um homem passa a viver com uma mulher em que pese a possibilidade da existência da poligamia e da infidelidade e a punição rigorosa da traição feminina (Engels, 1984, p.49).

A Família Sindiásmica é um intermediário entre o estado selvagem e o estado da civilização, isto porque, ela inicia, ainda que, embrionariamente, a perda da liberdade e consideração que as mulheres possuíam no meio familiar (Engels, 1984, p.51) por outro, ela se livra da “comunidade de maridos” e passa a ter o direito de se entregar a apenas um homem (Engels, 1984, p.53). A família fica, portanto, reduzida “a sua molécula biatômica: um homem e uma mulher” (Engels, 1984, p.56). Uma consequência do surgimento da família Sindiásmica notada por Engels foi o surgimento do “verdadeiro” pai no seio da família ao lado da historicamente percebida verdadeira mãe.

Conformada a sua “molécula biatômica” surge o problema da transmissão da herança, que, até então era feita via linhagem materna. Ocorre que através da família Sindiásmica houve uma nova divisão do trabalho, em que coube ao homem a providência da subsistência da família, e, se ele não fosse capaz de sustentá-la, poderia ser “divorciado” pela esposa. No processo de produção da subsistência familiar, o homem passa a ser “proprietário” de todos os instrumentos, animais, mão de obra e outros elementos necessários á sobrevivência do casal.

O problema emerge quando da sua morte, por exemplo, a herança se fazia, segundo o direito materno, para os descendentes da linhagem materna, ao passo que seus filhos ficavam fora da partição da herança familiar. Evidentemente que no decorrer do processo histórico, com o acúmulo de riqueza em decorrência do aumento da produtividade do trabalho humano os maridos queriam fazer a seus filhos a transmissão da herança deixada que a cada período histórico só se fez aumentar. Como fazer esta mudança?

Na visão de Engels (1984, p. 59) o processo de substituição do direito materno pelo direito paterno se dá com a saída das comunidades, as *gens*, dos descendentes pelo lado materno e a permanência dos descendentes pelo lado materno, interrompendo, assim, aquela “ginocracia” que vigorava pelos séculos anteriores, afirmando, assim o direito a herança para os descendentes do pai. Foi seguramente “o desmoronamento do direito materno, a grande derrota do sexo feminino, em todo o mundo” (Engels, 1982, p. 61).

A família, assim, passa a significar um conjunto de pessoas, entre elas, a esposa, os filhos, os trabalhadores, que são submetidos rigidamente ao poder do pai, do marido, que detem o poder de vida e de morte sobre todos estes (Engels, 1984, p. 61). Estavam lançadas, assim, as bases para a formação da família Monogâmica. Esta se desenvolveu no “povo mais culto e desenvolvido da humanidade”(Engels, 1984, p.70). observa-se que o surgimento da família Monogâmica se dá em acordo com o desenvolvimento da propriedade privada. O próprio nome família, que provem de *famulus*, que significa escravo doméstico significaria, portanto, um conjunto de escravos pertencentes a um homem, ou seja, a família Monogâmica surge como sendo propriedade privada dos homens em detrimento dos direitos maternos, e, portanto femininos.

A família Monogâmica surgida entre os gregos, atravessa vários períodos históricos submetendo, assim a mulher, que se torna criada do homem, comparando com o desenvolvimento do capitalismo, o homem seria o burguês proprietário dos meios de produção necessários a sobrevivência da família, e, a mulher seria a proletária, responsável direta pela produção, ou seja, o trabalho privado dentro da estrutura familiar biatômica, e portanto, sendo explorada diretamente pelo marido desde o mundo antigo.

A novidade no matrimônio na família Monogâmica no mundo burguês, seria, a liberdade segundo Engels (1984, p. 88). Esta liberdade seria observável nos contratos, na livre escolha dos pares. O problema é que esta liberdade é apenas aparente, pois, como vimos anteriormente o processo de criação desta família se dá dentro de um ordenamento social em que os homens tornaram-se dominante dentro da sociedade desde o fim do direito de materno. A chamada liberdade, então, torna-se aparente, não é real.

Constata-se, portanto, que sem a igualdade entre homens e mulheres, as condições de formação da família Monogâmica em que prevalecem o poder masculino, em detrimento do poder feminino, não realiza, o verdadeiro amor sexual, pois dado que o “rebaixamento da posição da mulher” na transição da família Sindiásmica para a família Monogâmica, impede qualquer possibilidade de igualdade econômica, social, política às mulheres. Somente com o fim destas desigualdades, teríamos uma família Monogâmica,

sem infidelidades, sem opressão de qualquer forma do poder masculino sobre as mulheres dentro das famílias. Nestas circunstâncias as mulheres poderão dizer não a homens sem medo de represálias em suas vidas (Engels, 1984).

Para isto acontecer será necessário o fim da superioridade econômica dos homens sobre as mulheres para que a família Monogâmica que se consolidou nos últimos século, com algumas exceções em alguns lugares do mundo. Será necessário segundo Engels (1984, p.90) “surgir uma geração de homens que nunca se tenham encontrado em situação de comprar, a custo do dinheiro, nem com ajuda de qualquer outra força social, a conquista de uma mulher” ou ainda, “uma geração de mulheres que nunca se tenham visto em situação de se entregar a um homem em virtude de outras considerações que não as de um amor real” (Engels, 1984, p.90).

Escrito por Engels em 1864 “A Origem da Família”, a menos de 20 anos para o fim do século XIX, fez uma análise do desenvolvimento da instituição família até então. O século XX experimentou cada vez mais aquilo que ele dissera na introdução da primeira edição, ou seja, “a produção do trabalho aumentou sem cessar e com ela desenvolveram-se as trocas, a propriedade privada e os variados graus de riqueza e a possibilidade de se empregar trabalho alheio” (Engels, 1864, p.3). conseqüentemente houve mudanças e transformações na instituição família, seus componentes e sua estrutura.

Muitos autores e autoras analisaram estas transformações na instituição família ao longo do “breve” século XX. Entre eles e elas podem ser destacados: Juliet Mitchell (1966) que denominou as mudanças de “a Revolução Mais Longa”, Francis Fukuyama chamou de “A Grande Ruptura”, Guiddens (1992) observou a “ascensão do relacionamento puro e da sexualidade plástica, Lewis (2001) abordou o “Fim do Casamento”, Beck – Gernsheim (1998) discutiu “O que vem após a Família” (Therborn, 2006, p.14).

As mudanças na instituição família aconteceram globalmente ao longo do século XX em todas as regiões do mundo, comportando, evidentemente, diferenças regionais, locais. A diminuição do poder do marido, o controle de natalidade, o adiantamento da mulher no mercado de trabalho cresceu em quase todas as partes do mundo, o surgimento das famílias homossexuais, por exemplo, engendraram novos arranjos familiares.

Estas mudanças institucionais, causam, em um primeiro momento, um “distúrbio no equilíbrio institucional” , fruto da abertura de novas perspectivas, o desafio ao poder existente, ou a concessão de novos recursos e opções para aqueles em maior desvantagem social (Therborn, 2006, p.435). Quando acontece o “distúrbio” que se verificou ao longo do século XX variações amplas de várias ordens ocorreram em relação à causa e ao tamanho

do distúrbio, á força de um novo equilíbrio, à velocidade e a eficácia da nova orientação insitucional (Therborn, 2006, p. 435).

O surgimento de um mercado de trabalho para as mulheres com o advento de novas tecnologias, como por exemplo, o telefone, o telégrafo, os jornais, a expansão do ensino geraram novas possibilidades para a autonomia financeira das mulheres em várias partes do globo. As reformas políticas na Escandinávia de 1910, por exemplo, que introduziram os direitos da criança, a igualdade entre marido e mulher, o divórcio sem alegação de culpa, as reformas dos bolcheviques na União Soviética que introduziram a livre escolha no casamento, o divórcio sem culpa e a igualdade entre marido e mulher foram partes deste “distúrbio” no equilfbro institucional (Therborn, 2006).

Hobsbawn (1994, p.317) analisando as transformações na família no século XX afirma que: “ essas variações não causam surpresa. O que era e é muito mais interessante é que, grandes ou pequenas, as mesmas transformações podem ser identificadas por todo o globo “modernizante””. O advento do feminismo, a criação da pílula anticoncepcional, o movimento de 1968, a expansão do ensino superior feminino, a participação e engajamento da O.N.U. e o surgimento do Estado do Bem Estar Social colocaram em marcha o distúrbio institucional ao longo do século XX na reformatação da família.

No Brasil do século XX observou-se as mudanças na Instituição família, que passou da tradicional família monogâmica a novos arranjos familiares em que os laços familiares se afrouxaram, com a expansão do mercado de trabalho para as mulheres, os filhos já não se submetendo ao tradicional poder do *Potesta*, famílias compostas por mães solteiras, famílias homossexuais, ou seja, as mudanças estruturais porque passou a economia, a cultura, a sociedade, a política, não fez a instituição desaparecer, e, sim a fez se transformar, adaptar as novas circunstâncias “notadamente como espaço de sociabilidade e socialização primárias, de solidariedade e de proteção social” (Carvalho e Almeida, 2003, p.112).

As famílias assim, constituídas e transformadas, no “breve” século XX teria que ser influenciada por aspectos exteriores a ela, como por exemplo, as condições econômicas do Brasil. Entre os anos 80 e 90 do século XX o Brasil passou por uma grave crise econômico financeira, a ponto de os 80 serem chamados de “década perdida”. A estabilização econômica nos anos 90, trouxe uma precarização do trabalho, ao lado da estabilização monetária. A alta concentração de renda, a exclusão de milhões de brasileiros do mercado de trabalho, aumento da dívida interna e externa, desvalorização do real e ao mesmo tempo

a introdução de modernas tecnologias descativavam mais e mais trabalhadores do mercado laboral brasileiro.

Os impactos fizeram-se notar no âmbito das famílias brasileiras. Sem uma rede de proteção familiar, ao nível do *welfare state* cerca de 63% das famílias tiveram que sobreviver com rendimentos de até um salário mínimo (Carvalho e Almeida, 2003, p.115). As dificuldades de inserção no mercado de trabalho, sem instrução, os chefes e as chefes de família ficaram em situação de vulnerabilidade diante da situação econômica do país.

Se por um lado, a crise afeta a questão material premente das famílias, por outro, agudizam-se os problemas da violência doméstica, marginalidade, a saída de jovens da escola para tentar ajudar o rendimento familiar a crescer, implicando na maioria das vezes em delinquência juvenil a ponto de ter sido criado um índice que mensuraria a “vulnerabilidade juvenil” no estado de São Paulo (Carvalho e Almeida, 2003, p.117). Ainda nos anos 90 do século XX foram criados programas focais de ajuda as populações carentes, mas, que não atacavam o problema principal, que era pobreza gerada por um modelo de “subdesenvolvimento excludente” no Brasil.

O agravamento da crise e o fracasso de medidas paliativas durante a década de noventa fez com que as famílias atingidas gravemente “pelos mudanças assinaladas e por processos nos quais não têm qualquer controle, vêm perdendo gradativamente sua capacidade de funcionar como amortecedor da crise” e “ao mesmo tempo perdem os mecanismos de proteção de seus componentes”, o que leva não apenas à deterioração das condições de vida da maioria da população como afeta e ameaça a própria unidade familiar (Carvalho e Almeida, 2003, p.120).

1.1.1 O lugar do feminino na sociedade moderna

A Constituição Federal do Brasil de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”, estabelece em seu artigo 3^a no inciso III que constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e em seu inciso IV “promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Observa-se que do ponto de vista jurídico o diploma constitucional elimina quaisquer obstáculo à criação de uma nação próspera sem discriminação, sem pobreza absoluta a todos os seus cidadãos e cidadãs independentemente de qualquer tipo de privilégio, ou discriminação. Se por um lado a Constituição garante juridicamente que a prosperidade se dê sem privilégios também se observa que no dia a dia da sociedade

brasileira está um pouco distante dos objetivos de seu artigo 3º como se pode verificar através da análise dos dados sobre as estatísticas do Brasil (IBGE, 2006).

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º garante que “todos são iguais perante a lei, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no país... a liberdade, a igualdade, a segurança” e em seu inciso I é taxativo “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta constituição”.

Da leitura destes dois artigos constitucionais e seus incisos infere-se a preocupação do legislador constituinte com um fato histórico a desigualdade entre homens e mulheres na sociedade brasileira. Nota-se de passagem que esta desigualdade não é característica exclusiva da sociedade brasileira, pois a discussão sobre os motivos, caráter, tipificação destas desigualdades já eram motivos de estudos em vários lugares do mundo quando da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Estas discussões a respeito das diferenças e desigualdades entre homens e mulheres que a Constituição Federal do Brasil de 1988 encerrou como visto acima, do ponto de vista jurídico, foram incrementadas através da emergência do movimento feminista a partir dos anos 60 do século XX. Segundo Heilborn a “discussão referente a gênero é tributária da invasão que os estudos acadêmicos sofreram a partir dos anos de 1970 pela problemática da mulher” (2004, p.19). A partir de então o termo gênero se tornou uma categoria.

O termo significa a “dimensão dos atributos culturais alocados a cada um dos sexos em contraste com a dimensão anatomofisiológica dos seres humanos” (HEILBORN, 2004, p. 19). Esta nova colocação da discussão a respeito das desigualdades entre homens e mulheres visa a introduzir as dimensões culturais, políticas e sociais em detrimento da dimensão biológica que até então, explicava a desigualdade em termos apenas dos papéis sexuais encenados por homens e mulheres.

Esta assimetria nas relações desiguais entre homens e mulheres era entronizada até então como naturalizada na sociedade, apesar de existirem várias exceções á regra, ou seja, intelectuais, militantes, que procuraram desmistificar a naturalidade da desigualdade entre os papéis exercidos por homens e mulheres, como por exemplo, Mill (2006) mostra que as mulheres não são treinadas apenas para servirem aos homens e sim para desejarem servi-los, ou Tristan (1843, p.45) ao analisar a bíblia em seu Eclesiastes que diz: “*Mieux vaut un homme vicieux qu’une femme vertueuse*”, mais vale a pena um homem viciado do que uma mulher virtuosa ou ainda segundo Tristan (1843, p.45) o Alcorão em seu capítulo IV, 38 assim se pronuncia sobre o assunto:

“Os homens são superiores às mulheres por causa das qualidades que Deus deu aos homens e porque os homens usam a sua riqueza para prover as mulheres”. Tanto o intelectual quanto uma militante em lugares diferentes denunciavam a questão das desigualdades existentes apontando para a não naturalidade destas mesmas desigualdades, ou seja, desmistificando a tão decantada natureza peculiar dos papéis exercidos pela mulher e pelo homem na sociedade em que viviam.

Essa assimetria nas relações entre homens e mulheres possui uma universalidade que pode ser observada na constituição dos mitos criados em várias partes do mundo, em diferentes épocas. Mesmo que os mitos criados não sejam necessariamente para mostrar a dominação masculina, de uma forma ou outra eles justificam em suas estruturas a dominação masculina aos olhos da comunidade (Héritier, 1980 p.17).

Nas análises dos mitos antigos observava-se uma centralidade da mulher na sociedade e observa-se que em determinado momento esta centralidade é substituída pela centralidade masculina, ou seja, de uma Deusa criadora e respeitada por todos há uma substituição desta por um Deus masculino central e hegemônico. Esta transição varia de comunidade para comunidade, mas, o fato é que em várias partes do mundo esta substituição existiu na formatação dos mitos locais e a mulher se viu menosprezada (Muraro, 2009, p.8).

Essa passagem da centralidade feminina na comunidade para a centralidade masculina em vários lugares do mundo e em vários momentos possui dois componentes que talvez os unifique: primeiro, observa-se as mudanças na infraestrutura da sociedade, principalmente no que diz respeito à produção da subsistência dela, ou seja, no início dos tempos as comunidades viviam em pequenos grupos extraindo da natureza tudo aquilo de que precisavam sem que se exigisse a força física para obtê-los (Muraro, 2009, p.6).

Em um segundo momento os recursos se escasseiam e há a necessidade de se prover a comunidade com animais maiores para o seu consumo, pois, os pequenos animais desaparecem. Neste momento começa a imperar a força física, os homens fortes, começam a ganhar destaque na sociedade, e, portanto começam a ganhar destaque perante a comunidade, que, no entanto, ainda tem a mulher como central em sua sociedade. É neste momento que entra em cena o segundo componente (Muraro, 2009, p.8).

Este é a formatação da cultura em que o masculino situa-se na posição de englobante perante o feminino, criando significados de representações da totalidade (Heilborn, 2004, p.41,) elaborando um conjunto de símbolos complexos, mais trabalhados ou fabricados que o afasta da natureza deixando o feminino próximo à natureza.

Construída, assim, a desigualdade entre homens e mulheres ao longo da história e “naturalizada” esta desigualdade, houve, assim, uma necessidade por parte do movimento feminino de “desnaturalizar” esta assimetria, através da utilização do termo gênero. Segundo Veloso (2003, p.3) a utilização deste termo nos dias atuais significa reconhecer que as desigualdades observadas entre homens e mulheres na sociedade não se “explicam tendo por base apenas suas características biológicas, portanto, naturais, mas, sim pelos processos históricos que configuram um padrão de relações de gêneros”.

Na “inexistência de uma essência masculina ou de uma essência feminina, de caráter universal e imutável, as quais homens e mulheres estariam presos” e que a “divisão de poder entre homens e mulheres ocorre de maneira desigual” (Veloso, 2003, p.3). Depreende-se, portanto, das afirmações acima, que a desigualdade entre homens e mulheres não são naturais e sim uma construção social ao longo dos tempos e sua desnaturalização também será conquistada através de construções sociais.

Os chamados estudos sobre a mulher, a perspectiva feminina de análise, tinham como objetivo dar “visibilidade à mulher como agente social e histórico, como sujeito” (Louro, 1996, p.8). O chamado movimento feminista, portanto, que eclode nos Estados Unidos da América e se espalha por grandes parcelas do mundo utiliza-se, portanto, da categoria gênero para explicar as desigualdades entre homens e mulheres não como um processo natural e sim fruto de uma construção histórica e social.

A construção da categoria gênero não foi fácil, pois, se por um lado, a utilização desta categoria significava seriedade dos estudos sobre as assimetrias entre homens e mulheres, ou seja, procurava-se uma validação científica para os estudos sobre as assimetrias e ao mesmo tempo mostravam-se estas mesmas assimetrias como construções sociais e eclipsava a questão do poder e da política como questões de gênero (Scott, 1995, p.4).

Era necessário, portanto avançar na formulação da categoria gênero. Este passa então ser definido então como: “um elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas pelos sexos” e que o gênero é uma “forma primeira de significar as relações de poder” (Scott, 1995, p.11). Através desta nova formatação da categoria gênero, pode apreender de forma mais pragmática as várias nuances sociais que sofreu ao longo do tempo as desigualdades entre mulheres e homens, como consequência das mudanças nas estruturas de poder engendradas em cada sociedade.

A utilização da categoria gênero não descarta absolutamente as diferenças sexuais entre homens e mulheres ao longo da história, mas não fica atrelado a elas, pois caso

contrário seria reproduzir o pensamento conservador que tenta explicar as assimetrias pelas diferenças sexuais. A utilização da categoria gênero busca explicar as assimetrias para além das diferenças sexuais e biológicas entre homens e mulheres e propõe, portanto, uma explicação em que o gênero não existe *a priori* e sim é o produto de “diferentes tecnologias sociais, discursos, epistemologias, práticas e críticas, institucionalizadas ou não, ou seja, o gênero está presente em todas as relações sociais” (Lauretis, 1994, p.208).

Pode-se concluir do exposto acima que as assimetrias existentes entre homens e mulheres ao longo dos séculos não foi uma construção natural devido às diferenças sexuais e biológicas entre o feminino e o masculino, mas sim foram construídas historicamente devido a mudanças sociais, políticas e econômicas que engendram um sistema de representação em que o poder masculino subjugou o poder feminino, dadas as condições tecnológicas, por exemplo.

Como o gênero é uma categoria construída histórica e socialmente e varia em função das nuances políticas e de poder em determinado contexto, depreende-se que a superação das assimetrias entre homens e mulheres também será obtida através de uma nova construção social e histórica em que a igualdade das relações entre homens e mulheres seja percebida pelo sistema político e de poder como necessária para a construção de uma sociedade que seja justa e fraterna. Neste sentido homens (principalmente) e mulheres deverão construir outro quadro de representação dos seus papéis na sociedade.

1.2. Estado e proteção social

1.2.1. Século XIX: surgimento da questão social

Durante o “breve” século xx observou-se que foram criadas estruturas de atendimento a pessoas que se encontravam em estado de vulnerabilidade em virtude de toda a sorte de problemas, normalmente, econômicos. Seja através de instituições não governamentais, ou governamentais, criou-se uma rede de proteção aos desvalidos, excluídos e marginalizados da sociedade em vários lugares do globo terrestre. A questão que surge então é: como era a situação dos desvalidos, excluídos e marginalizados em períodos anteriores e como se desenvolveu esta estrutura de atendimento e proteção a estes setores.

Obsevando-se o mundo ocidental pré capitalista, notadamente, a Europa, tem-se que se uma pessoa da tribo, do clã sofresse algum tipo de infortúnio sobrevivia através da

ajuda, da livre cooperação entre elas, ou seja, a produção e a distribuição da riqueza social tinham como função o bem estar daqueles que pertenciam ao grupo, e mesmo aqueles que vivam afastados, fora do grupo tendia ao regime de subsistência. E, quando, porventura, alguém passasse algum tipo de necessidade, o chefe daquele grupo ou comunidade cuidava para o suprimento desta.

Assim a chamada reciprocidade, redistribuição e domesticidade cuidavam para que houvesse uma estabilidade daquelas sociedades, pois, através da reciprocidade tinha-se estabelecido uma simetria nas relações sociais, ou seja, o serviço que um prestava ao outro, era prestado por este outro àquele e cabia a autoridade local dotar aqueles que perderam seus bens através da redistribuição de bens da comunidade para este e através da domesticidade, aquelas famílias que viviam fora do grupo e se constituíam em famílias extensivas buscavam sua própria autossuficiência (Polanyi, 2000, p.160).

Estas formas de proteção ao grupo e as pessoas só foi possível, porque não havia ainda a formação de uma economia de mercado capitalista, ou seja, o mercado existia em nível local, ou internacional, e as relações de trabalho estavam incrustadas nas relações sociais, pois, serviam, assim, para “fortalecer os seus laços sociais, a sua matriz cultural e a sua identidade coletiva” (Polanyi, 2000.p.165). Observa-se, portanto, que nem o fator trabalho, nem o fator terra, eram ainda, mercantilizados, ou seja, tratados como mercadorias, que pudessem ser compradas ou vendidas, como acontece na economia de mercado capitalista.

A chamada Revolução Industrial acontecida na Inglaterra a partir da segunda metade do século XVIII iniciou o processo de criação de uma economia de mercado capitalista que iria trazer “um moinho satânico” para aquelas populações que vivam em seu sistema de domesticidade, redistribuição e reciprocidade. Este moinho começou a desincrustar a economia da sociedade, ou seja, embrionariamente, transformar o trabalho e a terra em mercadorias. Percebendo a violência do processo trazido pelo início da Revolução Industrial em 1795 foi criada a *Speenhamland Law* (Polanyi, 2000, p.99).

Por esta lei os trabalhadores rurais ingleses teriam um abono salarial em complemento ao salário toda vez que o preço do pão aumentasse, ou seja, era criado o “direito de viver” com um mínimo para a subsistência do trabalhador já bafejado pelos efeitos deletérios da Revolução Industrial. Foi um sistema de proteção estatal contra o “moinho satânico” (Polanyi, 2000, p. 101). Esta lei terá como consequência a baixa produtividade da mão de obra, diminuição dos salários pagos, ou seja, houve uma

pauperização generalizada na Inglaterra, e, em segundo lugar impedia a formação de um mercado nacional.

Devido a este processo em 1834 foi aprovada a *Poor Law Amendment* que somente daria uma proteção, ou seja, o direito de viver aqueles considerados indigentes que seriam internados em albergues. O resultado segundo Polanyi (2000, p.102) foi “o fim de um sistema que protegia a mão de obra dos perigos de um sistema de mercado”, pois, os trabalhadores agora não teriam mais o direito de viver, a não ser, que se jogassem no mercado de trabalho embrionário, que, contrariava, naquele momento, toda a proteção estatal concedida pelo sistema de abonos.

Por outro lado, sem a proteção estatal os trabalhadores começavam a enfrentar um mercado de trabalho competitivo, e, lentamente começam a perceber a grande transformação, ou seja, o surgimento de uma nova classe social, sem proteção estatal, competindo entre si para ganhar o seu sustento, sem poder organizar-se, e, por último, a oposição da sociedade a qualquer tipo de proteção aos desvalidos: “O horror à assistência pública, a desconfiança na ação do estado, a insistência na respeitabilidade e na autoconfiança permaneceram como características do trabalhador britânico durante gerações” (Polanyi, 2000, p.125).

Observa-se que a questão da participação ou intervenção do Estado na sociedade foi analisada também por Foucault (2008) através das transformações no significado da palavra governar ao longo dos tempos e lugares. Em suas aulas no Collège de France em 1978 editadas por Michell Senellart com o nome de Segurança, Território, População. Foucault nos mostra a evolução que se deu na relação Estado e população.

Em sua aula no dia 08 de Fevereiro de 1978 Foucault descreve as várias acepções do termo “governar” obtidas através de consulta a dicionários e remissões diversas sem que o termo tenha ainda uma conotação política, como terá, a partir dos séculos XVI e XVII:

Vemos que a palavra "governar" abrange na realidade, nos séculos XIII, XIV e XV, uma massa considerável de significados diversos. Primeiro, encontramos o sentido puramente material, físico, espacial de dirigir, de fazer ir em frente, ou até o sentido de a própria pessoa ir em frente num caminho, numa estrada. "Governar" é seguir um caminho ou fazer seguir um caminho. (Foucault, 2008,163). Ainda nas palavras de Foucault:

Temos agora os significados de ordem moral “governar” pode querer dizer “conduzir alguém” seja no sentido, propriamente espiritual, do governo das almas, seja de uma maneira ligeiramente defasada em

relação a isso, “governar” pode querer dizer “impor um regime”. (Foucault, 2008, p. 163).

“Governar” também pode ser: uma conduta no sentido propriamente moral do termo; ou uma relação entre dois indivíduos; ou poder querer falar com alguém; ou pode se referir a um comércio sexual. (Foucault, 2008, p.164). Foucault conclui que este vasto repertório de significados da palavra governar:

Nunca se governa um Estado, nunca se governa um território, nunca se governa uma estrutura política. Quem é governado são sempre pessoas, são homens, são indivíduos ou coletividades. Quando se fala da cidade que se governa, que se governa com base nos tecidos, quer dizer que as pessoas tiram sua subsistência, seu alimento, seus recursos, sua riqueza, dos tecidos. Não é, portanto a cidade como estrutura política, mas as pessoas, indivíduos ou coletividade. Os homens é que são governados. (Foucault, 2008, p.164).

Ainda segundo Foucault esta ideia de governar os homens não está presente entre os clássicos gregos e romanos. Nestas sociedades segundo ele o que está afrente do governo governa a cidade, ou seja, o objeto a ser governado é a cidade. Foucault vai, então, buscar o início do governo sobre os homens nas sociedades orientais pré-cristãs e cristã sob um sistema de poder denominado por ele de pastoral e depois “sob a forma da direção de consciência e da direção das almas”. No Egito, Assíria, Mesopotâmia “o rei é efetivamente designado, de forma ritual, como pastor de homens o cajado conferido ao rei lhe confere ser o pastor de homens”. Entre os Hebreus o pastorado estabelece uma relação entre Deus e o rei:

Se Deus é o pastor dos homens, se o rei também é o pastor dos homens, o rei é de certo modo o pastor subalterno a que Deus confiou o rebanho dos homens e que deve, ao fim do dia e ao fim do seu reinado, restituir a Deus o rebanho que lhe foi confiado. O pastorado é um tipo de relação fundamental entre Deus e os homens, e o rei de certo modo participam dessa estrutura pastoral da relação entre Deus e os homens. (Foucault, 2008, p. 165)

Em sua aula de 08 de 1978, Foucault tratará do processo de transição do poder pastoral das almas para o governo político dos homens. O processo se inicia com as revoltas pastorais ou insurreições de conduta entre os séculos XV e XVI. Neste período a *ratio pastoralis* foi substituída pela *ratio gubernatoria*. A reforma e a contrarreforma religiosa, as revoltas camponesas e as mudanças sócio- econômicas em curso se por um lado reforçaram o poder de intervenção do poder pastoral, que passa a dirigir de forma mais intensa a vida dos homens, como por exemplo, a questão da higiene, a educação das crianças e da vida material, por outro, faz surgir um homem preocupado com a questão de como conduzir sua vida, sua família, a criação e educação de seus filhos até o ponto em

que eles pudessem conduzir-se por si só, como conduzir-se em relações aos outros, ou seja, a esfera pública emerge ao lado da tradicional esfera privada.

A condução das crianças até o ponto em que elas se conduzem por si mesmas se torna ponto central neste momento ao lado de outros problemas públicos. O soberano, portanto, passa a ter que se preocupar com o objeto de seu domínio, ou seja, o que dominar como dominar. Introduce-se, portanto, o cálculo, a racionalidade e mais que isso: que tipo de racionalidade deverá ser utilizado nesta nova situação. Era o surgimento da razão governamental entre 1580 e 1650.

O exercício do poder, portanto, vai além do exercício da soberania sobre os homens, o poder do soberano deverá buscar a Arte de Governar. Alcançada esta, a Razão de Estado estabelecer-se-á através da racionalidade que superará o pastorado e a própria soberania. Evidentemente, segundo Foucault vários elementos do Estado já estavam criados, como, por exemplo, o sistema fiscal, o exército e a justiça. Mas somente a partir do século XVI que o Estado se torna uma “peripécia da Governamentalidade”.

A Governamentalidade (fusão dos termos governar mais mentalidade) emerge a partir do crescimento da população a partir do século XVIII paralelamente ao aumento da expansão monetária. Surgem vários elementos, tais como: número de mortos, número de doentes, suas regularidades de acidentes, as grandes epidemias, a preocupação do governo passa a ser a população em geral e não mais a família, que passa a ser, portanto, uma extensão da população. A necessidade de quantificar os dados da população faz surgir a Estatística. Esta por sua vez mostra as regularidades em que se insere a população, que a população contém elementos próprios e diferentes do modelo familiar, ou seja, a Estatística mostra as especificidades da população.

A família, portanto, não é mais o modelo privilegiado do governo e sim a população. Entende-se a partir deste deslocamento da família para a população as campanhas de vacinação, de casamento, inoculações dentre outros. Governar, portanto, passa a ser encarado como uma forma de:

Melhorar a sorte das populações, aumentar suas riquezas, sua duração de vida, sua saúde. E o instrumento que o governo vai se dar para obter esses fins, que, de certo modo, são imanentes ao campo da população, será essencialmente a população, agindo diretamente sobre ela por meio de campanhas ou também, indiretamente, por meio de técnicas que vão permitir, por exemplo, estimular, sem que as pessoas percebam muito, a taxa de natalidade, ou dirigindo nesta ou naquela região, para determinada atividade, os fluxos de população. É a população, portanto, muito mais que o poder do soberano, que aparece como o fim e o instrumento do governo: sujeito de necessidades, de aspirações, mas também objeto nas mãos do governo. [Ela aparece] como consciente,

diante do governo, do que ela quer, e também inconsciente do que a fazem fazer. O interesse como consciência de cada um dos indivíduos que constitui a população e o interesse como interesse da população, quaisquer que sejam os interesses e as aspirações individuais dos que a compõem, é isso que vai ser, em seu equívoco, o alvo e o instrumento fundamental do governo das populações. Nascimento de uma arte ou, em todo caso, de táticas e técnicas absolutamente novas. (Foucault, 2008, p. 140).

A “paciência do soberano”, portanto, se dará em função da população Ou seja,

a população vai ser o objeto que o governo deverá levar em conta nas suas observações, em seu saber, para chegar efetivamente a governar de maneira racional e refletida. A constituição de um saber de governo é absolutamente indissociável da constituição de um saber de todos os processos que giram em torno da população no sentido lato, o que se chama precisamente economia. Governar um Estado será, portanto aplicar a economia, uma economia no nível de todo o Estado, isto é, exercer em relação aos habitantes, às riquezas, à conduta de todos e de cada um uma forma de vigilância, de controle, não menos atenta do que a do pai de família sobre a casa e seus bens [...] Eis, portanto o que é governar e ser governado.” (FOUCAULT, p. 126-127, p.140, 2008)

Governar, portanto, a partir do século XVIII significa interferir na população e na economia, no território, ou seja, a gestão governamental passa a ser usar técnicas racionais para conduzir a economia e a população. Infere-se, daí o título deste curso dado por Foucault: Segurança, Território e População e o conceito de Governamentalidade:

O conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por ‘Governamentalidade’ entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de governo sobre todos os outros – soberania, disciplina – e que trouxe, por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo [e, por outro lado], o desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por Governamentalidade, creio que se deveria entender o processo, ou antes, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se pouco a pouco governamentalizado. (Foucault, 2008, p. 143, 144).

Depreende-se, portanto da definição de Foucault que governar transcende, assim, a figura do soberano, governar é conduzir a população, para além da questão da segurança ou da expansão territorial, ou da condução da família (que passa a ser uma mera extensão da população).

Dada esta visão de Foucault compreendem-se as transformações observadas por Polanyi acima quando se analisa o “direito de viver”, garantido na Inglaterra pelas

Dinastias Tudor e Stuarts nos séculos XVI e XVII protegendo os pobres, e, quando, esta proteção é retirada no século XIX o Estado inglês estava na verdade, operando o conceito fundamental de Foucault a Governamentalidade.

Examinando a questão das transformações do intervencionismo do Estado entre a primeira e a segunda modernidade na questão da proteção aos indivíduos observa-se que o surgimento da “questão social pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade” (Castel, 2008, p. 41). Isto porque, segundo o autor, há o surgimento de grupos que podem abalar a coesão da comunidade dado o grande número de pessoas que dependem de algum tipo de proteção na sociedade, e, portanto, torna-se necessário caracterizá-los.

De um lado têm-se pessoas que podem trabalhar e do outro, pessoas que não podem trabalhar, como por exemplo, velhos, crianças, cegos, idiotas e viúvas cheias de crianças (Castel, 2008, p.41) dentre outros. Por outro lado têm-se a situação daqueles que são capazes de trabalhar e não trabalham, são os vagabundos, os desfiliaados por excelência (Castel, 2008, p. 43). Estes representam uma realidade de uma sociedade em transformação, na medida em que os considerados vagabundos seriam aqueles, que iniciam a economia de mercado capitalista, vivenciando a experiência da instabilidade do emprego, vagando, errante em busca de sua sobrevivência em uma sociedade que a partir do século XIX, pune aqueles que não trabalham tendo condições de trabalhar.

A transição da sociedade pré-industrial para a sociedade industrial gera uma instabilidade na coesão social, pois, se os primeiros grupos de pessoas podem ser assistidos socialmente pelo Estado, o segundo grupo, não poderiam ser assistidos, pois, a economia capitalista de mercado, perderia assim, sua força de trabalho. Por tanto, era necessário desassisti-los para que oferecessem livremente sua força de trabalho ao mercado que se erigia a partir do século XIX.

Institui-se assim, uma sociedade em que há uma liberdade para se trabalhar, sob a égide do sistema liberal, mas sem proteção alguma e “descobre-se, então, que a liberdade sem proteção pode levar á pior servidão: a da necessidade” (Castel, 2008, p.44). A instabilidade do sistema era a partir de então uma hipótese sempre presente e provável naquela sociedade do século XIX, na medida em que, sem proteção social ha possibilidades de conflitos, pois, já não existe a domesticidade, a redistribuição e a reciprocidade segundo Polanyi (2000), ou em que a “sociabilidade primária”, “aquele sistema de regras que ligam diretamente os membros de um grupo a partir de seu

pertencimento familiar, da vizinhança, do trabalho sem a mediação de instituições específicas deixa de existir” (Castel, 2008, p.48).

Esta “família – providência” que percorreu vários séculos em vários lugares foi substituída em um primeiro momento pelo Estado providência, assim que houve o desenvolvimento da urbanização, a expansão geográfica e crescimento das atividades econômicas. A partir de então é necessário “cadastrar a sociedade” em “uma configuração complexa”, ou seja, é preciso, organizar, classificar a população entre os vários tipos de pobres, sua base geográfica, como por exemplo, a dos pobres envergonhados e a dos mendigos válidos. Tudo isso feito de forma racional (Castel, 2008, p. 95).

Esse novo modo de “governabilidade da sociedade” (Castel, 2008, p.109) já observado por Foucault acima, na chamada Governamentalidade, inaugura uma nova fase no sistema de intervenção na vida das pessoas. Quando se observa os fatos que encerram o mundo medieval e inauguram a primeira modernidade, como por exemplo, a peste negra, a guerra dos 100 anos e o conjunto de revoltas dos trabalhadores, em que o “homem se tornou raro”, a “governabilidade da sociedade” teria que sofrer transformações.

Paralelamente a estas “trágicas hecatombes”, que significavam a desconversão da sociedade feudal, e, o crescimento das atividades econômicas, necessário se fez “libertar” o movimento dos trabalhadores, retirando-lhes, a possibilidade do sustento ofertado pela “sociabilidade primária”, possibilitando, assim, a criação de uma economia de mercado, em que, sem a proteção da “sociabilidade primária”, os trabalhadores contribuíssem para emergência de um mercado nacional guiado pela Demanda e Oferta de mão de obra mediada pelo salário. Inaugura-se, portanto, a “indigna condição de assalariado” (Castel, 2008, p.145) a partir da derrubada das leis, estatutos, e proteções que de alguma forma beneficiava os trabalhadores, como tão bem observou Polanyi acima na Inglaterra, a partir de 1834. Eliminava-se, portanto, o “direito de viver”.

No entendimento de Castel (2008, p.178) a transformação ocorrida na Inglaterra, por exemplo, findando o sistema de proteção, ou do “direito de viver” antes de ser um empecilho à formação de uma economia de mercado, pelo contrário mostrou uma grande capacidade do Estado Inglês em “explorar ao máximo os benefícios da organização do trabalho pré-industrial e a obrigação do trabalho e da domiciliação”. Somente quando aquelas disposições tornaram-se obsoletas elas foram retiradas para a introdução da economia de mercado capitalista.

A necessidade de transformação do trabalho em mercadoria, que possa ser trocada livremente no mercado, fez com que o Estado criasse os mecanismos necessários para

acabar com o sistema de proteção ou “direito de viver”, a “Governamentalidade” então, aparece em sua plenitude, através dos mecanismos econômicos, jurídicos e culturais para a nova situação: “o papel do Estado é garantir que o jogo dos interesses possa expressar-se livremente” (Castel, 2008, p.233).

Na França Turgot em 1776 lança as bases do livre trabalho ao eliminar os depósitos de mendicância e a supressão do trabalho regulado, e, a Lei Le Chapelier em 1791 ao estabelecer que a convenção livre entre indivíduos, ou seja, entre patrões e empregados estabelece a jornada de trabalho e que cabe ao trabalhador manter o contrato estabelecido com o patrão, geraram as condições para a formação de uma economia de mercado capitalista, (Castel, 2008, p.250) rompendo, assim, o sistema de proteção ou o “direito de viver”.

No ano de 1793 foi aprovada outra lei que dizia que “todo homem tem direito á sua subsistência por meio do trabalho, se é válido; por meio de socorros gratuitos, se não tem condições de trabalhar”, ou seja, era o momento da “desconversão” de uma sociedade que protegia para outra que deixava o trabalhador sem nenhum tipo de proteção a não ser o seu salário (Castel, 2008, p.260). Ou seja, o salário será a única “proteção” doravante da classe proletária no século XIX, a “sociedade salarial” se avizinhandando.

A questão social, portanto, se recoloca com novas vestes, recolocada no ambiente liberal burguês introduz a questão do pauperismo das massas no século XIX, o que gera turbulências, instabilidades, organização da classe trabalhadora e o surgimento do socialismo, como forma de superar o pauperismo introduzido pelo fim dos sistemas de proteção até então existentes em várias partes. Desmanchava-se assim, o mito liberal do século XVIII, que argumentava “um homem não é pobre porque nada tem, mas é pobre porque não trabalha” (Castel, 2008, p.284).

O pauperismo foi denunciado em várias frentes na França, demonstrando, assim, o seu o ineditismo, pois agora os “novos pobres” eram a “ponta de lança do seu sistema produtivo” (Castel, 2008, p. 282). Tocqueville, Buret, Chevalier, Victor Hugo dentre outros apontavam a nova situação da classe trabalhadora. O ineditismo era que ele era gerado pela nova “organização do trabalho”, ou seja, é “filho da industrialização” (Castel, 2008, p.284). As soluções para o problema aparecem em profusão.

As antigas estruturas confessionais foram reconstituídas, políticas sociais de natureza moral, tutela, proteção e capacitação, ou seja, eram medidas para evitar “problemas de desordem”, isto é impedir a desintegração social (Castel, 2008, p. 314). A economia de mercado capitalista se adaptava ao pauperismo com uma política sem Estado.

Neste contexto o Estado liberal era um mero “policial” destinado a reprimir as instabilidades e revoltas populares como em 1848 na chamada “primavera dos povos” e em 1871 nas “Comunas de Paris” (Castel, 2008, p.344).

Sem poder se antecipar aos fatos e evitar instabilidades o Estado liberal francês teve que se rearranjar para ao se reinventar trazer a paz social. A partir da segunda metade do século XIX até as quatro primeiras décadas do século XX, observou-se uma grande e intensa discussão, debates para que se apresentasse uma solução para o problema do pauperismo sem, no entanto, negar as bases do Estado Liberal. Ou seja, confirma-se que o problema do pauperismo é decorrente das novas formas de organização do trabalho, da industrialização o que implicaria na organização das massas.

O surgimento do “Estado – providência, ou Estado Social” foi uma construção lenta “marcada por avanços tímidos e pesadas estagnações, prova realmente que o conflito está no cerne de sua dinâmica” (Castel, 2008 p.346). Neste contexto de conflituoso os trabalhadores franceses exigem o “direito de Trabalho” como o direito de viver como estava inscrito na Declaração dos Direitos de 1789. A reivindicação dos trabalhadores neste quesito foi rejeitada pelos liberais da época, pois, isto implicava abolir o “direito do capital” (Castel, 2008, p. 350).

O golpe de Estado de Luiz Bonaparte abolindo a democracia teve o efeito de abolir a discussão que até então se dava na França. A associação maciça dos conservadores e dos “republicanos do dia seguinte” e o seu apoio ao novo governo, ditatorial, interditou o debate a respeito da questão social. Esta sé será recolocada quando se começa a III República (Castel, 2008, p. 354). O acirramento da questão social com o aumento do pauperismo na França faz com que o Estado formule uma solução para a questão.

Castel (2008, p. 356) mostra que a III República encontrou a solução através da “articulação entre uma nova forma de intervenção do Estado e a elaboração da realidade do coletivo”. Isto foi possível a partir da elaboração teórica de grande peso de Durkheim em que uma “concepção sociológica da sociedade”. A existência dos fenômenos sociais são coisas, significando, que, o homem social sé terá sua existência através de coletivos, isto irá significar que a divisão do trabalho é o que dá liga consistência a existência do ser social. Decorre daí que a sociabilidade primária ou “solidariedade mecânica” que desde priscas eras garantia o direito de viver, agora será substituída pela solidariedade orgânica” ou seja, se a divisão social do trabalho faz existir uma interdependência de tarefas um conjunto de condições sociais desiguais e interdependentes são construídas neste momento (Castel, 2008, p. 357). A consequência é que o “coletivo” não se opõe ao “indivíduo”, os

contratos sociais, então, vão depender obrigatoriamente da posição do indivíduo na divisão social do trabalho.

Desatado o nó górdio da proteção ao indivíduo, o Estado reaparece, agora como um “terceiro” que poderá ajudar as pessoas de acordo com sua posição na divisão social do trabalho. O surgimento do Estado - providência, ou Estado social na França no ao final do século XIX abriu uma discussão: o Estado deveria dar assistência ou o seguro aos necessitados? A opção foi pelos seguros sociais, mas, que não eram estendidos a todos os assalariados ao finalizar o século XIX.

A opção pela proteção através dos seguros foi, acompanhada de uma “tecnologia universalista” deles e uma democratização, pois todos os assegurados possuem uma posição homóloga dentro do coletivo (Castel, 2008, p.384). Surge então, neste momento um sistema de seguridade social em que o Estado é o garantidor da proteção, e, esta será mediada pelo trabalho. Observe-se que neste momento o Estado “não distribui benefícios, mas se fez guardião de uma nova ordem de distribuição dos bens” (Castel, 2008, p. 405).

A partir de então o salário não será pago ao trabalhador como forma de garantir a sua reprodução, mas, também garantirá ao trabalhador aquelas situações em que ele não poderá trabalhar, como por exemplo, doenças, acidentes, velhice improdutiva e também garantir o seu consumo, o seu lazer. Desde que o trabalhador se torne um cotista de um seguro ele se torna detentor de um direito absoluto garantido pelas leis criadas e defendidas pelo Estado, que se torna “fiador da propriedade de transferência” (Castel, 2008, p. 406).

A metamorfose então acontece, pois, os trabalhadores passam a ser detentores de certa propriedade, podem usufruí-la, ou não, podem transferi-la a terceiros sem que com isto negue-se a propriedade privada tradicional da burguesia. Criam-se novas instituições para o gerenciamento do sistema de seguros, novas oportunidades para o capital, se multiplicar na esfera da circulação burguesa e ao mesmo tempo resolve-se a questão social dentro de uma economia de mercado capitalista ao final do século XIX.

Por outro lado a instituição do seguro estabiliza a questão do pauperismo independentemente de onde se encontra o trabalhador devido ao caráter universal do seguro, o trabalhador não é mais desfilado e sim desterritorializado, ou seja, onde quer que ele esteja, ele é protegido pelo sistema. Mobilidade e segurança, ofertadas pelo sistema de seguros implica na racionalização do mercado de trabalho para o avanço do sistema de industrialização (Castel, 2008, p.408).

Este sistema foi lentamente implantado na França, os avanços e contra marchas de sua implantação foram notórios nas primeiras décadas do século XX (Castel, 2008, p.410).

Deve-se ter em mente que o sistema de seguros não é “uma poção mágica cuja virtude dissolve por si mesma os antagonismos sociais” o que ele faz é introduzir mudanças no sistema de proteção social na sociedade industrial que gerou o pauperismo. Na verdade a sociedade salarial que vai consolidar-se no século XX, encontrou via sistema de seguros, uma forma de evitar a instabilidade social e ao mesmo tempo gerar as condições necessárias para a reprodução ampliada do capital.

1.2.2 O *Welfare State*

A expressão *Welfare State* surge inicialmente, na Inglaterra pela mídia e posteriormente os acadêmicos e intelectuais vão procurar estudar a expressão em profundidade. Pode verificar-se que a palavra designava o combate aos cinco maiores males da sociedade: “a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade”. Para que isto acontecesse o Estado deveria mobilizar um conjunto de serviços e benefícios sociais universais com o objetivo de trazer a estabilidade e harmonia sociais para evitar a fratura social (Gomes. 2006, p.203).

O problema é que a partir desta definição surgiram vários questionamentos, entre eles podem-se ser citados: a introdução de um estado do bem-estar social requer a existência prévia de desenvolvimento econômico: somente países desenvolvidos podem ter um *welfare state*. De outro, a afirmação de que todo e qualquer país que se disponha, seja a implementar, seja a incrementar um estado do bem-estar social irá se defrontar com o *trade off* entre crescimento e redistribuição: o gasto público social é economicamente ineficiente e, portanto, exerce influência negativa sobre o crescimento econômico (Kerstenetzky, 2011, p.129).

No caso específico de países em desenvolvimento, a escolha pública se daria na hipótese de o Estado jogar algum papel no processo de desenvolvimento, entre a opção benéfica de um “Estado desenvolvimentista” e a opção perversa de um “estado do bem-estar” (Kerstenetzky, 2011, p. 130). O economista Arthur Okun em 1975 formulou a hipótese de que se os indivíduos tornam-se mais ou menos produtivo em função de ganhos monetários, toda transferência de recursos para aqueles indivíduos menos produtivos, levará a um aumento no desincentivo a produtividade, dado que, terão uma renda dada pelo Estado o que levará a uma baixa geral da produtividade (Kerstenetzky, 2011, p.131).

Outro economista chamado Titmuss argumentava que os gastos sociais universais impediam o crescimento e o desenvolvimento econômico (Kerstenetzky, 2011, p.131). Estas visões mostravam, portanto a incompatibilidade entre o Estado do Bem Estar Social

e o crescimento e desenvolvimento econômico. Por outro lado surgem no plano acadêmico a oposição a esta ideia, ou seja, argumentos que levam a conclusão de que é possível um Estado garantir a segurança social e ao mesmo tempo prover as condições para o crescimento e o desenvolvimento econômico de uma sociedade.

Na visão de Kerstenetzky (2011, p.132) o desenvolvimento de uma cultura favorável ao Estado do Bem Estar Social foi fruto do Relatório da Minoria da Comissão Real inglesa de revisão das leis dos pobres, de 1909, e foram retomados no famoso Relatório Beveridge, de 1942 e a própria teoria econômica através da formulação de novos modelos, novas bases empíricas de pesquisas foram dando condições de um enfrentamento na questão formulado por Okun sobre a tese da redistribuição eficiente.

Partindo-se da hipótese de que os mercados não são completos, ou seja, existe uma infinita série de obstáculos à livre entrada no mercado, tais como, acesso a informação, aos mecanismos de créditos, aos bens físicos chega-se a conclusão de que não há o que se falar da redistribuição eficiente se o acesso ao mercado não é igual para todos. Neste caso a intervenção do estado faz-se necessária para reestabelecer o equilíbrio e a eficiência dotando aqueles menos favorecidos das condições de igualdade que o mercado por si só não é capaz de prover a todos os participantes dele.

Outra crítica ao modelo formulado por Okun diz respeito àqueles indivíduos que não se guiam apenas por ganhos monetários, ou seja, existem outros valores pelos quais os indivíduos se relacionam se capacitam sem pensar efetivamente em ganhos monetários diretos, como formulados por Sen (1992). O pensamento de Okun, que praticamente vigorou sozinho e que se posicionava contra o Estado do Bem Estar Social se desmorona, haja vista as novas formulações acerca da intervenção do Estado.

O caso da Alemanha é emblemático, pois Bismarck traça a estratégia de um Estado industrial forte, hegemônico, mas com forte proteção social, como pode ser visto na concessão de benefícios sociais à classe trabalhadora como forma de evitar a influência socialista no seio do movimento operário no intuito de “cooptar e integrar a classe trabalhadora dentro do projeto nacionalista, “cooperando”, sobretudo, com o complexo militar-industrial” (Gomes, 2006, p. 205). Neste momento não há a preocupação com a redistribuição eficiente de Okun.

Para Kerstenetzky (2011, p. 134) Bismarck na Alemanha explorou o “caráter multifuncional da política social”, pois, a política social engendrada por ele não somente assegurou a reprodução da força de trabalho industrial ao assumir parte dos custos, mas, também, comprou a paz social considerada essencial para o sucesso do projeto de

desenvolvimento em bases capitalistas. Ainda segundo a autora esta possibilidade da exploração do “caráter multifuncional da política social” pode ser notada, ainda, em outros lugares do mundo, como por exemplo, a Escandinávia, a Ásia e a América Latina.

Outra experiência do Estado do Bem Estar Social foi nos Estados Unidos da América após a Grande Depressão de 1929. Conhecido como New Deal no governo de Franklin Roosevelt (1933-45) constituiu-se em um conjunto de medidas de políticas econômicas e sociais na tentativa de salvar os EUA de sua maior crise econômica da história. Entre as diversas medidas, destacam-se: criação de um sistema de seguridade social, com benefícios para os trabalhadores em termos de aposentadorias; criação de um sistema de seguro-desemprego; e fornecimento de auxílio financeiro às famílias menos abastadas e com filhos em idade de dependência (Gomes, 2006, p.206).

Apesar de se constituírem em experiências diferentes entre si, o que as une seria a ideia do “produtivismo”, ou seja, conjugar o aumento da capacidade produtiva com o crescimento econômico. Isto seria possível através de projetos de industrialização, urbanização e modernização econômica, liderados pelo Estado – para cuja consecução as políticas sociais foram também mobilizadas (Kerstenetzky, 2011, p.134). Por outro lado, a diferença básica entre estas experiências seria o caráter seletivo, isto é, focada em grupos específicos ou o caráter inclusivo, investimentos sociais para todos, ou seja, universais. Na América Latina e Ásia observou-se a experiência seletiva em que alguns grupos, como por exemplo, os trabalhadores industriais, urbanos e funcionários públicos foram os beneficiários da política do Bem Estar ao passo que na Escandinávia as políticas do Bem Estar foram inclusivas atingindo, assim, toda a população (Kerstenetzky, 2011, p.135).

Segundo Draibe e Riesco (2011, p. 224) a visão de Amartya Sen sobre as políticas sociais abriram um caminho diferente para o entendimento e aplicação das políticas sociais na medida em que ele define a política social como uma inversão em capital humano, ou seja, capacitar o ser humano para que ele possa exercer com liberdade as atividades produtivas que ele assim o desejar. Esta nova visão integra a economia e a política social, pois observa o desenvolvimento econômico dentro da perspectiva da política social.

Pode-se observar que através desta integração a evolução no tempo e no espaço os efeitos que a política social terá na economia, e nas pessoas, pois, não se trata de especificar um ou outro programa social e sim o desenvolvimento social gerado. Deve-se observar que a análise integradora no pensamento de Amartya Sen faz parte da longa tradição iniciada com Marx, Weber, Durkheim, Polanyi dentre outros, que, por mais distintas que possam ser suas análises “não perderam de vista a relação entre as modernas

instituições da política social e o processo de desenvolvimento e modernização capitalistas” (Draibe, 2006, p.4).

No século XX Keynes na visão de Draibe (2006, p.4) é quem capta com maior precisão os efeitos virtuosos da interação entre as políticas sociais e o desenvolvimento econômico através da defesa da intervenção do Estado na economia para evitar as crises cíclicas do capitalismo. Principalmente no pós-segunda guerra, em que uma revolução Keynesiana colocou em marcha um capitalismo regulado e orientado. Pode-se então caracterizar as políticas do Estado do Bem Estar Social em três vertentes no século XX.

A orientação chamada de modelo de mercado em que o papel do Estado restringiu-se, no geral, ao fornecimento de benefícios mínimos, direcionado quase que exclusivamente aos indivíduos ou famílias de rendimento muito baixo. Nesse modelo pode-se incluir o exemplo de seguridade social dos EUA. O outro modelo é o chamado de Social Democrata em que, o Estado de bem-estar social foi instituído para fornecer serviços universais e gerais baseados, “na noção de solidariedade e cidadania sociais”.

O terceiro modelo é modelo baseado em um grande apoio em termos de extensão de benefícios e intervenção do Estado que é o caso da Alemanha em que a seguridade social neste modelo tem uma preocupação muito mais elevada com a segurança do indivíduo ou a família e a estabilidade, do que com a promoção da igualdade econômica e social entre os cidadãos (Gomes, 2006, p.208).

Na América Latina Draibe e Riesco (2011, p.234) identificaram o Estado Latino-Americano Desenvolvimentista de Bem-Estar (ELADBES), ou seja, uma forma característica da região para a proteção social. Apesar das diferenças entre as formas de proteção social, devido às várias diferenças históricas, culturais e territoriais entre outras foi possível estabelecer um tipo de Estado Desenvolvimentista de Bem Estar na Região.

Podem-se observar os seguintes modelos de Estado Desenvolvimentista de Bem Estar na América Latina: padrão colonial clássico sobre os antigos impérios que marcou o México, Peru, alguns países da América Central; padrão de modernidade precoce em base na imigração tardia que vigorou na Argentina, Uruguai, regiões como São Paulo, patagônia chilena; padrão dos colonos pobres à margens dos antigos impérios que caracterizou Costa Rica, Chile, regiões dos países maiores e padrão das sociedades escravistas e de *plantations* do Brasil, Cuba e outros países do Caribe (Draibe e Riesco, 2011, p.237).

Sem as massas de trabalhadores industriais existentes em outros Estados, como ao Estado na região latina ocupar este espaço e traçar as políticas de proteção social no interior do continente. Entre os anos 30 e 80 do século XX o Estado cumpriu o seu papel

de desenhar o processo de crescimento econômico em consonância com a criação de um sistema de proteção focado em determinados grupos, ou seja, não imperou a universalização, como por exemplo, a que imperou na Escandinávia. A exclusão social foi uma marca do modelo de desenvolvimento na América latina.

Seja através de golpes militares, ou revolução, ou mesmo governo de esquerda a região logrou certo êxito em criar um específico modelo de Estado Desenvolvimentista de Bem Estar (Draibe e Riesco, 2011, p.241). A partir dos anos 80 do século XX a entrada em cena do chamado Neoliberalismo em que a participação do Estado na economia passa a ser questionada e governos liberais assumem o poder na região, o Estado do Bem Estar Social sofrerá uma reformatação do seu perfil através de programas de ajustamento fiscal, diminuição da intervenção do Estado na economia e privatizações.

Observou-se que toda a experiência do modelo do Bem Estar Social discutida até agora, com suas diferenças e identidades e que foram adotadas em várias partes do mundo, foram fundamentadas teoricamente, por duas vertentes opostas e que trazem dentro si, diferenças em relação à explicação para o surgimento, desenvolvimento e aplicação do *welfare state*. Na visão de Silva e Silva (1995, p.2) estas vertentes são os Pluralistas e os Marxistas que contem dentro de si visões Funcionalistas e Conflitualistas em relação ao *welfare state*.

Grosso modo, os Pluralistas defendem uma postura em que atribuem as origens e o desenvolvimento do capitalismo em termos da modernização, industrialização e urbanização. Ou seja, o *Welfare State*, é a consequência do produto geral dos processos de crescimento e diferenciação decorrentes da modernização da sociedade. Por outro lado, em sua versão funcionalista, os Pluralistas percebem as políticas sociais “como relacionadas às exigências impostas pelo crescente aumento dos riscos decorrentes dos processos e industrialização e urbanização”. Na versão Conflitualista, os Pluralistas admitem que as políticas sociais expressam demandas crescentes em decorrência dos processos de mobilização social e política. (Silva e Silva, 1995, p.2).

Na visão dos Marxistas, toda a política social é produto específico do desenvolvimento capitalista, esta, é, portanto, considerada indispensável para garantir a acumulação do capital, bem como para regular os conflitos de classe. Na versão Marxista funcionalista, a política social é elemento central e decisivo do próprio desenvolvimento econômico, levando-se em conta a ameaça que esse processo representa para a reprodução da força de trabalho, a partir da exacerbação da exploração capitalista. Na versão conflitualista, os Marxistas partem das transformações estruturais, porém relacionam, mais

especificamente, o desenvolvimento das políticas sociais ao processo político da luta de classes.

Observadas as vertentes teóricas acima, pode-se concluir, portanto, que:

O *Welfare* é bem mais que um mero produto da democracia de massas. Constitui-se pela transformação fundamental do próprio Estado, de sua estrutura, de suas funções e da sua legitimidade. As funções estatais de garantia de segurança externa, liberdade econômica interna e igualdade frente à lei são progressivamente substituídas por uma nova razão de ser: a distribuição de serviços sociais de base securitária e as transferências em dinheiro, segundo critérios estandardizados e de rotina, não limitadas à assistência de emergência (Aureliano e Draibe, 1989, p.108).

Portanto, o *Welfare State* revestiu-se de grande complexidade ao longo do século XX, sendo estudado e escrutinado em vários lugares do mundo e por vários intelectuais e escolas de pensamento de todas as áreas e ainda hoje ao iniciar o século XXI é assunto de discussão com o recrudescimento da exclusão social em grandes partes do planeta.

1.3. Breve histórico das políticas de proteção social voltadas para a família e para as mulheres

Na Alemanha na década de 80 do século XIX observou-se aquele que seria o início do Estado do Bem Estar Social sob o Comando de Otto Von Bismarck, ministro forte do Kaiser Guilherme da Prússia. Bismarck criou uma rede de proteção social que envolvia políticas sociais de caráter contributivo, compulsório e corporativo divididos entre a saúde, os acidentes trabalhistas e a perda da capacidade definitiva de trabalho, causada pela velhice ou invalidez (Guerreiro, 2010, p.14).

Em 1883, foi aprovada a Lei de Seguro-Saúde com o objetivo de integrar em um sistema único de segurança as principais categorias de trabalho, principalmente aqueles trabalhadores das minas de carvão. Em 1884 foi instituída a Lei de Seguro-Acidente, atendendo ao mesmo universo de indivíduos. Em 1885, cerca de 4,6 milhões de trabalhadores tinham garantido a cobertura integral de seguro- saúde, ou seja, 10% da população alemã naquele ano. Em 1889, também foi institucionalizada a Lei de Pensões por Velhice e Invalidez (Guedes, 2006, p.205).

Na visão de Braga (2000, p.218) os acontecimentos da era Bismarck na Alemanha criaram, assim, uma “política de potência e bem – estar que estão inequivocamente na gênese do salto industrializante do Estado”. Para além das discussões sobre se estes feitos foram planejados por Bismarck para afastar e eliminar a crescente influencia do socialismo

na Alemanha, o fato é que se criou um sistema embrionário de proteção social ao findar o século XIX naquele Estado.

Na Escandinávia a partir dos anos 30 do século XX várias políticas universais de apoio às famílias foram adotadas. Desenhadas nos anos 1930 e aprofundadas no pós-guerra, elas equivaleram à socialização dos custos de constituição de uma família: garantiram a segurança econômica das famílias, melhoraram e estabilizaram as condições de vida das crianças e viabilizaram a participação econômica das mulheres.

Os serviços sociais foram universalizados, além disso, houve uma profunda reforma no sistema educacional que introduziu pioneiramente a educação infantil pública, com cobertura universal e de qualidade. Juntamente com a oferta pública e universal de creches, esta intervenção precoce (anos 1970) é considerada essencial para promover o desenvolvimento cognitivo das crianças e potencializar capacidades cognitivas e produtivas dos jovens.

Houve também uma expansão extraordinária das mulheres no mercado de trabalho, por causa da introdução dos serviços de cuidado que teve como consequência a criação de novas oportunidades de emprego, pois estes serviços recaíam tradicionalmente sobre o trabalho feminino, como por exemplo, cuidados na primeira infância e para os idosos. Segundo Kerstenetzky (2011, p.138) “em conjunto, como se sabe, essas políticas promoveram uma redução significativa das desigualdades econômicas nos países nórdicos”.

Mostrando, assim, de forma surpreendente, “em vista das expectativas engendradas pela doutrina do *trade off*, é que a redução das desigualdades tenha tido consequências diretamente positivas sobre o crescimento econômico (Kerstenetzky, 2011, p.138). Além desta constatação, a tese do desincentivo ao trabalho que decorreria da concessão de direitos sociais como um *free lunch* não se confirmou. A ampla garantia de direitos sociais, que envolvem transferências e serviços universais, foi compatível, e mesmo em parte diretamente responsável, pelas altas taxas de participação da força de trabalho.

Na visão de Kerstenetzky (2011, p.139) as políticas sociais nórdicas de “redistribuição eficiente”, exerceram e seguem exercendo efeitos econômicos, seja da perspectiva da oferta, (maior participação no trabalho, investimento precoce na capacidade produtiva do trabalho e incremento da produtividade), seja da perspectiva da demanda (emprego público nos serviços sociais, elevação do consumo agregado, suavização do consumo).

Nos Estados Unidos entre 1933 e 1945 estruturou-se o chamado *New Deal* criado pelo presidente Roosevelt em decorrência da grande depressão que começou em 1929 em função da quebra da bolsa de Nova York. Este programa estabeleceu criação de um sistema de seguridade social, com benefícios para os trabalhadores em termos de aposentadorias; criação de um sistema de seguro-desemprego; e fornecimento de auxílio financeiro às famílias menos abastadas e com filhos em idade de dependência (Guedes, 2006, p.205).

Outro sistema de proteção social criado no pós-guerra foi o japonês em que diferente de um sistema Estatal puro na manutenção da proteção social convive-se com um sistema privado principalmente na área da seguridade social, além disso, observa-se que existe a máxima do pleno emprego, e, é baixa a participação feminina no mercado de trabalho. Observa-se também que este modelo é absolutamente “dependente dos sistemas previdenciários relacionados à manutenção do emprego, principalmente na área de alojamento e pensões, cuidados médicos, abonos suplementares e licenças familiares” (Guedes, 2006, p.208).

No modelo Coreano do Bem Estar, observou que na ausência de elites tradicionais, pode o Estado contar com grande autonomia para conceber políticas públicas e implementar iniciativas, dentre elas a possibilidade de criar e patrocinar os grandes negócios via a constituição de uma elite leal à modernização, para quem foram distribuídos monopólios e crédito barato, e foi garantida uma oferta de trabalho qualificada. Por outro lado, foi realizada uma reforma agrária prévia ao projeto de desenvolvimento conduzido pelo Estado.

A consequência imediata dessa reforma foi desarticular a elite agrária e o modo de vida agrário tradicional e, assim, viabilizar importante mobilidade social, com a migração de jovens para as cidades, atraídos pelos novos empregos e oportunidades. A oferta de empregos, de oportunidades educacionais e de treinamento qualificado, por seu turno, foi, em grande parte, favorecida (no caso dos empregos), diretamente promovida (no caso da educação pública) e estimulada (no caso do treinamento no emprego) pelo Estado (Kerstenetzky, 2011, p. 135).

No México no Governo de Salinas entre 1989 e 1994 criou-se o Programa Nacional de solidariedade, o PRONASOL, que em suas metas objetivava combater a pobreza de forma integral, representada pelas políticas de educação, saúde e alimentação; e de forma focalizada, ao orientar os programas e recursos para a população com maiores índices de marginalização (Borges, 2007, p.46). A lógica do PRONASOL, portanto visava combater a

pobreza através da integração do desenvolvimento humano, produtividade e emprego e infraestrutura social básica.

Para o sucesso do programa foi dada ênfase na descentralização e participação da comunidade e em um discurso embasado na corresponsabilidade, dado que se insistia em que o governo e sociedade civil trabalhassem em conjunto para superar a pobreza (Borges, 2007, p.46). O problema é que o PRONASOL nasceu sob restrições orçamentárias e sob argumentação do equilíbrio fiscal e eliminação do *déficit* público. Por outro lado, criticava-se o programa pelo seu alto índice de dispersão de seus subprogramas, o que impedia, de se ter uma focalização maior da população atendida.

A mudança de governo em 1995 levou o novo presidente, Zedillo, a Implantar o Programa de Educação, Saúde e Alimentação, o PROGRESA, em que a educação é o componente central; ainda que a saúde básica e a nutrição fossem importantes na geração de ativos produtivos (Borges, 2007, p.51). Diferentemente do PRONASOL, o novo programa, se caracterizava pela tática de combater a pobreza, conferindo às mulheres chefes de domicílio uma remuneração em dinheiro desde que cumpridas determinadas condicionalidades (Borges, 2007, p. 51).

Estas "corresponsabilidades" como eram chamadas as condicionalidades eram, por exemplo, manter os filhos na escola, levá-los regularmente ao médico e fazer que tomem as vacinas, e participar de discussões periódicas sobre tópicos como saúde, alimentação, higiene, violência doméstica e planejamento familiar. Mulheres grávidas e mães lactantes também recebem um suplemento fortificante que ajuda a prevenir a desnutrição (Borges, 2007, p.51).

A família recebia até 15 dólares por criança podendo esta renda ser aumentada se as crianças ficarem na escola além da quarta série do ensino fundamental, inclusive tendo ajuda para aquisição de uniformes e material escolar. As meninas que forem para o ensino médio tinham um pagamento maior do que os meninos, numa espécie de "discriminação" afirmativa para compensar o abismo de gênero na educação (Borges, 2007, p.52). O limite máximo para cada família em termos de remuneração era de 150 dólares mensais.

Em 2002 houve a mudança de Governo. O presidente Fox, então, muda o nome do programa de proteção. Ele passa a se chamar OPORTUNIDADES, e estende os beneficiários para além das áreas rurais, que era o centro das atenções do PROGRESA, e passa a atender também os pobres dos setores urbanos. O programa ampliou a verba para a educação, incluindo, agora uma remuneração, espécie de poupança para aqueles que se

formaram no ensino médio e poderiam então custear seu ensino superior ou abrir um pequeno negócio ou até mesmo adquirir uma casa própria (Borges, 2007, p. 53).

Vimos neste capítulo, portanto, que o surgimento do pauperismo engendrou fórmulas para superá-lo, à medida que, se é verdade, que a pobreza sempre existiu em sociedades anteriores à moderna, estas tendiam a solucioná-la a partir da domesticação, reciprocidade e da redistribuição. Mas a emergência da economia capitalista de mercado eliminou estas soluções “antigas” e novas medidas foram desenhadas para tentar mitigar o sofrimento dos excluídos e marginalizados pela nova economia desincrustada da sociedade.

O desenvolvimento do Estado do Bem Estar Social foi uma destas novas medidas para tentar superar o pauperismo em vários lugares do mundo, tendo como referencial a família e a mulher, como principais beneficiários destes programas desenvolvidos e justificados teórica e ideologicamente por intelectuais e homens de governo que seletivamente ou inclusivamente, focalizando ou não, implementaram esquemas econômicos e sociais de reparo das falhas do mercado capitalista neste século.

CAPÍTULO 2: ESTADO E PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Neste Capítulo far-se-á uma análise da evolução do sistema de proteção social no Brasil no sentido da expressão de Polanyi o “Direito a Vida”, ou seja, investigar como o desenvolvimento histórico brasileiro se, por um lado, colocou o país entre os países mais desenvolvidos do mundo, por outro, criou um sistema de exclusão social, com milhões de pessoas que não possuem o mínimo para o seu sustento. Pretende-se ainda examinar como o país tentou ao longo do tempo soluções para resolver este grande problema nacional.

2.1. Breve histórico da proteção social no Brasil

Celso Furtado em entrevista ao presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, Eduardo Nunes, em 2006 afirma categoricamente:

Por que o desenvolvimento brasileiro foi tão desigual? Por que existe essa injustiça tão profunda? O Brasil é um País com tantos recursos e com uma massa enorme de gente excluída. É uma profunda injustiça. O fenômeno da exclusão social é a questão que nós todos nos colocamos. Já ninguém se satisfaz com meias medidas. Há uma enorme preocupação com o problema da fome e da exclusão social. O Brasil criou uma elite capaz, investiu na classe média alta, mas investiu muito pouco no povo. Temos então essa massa desvalida, sem o mínimo necessário para exercer a sua cidadania (Estatística do século XX, 2006, IBGE).

Ainda nesta mesma entrevista, Celso Furtado, analisando o subdesenvolvimento brasileiro afirma:

Quando escrevi esse ensaio (o Mito do Desenvolvimento Econômico, 1974) era muito mais limitado o conhecimento que tínhamos da realidade do subdesenvolvimento. Hoje vemos com clareza que o crescimento não é condição suficiente para superar o subdesenvolvimento. Só se consegue isso mediante reformas estruturais importantes. Naquela época tampouco se tinha consciência da gravidade do problema da concentração de renda (Estatísticas do século XX, 2006, IBGE).

Continuando a analisar o problema da concentração de renda, Furtado faz a seguinte consideração:

Veja como a coisa é perversa: ao concentrar a renda, você cria uma minoria de alto nível de vida, que tem acesso a um mercado privilegiado. Esse mercado privilegiado é de objetos de luxo, mas é pequeno, e não leva muito longe. Portanto, o mercado interno é que tem de se transformar em mercado de massa. E para haver um mercado de massa, é preciso que a renda seja redistribuída. É uma luta que integra, por um lado, a questão de privilegiar o mercado interno e, por outro, a de privilegiar a desconcentração da renda. Qualquer política econômica, para ser eficaz, tem de levar em conta o consumo de massa, essencialmente, popular. Pode parecer demagogia, mas a verdade é essa:

o Brasil tem todos os meios para sair rapidamente da situação em que está e avançar por muitos anos (Estatísticas do século XX, 2006, IBGE).

Em sua análise, Furtado diz como percebeu a perversidade da concentração da renda: “Foi ao aprofundar o estudo desse problema que percebi seu forte componente cultural. O brasileiro tende a reproduzir padrões de consumo que vêm de fora, baseando-se na noção de que o produto importado é melhor” Furtado assevera que:

A classe de renda alta tem poder aquisitivo para comprar os produtos mais caros do mundo. Mas são poucos os que estão nessa situação. Assim, se você permite que a economia opere sozinha, isto é, de acordo com as regras do livre-mercado e sem políticas discriminatórias, ela engendra uma demanda por importações de bens e serviços muito maiores do que a capacidade de exportar do país. Daí o desequilíbrio permanente da balança de pagamentos, que culmina na dívida externa, nas privatizações, na atração de capitais de curto prazo (Estatística do século XX, 2006, IBGE).

A respeito da lógica do sistema capitalista na criação da desigualdade, Furtado assegura que,

O mercado concentra renda e é preciso desconcentrar. O país submetido por longo tempo a um processo de concentração de renda, como está acontecendo no Brasil, adquire uma rigidez estrutural muito grande. É difícil impor as reformas. Veja o debate atual sobre as reformas sociais. A classe dominante quer defender de todas as maneiras os seus privilégios. Há uma resistência enorme para ceder. A concentração de renda é, no fundo, uma contrapartida das lutas sociais. A lógica do capitalismo é a de concentrar renda, mas ele próprio engendra forças sociais que vão pressioná-lo para desconcentrar. E seu desenvolvimento surgiu da interação dessas forças, de um lado o progresso tecnológico criando desemprego, de outro os movimentos sociais pressionando para criar emprego. Foi assim nos países onde o capitalismo se desenvolveu em sua plenitude: as lutas sociais permitiram a desconcentração da renda. Em cada ciclo econômico, em cada movimento social, os salários se corrigiam, os salários médios cresciam – cresciam tanto quanto a produtividade. Concentra, desconcentra: são as crises cíclicas, que redistribuem a renda, permitem a retomada do crescimento; é o capitalismo andando, navegando, indo de crise em crise, mas, em geral, crescendo (Estatísticas do século XX, 2006, IBGE).

Em relação ao padrão de operação da economia brasileira Furtado já alertava para a questão da distribuição da renda no Brasil:

A desigualdade espacial no crescimento e na distribuição de renda tem sido uma característica da economia brasileira desde os tempos coloniais e cada um dos ciclos de exportação de produtos primários do passado beneficiou uma ou outra região específica. O ciclo da cana-de-açúcar nos séculos XVI e XVII favoreceu o Nordeste; o de exportação de ouro dos séculos XVII e XVIII transportou o dinamismo da economia à área onde hoje se encontra o estado de Minas Gerais e às regiões que a abasteciam, no Sudeste brasileiro; a expansão da exportação de café do século XIX favoreceu primeiro o interior do Rio de Janeiro e, posteriormente, o estado de São Paulo (Estatísticas do século XX, 2006, IBGE).

Observa-se que nos cinco séculos de colonização do Brasil a concentração de renda e a desigualdade atingiram níveis excepcionais. Segundo Correia e Castro (2000)

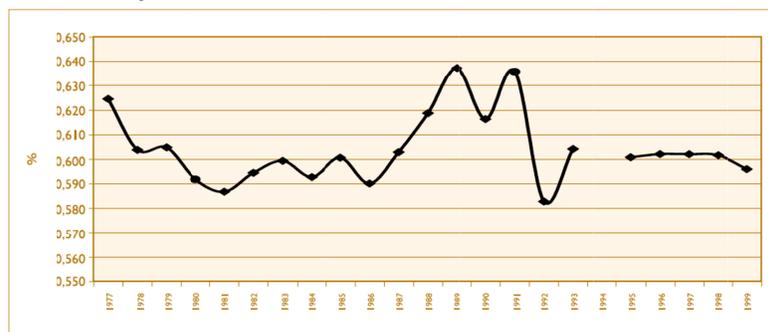
Embora o País possua um PIB que o classifica como uma das grandes economias do mundo, o rendimento médio por pessoa é apenas razoável e fortemente afetado pela elevada desigualdade na distribuição da renda. Fato esse que é ratificado pelo nível de concentração de renda absurdamente elevado do País, pois o índice de Gini calculado para o Brasil pelo PNUD, com dados de 1996, é de 0,601, e o quociente entre a renda auferida pelos 20% mais ricos da população e os 20% mais pobres é de 32,1, sendo este o maior quociente apresentado entre os países analisados pelo Relatório do Desenvolvimento Humano-1999 (Correia e Castro, 2000, p.191).

Dados apurados por Correia e Castro (2000, p.200) apontam para um país que cresce, mas com uma desproporção na apropriação da renda sem precedentes no mundo, pois até 1995 os 20% mais ricos do Brasil apropriavam 63,3% da renda enquanto os 50% mais pobres da população apropriavam 11,6% da renda, confirmando, assim, as teses de Furtado dos anos 60 e 70 do século XX. Este quadro de iniquidade criou no país um aumento do número de pobres. Segundo Barros, Henriques e Mendonça (2000, p.125) o número de pobres passou de 40,7 milhões em 1977 para 50,1 milhões em 1988.

Paralelamente o número de indigentes que era de 16,8 milhões em 1977 passou para 21,4 milhões em 1988. Enquanto isso o país cresce em termos econômicos. A Organização das Nações Unidas situa o Brasil como um país de médio crescimento (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1999). No entanto dos dados apresentados acima se conclui que a exclusão social existente no Brasil foi fruto do processo de desenvolvimento ou subdesenvolvimento na visão de Furtado (1974). O gráfico abaixo mostra a “instabilidade do índice de Gini do Brasil entre 1977 e 1999 que mostra que este índice gira em torno de 0,6, com exceção dos anos de 1988 e 1991 e 1977 1979”. (Estatísticas do Século XX, 2006, IBGE)

GUSTAVO GONZAGA E DANIELLE CARLUS MACHADO 

Gráfico 11 - Evolução do índice de Gini anual - Brasil - 1977/1999



Nota: Dados extraídos da Tabela SAL III.14.
Os dados de 1980 e 1991, anos que não tiveram PNAD, foram extraídos da Tabela SAL III.12.

Para tentar sanar o sofrimento dos excluídos socialmente no Brasil foram tomadas várias medidas no âmbito estatal, e várias sugestões foram dadas por intelectuais e acadêmicos ao longo do século XX. A primeira iniciativa foi a chamada Lei Eloy Chaves em 1923, que criou uma Caixa de Aposentadoria e Pensões - CAP – para trabalhadores das companhias ferroviárias e é apontada pela literatura, quase consensualmente, como momento fundador da previdência social no Brasil.

Uma CAP caracterizava-se basicamente por abranger trabalhadores de uma empresa, com benefícios limitados à concessão de aposentadoria e pensão, tendo o seu financiamento garantido por contribuições iguais de empregados e empregadores, e administrada por representantes destes (Estatísticas do Século XX, 2006, IBGE).

Posteriormente na década de 1930 na chamada “Era Vargas” o sistema baseado nas CAP foi substituído, através da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Este modelo caracterizava-se pela constituição de Institutos de Aposentadoria e Pensões - IAPs -, englobando categorias profissionais em âmbito nacional e incorporavam a contribuição governamental, num sistema de financiamento tripartite e paritário. (Estatísticas do Brasil, 2006, IBGE).

Deve-se observar que tanto o sistema das Caixas de Aposentadorias e Pensões como o dos Institutos de aposentadorias e Pensões não garantiam os serviços assistenciais, como serviço social e atenção médica, e mesmo o financiamento à habitação, pois eram entendidos inicialmente como complementares e passíveis de contribuição adicional.

Segundo Santos (1979, p.75) a “Era Vargas” engendrou no campo das políticas sociais um conceito de Cidadania Regulada, ou seja, “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. (...) Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos cuja ocupação a lei desconhece”. Ou seja, milhões de brasileiros desempregados, sem carteira assinada, ou subempregados, não possuíam nenhum tipo de ajuda, benefício ou assistência social por parte do Estado.

Apesar da criação do Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência - SAMDU, 1949, mantido por todos os IAPs, e o Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS, 1940 -, até 1960 e no campo assistencial a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA o sistema ainda não atendia a contento todos os beneficiários. (Estatísticas do século XX, 2006, IBGE).

Em 1960 foi criado o Ministério do Trabalho e Previdência Social e a Lei Orgânica da Previdência Social que uniformizava a legislação caracterizada até então por acentuadas

diferenças entre os institutos. Com a LOPS a cobertura previdenciária, do ponto de vista legal, alcança a quase totalidade da população urbana com a inclusão dos empregadores e autônomos como segurados obrigatórios. O golpe militar de 1964 criou o INPS – Instituto Nacional de Previdência Social que incorporaria todos os IAPIS, ou seja, unificava e centralizava todo o sistema previdenciário do Brasil.

Ao longo dos anos 70 do século XX foram incorporados ao sistema os trabalhadores autônomos, empregadas domésticas, maiores de 70 anos e inválidos e os trabalhadores rurais. Em 1974 foi criado o Ministério da previdência e assistência social- MPAS- que unificou e centralizou todo sistema de previdência e assistência social dos trabalhadores empregados e não contribuintes. Entidades como a LBA, a Funabem (Fundação Nacional do Bem Estar do Menor), central de medicamentos (CEME) entre outros gerenciavam o processo liderado pelo MPAS.

A grande inovação neste contexto foi a Constituição de 1988, chamada de “cidadã” que introduziu uma série de mudanças no sistema previdenciário e assistencial. Ela introduziu:

Princípio da universalidade dos direitos, com impactos significativos sobre o seguro social. Outros princípios inscritos no texto constitucional foram: a irredutibilidade dos valores das prestações; a equiparação dos benefícios rurais e urbanos; seletividade na concessão; a diversificação da base de financiamento; e a equanimidade no custeio. Além de consagrar o direito à previdência e assistência como direitos de cidadania, a Constituição também introduziu o princípio da participação dos trabalhadores na gestão das políticas sociais. (Estatísticas do século XX, 2006, IBGE).

A partir de 1988 até 1995 cuidou-se da implantação das normas constitucionais que diziam respeito à universalização da previdência e assistência social para atender ao novo princípio de cidadania. No entanto, a chegada ao poder do Presidente Fernando Henrique Cardoso iniciou-se um processo de “desconstitucionalização” do sistema erigido pela Constituição Federal de 1988 e em 1998 foi promulgada a Emenda número 20 que introduziu uma série de alterações no texto da carta magna, como por exemplo:

O fim da aposentadoria por tempo de serviço, que passou a ser por tempo de contribuição; fim da aposentadoria especial para os professores universitários, permanecendo este direito para os professores de Primeiro e Segundo graus; fim da aposentadoria proporcional para quem ingressar no mercado de trabalho depois da promulgação da emenda, para o trabalhador da iniciativa privada ou do setor público que já se encontrava no mercado de trabalho por ocasião da promulgação da emenda foi estabelecida uma regra de transição em que houve um acréscimo de 20% no tempo de

contribuição exigido para a aposentadoria integral e um acréscimo de 40% para a aposentadoria proporcional.

Pode-se concluir, portanto que:

Em resumo, é possível afirmar que até a década de 1980 a previdência social brasileira caminhou da diversidade organizacional para a unidade institucional, da proteção diferenciada e seletiva para a uniformização e universalização. A partir de 1990, assistimos a um período de mudanças do sistema previdenciário num contexto mais geral de reforma do Estado e ajuste macroeconômico que, se não cancelou direitos, modificou bastante as políticas de proteção social legadas pela Constituição de 1988 e pelas décadas anteriores. (Estatísticas do Século XX, 2006, IBGE).

Evidentemente que tanto a implementação, organização e reorganização do sistema de previdência e assistência social pelo aparato Estatal e Institucional desde a Lei Eloy Chaves de 1923 até a reforma da previdência e assistência social da Era FHC na segunda metade dos anos 90 do século XX não resolveram a contento a questão da exclusão social no Brasil. A questão do combate à fome, por exemplo, foi discutida ao longo de todo o período em que se montava e desmontava o sistema previdenciário e assistencial no país.

Segundo Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001, p.119.) a Vulnerabilidade à fome é consequência da “insuficiência de renda para alimentar-se adequadamente”. Segundo os autores a questão é colocada já no início da ocupação do Brasil pelos portugueses, pois, a questão discutida era a produção em grande escala para o mercado externo ou produzir “mantimentos” em condições não remuneradoras com a mão de obra escrava. A opção pela produção do tipo “*Plantation*” fez com que a produção de alimentos ficasse condicionada pelo auto abastecimento das propriedades do que pelas condições do mercado.

No longo prazo, portanto, a opção pelo mercado externo, e, o sucesso da economia cafeeicultora viabilizou o descompasso entre a produção de alimentos para o mercado externo e a crescente população no país, pois a prioridade era a produção que atendessem as necessidades dos mercados externos. Os preços dos alimentos tenderam a subir no longo prazo, devido à escassez de “mantimentos” gerando, assim, protestos da população.

Na visão de Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001, p.120.) o ano de 1917 é o auge dos protestos com a primeira greve geral no país organizada devia a carestia, causada pela escassez de alimentos. Esta escassez teve um agravante que foi a exportação de alimentos para uma Europa em guerra. Ou seja, até os anos 30 do século XX a questão da fome era vista como “uma questão de oferta de alimentos para uma população crescente que se dirigia às cidades”.

A partir dos anos 30, na chamada Era Vargas, a questão do combate á fome passou a ter outra conotação: “uma questão de intermediação e as políticas se voltaram para a regulação dos preços e controle da oferta” (Belik, Graziano da Silva e Takagi, 2001, p.120). O governo decide por uma grande intervenção para que houvesse um “equilíbrio entre o mercado interno e externo e pelos preços remuneradores aos produtores”, na prática o governo Vargas dava aos Institutos (do Açúcar, Álcool, Mate e outros) criados naquele período o poder de intervenção para garantir o abastecimento no país.

O problema é que neste momento a crise do capitalismo americano contamina o Brasil e houve uma grave crise da economia cafeeicultora (que segurava um grande contingente populacional nos campos) o que agravou o problema do abastecimento e conseqüentemente o da fome no país. Para piorar a situação, ao final dos anos 30 inicia-se a segunda guerra mundial. Para enfrentar a questão, o governo Vargas criou uma Comissão de Abastecimento em 1939 com superpoderes, e, poderia comprar requisitar e vender produtos para a população (Belik, Graziano da Silva e Tikagi, 2001).

Apesar do fracasso da comissão em evitar o aumento dos preços (em virtude da desvalorização da moeda nacional) ela deixou algumas iniciativas importantes, como por exemplo, os restaurantes populares que eram vinculados ao Ministério do Trabalho além de criar incentivos de apoio á produção agrícola. Mas a persistência da fome no Brasil iria ter novos desdobramentos após a guerra, ou seja, nos anos 50 novas soluções foram apresentadas. Os governantes do período vão tratar “dos aspectos concernentes às questões de produção, consumo e distribuição ou em virtude de questões subjetivas ligadas a um país que queria libertar-se do atraso e do subdesenvolvimento e entrar na modernidade” (Belik, Graziano da Silva e Tikagi, 2001).

O Brasil começa a inserir-se em órgãos da ONU, como, por exemplo, a FAO (Food and Agriculture Organization). Neste período um diplomata, cientista e pensador brasileiro, Josué de Castro, passa a “desnaturalizar a Fome” através de várias obras entre as quais a “Geografia da Fome” ficando conhecido mundialmente. Portanto, era necessário ao país tomar medidas para o combate desta epidemia: a fome.

Observa-se que a partir dos anos 50 do século XX passa a existir no Brasil uma

Modernização da agricultura e a abertura de novas vias de acesso e novas áreas de produção, o discurso político e a ação governamental voltam-se para a área da distribuição. Embora a Reforma Agrária passasse a ser apresentada como importante política de apoio à oferta de alimentos, e viesse no sentido mais geral das reformas necessárias para o desenvolvimento do país, a ênfase da política do período vai se dar na área do abastecimento. Pela primeira vez, são tomadas medidas de

intervenção direta no abastecimento em tempos de paz. (Belik, Graziano da Silva e Tikagi, (2001, p.121).

A partir deste novo foco foram criados vários órgãos e comissões. Tais como: a COFAP (Comissão Federal de Abastecimento e Preços em 1951), a SUNAB (Superintendência Nacional de Abastecimento) na área de fiscalização; CIBRAZEM (Companhia Brasileira de Armazenamento) para o armazenamento; a COBAL (Companhia Brasileira de Alimentos) para a distribuição; a CPF (Companhia de Financiamento da Produção) para a Administração dos estoques reguladores.

Nesta década de mudanças na ótica de combate a fome foi criado, também, o Entrepasto Terminal de São Paulo que foi o embrião do CEAGESP (Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo) que atuará na área de distribuição.

Segundo Belik, Graziano da Silva e Tikagi (2001, p.122) a mudança no foco do poder público entre a década de 50 e 60 do século XX tinha como propósito: “não era combater diretamente o problema da fome, mas sim dar uma resposta à sociedade que exigia preços mais baixos”. A consequência desta mudança de foco foi a criação nas próximas décadas de 70 e 80 uma grande rede de distribuição de sacolões, varejões espalhados no país administrados pelos estados e municípios com destaque para a rede Somar para ajudar a combater a fome nas camadas de mais baixa renda da população.

Os poderes públicos Federais, Estaduais e Municipais, passam, então a controlar a produção e o consumo através de um só lugar, ou seja, essa enorme gama de centros de distribuições, varejões, sacolões, entrepostos espalhados pelo país. Paralelamente, observa-se o crescimento da produção agrícola e pecuária, através da política de concessão de crédito aos produtores rurais. A produção cresce segundo estudos de Belik, Graziano da Silva e Tikagi (2001, p.121), da seguinte forma “No final dos anos 60, a agricultura e a pecuária cresceram aceleradamente (5,1% e 2,3% ao ano, respectivamente, para o período 1967-1970) e, no período seguinte, 1971-1976/ 1977, atingem seus maiores níveis de crescimento na história: 5,5% e 6,3% para agricultura e pecuária”.

Portanto, era para se ter resolvido o problema da fome no Brasil já nos anos 70 e 80 do século XX, mas não foi isso que aconteceu. Apesar de a produção agrícola ter superado o crescimento da população no período, inclusive com a incorporação de novas fronteiras agrícolas, os preços dos alimentos cresciam grandemente e o problema da fome volta a ser pauta das discussões nacionais. Os dados colhidos por Belik, Graziano da Silva e Tikagi (2001, p.121) mostram uma aceleração do Índice de Preços no Atacado de produtos

agrícolas nas décadas de 70-80 e 80-90 entre 30,4% e 208,5% respectivamente contra uma subida dos preços em geral da ordem de 27,6% e 203,9% respectivamente.

A questão que se coloca então é: porque falhou a política de combate a fome no período em tela? Vários motivos e fatores podem ser elencados para o fracasso para se garantir o “direito de viver” segundo Polanyi (2000). Entre eles podem-se citar:

A influência do câmbio valorizado nos custos dos insumos agrícolas, menores ganhos de produtividade no campo, desvios de produção para o mercado externo, a ineficiência das estruturas de comercialização, a importância cada vez maior do peso dos produtos industrializados na cesta de consumo da população (Belik, Graziano da Silva e Tikagi, 2001, p.121).

Ao final dos anos 80 já era visível o fracasso do combate à fome e o Governo Sarney (1985- 1990) tomou outro rumo neste quesito. Passou-se pela primeira vez a dar o instrumento para a aquisição do alimento, na forma de cupons para famílias de baixa renda (até dois salários mínimos de renda mensal) que eram cadastradas em entidades de base e se habilitavam ao Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC). Os chamados “Tíquetes do Sarney” dados para a população carente não exigia contrapartida e nem havia controle sobre os destinos dos cupons.

2.2. O período neoliberal e as políticas de combate à fome e à miséria

O fracasso dos anos anteriores em combater a fome levou o país a tomar outras medidas nos anos 90 do século XX. Os Governos Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992- 1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995 -2003) passam a conviver com a questão do combate à fome como uma questão internacional e de mobilização da sociedade brasileira no plano interno, e, ao mesmo tempo, em termos econômicos a diminuição da intervenção do Estado no que se convencionou chamar Neoliberalismo.

Pelo lado econômico viu-se a redução dos gastos públicos em produção agrícola com o esvaziamento das despesas de governo na conta agricultura (leia-se: crédito agrícola, preços mínimos e estoques reguladores), restou ao Estado promover políticas compensatórias. O gasto com a agricultura caiu de 5,75% nos anos 80 para 2,11% em média nos anos 90 (Belik, Graziano da Silva e Tikagi, 2001, p.123).

Deve-se ressaltar que se o tombo na produção de alimentos foi grande, com parcela cada vez maior de pequenos agricultores, passando a conviver com a situação de insolvência, deixando de lado a atividade agrícola. (que aproximadamente 20,4% dos produtores agrícolas tinham rendas negativas e 59,5% abaixo da renda mediana, o que quer dizer que se tratava de agricultores eminentemente pobres) o mesmo não se verificou na

produção para os mercados externos que teve crescimento durante o período (Belik, Graziano da Silva e Tikagi, 2001, p. 123).

Externamente várias instituições internacionais colocam a questão da fome na pauta mundial. A ONU (PNUD) a FAO (Segurança Alimentar) o Banco Mundial (Combate a Pobreza, 2000) entre outros começam a discutir e a proporem ações contra a Fome. O então propalado Desenvolvimento Sustentável passa pela erradicação da fome. Em 1996 a Cúpula Mundial de Alimentação em Roma propõe uma meta de redução do número de desnutridos para o ano de 2015. Estudos, análises, metodologias sobre a fome e o seu combate tornam-se comuns desde então, mostrando, assim, a atualidade dos estudos de Josué de Castro.

Internamente a Questão da Fome começa a ser debatida quotidianamente principalmente com a campanha empreendida pelo Sociólogo Betinho (o irmão do Henfil) a partir de 1993 com a *Ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida* que promoveu uma grande mobilização nacional, com cidadãos participando em comitês locais, regionais, voluntários que discutiam estratégias para a eliminação da fome e da miséria, estratégias tais como o “natal sem Fome” entre outras.

Mas a luta foi difícil e dura, haja vista que o governo do presidente Collor desmontou os mecanismos até então existentes, como por exemplo, os programas de suplementação alimentar dirigidos a crianças menores de sete anos, e enfraquecendo outras, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa de Alimentação do trabalhador e o Inan (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição).

A ressaltar neste governo foi a iniciativa de utilização de estoques públicos de alimentos para Programas de Alimentação, uma reivindicação antiga de técnicos para reduzir as perdas dos estoques, originando o programa de distribuição de cestas básicas para a população atingida pela seca do Nordeste, em 1990 (Belik, Graziano da Silva e Tikagi, 2001, p.123).

Os dois anos de governo do presidente Itamar Franco que substituíra o presidente Collor, após seu impedimento pelo Senado Federal e pelo Supremo Tribunal Federal e sob influência dos movimentos internos e externos contra a fome o presidente criou o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar) composto por oito ministérios e por 21 representantes da sociedade civil com o propósito de “elaboração e implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria dentro dos princípios da solidariedade, parceria e descentralização”.

Apesar de atuar por apenas dois anos, e, sem recursos, devido à política de estabilização da economia brasileira o CONSEA deixou algumas consequências positivas, tais como: descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (a merenda escolar) em direção aos municípios e às próprias escolas (autonomização da gestão); a utilização de estoques públicos de alimentos; e a prioridade ao programa de distribuição de leite (Programa Atendimento ao Desnutrido e à Gestante em Risco Nutricional Leite é Saúde.), como estratégia de combate à desnutrição materna e infantil (Belik, Graziano da Silva e Tikagi, 2001, p.124)

Nos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2003) observou-se uma mudança no foco de combate a fome. O Presidente primeiro extinguiu o CONSEA e em seu lugar criou o Conselho Comunidade Solidária que passa a ser um órgão consultivo e não executivo. Isto redundou em uma

Fragmentação das políticas públicas de combate à fome, que resultou, por exemplo, na extinção do Inan, em 1997, e na manutenção do programa de distribuição de cestas básicas de forma instável e sujeito ao calendário eleitoral. Em 1998, ano eleitoral, o governo distribuiu o recorde de 30 milhões de cestas básicas (conforme editorial do jornal Folha de S. Paulo em 28/11/00). (Belik, Graziano da Silva e Tikagi, 2001, p.124)

Em 1999 criou-se um programa chamado Programa Comunidade Ativa (PCA) em que se fazia uma pesquisa sobre as necessidades dos municípios mais pobres, com baixo índice de desenvolvimento humano e a partir daí criar estratégias para o seu desenvolvimento, e, resoluções dos problemas locais. Mas o que se viu foi que apenas 157 municípios foram inseridos no Comunidade ativa e foi desativado criando-se em seu lugar o Projeto Alvorada que passa a incorporar vários outros programas do governo Federal.

Foram criadas ainda, na área da saúde Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN), vinculado à Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), do Ministério da Saúde, juntamente com o fornecimento da multimistura para crianças desnutridas, através da Pastoral da Criança. O governo ainda cortou a distribuição de cestas básicas e os substituiu pelo programa Bolsa Alimentação e Bolsa Escola em que se dava uma remuneração em dinheiro aos beneficiários. Este dinheiro advinha de um fundo chamado Fundo de Combate a Pobreza.

O problema é que estes recursos eram menores do que o valor de mercado das cestas básicas até então distribuídas, e, menores do que os recursos ofertados por algumas cidades, como por exemplo, Campinas e Brasília no Distrito Federal. Ou seja, no Governo FHC substituiu-se a política universal de combate à fome e a pobreza, por políticas locais,

municipalizadas. Segundo o Instituto da Cidadania (2002) as medidas do governo Federal tem tido

O alcance bastante limitado, como se pode verificar pelos baixos resultados alcançados até o momento na redução dos desequilíbrios sociais. Isso porque a fome no Brasil tem, cada vez mais, determinantes globais como a crise econômica, que resulta em desemprego e baixos salários, além da extrema desigualdade social no País e menos determinantes locais.

Na verdade a ideia de se dar os recursos em espécies para as populações carentes e de baixa renda remonta a idade moderna na Europa em que diante da miséria os governos iniciam uma política de ajudar aos pobres. Podem-se citar as “Poor Law” na Inglaterra em 1601, a Speenhamland de 1795 também na Inglaterra (Polanyi, 2000). Mas a ideia da remuneração direta aos pobres ganha força no programa de recuperação econômica dos Estados Unidos na chamada grande depressão de 1929. Para recuperar a economia o presidente Franklin Delano Roosevelt inicia o New Deal, através da intervenção do Estado na Economia.

Uma dessas intervenções foi a concessão de um valor em dinheiro aos trabalhadores desempregados. Era o Unemployment Benefit Act. O sucesso da recuperação da economia americana repercutiu pelo mundo e a discussão sobre a transferência de renda para as pessoas passa a ser estudada mais detidamente. “foram, sobretudo os economistas que procuraram compatibilizar os ideais de maior liberdade, igualdade, eficiência, justiça e democracia, pesquisando sobre os meios de prover a todos o direito ao necessário para a vida com dignidade” (Licio, 2002, p.21).

Friedman em 1962 passa a defender a ideia do imposto de renda negativo para combater a pobreza. O combate à pobreza neste caso se daria com a concessão de uma remuneração aos mais pobres da população proporcional à sua pobreza eliminando-se todas as outras transferências existentes e na medida em que a renda do beneficiário aumente o imposto negativo irá diminuindo até ao ponto em que ele comece a pagar impostos. (Lício, 2002, p. 21).

No Brasil a discussão do projeto da renda mínima teve o envolvimento de intelectuais de esquerda e direita, notadamente os economistas, as centrais sindicais cidadãos da sociedade civil organizada. Dentre os vários matizes da discussão sobre o programa de renda mínima no Brasil para a proteção dos menos favorecidos pelo subdesenvolvimento que criou um enorme contingente de excluídos socialmente destacam-se os economistas Eduardo Suplicy que se torna político, sendo eleito deputado federal e posteriormente senador pelo partido dos trabalhadores e José Márcio Camargo.

O projeto do Senador Suplicy foi apresentado ao debate público oficialmente no Senado Federal em 1991 e se torna projeto de lei n 2561/92 e defendia uma remuneração a todo brasileiro maior de 25 anos e com uma renda inferior a valores da época de R\$45000 (cruzeiros) da ordem de 30% entre a sua renda propriamente dita e este valor de R\$45000 (cruzeiros). Inicialmente dever-se-ia contemplar as pessoas com mais de 60 anos e posteriormente os mais jovens. O financiamento deveria vir de recursos da ordem de 3,5% do Produto Interno Bruto através da desativação dos outros programas compensatórios porventura existentes.

Já o Economista José Márcio Camargo inova o programa de renda mínima ao defender em 1993 a concessão do benefício monetário aos cidadãos carentes, mas com uma condição:

De acordo com sua proposta original, seria concedido um benefício no valor equivalente a um salário mínimo a toda família, independentemente da renda, com filhos ou dependentes entre 5 e 16 anos, desde que estes estivessem matriculados e frequentando regularmente uma escola pública, não fixando limite de renda per capita para eleição dos beneficiários. (Lício, 2002, p.63)

2.3. Um novo ciclo de proteção social: o governo do PT e o Programa Bolsa Família

O Partido dos Trabalhadores foi criado em 10 de fevereiro de 1980, em São Paulo. Segundo seu site oficial¹, o PT surgiu com a “necessidade de promover mudanças na vida de trabalhadores da cidade e do campo, militantes de esquerda, intelectuais e artistas.

O Partido dos Trabalhadores desde a sua criação e oficialização participou, então de todos os pleitos em nível municipal, estadual e nacional. Em nível nacional o Partido dos Trabalhadores chega ao poder em 2002 quando Luis Inácio da Silva, o Lula, ganha a presidência da República. Neste ano o Produto Interno Bruto do Brasil era da ordem de R\$ 1,48 trilhões de reais, o PIB per capita de R\$7,6 mil reais, a dívida líquida do setor público era 60% do PIB a produção de veículos era da ordem de 1,8 milhões de unidades e a safra agrícola era 97 milhões de toneladas².

O investimento estrangeiro direto chegava ao patamar de 16,6 bilhões de dólares, as reservas internacionais do país chegaram a 37 bilhões de dólares foram gerados 627 mil empregos, com uma taxa média de desemprego na ordem de 12,2%, o salário mínimo

¹ < <http://www.pt.org.br/nossa-historia/> acesso em 22/01/2016>

² <<http://jornalggn.com.br/blog/iv-avatar/fhc-vs-lula-dilma-um-quadro-comparativo>>. Acesso 23/01/2016

convertido em dólares norte americanos equivalia a US\$86,21, foram vendidas neste mesmo ano 33 milhões de passagens aéreas³.

A dívida externa do país equivalia a 557% em relação às reservas internacionais, o Brasil ocupava a 13ª posição entre as economias mais industrializadas do mundo, a inflação média naquele ano era de 9,1%, as exportações brasileiras eram da ordem de 60,3 bilhões de dólares, a taxa de juros, a Selic, chegou ao patamar de 18,9%, a capacidade energética do país era de 74800 MW, a taxa de pobreza era da ordem de 34%, os gastos com a saúde eram R\$28 bilhões de reais e com educação R\$17 bilhões de reais e o número de estudantes no ensino superior era da ordem de 583 800⁴.

A partir da posse do Presidente Lula em 2003 e de sua reeleição em 2006, ou seja, a primeira experiência do Partido dos Trabalhadores no comando do governo pode-se obter um quadro de realizações após oito anos de exercício de poder deste partido; e pode-se comparar objetivamente os dados sócio econômicos com o período anterior. O Produto Interno Bruto em 2013 era R\$4,84 trilhões, o Produto Interno Bruto per capita era R\$24,1 mil reais, a dívida líquida do país era de 34% do Produto Interno Bruto, a produção de veículos foi de 3,7 milhões de unidades⁵.

A safra agrícola evoluiu para 188 milhões de toneladas, o investimento estrangeiro direto subiu para 64 bilhões de dólares, as reservas internacionais foram 375,8 bilhões de dólares, foram gerados 1,79 milhões de emprego ao ano, o salário mínimo subiu para R\$724 reais, a dívida externa em relação às reservas internacionais caiu para 81%, o Brasil passou a ser a 7 economia industrial do mundo, o salário mínimo convertido em dólares era de U\$305, foram vendidas 100 milhões de passagens aéreas⁶.

As exportações alcançaram 242 bilhões de dólares, a inflação média caiu para 5,8%, a taxa de juros Selic caiu para 8,5%, a capacidade energética evoluiu para 122 900 MW, a taxa de pobreza caiu para 15%, os gastos com saúde elevaram-se para 106 bilhões de reais, com a educação os gastos passaram a ser de 94 bilhões de reais e o número de estudantes matriculados no ensino superior passou a 1.087. 400⁷.

Os números acima demonstram a preocupação do Partido dos Trabalhadores com a questão social, ou seja, tentar eliminar as iniquidades que o subdesenvolvimento brasileiro proporcionou a milhões de pessoas ao longo de sua caminhada histórica. Um dos meios

³ <<http://jornalggn.com.br/blog/iv-avatar/fhc-vs-lula-dilma-um-quadro-comparativo>>. Acesso 23/01/2016

⁴ <<http://jornalggn.com.br/blog/iv-avatar/fhc-vs-lula-dilma-um-quadro-comparativo>>. Acesso 23/01/2016

⁵ <<http://jornalggn.com.br/blog/iv-avatar/fhc-vs-lula-dilma-um-quadro-comparativo>>. Acesso 23/01/2016

⁶ <<http://jornalggn.com.br/blog/iv-avatar/fhc-vs-lula-dilma-um-quadro-comparativo>>. Acesso 23/01/2016

⁷ <<http://jornalggn.com.br/blog/iv-avatar/fhc-vs-lula-dilma-um-quadro-comparativo>>. Acesso 23/01/2016

utilizados pelo Partido dos Trabalhadores para reduzir a taxa de desigualdade como foi mostrado acima foi um programa de transferência de renda ao cidadão chamado Programa Bolsa Família.

Este Programa implantado pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva através da lei nos 10.836 de nove de janeiro de 2004 teve por princípio a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Em 2005, para ser elegível ao Programa Bolsa Família, a renda familiar mensal per capita devia ser inferior a 120 Reais, ou seja, inferior a meio salário mínimo. Famílias com renda mensal per capita entre 60 e 120 Reais eram elegíveis se tivessem menores de 16 anos de idade ou mulher grávida ou amamentando. As com renda mensal per capita inferior a 60 reais eram classificadas como em situação de extrema pobreza e recebiam o benefício mesmo na ausência de crianças ou mulher grávida ou amamentando.

Famílias com renda mensal per capita entre 60 e 120 reais recebiam 15 reais por mês por beneficiário (menores de 16 anos ou mulher grávida ou amamentando), até um máximo de três (para evitar incentivos para aumento da natalidade). Famílias com renda mensal per capita inferior a 60 Reais recebiam 50 reais por mês e mais 15 reais por beneficiário (até três). Para receber os 15 Reais, crianças de 6 a 15 anos deviam estar matriculadas na escola e frequentar pelo menos 85% dos dias letivos, mulheres grávidas ou amamentando deviam fazer pré-natal e pós-natal e crianças de 0 a 7 anos deviam tomar todas as vacinas recomendadas.

Para se inscrever no programa, as famílias devem preencher um formulário, disponível na prefeitura do seu município, que solicita informações sobre renda e composição familiar. A informação determina a admissão, sujeita ao orçamento do município para o programa. O orçamento é definido e financiado pelo Governo Federal com base na estimativa do número de famílias pobres em cada município, de acordo com o censo demográfico e a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios).

Os benefícios do Programa Bolsa Família são pagos através de um cartão bancário, geralmente a chefe ou mulher do chefe da família, uma vez que estudos demonstram que as mulheres são mais propensas a utilizar receitas adicionais na melhoria do bem-estar de suas famílias. Em sua criação, esse programa explicitou dois objetivos: reduzir a pobreza e interromper seu ciclo inter-geracional.

Enquanto o primeiro objetivo seria atendido pelas transferências, o segundo seria alcançado por meio das condicionalidades de educação e saúde: frequência regular das crianças à escola e participação em programas de orientação nutricional e de assistência preventiva à saúde, especialmente de crianças pequenas e mulheres grávidas (KERSTENETZKY, 2009). Deve ser ressaltado que o programa permite que o valor repassado ao beneficiário possa ser complementado, ampliado pelos municípios.

Senna et al (2007) analisaram o “desenho” Programa Bolsa Família em seus aspectos como o foco e condições de acesso, condicionalidades, descentralização, intersetorialidade e controle social. Com relação ao foco do Programa Bolsa Família chegaram-se as seguintes conclusões:

Sobre a focalização do Programa, um primeiro aspecto a considerar é o uso da renda monetária como critério único de seleção das famílias, o que é largamente criticado na literatura especializada. Com efeito, somente a renda não é suficiente para qualificar a pobreza, fenômeno multifacetado que engloba outras dimensões de vulnerabilidade social, tais como: saúde, esperança de vida, educação, saneamento e acesso a bens e serviços públicos, que vão além da privação de bens materiais (Senna et al, 2007, p. 88).

Ou seja, seguindo os estudos de Amartya Sen (2001) as autoras criticam o fato de que a renda seja o único critério para a escolha das famílias beneficiadas. Continuando a análise Senna et al (2007) afirmam:

Ademais, a definição arbitrária de um valor per capita muito baixo tende a impossibilitar a inclusão de famílias que, apesar de situadas em uma faixa de renda um pouco acima do valor definido, encontram-se também em situação de pobreza. Outro aspecto complicador refere-se à desvinculação deste corte ao salário mínimo ou a qualquer outro índice de reajuste deste valor, o que pode levar, a médio prazo, a tornar este critério cada vez mais restritivo. Vale dizer que nos programas de transferência de renda que antecederam o PBF, o corte de renda estava vinculado a frações do salário mínimo vigente (Senna et al, 2007, p. 88).

Levando-se em conta o processo inflacionário no Brasil a crítica refere-se a não indexação do valor pago aos beneficiários ao salário mínimo, por exemplo, o que levaria a uma perda do poder aquisitivo por partes deles.

Outra questão levantada pelas autoras foi à focalização nas famílias pobres.

Nesse sentido, são grandes as expectativas de se alcançar melhores resultados a partir da implementação de programas e políticas que considerem a família como sujeito importante no processo de proteção social. Dissemina-se, então, a ideia de que os programas sociais têm maior possibilidade de otimizar recursos quando passam a focar a família ao invés do indivíduo (Senna et al, 2007, p. 89).

Por isso “é necessário pensar em que medida a família é (ou não), na realidade, a unidade privilegiada de intervenção do Programa”, pois, se o foco, o alvo, são as crianças e adolescentes, as famílias seriam então meras intermediárias, atrizes secundárias no processo e a pouquíssima ênfase dada a medidas voltadas à geração de emprego e renda que, associadas a estratégias socioeducativas junto às famílias, poderiam contribuir para romper com o ciclo de reprodução da pobreza.

Com relação às condicionalidades do Programa Bolsa Família, Senna et al (2007) analisam-no como uma tentativa de que o cumprimento de condicionalidades tanto possibilite o acesso e a inserção da população pobre nos serviços sociais básicos como favoreça a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza, configurando, assim, uma espécie de ‘porta de saída’ do Programa. O problema levantado sobre estas condicionalidades é que:

Ha dúvida sobre a capacidade de os serviços de educação e saúde absorverem adequadamente o aumento de demanda resultante da implementação do Programa. O mais grave é que estamos diante de uma situação em que se questionam as condições e a capacidade mesma dos municípios de ofertarem o que de mais básico está previsto no elenco de direitos sociais, isto é, as ações básicas de saúde e educação (Senna et al, 2007, p. 93).

A análise de Senna et al (2007) sobre a descentralização e a intersetorialidade mostra que o Programa Bolsa Família “depende da ação coordenada dos três níveis de governo e de diversos setores governamentais e não governamentais. Assim sendo, a descentralização e a intersetorialidade, são os principais núcleos ordenadores do processo de implementação que se pretende levar a cabo”.

Se por um lado, a descentralização provocou um aumento da autonomia das instâncias subnacionais de governo, favoreceu a ampliação dos espaços de participação e a emergência de experiências inovadoras em relação aos programas sociais. Por outro, reconhecem que as desigualdades existentes no Brasil se refletem também em profundas diferenças nas condições financeiras, políticas e administrativas de estados e municípios, afetando sua capacidade de resposta às necessidades da população e aos novos papéis que lhes são atribuídos. Nesse sentido, talvez um dos maiores obstáculos seja a persistência de uma lógica de relacionamento intergovernamental fortemente competitiva, em detrimento de interações cooperativas (Senna et al, 2007, p.91).

No que diz respeito ao Controle Social Senna et al (2007) argumentam que é “possivelmente uma das facetas mais frágeis do PBF. Essa fragilidade ficou mais exposta após as diversas denúncias, veiculadas na mídia, sobre os casos de corrupção no processo de cadastramento único em diversos municípios brasileiros.” Segundo as autoras no início de implantação do Programa Bolsa Família houve um “vazio quanto à normalização das ações de controle social”. A partir de 2005 se criou instâncias mais detalhadas do controle social do Programa.

Ao definir os procedimentos de adesão ao Bolsa Família, a Portaria GM/MDS número 246 de 2005 (BRASIL,2006) exige que o município tenha instância de controle social legalmente constituída como condição necessária para receber os incentivos financeiros previstos, inclusive os relativos à atualização do cadastro único e ao IGD. Observa-se, a exemplo de outras políticas e programas sociais federais, que a estratégia do MDS incentiva a formação de instâncias locais de controle social, impondo constrangimentos aos municípios que não se adequem a tais requisitos (Senna et al, 2007,p. 92).

Notava-se naquele momento, portanto, uma preocupação do governo em determinar, esclarecer, apontar as várias posições do poder público, como se daria a participação da sociedade civil no controle social inclusive premiando os municípios que obtiverem uma pontuação maior que 0,4 do IGD (Índice de Gestão Descentralizada varia de 0 a 1 e é composto pelas variáveis relativas às informações sobre frequência escolar, acompanhamento dos beneficiários nos postos de saúde, cadastramento correto e atualização cadastral).

Concluindo Senna et al afirmam:

Permanece o desafio de integrar as políticas econômica e social, rompendo com a assimetria histórica que submete a prioridade do gasto social aos ditames da economia. Não obstante os limites de concepção do Programa é necessário frisar que a retomada da pobreza como questão social a ser enfrentada pelo poder público indica uma perspectiva mais promissora para a conformação dos direitos sociais entre nós. Todavia, são muitos os desafios que ainda se interpõem nessa direção, tendo em vista a magnitude e complexidade da questão social e a histórica fragilidade do Estado brasileiro em dar respostas eficazes e efetivas (Senna et al, 2007, p. 93).

Em Entrevista ao Programa Brasilianas em 04/01/2016 e transcrita no Jornal GGN Ricardo Paes de Barros fez considerações a respeito do Programa Bolsa Família.

O programa de transferência de renda (Bolsa Família) contribuiu em 20% para a redução da miséria. Para ele os outros 80% de sucesso no combate à miséria se deve às ações que incluíram os trabalhadores pobres no mercado produtivo, a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), Programa Universidade para

Todos (Prouni), e as ações de cotas para a entrada no ensino superior <<http://jornalggn.com.br/noticia> acesso 05/01/2016>.

A pertinente observação de Barros no que se refere a um conjunto de medidas do governo Federal no sentido de eliminação da miséria no Brasil muitas vezes é esquecida pelos críticos, pois há um conjunto de ações para a redução da miséria, como observado pelo autor, este conjunto de ações atuando ao mesmo tempo gerará a tão propalada “porta de saída” do Programa para aqueles que nele se inserem. Segundo Barros

Um dos fatores fundamentais ainda no Brasil, para a gente ter a desigualdade que a gente tem, é a fantástica desigualdade educacional. Essa é talvez a maior e mais importante desigualdade que a gente tem no Brasil. E essa desigualdade educacional vem, em boa medida, de uma desigualdade de oportunidade, vem exatamente da geração anterior. O sistema educacional brasileiro em vez de ele combater a desigualdade, de uma maneira que entram pessoas de origem familiares mais vulneráveis e mais ricas, e saem alunos com o mesmo nível educacional, ou nível educacional relacionado com o seu talento, a gente reproduz essas desigualdades. Então a gente acaba pegando a desigualdade familiar, em ambiente familiar, traduzindo em desigualdades educacionais, tanto em quantidade quanto em qualidade. Lembra que só pouco mais de 50% dos jovens brasileiros terminam o ensino médio. Então a gente gera uma enorme desigualdade educacional, daqueles 50% terminam muitos vão para a universidade, 15% ou 20% terminam a universidade e outros têm uma escolaridade muito baixa. Isso gera uma enorme desigualdade. Essa é uma maneira. A outra maneira é o tratamento diferenciado que acontece no mercado de trabalho, por exemplo, para brancos e negros; homens e mulheres... <<http://jornalggn.com.br/noticia> acesso 05/01/2016>.

Neste ponto da entrevista Barros toca em dois pontos essenciais no combate a desigualdade. São eles: a péssima qualidade de ensino público no Brasil e o tratamento diferenciado para negros e brancos no mercado de trabalho, enquanto a primeira não se presta para a qualificação de profissionais competentes no mercado de trabalho das famílias pobres, os ricos possuem no ensino privado uma possibilidade de uma maior qualificação, o que lhes proporcionam maiores ganhos quando comparados com os trabalhadores de classe sociais menos favorecidos. Por outro lado, a discriminação racial existente no Brasil faz com que o negro seja homem ou mulher tenha uma remuneração menor em cargos idênticos ocupados por brancos sejam homens ou mulheres. Para Barros:

Qualquer sociedade minimamente razoável vai inventar um programa tipo Bolsa Família que garante a todas as pessoas o mínimo de tal maneira que aquela pessoa possa sair um pouco dessa trágica situação de lutar pela sobrevivência para uma situação em que ela pode, pelo menos, planejar minimamente o seu futuro. Ainda falta muito no Bolsa Família para a gente conseguir minimamente isso, mas é o caminho <<http://jornalggn.com.br/noticia> acesso 05/01/2016>.

A garantia de uma renda mínima para as pessoas até então excluídas pelo subdesenvolvimento brasileiro poderá ser o início de uma reparação da chamada dívida

social do país com milhões de pessoas que passavam fome e se viam sem qualquer perspectiva de minorar seu sofrimento. No longo prazo o programa e outras ações complementares poderão eliminar a exclusão social e a fome no Brasil. Na visão de Barros:

A grande história do Bolsa Família é que é um resultado empírico aritmético óbvio que, vamos dizer, os 10% mais pobres do Brasil eles não conseguem nem ter 1% da renda brasileira e, portanto, você com 1% da renda brasileira você dobra a renda dos dez por cento mais pobres no Brasil. É uma aritmética simples que eu acho que o presidente Lula entendeu maravilhosamente bem e aí implementou esse programa, e com a ideia de que, dado que vou adotar uma transferência de renda e vou aliviar a pobreza dessas famílias, nada mais justa do que pedir para eles, como uma contrapartida, façam os devidos investimentos na saúde e na educação dos seus filhos, que vai promover uma próxima geração já sem a necessidade de transferências do Bolsa Família, embora o Bolsa Família seja um programa que sempre vai existir, porque seja na Suécia, seja nos países mais ricos, você ainda tem população que vai ficar pobre por diversas razões, por desemprego por exemplo, que vai necessitar de transferência de renda <<http://jornalggn.com.br/noticia> acesso 05/01/2016>.

Mesmo que o Programa transfira uma pequena parte da renda gerada no país para aqueles excluídos pelo nosso subdesenvolvimento, no futuro, até mesmo pelo processo multiplicador na economia esta renda se multiplicará e fará com que as novas gerações não tenham o mesmo destino de seus pais e avós.

Para os críticos do Programa Bolsa Família que argumentam que o programa não tem porta de saída, Barros afirma:

O Bolsa Família, originalmente, não tinha nada desenhado, especificamente, como porta de saída. Agora com o [programa] Brasil sem Miséria, o Brasil está trabalhando de forma muito acentuada para criar essas portas de saídas. Essas portas de saída foram criadas, como estávamos falando antes, como na Agricultura Familiar, vários programas, desde o Pronaf [Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar], que é o crédito rural, aos programas de aquisição de alimento, programas de assistência técnica rural, extensão rural, qualificação profissional e etc., esses programas todos... <<http://jornalggn.com.br/noticia> acesso 05/01/2016>.

Mais uma vez a questão dos críticos sobre a questão da porta de saída do programa não procede, pois, se no desenho inicial não havia outras ações para o beneficiário, com o passar do tempo se instituíram vários programas paralelos que contemplarão a formação de uma geração de pessoas com uma renda mínima e com um preparo para enfrentar o mercado de trabalho com mais competência.

Continuando o assunto sobre a porta de saída do Programa Bolsa Família Barros lembra que:

A conexão do Pronatec [Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego] com o Bolsa Família é um sucesso, pelo menos, no número de famílias atendidas. Ou seja, o Brasil, na verdade, no cenário mundial deu um show de inclusão produtiva. Ele mostrou que as pessoas querem sair da pobreza. Não tem nenhum maluco que queira se eternizar como beneficiário do Bolsa Família... Acho que o Brasil deu um exemplo de como somar o Bolsa Família com um conjunto de políticas que facilitem a inclusão produtiva do pobre, como é que ele agarra isso e o pobre, mais do que ninguém, quer progredir ele e os filhos na vida. Agora tem muito mais que a gente tem que fazer. Por exemplo, uma iniciativa do MDS (ministério do desenvolvimento social e combate a pobreza) muito boa que a gente está aproveitando pouco, não está funcionando com a devida intensidade, é se você conseguir um emprego formal, mas você está com medo, em dúvida se vai continuar empregado, porque o cara pode te demitir a qualquer momento, é só pegar seu cartão, avisar ao programa que em princípio não precisa mais do Bolsa Família. O Bolsa Família generosamente diz, 'Por alguns meses mantenho o teu benefício, depois vou cortar. Mas, se por acaso, você perder seu emprego, me avisa que você volta automaticamente'. Essa é uma maneira de encorajar as pessoas que queiram trabalhar no setor formal. Então mais dispositivos desse tipo podem ser feitos para melhorar o desenho do programa. Um erro que a gente pode cometer é achar que a gente desenhou o melhor programa do mundo, e de que esse programa não pode ser melhorado. Tem cinquenta mil maneiras. A França mesmo, nos últimos anos, reformou todo o sistema dela de benefícios para a população mais pobre exatamente voltado para a ideia de que um programa de transferência de renda tem que ser solidário, mas ao mesmo tempo tem que estimular as pessoas que querem trabalhar e as pessoas que querem trabalhar de maneira formal <<http://jornalggn.com.br/noticia acesso 05/01/2016>>.

O sucesso do programa de inclusão social no Brasil através do Programa Bolsa Família, que hoje em dia é motivo de análises e aplicação em outros países, é motivo de estímulo para que ele seja melhorado, redimensionado, na medida em que surjam necessidades de transformá-lo para que possa ser a cada dia aperfeiçoado para que a exclusão social e a fome sejam definitivamente banidas do Brasil.

2.4. Bolsa família: questões de família e gênero

Sobre a participação das mulheres no Programa Bolsa Família, Barros declara que “A taxa de participação feminina e o engajamento das mulheres na inclusão produtiva no Brasil tem sido espetacular”.

Nós estamos incrivelmente em dívida ainda com as mulheres, tanto em termos da enorme discriminação que elas ainda recebem no mercado de trabalho, como da ainda fantástica discriminação que tem no ambiente familiar, onde elas são percebidas como excepcionais cuidadoras das crianças, da casa etc. Mas nós que reconhecemos a contribuição enorme delas, as vezes não fazemos o mesmo em termos de compartilhar o custo e o esforço que esse avanço trouxe. Ou seja, a gente reconhece o esforço

dela, mas, às vezes, não compartilha e dedica o próprio esforço em aliviar um pouco <<http://jornalggn.com.br/noticia> acesso 05/01/2016>.

Neste contexto observa-se que a secular discriminação do país em relação às mulheres é ressaltada pelo autor. O mercado de trabalho ainda dá um tratamento desigual quando o assunto é a renda percebida por homens e mulheres, com as mulheres recebendo menos que os homens em funções idênticas, mesmo sendo este mecanismo proibido pela Constituição Federal de 1988.

Quando a mulher passa a receber o benefício através do cartão emitido Barros faz a seguinte afirmação

É o Estado dizendo: 'Você é a pessoa mais importante, você é o mais responsável, é pra você que vou transferir os recursos'. Mas, por outro lado, na medida em que o Estado diz que a criança tem que ir pra escola, os pré-natais têm que ser feitos o Estado também está dizendo que é função dela fazer isso. Então o pai vira pra mãe e diz: 'Esse cara não está querendo ir para a escola, o problema é teu. O Bolsa Família diz que dá o dinheiro pra você, pra você botar ele na escola'. Então, ao mesmo tempo em que dá esse reconhecimento reforça um pouco também de que ela é responsável por tudo o que acontece naquela família <<http://jornalggn.com.br/noticia> acesso 05/01/2016>.

A observação do autor a respeito da questão de gênero por detrás do Programa Bolsa Família deve ser ressaltada na medida em que, se por um lado, ela se torna guardiã da renda monetária distribuída pelo Estado e esta lhe dá uma autonomia e independência em relação ao poder masculino, mas, por outro lado, os homens podem cobrar uma maior responsabilidade das mulheres e se eximindo de sua responsabilidade.

A continuidade do Programa Bolsa Família também foi analisada por Barros. “Eu acho que o Bolsa Família não corre nenhum risco, acreditando no bom senso dos nossos dirigentes de hoje e de amanhã. Acho que é absolutamente um programa que veio para ficar”.

Evidentemente, como todo o programa, tem várias mudanças e vários ajustes que precisam e que vão melhorar o seu desenho, mas acho que o Brasil hoje tem mais maturidade pra dar continuidade a uma série de programas importantes que ele construiu. Por exemplo, o Prouni [Programa Universidade para Todos], ou mesmo o Fies [Fundo de Financiamento Estudantil], tem que ser reformulado, repensado, mas acho que dificilmente não vão deixar de ter continuidade. Então hoje existe um respeito muito maior pelas instituições e por esses programas do que talvez tenha tido no passado. Mas isso não quer dizer que o programa continuando ele vai ser exatamente igual ao que era antes. Acho que a gente vai ter sempre que melhorar o desenho desses programas <<http://jornalggn.com.br/noticia> acesso 05/01/2016>.

A análise de Barros leva a conclusão de que as políticas de transferência de renda adotadas a partir dos anos 90 do século XX vieram para ficar pelo menos até que o país

resgate sua dívida com as parcelas excluídas pelo processo de desenvolvimento do subdesenvolvimento do Brasil, ou seja, a eliminação e erradicação da fome, da desigualdade é uma premissa que o país não pode abrir mão. Por isso, com as mudanças, transformações e adaptações de tempos em tempos serão necessárias, mas medidas de proteção social não poderão faltar.

Comparando o Programa Bolsa Família com programas sociais em outros países Barros faz a seguinte análise

Hoje uma quantidade enorme, dezenas de países pobres no mundo adotaram programas parecidos com o Bolsa Família e todos, praticamente, com renda mediana, como o Brasil, tem um programa como o Bolsa Família. O Brasil foi um dos exemplos nesse movimento a nível mundial. - A preocupação de todos eles, os mais pobres, como Honduras, Nicarágua, El Salvador, Guatemala, muito preocupados com a redução da pobreza, um pouco preocupados com a desigualdade. Países como Panamá, Colômbia, muito preocupados com a desigualdade. Tudo muito parecido com o Brasil, exceto que o Brasil sempre foi um país relativamente mais rico e muito desigual <<http://jornalggn.com.br/noticia> acesso 05/01/2016>.

Observa-se que o Brasil ao introduzir um sistema de transferência direta às populações excluídas ao longo de sua história foi capaz de produzir um processo de inclusão social eficiente a ponto de outros países incorporarem a ideia e fazendo as necessárias adaptações segundo suas características históricas e o seu grau de coesão interna e sua capacidade econômica de fazer um programa de grandes porções no esforço para eliminação das desigualdades no continente.

No caso específico dos Estados Unidos Barros observa que lá existem poucos programas de renda mínima. “O que eles têm que acho que o Brasil tem que desenvolver bastante também, porque acho que damos pouca atenção, é o nosso abono salarial”.

Nós temos duas coisas no Brasil que foram maravilhosamente bem desenhadas e a gente dá pouco valor que é o FGTS e o abono salarial. O abono salarial é uma maneira de você aumentar o salário. O que ele é? Um trabalhador que tem baixo salário no Brasil recebe do governo um aumento todo mês de 8%, que dá um salário no final do ano. Então ele recebe como se fosse um 14º salário todo ano. Só que como ele não recebe exatamente no mês que ele trabalha não se dá conta que é um subsídio ao trabalho. O que os americanos têm e que muitos países desenvolvidos têm é um programa de incentivo fiscal ao trabalho. Ou seja, você é um trabalhador com baixa remuneração? Cada hora que você trabalhar vou te dar 10% de aumento, por minha conta, o governo, não por conta do teu empregador. O que isso faz? Isso aumenta o salário de quem tem baixo salário, mas por outro lado você só ganha isso se tiver trabalhando. Então é um incentivo enorme ao trabalho, uma valorização do trabalho e do trabalhador com baixa remuneração. Todos os países, praticamente, da OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que reúne os países mais ricos do mundo]

tem um programa desse tipo. O nosso abono salarial é isso. O nosso salário família, em certo sentido, é isso. Mas é alguma coisa que a gente tem valorizado pouco e dado pouca atenção <<http://jornalgggn.com.br/noticia> acesso 05/01/2016>.

O contexto norte americano de conceder um incentivo extra ao trabalhador que está trabalhando com baixa remuneração indica um quadro de um país desenvolvido em que a exclusão evidentemente é menor do que a exclusão no Brasil. Apesar da existência de um FGTS, o problema no Brasil é o abandono de milhões de pessoas por séculos a sua própria sorte, ou seja, os programas de renda mínima, que seja transferida diretamente ao trabalhador no Brasil passam a ser uma exigência da sociedade para eliminar a fome, por exemplo, que em países desenvolvido não existe mais.

A respeito da resistência de parte da sociedade brasileira ao Programa Bolsa Família Barros afirma

Pode ser que exista uma parcela desse grupo que tenha algumas razões ideológicas que dificultem eles ou levem a que eles concluam que não são bons programas. Mas acho que a maior parte desconhece, talvez, os detalhes dessas políticas e a eficácia dessas políticas em combater a pobreza e o fato de que elas são perfeitamente... Acho que a maior parte dessas pessoas tem uma certa percepção de que essas políticas são incompatíveis com a meritocracia e eu acho que talvez faltou um pouco nós conseguirmos demonstrar o como não tem nada mais meritocrático do mundo do que um Bolsa Família e um programa de cotas. Um Bolsa Família é aquilo que te alivia a pobreza de tal maneira que você possa ter controle sobre sua própria vida, passar a ter o livre arbítrio e poder tomar decisões com relação ao futuro. Não tem nada mais meritocrático do que você dar às pessoas condições para elas poderem fazer isso. É a mesma coisa, um programa de cotas, não tem nada mais meritocrático em você pegar pessoas que tiveram tantas desvantagens durante tanto tempo e compensar isso. Então ter um programa de cotas é a mesma coisa que você ter [uma compensação em uma competição] de regatas com barcos de tamanhos diferentes e com velas de tamanhos diferentes. Então numa regata ele já sabe que o primeiro que chega não é o que ganha. Você teve uma correção pelo tamanho das embarcações, pelo tamanho das velas etc. A gente tem que, na hora que for admitir alguém na universidade, olhar para frente, e tem que saber o seguinte, qual é o potencial da pessoa em termos de aprendizado? As vezes alguém que vem de um ambiente familiar muito mais pobre, vem de uma família negra, a quantidade de coisas que ele teve que aprender durante a vida dele é muito maior do que uma pessoa que vem de uma família rica, como a garra. O potencial dele para frente pode ser até maior Então você tem que compensar, mas obviamente não será fazendo uma prova num dia que você vai ta equalizando as oportunidades, nem promovendo a meritocracia. A meritocracia é mais sofisticada do que uma prova em um dado dia e, portanto, o sistema de cotas é uma tentativa de você gerar um sistema de compensações que busca a meritocracia. Acho que o que a gente tem que chamar muita atenção é que nenhuma sociedade jamais em tempo algum vai ter sucesso sem meritocracia. Só que tem que interpretar a meritocracia da maneira correta e a gente tem que, no desenho de todas as políticas brasileiras incorporar a meritocracia e demonstrar como que ela

está presente do Bolsa Família ao Pronatec, ao Prouni e assim por diante <<http://jornalggn.com.br/noticia> acesso 05/01/2016>.

O debate a cerca da desigualdade e exclusão social mobilizou grande parte da sociedade brasileira a partir da campanha do sociólogo Betinho nos anos 90 do século XX, principalmente no que concerne a questão da fome. A partir de então, várias soluções foram propostas, com o engajamento de vários setores sociais, que em alguns casos, presos aos seus privilégios posicionaram-se contra os vários mecanismos de inclusão e distribuição de renda no Brasil.

Concluindo Barros afirma que para um “Brasil sem miséria” tem-se que considerar três pilares

O primeiro é aliviar a pobreza da pessoa. Aliviei a sua pobreza, agora você pode pensar um pouco melhor, pode investir um pouco melhor, você pode fazer um programa de qualificação, você pode prestar atenção num agente de assistência técnica e extensão rural que vai te visitar, porque caso contrário, você estava desesperado, simplesmente com a tua colheita, você não iria prestar atenção nele....Nesse sentido veio o Bolsa Família, e um Bolsa Família cada vez mais generoso e amplo <<http://jornalggn.com.br/noticia> acesso 05/01/2016>.

O segundo Pilar na visão de Barros

É a inclusão produtiva. É um conjunto de programas que busca levar aos pobres estratégias para ele se engajar produtivamente na economia brasileira. Você tem, por exemplo, Ministério do Desenvolvimento Agrário envolvido, Ministério via vários programas de crédito, de assistência, de investimento, de infraestrutura e etc, e de compra e de comercialização. Então você dá ao pobre tanto acesso à insumos, sementes, você dá assistência técnica, dá crédito e você dá apoio à comercialização. Dá esse pacote para ele. Na área urbana você dá crédito para os pequenos empreendedores, você tem o papel fundamental do Ministério do Trabalho, principalmente com a economia solidária, formação de cooperativas e comunidades produtivas, arranjos produtivos locais, e, você entra com educação, com o Pronatec, dando formação para essas pessoas. O Ministério do trabalho entra também com a intermediação de mão de obra, tentando casar esses trabalhadores com possíveis postos de trabalho. Então com um pouco de informação, com um pouco de insumos, informação e apoio à comercialização você consegue tirar <(http://jornalggn.com.br/noticia acesso 05/01/2016)>.

O Terceiro Pilar na análise de Barros

É que essas pessoas, pra sair da pobreza, elas precisam de serviços de boa qualidade, como de saúde e de educação. Às vezes você está em uma situação em uma área isolada na Amazônia. Por que o cara é pobre naquela área isolada na Amazônia? Ele não tem acesso a telecomunicações, não tem acesso à comercialização, não tem como escoar a produção dele, não tem acesso à educação, à saúde. Então uma das coisas pra gente garantir uma vida digna a todos os brasileiros é aliviar a pobreza, garantir um leque mínimo básico de serviços, como Luz para Todos, Minha Casa Minha Vida, tudo isso entra pra você garantir serviços mínimos. E, mais importante que tudo, essa inclusão produtiva

capacita você a transitar para o carro chefe da economia brasileira <<http://jornalggn.com.br/noticia> acesso 05/01/2016>.

Observa-se que o desenho proposto pelo governo á respeito de um Brasil sem miséria não se restringe apenas a concessão de uma transferência de renda aos beneficiários de um programa governamental, a concessão da renda faz parte de um processo maior que é a eliminação da pobreza, mas também dando ao excluído, até então de condições de sair da pobreza, incluí-lo na sociedade capitalista, ofertando-lhe qualificação, habitação e possibilidade de inserção no disputado e concorrido mercado laboral.

Sobre as transformações ocorridas no Brasil a partir da introdução do Programa Bolsa Família a análise de Barros é

A característica que o Brasil tinha e que está deixando de ter com uma velocidade muito grande era ter o trabalhador pobre. Esses países, se você está trabalhando de uma maneira estável, dificilmente você chega perto da linha de pobreza. Então a pobreza é uma situação das pessoas cronicamente desempregadas, ou com alguma impossibilidade de se inserir no mercado de trabalho por alguma doença ou alguma coisa desse tipo, ou famílias muito desestruturadas, não típicas de uma família trabalhadora. O que o Brasil tinha, até vinte anos atrás, era uma quantidade imensa de trabalhadores que eles trabalhavam desde os quinze anos de idade, sempre trabalharam, os pais e os avôs sempre trabalharam e eles eram pobres. Isso, na cabeça de alguém de um mundo desenvolvido, quando chegava no Brasil não entendia nada. Ou seja, como pode alguém trabalhar a vida inteira e ser pobres? Não existe isso nos países deles. Então eu acho que isso é que o Brasil [conseguiu], com esse aumento fantástico, a queda no desemprego, que a gente espera que não volte a aumentar, e com um aumento enorme da formalização, da melhoria fantástica da remuneração do trabalho [foi a diminuição dessa da desigualdade]. Hoje no Brasil quem trabalha dificilmente vai pertencer às famílias mais pobres, mesmo quem está lá no interior trabalhando na agricultura familiar. Cada vez mais a gente está incorporando as pessoas e tirando da pobreza. Isso muda a cara da nossa pobreza. Nossa pobreza passou a ficar mais parecida com a pobreza americana, nesse sentido, que é uma pobreza onde a pessoa, se trabalha, normalmente, não é pobre <<http://jornalggn.com.br/noticia> acesso 05/01/2016>.

O surgimento do Programa Bolsa Família como política estatal pública focalizando aqueles que eram excluídos pelo capitalismo Brasileiro tem contribuído sobremaneira para mudar a face do Brasil tanto internamente quanto externamente, a partir da redução dos níveis de desigualdade social e a eliminação da fome, a grande chaga social que envergonhava o Brasil perante a comunidade internacional. O exemplo sendo repetido por outros países pode indicar que o combate à fome e a exclusão social podem estar dando certo.

Em estudo realizado por Tavares (2010) utilizando-se do procedimento de propensity score matching procurou-se investigar a existência de um possível incentivo adverso à oferta de trabalho (participação no mercado e jornada) das mães beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. Ou seja, procura-se analisar se a concessão do benefício às mães beneficiárias do programa induz ao chamado “efeito preguiça”; a diminuição da oferta de trabalho por parte daquelas beneficiárias. Isto significaria evidentemente um aumento da dependência das beneficiárias do programa às transferências governamentais dado que elas não estariam dispostas a trabalhar (Tavares, 2010, p.616).

Este efeito-renda da transferência dos benefícios governamentais é complementado pelo chamado efeito-substituição da transferência em função da exigência do programa na frequência escolar das crianças, ou seja, haverá uma diminuição da oferta de trabalho infantil dada a obrigatoriedade de esta criança ir à escola. Haverá certamente uma diminuição da renda da família se outro membro desta não se dispuser a entrar no mercado de trabalho (Tavares, 2010, p.616).

Na visão de Tavares (2010) a oferta de trabalho feminina é mais elástica, as mulheres têm mais probabilidades de substituir um trabalho no mercado de trabalho por atividades remuneradas em casa e elas podem alocar e realocar o benefício recebido dentro do orçamento familiar possibilitando, assim, a decisão das mulheres quanto a entrada ou não no mercado de trabalho, incentivando ou não o “efeito preguiça” (Tavares, 2010, p.617).

Os resultados apresentados por Tavares (2010) foram os seguintes:

Quando se considera a participação no mercado de trabalho como variável dependente, os coeficientes da dummy que indica a participação no PBF são significantes e positivos, na comparação com qualquer grupo de controle analisado. Isso indica que o fato de a família ser beneficiária do PBF parece elevar a participação das mães no mercado de trabalho (Tavares, p.628, 2010).

Com relação a influencia do Programa Bolsa Família sobre a jornada de trabalho:

Os efeitos do PBF sobre a jornada de trabalho são semelhantes: todos os coeficientes são positivos e significantes, indicando que o fato de a família receber o aditamento do programa também aumenta a quantidade de trabalho ofertada pelas mães (Tavares, 2010, p.628.).

Quanto ao impacto da transferência de renda para as mães beneficiárias, Tavares (2010) apresentou o seguinte resultado:

Quando se avalia o impacto de cada real transferido sobre as decisões de trabalho das mães beneficiárias, nota-se que os coeficientes da variável que indica o valor do benefício recebido são significantes e negativos, o que implica que tanto a participação no mercado quanto a jornada de

trabalho das mães beneficiárias diminuem à medida que o valor da transferência aumenta (Tavares, 2010, p.628).

Tavares (2010) apresenta as seguintes conclusões sobre os resultados apresentados:

Os resultados mostram que, embora exista um efeito-renda negativo sobre as decisões de trabalho das mães, expresso pelo coeficiente associado ao valor do benefício, ele não parece ser suficiente para gerar o chamado ‘efeito-preguiça’, ou seja, um incentivo adverso caracterizado pela redução da oferta ou da jornada de trabalho das mães beneficiárias do PBF. Isso porque o efeito da participação no programa sobre as decisões de trabalho das mães é, na verdade, positivo. A explicação para esse resultado pode advir do efeito-substituição, caracterizado pelo aumento da oferta de trabalho das mães como consequência do aumento da frequência escolar dos filhos e, portanto, da redução do trabalho infantil. Além disso, deve-se supor que o simples fato de deixar suas crianças na escola implica maior tempo disponível das mães para o trabalho, o que serve de mais um argumento para o efeito positivo do programa sobre a oferta de trabalho. Finalmente, também se pode considerar que o recebimento do benefício do programa estimula o aumento da oferta de trabalho das mães como resposta ao estigma de participar do programa (Tavares, 2010, p.630).

O trabalho de Tavares (2010) desmistifica não só o mito do “efeito preguiça” que estaria por trás do Programa Bolsa Família como também mostra que os beneficiários não querem ficar dependentes eternamente do programa, por causa dos efeitos deletérios em sua imagem social perante a comunidade, ou seja, o estigma que aqueles que recebem a renda são por vezes categorizados. Na verdade observou-se que houve um incremento na oferta de trabalho por parte das mães beneficiárias do Programa.

O Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG apresentou em outubro de 2007 um Sumário Executivo de Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família em que se analisou, via linha de base do programa, as consequências deste em vários aspectos que envolviam os seus beneficiários. Um destes aspectos foi poder de barganha feminino. Neste aspecto o Sumário Executivo assim descreveu suas conclusões:

Preferencialmente, o Programa Bolsa Família transfere o benefício para a mulher residente no domicílio, seja ela a responsável pelo domicílio (pessoa de referência) ou a cônjuge. A literatura internacional, e mesmo autoridades em políticas sociais tais como técnicos do Banco Mundial, argumentam que a transferência dos recursos para as mulheres aumenta o seu “empoderamento” (empowerment), mais no sentido de maior autonomia decisória quanto à alocação e uso de determinados recursos domiciliares do que no sentido de maior igualdade de relações de gênero.

O reflexo imediato disto é uma maior qualidade na alocação dos recursos para os filhos residentes no domicílio. A hipótese básica é que há uma relação positiva entre o poder de barganha das mulheres e uma melhor alocação de recursos para os membros mais vulneráveis dos domicílios, que são, primordialmente, as crianças.

O relatório de pesquisa examinou se a transferência de renda por intermédio do Programa Bolsa Família teria aumentado o poder de barganha das mulheres no interior do domicílio. Foi criado um indicador de poder de barganha feminino a partir da informação sobre quem decidia a respeito de uma série de compras e atividades, se o cônjuge ou companheiro, se ambos ou se apenas a mulher. Aqueles domicílios nos quais as mulheres tomavam a maior parte dessas decisões foram categorizados como sendo de alto poder de barganha feminina. Os demais domicílios formaram a categoria de médio e baixo poder.

Foram observadas situações nas quais o Programa Bolsa Família gera um efeito positivo na medida em que foram encontradas diferenças positivas e significativas na relação entre a categoria de alto poder de barganha e a categoria de médio/baixo poder, ao se comparar o grupo de casos com os grupos de comparação. Este diferencial é estatisticamente significativo para o país como um todo, no caso do contraste entre o tratamento e o grupo de comparação 2 (ausência do atendimento em qualquer programa de transferência de renda). Quando o teste é realizado para as três grandes regiões, apenas a Região Nordeste apresenta resultado estatisticamente significativo. Esta é, precisamente, uma região de baixa monetização, onde, possivelmente, a transferência de renda monetária pode ter um valor simbólico de barganha maior (Sumário Executivo, 2007, p.19).

O empoderamento da mulher beneficiária do Programa Bolsa Família através da transferência de uma renda monetária a ela pode significar uma autonomia individual concedida pela posse objetiva do dinheiro em suas mãos. Ela, a beneficiária, poderá se sentir um ser que pode ser ouvido e respeitado, pois há uma relativização de sua dependência em relação ao cônjuge. Não foi coincidência, portanto, que de todas as regiões pesquisadas pelo Sumário, a região Nordeste tenha obtido estatisticamente a categoria de alto poder de barganha feminino, haja visto o processo de exclusão desta região na sociedade brasileira.

A falta de uma renda monetária, até a introdução do Programa Bolsa Família fazia com que milhões de mulheres espalhadas por todo o Brasil, e, particularmente na região Nordeste tivessem negada a sua autonomia individual perante a comunidade, parentes, e, evidentemente ao seu cônjuge. Sem uma renda monetária elas estavam privadas daquilo que Rawls (2002) chamou de “bens primários” e isto as impedia o exercício pleno da cidadania, da liberdade real em um país marcado pela concentração de renda.

Moreira et al. 2012 analisando a questão do empoderamento feminino afirma:

Resgatando algumas discussões mais importantes, constata-se que o PBF reflete-se na autonomia, autoestima e empoderamento individual das mulheres beneficiárias, ressaltando-se o status que a posse do cartão do PBF propõe para as mulheres, pois a maioria delas nunca possuiu conta ou frequentou agências bancárias, sendo este um fator que valoriza e pode legitimar as mulheres como cidadãs. Em uma análise conjunta, a melhoria nas condições de vida, a inclusão social, a educação e a

qualificação sugerem reflexos de empoderamento individual e relacional das mulheres (Moreira et al., 2012, p.419).

Na visão de Moreira et al. (2012) Apesar de que seja um processo lento e embrionário, pode-se dizer que o ciclo do empoderamento das mulheres beneficiárias do PBF consegue ser alcançado, porque atinge as três dimensões (individual, familiar e comunitária) (Moreira et al., 2012, p.420).

Segundo Rego e Pinzani (2014, p.77) o Programa Bolsa Família nesse contexto tem seu efeito primário, além de garantir a subsistência imediata, é o de fornecer uma base material necessária para os indivíduos desenvolverem uma maior autonomia. Seguindo as análises de Rego e Pinzani (2014, p.95) 90% das mulheres “garantiu ser melhor o cartão estar em seu nome do que no do marido”. Além disso, todas as mulheres que foram entrevistadas registraram “mudanças relevantes em sua vida material” mesmo sendo baixo o valor do benefício e apenas duas mulheres no universo de 150 entrevistadas deixaram de trabalhar.

Estas mulheres declararam em suas entrevistas que elas “cuidam melhor do dinheiro, sabem mais da família e são capazes de fazerem compras mais econômicas”. “As vozes do Bolsa Família” ouvidas por Rego e Pinzani (2014) são categóricas na conclusão de que o Programa foi bom para as mulheres excluídas e marginalizadas da sociedade brasileira: As beneficiárias do Programa Bolsa Família. Elas gastam a maior parte do benefício com comida, além de utilizá-lo também para compra de objetos escolares para as crianças, compra de material de construção para sua construção ou aperfeiçoamento de suas casas dentre outros.

Na visão de Simmel (1997, p. 359) “Dentro de suas ataduras, contudo, o dinheiro concede uma liberdade completamente nova”. O recebimento de uma renda, direta sem intermediários “liberta a pessoa de relações privadas opressoras e de controles pessoais sobre a sua intimidade” (Rego e Pinzani, 2014, p. 199).

No século XIX, Mill (2006) defendia que para que a mulher tivesse a sua dignidade reconhecida seria necessária uma renda e uma propriedade. Neste contexto, acompanhando a ideia do autor, pode-se concluir que o Programa Bolsa Família permite que as beneficiárias possam ter condições materiais de adquirir o seu espaço na sociedade, mesmo obtendo uma renda pequena. Corroboram esta visão Tavares (2010), Cedeplar (2007), Rego e Pinzani, (2014). Desse modo, o Programa Bolsa Família parece estar contribuindo para uma sociedade mais justa.

CAPÍTULO 3: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM VIÇOSA

Neste capítulo procurar-se-á apresentar a visão dos gestores públicos, dos gestores escolares e das beneficiárias do Programa Bolsa Família na Cidade de Viçosa além de apresentar dados relativos à implantação e execução do respectivo Programa neste município mineiro e a comparação do Programa Bolsa Família em nível nacional com a implementação do Programa em nível municipal.

3.1 A cidade de Viçosa

Viçosa está situada na região da Zona da Mata, entre as Serras da Mantiqueira, do Caparaó e da Piedade. Limita-se ao norte com os municípios de Teixeiras e Guaraciaba, ao sul com Paula Cândido e Coimbra, a leste com Cajuri e São Miguel do Anta e a oeste com Porto Firme. O município é servido pelas rodovias BR 120, MG 280 e MG 356.

Mapa 1: Localização De Viçosa



Fonte: Projeto GeoMinas, departamento de informática da UFV

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a população estimada para 2015 no município de Viçosa é de 77.318 mil pessoas que convivem em uma área de cerca de 299,418 km², perfazendo uma densidade demográfica de 241,20 pessoas por km².⁸

A história de Viçosa se inicia, propriamente, no século XIX. Foi em 1800, segundo apontamentos eclesiásticos que o Padre Francisco José da Silva obteve do bispado de Mariana permissão para erigir uma ermida em homenagem a Santa Rita de Cássia, na

⁸ <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=317130&search=|infor%1ficos:-informa%E7%F5es-completas>. Acesso em 17/12/ 2015.

região que hoje abrange o Município. No local se formou o povoado que tomou o nome a essa invocação e mais tarde, já em 1832, foi mudado para Santa Rita do Turvo⁹.

A construção desta pequena igreja e a fertilidade das terras atraíram muitos habitantes de municípios vizinhos, notadamente de Mariana, Ouro Preto e Piranga. Por volta de 1814 chegaram à região muitos negros trazidos como mão de obra pelos portugueses e ao lado de remanescentes tribos indígenas compuseram o quadro populacional do povoado. O povoado então se torna distrito de Santa Rita do Turvo em 1832 e o município surgiu em 1871¹⁰.

Em 1876 o topônimo é mudado para o de Viçosa de Santa Rita em homenagem ao Bispo da arquidiocese de Mariana. O *Facies* do velho povoado já não era mais o mesmo, o contínuo crescimento tanto populacional como econômico era perceptível a ponto de cinco anos antes da mudança do topônimo ocorrer o desmembramento de Viçosa de Santa Rita, dos municípios de Ubá, Ponte Nova e Mariana, e o novo município contava á época com cinco distritos em 1871. O topônimo Viçosa surgiu em 1911. A atual configuração do município data de 1995 e ele é constituído de quatro distritos: Viçosa, Cachoeira de Santa Cruz, São José do Triunfo e Silvestre¹¹.

A história da cidade de Viçosa não poderia ser contada sem se falar da Universidade Federal de Viçosa, dada a sua importância impar para a cidade, microrregião, estado de Minas Gerais e o País.

Figura 1: foto da UFV



Fonte: Síntese Histórica da UFV

A Universidade Federal de Viçosa originou-se da Escola Superior de Agricultura e Veterinária (ESAV), criada pelo [Decreto 6.053](#), de 30 de março de 1922, do então Presidente do Estado de Minas Gerais, Arthur da Silva Bernardes. Em 1927 foram

⁹ <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/minasgerais/vicosa.pdf>. Acesso 08/01/2016.

¹⁰ <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/minasgerais/vicosa.pdf>. Acesso 08/01/2016.

¹¹ <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/minasgerais/vicosa.pdf>. Acesso 08/01/2016.

iniciadas as atividades didáticas, com a instalação dos Cursos Fundamental e Médio e, no ano seguinte, do Curso Superior de Agricultura.

Em 1932 foi a vez do Curso Superior de Veterinária. Visando o desenvolvimento da Escola, em 1948, o Governo do Estado a transformou em Universidade Rural do Estado de Minas Gerais (UREMG), que era composta pela Escola Superior de Agricultura, pela Escola Superior de Veterinária, pela Escola Superior de Ciências Domésticas, pela Escola de Especialização (Pós-Graduação), pelo Serviço de Experimentação e Pesquisa e pelo Serviço de Extensão. Graças a sua sólida base e a seu bem estruturado desenvolvimento, a UREMG adquiriu renome em todo o País, o que motivou o Governo Federal a federalizá-la, em 15 de julho de 1969, com o nome de Universidade Federal de Viçosa.

A Universidade Federal de Viçosa vem acumulando, desde sua fundação, larga experiência e tradição em ensino, pesquisa e extensão, que formam a base de sua filosofia de trabalho. Desde seus primórdios, a UFV se preocupa em promover a integração vertical do ensino. Nesse sentido, trabalha de maneira efetiva, mantendo, atualmente, além dos cursos de graduação e pós-graduação, o Colégio Universitário (Ensino Médio Geral), a Central de Ensino e Desenvolvimento Agrário de Florestal (Ensino Médio Técnico e Médio Geral), a Escola Estadual Effie Rolfs (Ensino Fundamental e Médio Geral), o Laboratório de Desenvolvimento Humano (4 a 6 anos) e, ainda, a Creche, que atende a crianças de 3 meses a 6 anos.

Por tradição, a área de Ciências Agrárias é a mais desenvolvida na UFV, sendo conhecida e respeitada no Brasil e no Exterior. Apesar dessa ênfase na agropecuária, a Instituição vem assumindo caráter eclético, expandindo-se noutras áreas do conhecimento, tais como Ciências Biológicas e da Saúde, Ciências Exatas e Tecnológicas e Ciências Humanas, Letras e Artes.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE (2015) o município de Viçosa incorreu nas seguintes operações de despesas e receitas no período de 2015: o somatório das receitas municipais foi de 163.421 milhões de reais contra uma despesa de 145.802 milhões de reais, tendo-se uma sobra orçamentária mínima de 17.619 reais para o exercício da administração municipal no ano supracitado.

O sistema educacional da cidade de Viçosa no ano de 2015 teve na pré-escola um total de 1586 alunos matriculados, no nível fundamental, os alunos matriculados foram 9621 enquanto que no ensino médio o total de alunos matriculados 3638. Estes alunos estavam estudando em 39 escolas de nível da pré-escola, 35 escolas do nível fundamental e 13 escolas do ensino médio. Estes alunos eram atendidos por 249 professores ao nível pré-

escolar; 591 professores no ensino fundamental e 109 professores no ensino médio segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2015).

Seguindo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2015) a população de Viçosa contava neste ano com um total de 72.220 pessoas morando no município com uma pirâmide etária em que a população jovem de 0 a 19 anos perfazia um total de 10587 homens e 10226 mulheres e na faixa dos 20 aos 39 anos a população masculina era de 12268 e a feminina era de 13006. Na faixa etária entre 40 e 64 anos a pirâmide etária assim se configurava: os homens eram 9843 e as mulheres eram 10875.

Na faixa etária entre 65 e 100 anos a pirâmide se desenhava com 2303 homens e 3112 mulheres. Para atender a toda esta população o município contava em 2015 com um estabelecimento de saúde federal, 11 municipais e 27 privados e não contava com nenhum estabelecimento estadual para esta população. Com relação à frota de automóveis do município, contou-se em 2015 um total de 18889 veículos. Dada à população de 72220 percebe-se uma média de 3,82 carros para cada habitante da cidade (IBGE 2015).

Observe-se que dada esta composição etária na população de Viçosa, a faixa etária a partir dos quarenta anos já é superior a faixa etária de 0-19 e, se juntarmos a ela a faixa etária que vai de 65 a 100 anos é superior a faixa que vai dos 20 - 39 anos. Isto significa que os setores assistenciais na questão saúde terão que se preparar preventivamente para os cuidados que este contingente populacional necessitará dado o envelhecimento deste grupo. É necessário, por exemplo, que o setor estadual intervenha, ofertando, também assistência na saúde do município, que como foi constatado acima, ainda não disponibiliza qualquer órgão assistencial.

3.2 A Estrutura Assistencial da Cidade de Viçosa

Atualmente as ações relacionadas à assistência social no município de Viçosa são promovidas pela Secretaria de Políticas Públicas, por intermédio do Departamento de Políticas Sociais. Registra-se que, segundo Relatório Detalhado dos Programas Sociais disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, cujo ano de referência é 2012, o órgão gestor da Assistência Social possui Secretaria Municipal exclusiva (MARTINS et.al, 2014 p. 12,).

Entretanto, com a promulgação da Lei Municipal n. 2.282/2012, que dispõe sobre a Estrutura Administrativa do Município de Viçosa-MG, criou-se a Secretaria de Políticas Públicas composta pelos seguintes departamentos: Departamento de Políticas Sociais; Departamento de Gestão Financeira e Orçamento; Departamento de Habitação e

Urbanismo; Departamento de Operações Técnico; Departamento de Defesa Civil; e Departamento de Reabilitação e Reconstrução (MARTINS et.al, 2014, p.12).

As principais atividades assistenciais realizadas no município estão a cargo, portanto, da Secretaria de Políticas Públicas, cujas atribuições estão detalhadas no artigo 21, da Lei Municipal 2.282/2012. Assim, compete a esta Secretaria atividades como coordenar e organizar o Sistema Único de Assistência Social - SUAS em âmbito local; planejar, executar, monitorar e avaliar serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; organizar a rede socioassistencial por níveis de proteção social (MARTINS et. al, 2014, p.12).

Incumbe também ao órgão manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC e realizar a gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda. Vale destacar que no município entre os anos de 2000 e 2010 foi verificada ampliação da população idosa que, em termos anuais, cresceu 4,2% em média (MARTINS et. al, 2014, p.12).

A Secretaria também tem a responsabilidade de gerenciar o Fundo Municipal de Assistência Social; os programas de transferência de renda e benefícios eventuais (auxílio funeral, natalidade, de vulnerabilidade social e demais auxílios eventuais regulamentados pelo Conselho Municipal de Assistência Social); elaborar o Plano Municipal de Assistência Social de forma participativa, submetendo-o à aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social; assessorar tecnicamente e administrativamente o Conselho Municipal de Assistência Social; desenvolver serviços de proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade; desenvolver o serviço de informação, monitoramento e avaliação; elaborar e executar a política de recursos humanos de acordo com a Norma Operacional Básica NOB/SUAS-RH; e, ainda, monitorar a qualidade da oferta dos serviços vinculadas ao SUAS, por intermédio do Departamento de Políticas Sociais (Martins et.al, 2014, p.12).

A Secretaria de Políticas Públicas do Município é composta por seis departamentos especificamente, o Departamento de Políticas Sociais compete: I - assegurar a gestão e a administração dos recursos humanos da Secretaria Municipal; II - dar apoio às entidades beneficentes, bem como manter articulação com a rede socioassistencial pública e privada; III - acompanhar e apoiar as atividades do Programa Municipal da Terceira Idade, desenvolvido em parceria com a Universidade Federal de Viçosa; IV - dar suporte à proteção social básica e à proteção social especial, articulando a pactuação do Sistema

Único de Assistência Social (SUAS) e a política municipal de assistência social; V - articular a rede socioassistencial dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializa Assistência Social (CREAS) e alta complexidade; VI - realizar o monitoramento e avaliação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como da rede sócio assistencial do município; VII - dar suporte aos trabalhos da secretaria executiva do Conselho Municipal de Assistência Social; VIII - fomentar os sistemas de monitoramento dos programas e projetos do MDS. (Lei 2.282/2012, artigo 21, §1º) Verifica-se, portanto, que há no município um órgão gestor bem estruturado institucionalmente, com atribuições bem delimitadas (Martins et.al, 2014, p.13).

Viçosa possui os dois equipamentos exigidos para operacionalização do SUAS: uma unidade CREAS (Centro de Referência Especializada em Assistência Social) e duas unidades CRAS (Centro de Referência de Assistência Social). Esses equipamentos são necessários para atender as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, visto que os níveis de pobreza, em termos proporcionais, 2,2% da população estão na extrema pobreza, com intensidade maior na área rural (4,7% da população na extrema pobreza na área rural contra 2,0% na área urbana) (MARTINS et.al, 2014, p.14).

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) atua como a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), dada sua capilaridade nos territórios e é responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Além destes serviços, possui a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos (MDS, 2007).

O Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) é a unidade pública estatal que oferta serviços da proteção especial, especializados e continuados, gratuitamente a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. Além da oferta de atenção especializada, tem também o papel de coordenar e fortalecer a articulação dos serviços com a rede de assistência social e as demais políticas públicas (MDS, 2007).

O gasto em assistência social verificou-se que as despesas alcançaram 2,69% do orçamento total, valor esse inferior à média de todos os municípios do Estado, de 3,20% (MARTINS et.al, 2014, p.14). O Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD SUAS) do município de Viçosa-MG é de 0,57 e o índice de desenvolvimento do Centro de Referência da Assistência Social (IDCRAS médio) é de

0,58. Este IGD é o instrumento de aferição da qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como da articulação intersetorial, no âmbito dos municípios, DF e estados. Varia de 0 (zero) a 1 (um) com o objetivo de apoiar financeiramente os entes com índices mais elevados, como forma de incentivo ao aprimoramento da gestão (MARTINS et.al, 2014, p.14).

Os instrumentos de gestão no município de Viçosa-MG são: Plano Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal de Assistência Social. O Plano de Assistência Social de Viçosa- MG foi formulado com base nas ações previstas e executadas na antiga Secretaria de Assistência Social e dos dados obtidos pelo CRAS e CREAS. A ação integrada de assistência social com outros órgãos setoriais ocorre no município por meio da rede socioassistencial (MARTINS et.al, 2014, p.14).

O planejamento das ações assistenciais e a fonte de dados para executá-las são realizados pelo CRAS, CREAS e Conselho Municipal de Assistência Social. Sobre o Conselho Municipal, além de instrumento de participação social no município, é responsável também pela fiscalização das entidades beneficentes cadastradas na cidade. Esta fiscalização ocorre através de uma comissão de visitas que realiza inspeções periódicas (MARTINS et.al, 2014, p.15).

Em consulta as chamadas redes sociais a respeito do CRAS norte de Viçosa dão conta de que 164 pessoas “curtiram” as informações ali emitidas pelo órgão governamental que se caracteriza por ser “O Centro de Referência da Assistência Social atua na oferta de serviços e ações de proteção básica, visando fortalecer a função protetiva das famílias, prevenindo a ruptura de vínculos e promovendo o acesso aos direitos”¹².

Entre os serviços e ações postados na referida página encontram-se: informações para os beneficiários do Programa Bolsa Família, avisos e informações sobre cursos do Pronatec, convite para seminário sobre a questão de gênero e violência contra a mulher, reunião sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família, despedidas das estagiárias que compunham o órgão, alertas sobre o combate ao câncer de próstata e ao diabetes, promoção de feiras sobre cidadania e saúde, o combate ao câncer de mama entre outras informações¹³.

¹² <https://www.facebook.com/CRAS-Norte-de-Vi%C3%A7osa-MG-484287775002473/info/?tab=overview> . Acesso 09/02/2016.

¹³ <https://www.facebook.com/CRAS-Norte-de-Vi%C3%A7osa-MG-484287775002473/timeline> Acesso:09/02/2014

Serão analisadas a partir de agora as visões de diferentes grupos sociais a respeito do Programa Bolsa Família no Município de Viçosa. Inicialmente, serão tratadas as opiniões e reflexões dos gestores públicos: na administração municipal e nas escolas e, em seguida, trataremos a visão das beneficiárias do Programa.

3.3. A visão de atores públicos sobre Programa Bolsa Família na Cidade de Viçosa.

3.3.1 A Visão dos Gestores Públicos

Para perceber a visão dos gestores públicos acerca do PBF, foram realizadas duas entrevistas com profissionais que atuam diretamente na área. A primeira entrevista foi feita com a Secretária de Ação Social do Município de Viçosa, Lúcia Duque Reis, no dia 20/10/2015. Esta entrevista foi feita em Viçosa na referida secretaria, durou aproximadamente 30 minutos e foi proveitosa na medida em que a secretária não se negou a prestar nenhuma informação e de forma clara respondeu a todos os questionamentos em relação ao Programa sob a responsabilidade de sua secretaria.

A segunda entrevista foi feita com a Economista Doméstica Kátia de Freitas, da Secretaria de Ação Social da Prefeitura Municipal de Viçosa, no dia 12/11/2015. Esta entrevista foi feita em Viçosa na Secretaria de Ação Social, durou aproximadamente 40 minutos e foi esclarecedora, pois a entrevistada demonstrou não só conhecimento do processo, mas também um grau de envolvimento para além das questões funcionais e burocráticas que o cargo exige.

Na visão da Secretária de Ação Social do Município, o Programa Bolsa Família na cidade de Viçosa, Minas Gerais, possui 10.900 famílias cadastradas e destas 3.900 são beneficiárias do programa. Possui ainda 1.047 famílias vivendo em extrema pobreza. São visitadas cerca de 30 famílias mensalmente e outras 50 famílias estão cadastradas para o processo de inclusão no programa. Paralelamente ao Programa Bolsa Família são empregadas ações no que diz respeito à saúde dos beneficiários do Programa.

Cerca de 3.100 famílias são alvos de ações com relação à saúde, 2.400 famílias são acompanhadas integralmente, 610 são acompanhadas parcialmente, 90 gestantes beneficiárias do Programa Bolsa Família são atendidas em ações que cuidam de sua saúde.

Segundo a Economista Doméstica Kátia de Freitas da Secretaria de Ação Social, o processo que leva à concessão do benefício pode durar até um ano de espera, pois o benefício não é concedido automaticamente, há um processo de verificação das condições da candidata ao benefício com uma visita inicial em que se analisa a infraestrutura em que

vive a candidata e sua renda. Neste lapso de tempo, a prefeitura municipal de Viçosa possui um programa de renda mínima que assegura uma remuneração de 50 reais a esta candidata até que o seu processo de inclusão no Programa Bolsa Família seja finalizado e ela passe a contar com o benefício federal, que era, à época da entrevista, de cerca de 154 reais.

Um aspecto negativo observado pela Economista Doméstica foi a não denúncia por parte das beneficiárias legais das falsas beneficiárias, ou seja, aquelas pessoas que burlam a lei apesar dos processos de verificação e fiscalização. A gestora da Secretaria de Ação Social não soube especificar os motivos que levam as beneficiárias do Programa Bolsa Família a não denunciá-las. O ponto positivo segundo a entrevistada foi a transformação na vida das beneficiadas com o dinheiro do Programa. Segundo ela, é “perceptível a melhoria não só nas condições materiais, como também, no humor e na alegria das Beneficiárias do Programa”.

3.3.2 A visão dos Gestores Escolares

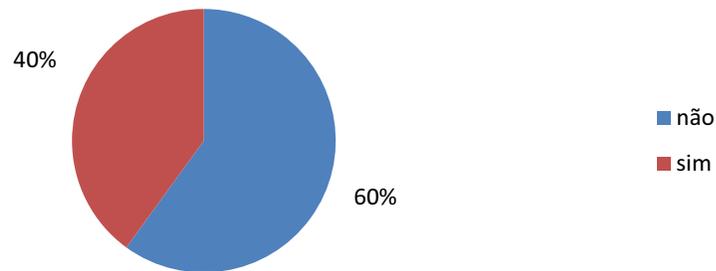
Elaborou-se um questionário para os professores e diretores de escolas da cidade com perguntas sobre os impactos do Programa Bolsa Família sobre os alunos beneficiários. Foram aplicados 30 questionários em duas escolas do município de Viçosa no período de setembro a outubro de 2015. As escolas foram escolhidas aleatoriamente, e através da permissão das respectivas diretoras, foram entregues aos professores os questionários que continham 11 questões para serem respondidas por eles.

Como também sou professor e sabedor da exiguidade do tempo de intervalo, os colegas tiveram então a possibilidade de levar para casa e devolver posteriormente sem fixação de um prazo mínimo. Aproximadamente em vinte dias todos os questionários foram devolvidos e respondidos pelos professores das escolas escolhidas. Deve-se observar que não houve resistência ou demonstração de desinteresse em responder os questionários por partes dos professores, pelo contrário, percebeu-se uma grande vontade de avaliar o Programa Bolsa Família.

A seguir, apresentam-se os dados obtidos através deste questionário.

Gráfico 1: Interesse dos alunos beneficiários do PBF em dar continuidade aos estudos

Os alunos beneficiários do pbf se interessam em fazer o exame de seleção ao coluni ou enem?

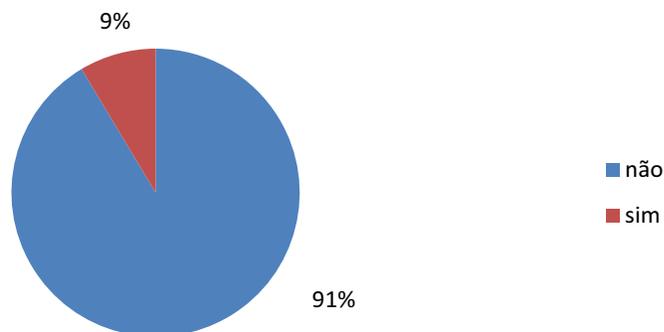


Fonte: elaboração própria

Sendo o Enem (exame nacional do ensino médio) a porta de entrada para as universidades e o Coluni (Colégio Universitário) uma das maiores escolas públicas de ensino médio vinculado a Universidade Federal de Viçosa o dado obtido acima é bastante expressivo da falta de interesse de continuidade nos estudos.

Gráfico 2: Alunos beneficiários do PBF e melhora comportamental

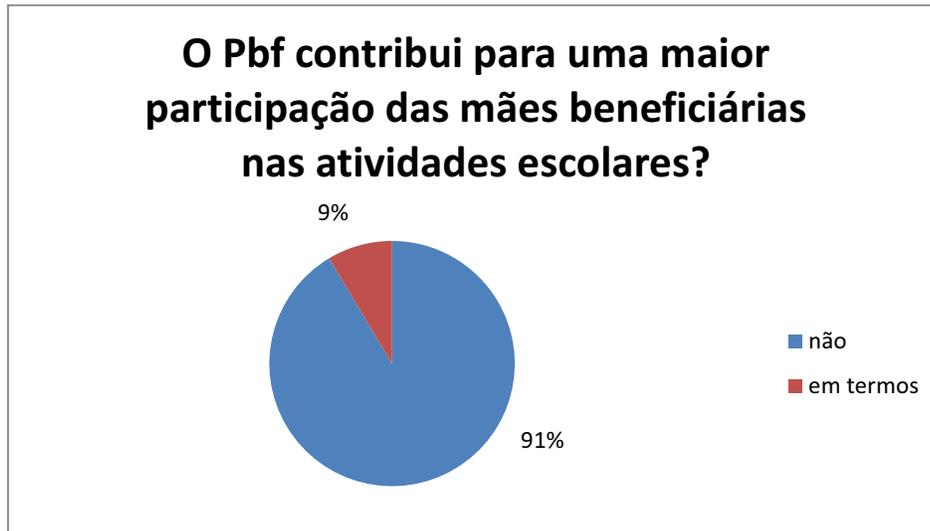
o aluno beneficiário do pbf melhorou sua disciplina na escola?



Fonte: elaboração própria

Pode-se concluir que, na visão dos agentes escolares, a concessão de uma renda aos alunos beneficiários não foi capaz de mudar o comportamento disciplinar dos alunos, ou seja, a questão da disciplina parece estar, neste caso, para além da questão da renda monetária.

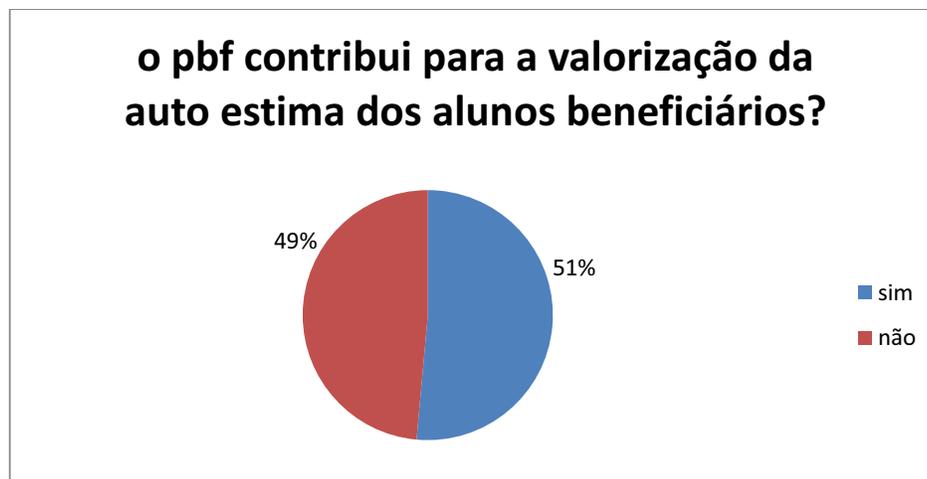
Gráfico 3: Participação de mães beneficiárias do PBF nas atividades escolares



Fonte: elaboração própria

Não é possível afirmar, através dos questionários aplicados os motivos da baixa participação das mães nas atividades escolares. A não participação das mães pode evidenciar uma confiança excessiva na condução da escola pelos seus agentes administradores, por exemplo. O que se pode afirmar é que com a inclusão no PBF não se verifica uma mudança de interesse no que diz respeito à escola, por parte das mães.

Gráfico 4: Valorização da auto estima dos alunos beneficiários.

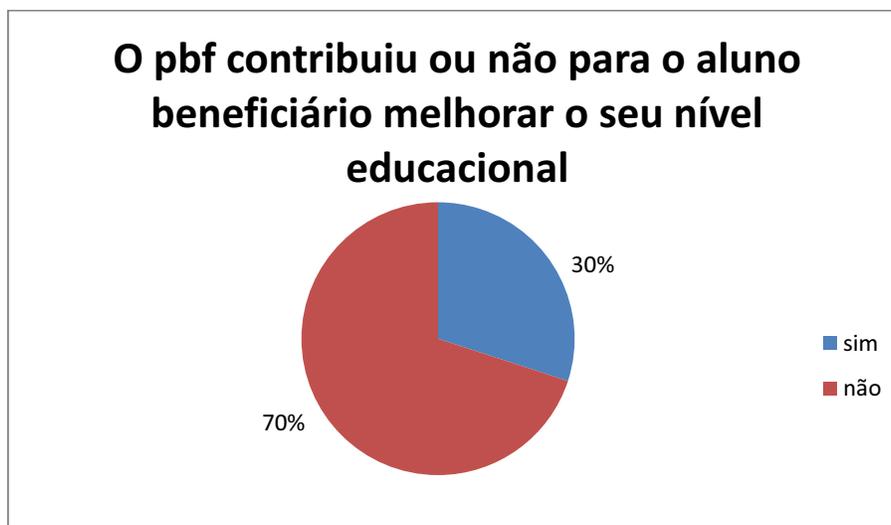


Fonte: elaboração própria

A melhora na autoestima dos alunos pode estar no aumento da renda familiar do aluno beneficiário na medida em que ele se insere no mercado consumidor, podendo,

assim, em tese, usufruir de produtos materiais, tais como celular, ou até mesmo roupa, colocando-o em termos sociais em melhores condições de igualdade com os outros alunos.

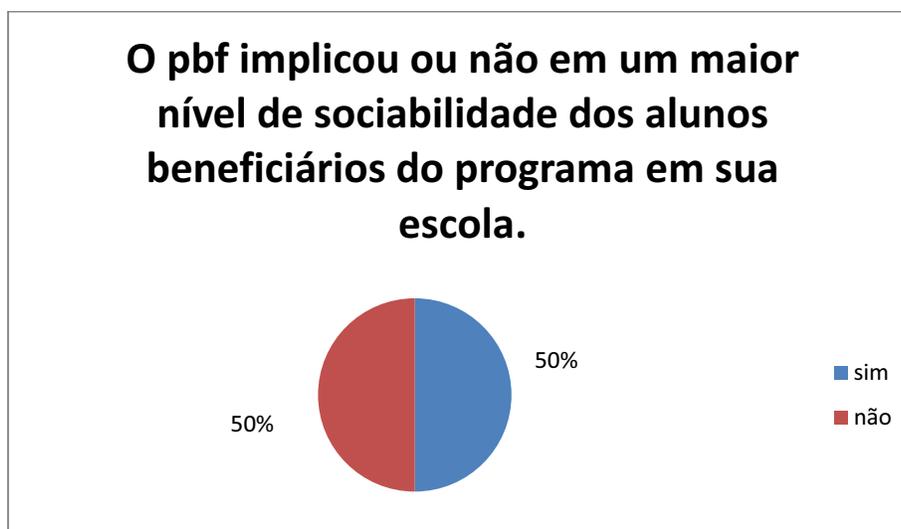
Gráfico 5: Nível educacional do aluno beneficiário



Fonte: elaboração própria

Nas respostas qualitativas a esta pergunta, os gestores atribuem a falta de melhoria do nível educacional ao não atrelamento do recurso ao desempenho estudantil do beneficiário, o que se apresenta em grande parte como crítica à implementação do PBF.

Gráfico 6: Nível de sociabilidade dos alunos beneficiários



Fonte: elaboração própria

Observou-se neste quesito que houve uma divisão equânime entre os gestores a respeito da sociabilidade dos alunos beneficiários do Programa na análise das relações sociais e compartilhamento dentro da escola observada por eles.

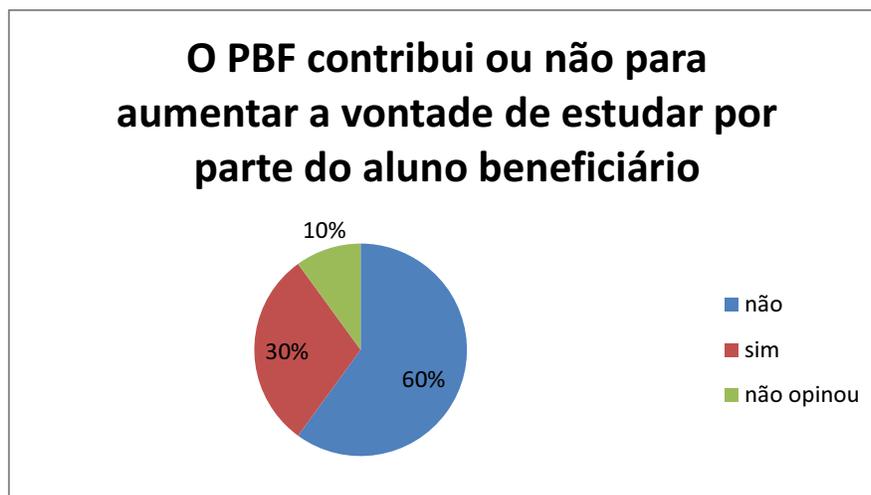
Gráfico 7: Visão dos professores sobre o PBF



Fonte: elaboração própria

Observou-se neste caso que se por um lado houve uma grande quantidade de gestores que acha o Programa bom, por outro, observou-se que 20% ao não opinou ou foram indiferentes denotando distanciamento em relação ao Programa, e, expressivos 30% acham o programa ruim, ou seja, a soma dos que acham o programa ruim mais os que não opinaram e se declaram indiferentes equivale ao total dos que acham bom.

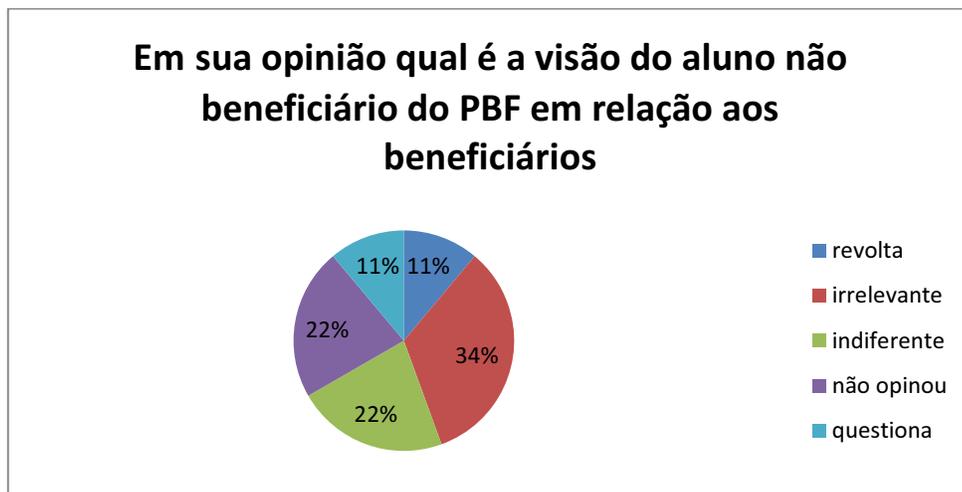
Gráfico 8: Interesse pelo estudo do aluno beneficiário



Fonte: elaboração própria

Segundo as respostas qualitativas, pode-se perceber que os gestores em sua maioria ao não concordarem que o PBF estimule um maior interesse pelo estudo, estão discordando do Programa em relação a não exigência de maiores notas na escola para receberem o benefício.

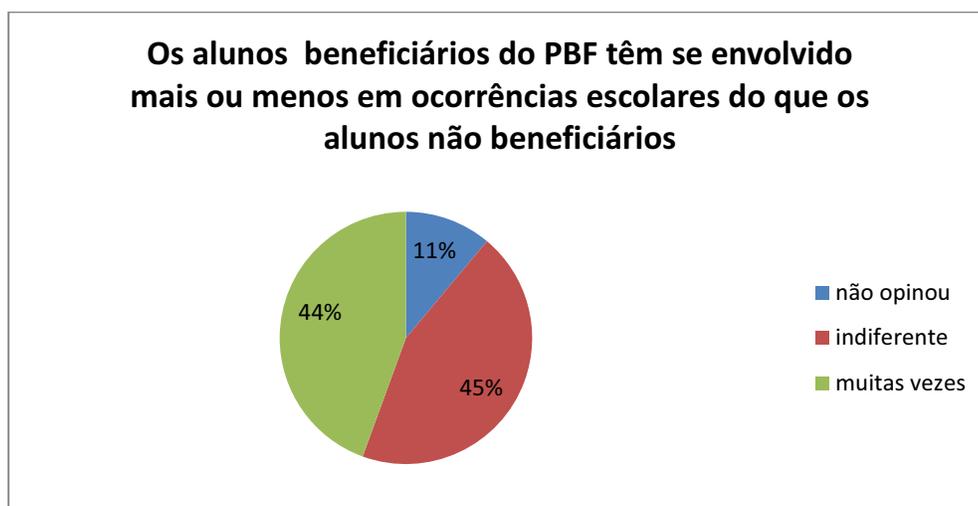
Gráfico 9: Visão dos alunos não beneficiários pela lente dos gestores



Fonte: elaboração própria

Nesta questão observou-se um dos maiores índices de dispersão das respostas. Ressalte-se que 22% dos alunos demonstraram atitudes contrária ao Programa através da revolta e do questionamento sobre o Programa.

Gráfico 10: Ocorrências escolares



Fonte: elaboração própria

A observação dos gestores nesta questão variou pouco talvez em função das escolas serem mais ou menos rígidas em relação á disciplina. Apesar de 56% dos gestores serem indiferentes ou não opinaram um percentual expressivo, ou seja, 44% dos gestores observaram que os alunos beneficiários, continuam incorrendo em muitas ocorrências disciplinares na escola.

A última pergunta do questionário feita aos gestores escolares foi a sua observação pessoal a respeito do Programa. Algumas respostas foram:

“Necessário. É para muitos a oportunidade única de frequentarem a escola não ficando à mercê de exploradores”; “Um programa idealístico, utópico e ao mesmo tempo humanista, pela intenção proposta de amparar a família de baixa renda”; “deveria haver maior fiscalização no programa, cobrando não só presença na escola, mas o desenvolvimento escolar eficaz”; “em algumas regiões do país é válido, mas não deve ser permanente. Essas famílias devem receber apoio para se sustentar com empregos”; “faz parte de um programa social, necessita de uma cobrança maior na parte do aluno, como dedicação e respeito com o ambiente escolar”; “o Bolsa Família deveria avaliar o rendimento e a disciplina do aluno na escola, e de acordo com essa avaliação ver se o aluno deveria receber o benefício”; “péssimo artifício do governo para apostar numa melhora da educação. As famílias ficam condicionadas a esse recurso e esquecem-se de exigir condições de vida digna como saúde, moradia, alimentação e educação de qualidade”; “não concordo, precisa de outras políticas públicas”; “o programa Bolsa Família deveria ser destinado a alunos carentes que tivessem um bom rendimento e disciplina na escola”.

Um grande leque de opções foi dado pelos gestores quando a pergunta ficou aberta aos comentários. Para além das divergências de opiniões ficou claro que os gestores clamam por uma mudança no Programa. Esta mudança que transparece em grande número, diz respeito a não vinculação da concessão do benefício a alguma forma de verificação do rendimento acadêmico do aluno beneficiário. As críticas opositoras ao Programa foram poucas, tais como, não deve ser permanente; deve ser aplicado em algumas regiões do país e não em todas. A oposição radical a existência do Programa foi mínima e atrelada ao chamado “populismo”.

Portanto, em nível geral houve um apoio ao Programa Bolsa Família por parte dos gestores escolares com condicionamentos para melhorar o programa na visão dos gestores, sendo que a não aceitação total do Programa Bolsa Família foi uma exceção entre os gestores avaliados.

3.4. A Visão das Beneficiárias do Programa

A questão de se obter a visão das beneficiárias do Programa no município de Viçosa implica naquela observação de Bourdieu (1989, p. 693) sobre a “situação ideal de comunicação” entre o entrevistado e o entrevistador. Isto é, qual é o melhor método de captação de opiniões e visões? Que método pode refletir com exatidão as observações do entrevistado? O Próprio Bourdieu responde a esta indagação:

Na verdade, eu creio que não há maneira mais real e mais realista de explorar a relação de comunicação na sua generalidade que a de se ater aos problemas inseparavelmente práticos e teóricos, o que decorre do caso particular de interação entre o pesquisador e aquele ou aquela que ele interroga. (BOURDIEU, 1989, p.693)

Procurou-se nestas entrevistas “uma relação ativa e metódica” em que o entrevistador se submete a “singularidade da história da pessoa interrogada”, procurando-se entender as “condições objetivas comuns” àquelas mulheres. (BOURDIEU, 1989, p. 695). As entrevistas com as beneficiárias do Programa Bolsa Família de Viçosa ocorreram em uma reunião do Programa em novembro de 2015. Cerca de 20 mulheres estavam presentes. Nesta reunião, a totalidade das mulheres ali presentes eram negras e mulatas.

A reunião com as mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família é uma praxe da secretaria de ação social e a permissão para a entrevista com as beneficiárias foi concedida pela secretária. A entrevista correu em clima cordial, até mesmo, porque o município é sede de uma universidade federal e pesquisas deste tipo são feitas regulamente, e, como uma beneficiária falou: “já estamos acostumadas a dar entrevistas e estamos ficando até importantes”. Portanto, foi um momento tranquilo, em que, entrevistado e entrevistador, puderam dialogar sem nenhum problema.

A primeira pergunta, após a identificação do entrevistador foi: o recebimento do dinheiro do Bolsa Família melhorou ou não a sua vida? A resposta foi unânime: Sim, com algumas ponderações de que poderia ser maior o benefício, pois o governo “tem muito dinheiro”. A segunda pergunta foi: o que a senhora faz com o dinheiro recebido pelo programa? A resposta girou em torno de materiais escolares, comida e roupa. A próxima pergunta feita foi: a senhora vai mais ou menos à escola para ver o comportamento do seu filho, pois, o dinheiro do governo só é dado se o filho estiver indo as aulas. A resposta quase unânime foi que não tinham tempo para ir à escola, por causa do trabalho em casa e que confiavam no trabalho das professoras. Apenas uma beneficiária disse que ia a todas as reuniões que a escola marcava, pois, achava muito importante saber o que “rolava” na escola.

A pergunta seguinte foi: como o seu companheiro vê o recebimento deste benefício do governo. Aqui também a resposta foi unânime: todas as senhoras disseram que seus companheiros gostaram, pois, ajuda na despesa da casa, o que “alivia”, o seu bolso. A próxima pergunta: a senhora conhece ou sabe se existem pessoas que não precisam, mas recebem o benefício? Apesar do silêncio momentâneo, muitas senhoras disseram que sim, conheciam e achavam uma injustiça, a maioria das senhoras, porém, disse que não conheciam.

Outra pergunta feita ao grupo de senhoras foi: a senhora acha que o governo deve dar o benefício para sempre ou não? A maioria absoluta das senhoras respondeu que não deveria ser para sempre. O dinheiro deveria ser dado até que a família tivesse uma “melhor situação” na vida, e, portanto, neste momento a ajuda deveria cessar. Uma senhora discordou e disse que “deveria ser para sempre, pois, desde quando ela era gente, ouviu falar de que os ricos sempre tiveram benefício, desde que o Brasil foi descoberto”.

A senhora acha que tem direito de receber o benefício dado pelo governo? Todas as senhoras disseram que sim. É “um direito delas”, pois, “estava muito difícil de viver”, elas “nunca desrespeitaram as leis e passavam dificuldades”. O presidente Lula “deu este direito a elas” de receber, pois, ele sabia que as “mulheres são mais econômicas do que os homens”.

3.5. O Programa Bolsa Família Nacional e o Programa Bolsa Família do Município de Viçosa.

Em Viçosa a implantação do Programa Bolsa Família reproduz em nível micro o que está acontecendo em nível nacional. No município, o Programa atende a milhares de pessoas que se inscrevem no cadastro único, e, a partir de então recebem o cartão, através do qual, recebem diretamente nas agências bancárias as transferências monetárias do governo federal. Isto é feito como foi mostrado acima através de uma secretaria municipal e seus diversos departamentos que atendem não só ao Programa diretamente, mas, também aos diversos programas que interagem com o Bolsa Família.

Das entrevistas com as beneficiárias e dos gestores públicos, observou-se que a eficácia e eficiência do Programa em nível local se confirmam. Através das entrevistas acima mostradas verificou-se o nível de aceitação do Programa Bolsa Família no município, o empoderamento feminino em nível local e a disponibilização de diversos cursos de formação e aperfeiçoamento para os beneficiários e as beneficiárias do Programa, ou seja, as “portas de saídas” em nível local.

Em nível municipal espera-se que o município tenha sempre cadastros válidos e atualizados dos beneficiários do Programa Bolsa família não só para evitar, evidentemente, fraudes no sistema, como também para aumentar os repasses de verba para o programa, ou seja, o município tem que se esmerar na obtenção de um IGD – Índice de Gestão Descentralizada cada vez maior para que possa atender um maior número de pessoas excluídas, pois a avaliação por parte do governo se dá através deste índice.

A busca por um IGD maior significará, portanto, a busca cada vez maior de pessoas, que estejam necessitando de ajuda para se inserirem na sociedade civil como cidadãos e possam ter o capital material, e, posteriormente, através dos outros programas e ações ofertados, como por exemplo, o Pronatec, possa dar a ele o que Sen (2010) chamou de *capability* para o início do exercício da cidadania na sua pátria.

O Programa Bolsa Família em nível nacional não incentiva o “efeito – preguiça” como demonstrou Tavares (2010) através das análises do efeito-renda e efeito substituição da transferência de renda e com uma série de programas complementares, como por exemplo, o Pronatec, fornece a tão propalada porta de saída do Programa, ou seja, os beneficiários do Programa não ficam eternamente dependentes do recebimento de um valor dado pelo Estado brasileiro e nem querem ficar dependentes deste benefício.

O Programa Bolsa Família tem, por outro lado, uma concepção de família baseada no gênero feminino, pois a mulher é preferencialmente a recebedora do benefício da transferência de renda e não o homem. De posse desse símbolo material, ou seja, esse “bem primário” estabelece-se um elo, um vínculo entre a renda percebida pela mulher e sua autonomização e ou individualização perante a sociedade ela passa do recôndito do lar (privado) a esfera pública.

Na voz de uma das beneficiárias do Programa Bolsa Família ouvida por Rego e Pinzani (2014) talvez se tenha uma interpretação popular daquilo que dizem Simmel, ou Rawls “Porque a gente tem mais liberdade no dinheiro. Por que tem mais liberdade? Porque a gente pode comprar mais o que a gente quer, né.” (Rego e Pinzani, 2014, p. 197). O empoderamento feminino e a rearticulação da família em torno da mãe e o início do exercício da cidadania talvez seja o maior legado do Programa Bolsa Família no Brasil.

Portanto neste capítulo, pretendeu-se não só mostrar a visão dos agentes relacionados com o Programa Bolsa Família no município de Viçosa, a saber: os agentes públicos, os gestores escolares e as beneficiárias diretas do Programa, como também, fazer uma breve comparação com a implementação do Programa Bolsa Família em nível nacional e sua implantação em nível municipal.

CONCLUSÕES

Esta dissertação procurou discutir como se deu a implementação do Programa Bolsa Família no município de Viçosa – MG. Este Programa foi introduzido pelo presidente Lula, eleito pelo Partido dos Trabalhadores em 2002 e tinha como objetivo central interromper o ciclo de pobreza e erradicar a fome no Brasil, já que o nosso modelo de subdesenvolvimento, como bem explicitou Celso Furtado gerou uma sociedade excludente, em que milhões de pessoas ao longo da história do Brasil passavam fome. Na verdade, a ideia de uma proteção aos pobres não é brasileira.

No Capítulo 1 procurou-se demonstrar como a ideia da proteção social foi sendo gestada ao longo do tempo. Desde muito antes da consolidação do capitalismo surge a ideia do direito a vida aqueles que passavam algum tipo de necessidade. A domesticação, a reciprocidade e a redistribuição foram soluções encontradas para sanar a pobreza enquanto a economia era incrustada na sociedade. Dito de outra forma, a economia era secundária à sociedade, havia uma imbricação, pois a economia não era independente das relações sociais.

Neste contexto observou-se que quando havia pobreza e não indigência a própria comunidade resolvia o problema. Na idade moderna, na medida em que o capitalismo se estruturava e havia um aumento da pobreza, notava-se que as mulheres e as famílias eram as que passavam por um maior sofrimento causado pelo sistema econômico, e era necessário entender como as mulheres e as famílias eram prejudicadas pela economia emergente. Neste sentido, intelectuais, pensadores e militantes, analisaram as mulheres e as famílias.

O surgimento do conceito de gênero, e os estudos sobre as famílias criaram as possibilidades de um atendimento maior e melhor as suas demandas socioeconômicas. Para tanto o Estado teve de se adequar, se reestruturar, através da criação de novas institucionalidades frente ao “moinho satânico” que se avizinhava. Surge, assim, a “Governamentalidade”, ou seja, o Estado se aparelha de métodos científicos, para intervir na nova realidade.

Coube ao Estado Nacional, portanto, a proteção àqueles que foram deserdados pela economia capitalista emergente. Na Inglaterra, por exemplo, a partir das dinastias Tudor e Stuart criaram-se uma série de leis que protegiam os pobres. Talvez a mais emblemática tenha sido a Speenhamland de 1795 que concedia abonos, em aditamento aos salários, de

acordo com uma tabela que dependeria do preço do pão, ou seja, da inflação, que começava a incomodar as populações locais, e, podem, assim, sobreviver.

Mas a chegada ao século XIX e o conseqüente fortalecimento do capitalismo inglês exigia outra relação do Estado com a população. O capitalismo exigia mão de obra livre para que a produção não tivesse obstáculos, como por exemplo, não querer trabalhar, por causa, da proteção dada pelo Estado, anteriormente. A partir de 1834, uma série de leis foi promulgada para acabar com a proteção estatal, ou seja, acaba o direito de viver. O Liberalismo econômico e seus teóricos vencem o debate e as populações são jogadas, assim, as flutuações do mercado liberal capitalista, pois a sobrevivência, agora depende do emprego e somente dele. Se não houver emprego não haverá nenhum tipo de proteção Estatal, gerando, assim a indigência.

O surgimento da questão social ao longo do século XIX desafiou, assim, a humanidade, pois, pela primeira vez, havia mais do que pobreza, havia uma indigência, uma mendicância, os chamados vagabundos são combatidos, pois representam uma possibilidade de se escapar da ordem, da regra, da ditadura do relógio, imposta pelo ritmo frenético da economia de mercado capitalista. O surgimento dos reformadores sociais, neste momento, não é mera coincidência, o socialismo é filho legítimo do “moinho satânico” que arrasava, assim, a tradicional sociedade europeia cristã.

A ideologia socialista e a tomada de consciência de classe dos trabalhadores davam um novo desenho às relações sociais. Os vários movimentos socialistas geravam conflitos, que, poderiam fraturar o equilíbrio social e conseqüentemente a acumulação de capital. Medidas urgentes tinham que ser tomadas, para garantir a estabilidade do sistema em decorrência do fortalecimento dos movimentos, partidos e ideologias socialistas na Europa, como por exemplo, as revoluções de 1848, a primavera dos povos e a Comuna de Paris em 1871, na França, bem como outras revoltas no continente.

A Alemanha, talvez tenha sido o primeiro Estado nacional a tomar medidas contra a avalanche socialista. Sob o comando de Otto Von Bismarck medidas de cunho sociais, foram tomadas e o perigo vermelho foi afastado, na França, após intenso debate e lutas a solução apontada foi o sistema de seguros, que, sem romper com os vínculos capitalistas protegia o trabalhador contra os males da economia capitalista, ou seja, o sistema capitalista se refazia se reformatava, um novo desenho se apresentava ao final século XIX.

A chegada do século XX consolidou em grande parte este novo desenho, batizado *de welfare state*. No Estado do Bem Estar Social medidas foram implantadas para a proteção das mulheres, famílias entre outros tiveram o efeito de relançar discussões a

respeito se estas políticas drenavam ou não os recursos escassos da economia, do crescimento econômico para o chamado “*free lunch*” aos pobres.

A tese do “*free lunch*” foi após grandes debates no século XX, refutada por vários teóricos de vários campos de pesquisa, mostrando, assim, a tradição dos debates na Ciência Social iniciada com os três grandes Marx, Weber e Durkheim entre outros. Instituições como a Organização das Nações Unidas, por exemplo, também participaram dos debates e propondo medidas práticas para a solução da questão social que iria se tornando uma questão universal na medida em que a economia capitalista de mercado iria se consolidando em várias partes do planeta.

Da Escandinávia ao México, da Coreia aos Estados Unidos, do Brasil ao Japão, as políticas de proteção social iam se implantando. Focalizadas ou universalizantes, com condicionantes ou não, decididas de cima para baixo ou com participação ativa da sociedade civil no processo de criação e implementação, o certo é que, verificou-se a consolidação de medidas ditas sociais ao longo do século XX. Visando apenas a produtividade do sistema ou visando capacitar o ser humano para que ele possa exercer com liberdade as atividades produtivas que ele assim o desejar a proteção social consolidou-se no século XX, apesar da oposição e do *intermezzo* liberal entre os anos 80 e 90 do século XX.

No Brasil, como vimos no Capítulo 2, o sistema de proteção social aos pobres foi desenhado ao lado de um modelo econômico de “subdesenvolvimento econômico” e na maior parte do tempo histórico através de governos oligárquicos, ditaduras civis ou militares. Neste tempo, portanto, a população foi excluída das decisões sobre a proteção social. Da lei Eloy Chaves em 1923 que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões - CAP – para trabalhadores das companhias ferroviárias até a Constituição Federal de 1988, “Cidadã”, que introduziu o princípio da universalidade dos direitos, o Brasil experimentou várias formas e visões sobre a proteção social aos excluídos ou pobres.

Ora preocupando-se com questões de oferta de alimentos, ora agindo na questão do abastecimento, ou seja, a chegada dos alimentos ao consumidor final, ora fornecendo tickets de alimentação, dentre outros expedientes a questão do combate à fome, a miséria não se resolvia, a ponto de um brasileiro, Josué de Castro, e sua obra “A Geografia da Fome” ganhar dimensão mundial por ter desnaturalizado a questão da fome no Brasil. Esta questão passa a ganhar fôlego com a campanha do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho , após a sua volta ao Brasil em 1978.

A campanha do Betinho logrou êxito em colocar em evidência nacional a questão da fome e escancará-la aos olhos da elite e da classe média brasileira. O problema é que esta Campanha Contra a Fome e a Miséria atua no momento em que o Neoliberalismo é introduzido no Brasil inicialmente com o presidente Fernando Collor de Mello, e, posteriormente, consolida-se com o presidente Fernando Henrique Cardoso que comandam o desmonte da intervenção do Estado na Economia, diminuição de gastos governamentais e até mesmo mudanças constitucionais que prejudicavam a questão da proteção social em um Brasil que começa a cuidar de seus pobres.

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso na prática cortou a distribuição de cestas básicas e as substituiu pelo programa Bolsa Alimentação e Bolsa Escola em que se dava uma remuneração em dinheiro aos beneficiários. Este dinheiro advinha de um fundo chamado Fundo de Combate a Pobreza. O problema era que estes recursos eram menores do que o valor de mercado das cestas básicas até então distribuídas, e, menores do que os recursos ofertados por algumas cidades, como por exemplo, Campinas e Brasília no Distrito Federal. O resultado observado foi que o alcance da proteção social foi muito limitado durante o período Neoliberal do presidente Fernando Henrique Cardoso. Na verdade a concessão de uma remuneração em espécie aos excluídos foi uma discussão iniciada nos Estados Unidos com o “New Deal” nos anos trinta e defendido teoricamente a partir dos anos sessenta por conservadores, como por exemplo, Milton Friedman e no Brasil foi abraçada pelo senador Suplicy e pelo Economista José Márcio Camargo a partir dos anos noventa do século XX.

A eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva em 2002 pelo Partido dos Trabalhadores inicia um novo ciclo de combate à miséria, à pobreza e à fome, pois em 2004 o presidente através da lei nos 10.836 unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal no Programa chamado Bolsa Família.

Foi transferido pelo governo federal um benefício em dinheiro para as famílias carentes tendo como centro a mulher que recebeu um cartão bancário para receber este benefício. O programa sofreu duras críticas de setores inconformados com a transferência de recursos aos pobres. Estas críticas grosso modo apontavam que o Programa não tinha a porta de saída e desestimulava o trabalho por parte dos beneficiários, e que o Programa seria uma forma de populismo eleitoral.

Também no Capítulo 2, através de trabalhos de intelectuais e instituições brasileiras, demonstrou-se que o Programa Bolsa Família não induz ao não-trabalho e que

ele apresenta, através da condicionalidade das crianças frequentarem as escolas e programas de treinamento, a tão citada porta de saída do Programa. Além disso, ao dar uma remuneração em dinheiro à beneficiária do Programa, esta se torna ativa, liberta-se dentro do espaço privado e pode-se lançar ao espaço público.

Ou seja, o Programa focalizado nas famílias carentes contribuiu para que as capacidades e habilidades de milhões de pessoas sejam liberadas, possibilitando, assim, a estas pessoas exercerem as funções que quiserem e se libertando, ainda que timidamente, do subdesenvolvimento brasileiro. Além do mais, o efeito multiplicador da transferência destes recursos poderá evitar que no futuro se repita o ciclo de pobreza extremada vivenciada por pais e avós dos atuais beneficiários do PBF.

No Capítulo 3, avaliou-se o impacto do Programa Bolsa Família no Município de Viçosa localizado no estado de Minas Gerais. A análise feita com os gestores públicos, agentes escolares, e as beneficiárias do programa, através de entrevistas e questionários verificou-se que no município reproduziram-se os efeitos positivos observados em nível nacional, ou seja, o Programa funciona bem no atendimento às beneficiárias, que se sentem confortadas pela transferência do recurso federal a elas.

Os agentes públicos entrevistados demonstraram satisfação em atender às senhoras beneficiárias e não demonstram nenhum tipo de objeção ao Programa do governo federal e trabalham empenhadamente para que o mesmo seja eficaz. Neste quadro, a observação a ser feita a guisa de contribuição política e social é que o Programa no município de Viçosa não goza de valores altos no Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD SUAS), sendo de 0,57.

Este índice que varia de 0 (zero) a 1 (um) mede a qualidade dos serviços assistenciais governamentais entre outros. Como se observou, em Viçosa o índice é intermediário e seu valor pode estar amarrado a não atualização constante dos cadastros exigidos pela fiscalização governamental. Para melhorar este índice, portanto, necessita-se de uma maior informatização e ou maior números de funcionários para manter atualizados os cadastrados no Programa Bolsa Família de Viçosa.

A visão dos gestores escolares a respeito do Programa Bolsa Família no Município de Viçosa mostrou que 50% dos gestores consideram o Programa bom, mas 30% acham ruim, 10% não opinaram e 10% declararam-se indiferentes. De forma global o Programa Bolsa Família atende a milhares de pessoas em famílias carentes que têm, assim, pela primeira vez, a possibilidade de romper com seu pauperismo causado por um modelo econômico excludente.

Ao concluir esta dissertação em maio de 2016 observa-se um processo político em que a presidenta Dilma Rousseff em seu segundo mandato foi deposta por um golpe de Estado contemporâneo, ou seja, sem armas: uma junção de forças conservadoras no meio parlamentar, no jurídico, e estamentos governamentais junto com a grande e concentrada mídia. Em dois momentos vergonhosos para grande parte da nação e aos olhos da maioria da comunidade internacional, a saber, 17 de abril e 12 de maio de 2016, a maioria do congresso nacional na Câmara dos Deputados e Senado Federal, respectivamente, votou a favor da admissibilidade de seu impedimento no governo sem que tenha comprovada a sua responsabilidade em qualquer crime como preceitua a constituição “cidadã”. O novo governo interino, presidido pelo vice-presidente, em apenas uma semana de interinidade, toma iniciativas de governo que apontam para o desmanche de toda a agenda de proteção social no país em nome do equilíbrio das contas.

As manifestações contrárias começam a se suceder por várias partes do país, que não aceitam o governo usurpador, composto por notórios políticos investigados e suspeitos de envolvimento com desvios de recursos públicos e até mesmo assassinato. O desmanche de programas sociais em apenas uma semana acende o sinal vermelho para aqueles que começaram a ver uma luz no fim do túnel através da agenda proposta pelos governos do Partido dos Trabalhadores.

O futuro dos programas sociais de proteção aos mais necessitados está em jogo. Neste sentido os Cientistas Sociais, mais do que analisar e interpretar os acontecimentos que colocam em risco a jovem democracia brasileira e o sistema de proteção aos pobres, têm que intervir para transformar a atual realidade em que o radicalismo conservador e até mesmo ameaças fascistas voltam a imperar no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AURELIANO, L.; DRAIBE, S. M. A Especificidade do “Welfare State” Brasileiro. In: **Projeto A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização**, v. 1, Reflexões Sobre a Natureza do Bem – Estar, Comissão Econômica para a América Latina, Brasília: LC/BRS, p. 86 – 177, 1989.
- BARROS, R. P. Entrevista ao Programa do Jornalgg. Disponível em: <<http://jornalgg.com.br/noticia/a-meritocracia-presente-do-bolsa-familia-ao-pronatec#.VousSmg7jks.email>> acesso: 05 jan. 2016.
- BELIK, W., DA SILVA, J. G., TAKAGI, M. Políticas de Combate à Fome no Brasil, São Paulo: **SÃO PAULO EM PERSPECTIVA**, 15(4) 2001.
- BORGES, M. S. **Programas Sociais de Combate á Pobreza na América Latina: uma Análise Comparativa entre o programa de Educação, Saúde e Alimentação e o Programa Fome Zero**, 2007, Dissertação de Mestrado Apresentada ao Programa de Pós Graduação em Economia da UFU, 2007.
- BOURDIEU, P. **A Miséria do Mundo**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- BRAGA, J. C. S. Império, Barbárie e Capitalismo Avançado, In: **Estados e Moeda no Desenvolvimento das Nações**, Petrópolis: Vozes, 2000.
- CARVALHO, I. M. M.; ALMEIDA, P. H. **Família e proteção social**. São Paulo Perspectiva. abr/jun. 2003, vol.17, no.2, p.109-122.
- CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- CORRÊA, A. M. C. J.; CASTRO, J. M. Brasil: Cinco séculos de Riqueza, Desigualdade e Pobreza, **Revista Impulso**, Piracicaba: n. 27, p. 189 – 211, 2000.
- DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y. S. Introduction: Entering the field of qualitative research. In: **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 2005.
- DRAIBE, S. M. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: Encontro Anual da ANPOCS, n.30, 24-28 de outubro de 2006, Caxambu, **GT19 - Políticas Públicas Sessão 1 - Reformas Institucionais e Políticas Sociais**.
- DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. Estado do Bem Estar Social e Estratégias do Desenvolvimento na América Latina. Um Novo Desenvolvimento em Geração? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, mai./ago. 2011, p. 220-254.
- ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- FOUCAULT, M. **Segurança, Território e População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. O Impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. Disponível

- em:< http://143.107.210.174/pdf/Cepea_ImpactoBolsaFamilia_Premio.pdf>, acesso em 05/11/2013.
- GOMES, F. G. **Estado e desenvolvimento social no Brasil**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro. V. 40, n.2, p. 201 – 236, mar/abr. 2006.
- GOMES, F.G. Conflito Social e Welfare State: Estado e Desenvolvimento Social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, V. 40, n.2, p. 201 – 236 Mar/Abr. 2006.
- GUERREIRO, M. P. **Análise dos Gastos Sociais Brasileiros na Perspectiva do Estado de Bem Estar – Social 1988 a 2008, 2010**, Dissertação de Mestrado Apresentado ao Departamento de Economia da UFF, 2010.
- HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis, Editora Vozes, 2010.
- HEILBORN, M. L. **Dois é Par: Gênero e identidade sexual em contexto igualitário**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- HERITIER, F. Masculino e Feminino. In: **Enciclopédia Einaudi**, v. 20, Lisboa: 1980.
- HOBBSBAWN, E. **A Era dos Extremos, o breve século XX 1914 – 1991**. São Paulo: companhia das letras, 1995.
- KERSTENETZKY, C. L. Welfare State e Desenvolvimento. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 1, 2011, p. 129 a 156.
- KERSTENETZKY, C.L. Redistribuição e Desenvolvimento: a economia política do programa Bolsa Família, **Dados – Revista de Ciências Sociais**, 52(1), pg.53-84, 2009.
- KIRSCHBAUM, Charles. Decisões sobre pesquisas Quali e Quanti sob a perspectiva de mecanismos causais. **Revista de Ciências Sociais**, V. 28, n.82, p.179 – 193, jun./2013
- LAURETIS, T. A tecnologia do gênero. In: HOLLANDA, B.H. **Tendências e impasses: o feminismo como crítica da cultura**. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- LAVINAS, Lena; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. Combater a Pobreza Estimulando a Frequência Escolar: O Estudo de Caso do Programa Bolsa-Escola do Recife. Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000300002>>, acesso em 05/11/2013.
- LICIO, E. C. **A Trajetória Dos Programas De Renda Mínima e Bolsa Escola No Brasil: O Impacto Da Variável Federativa**, 2002, Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP, 2002.
- LOURO, G. L. Nas redes do conceito de gênero. In: LOPES, M. J. et al. (orgs.), **Gênero e saúde**. Porto Alegre: artes médicas, 1996.
- MARTINS, F.J.O. et al. Particularidades de Viçosa-MG na gestão municipal das políticas públicas de assistência social. In: VIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão

- Social, **GT18 – Gestão Social e Governança Territorial e Ambiental em contextos locais ou Regionais**, 2014, Cachoeira – Ba.
- MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MILL, J. S. **A Sujeição das Mulheres**. Coimbra: Almedina, 2006.
- MOREIRA, N. C. et al, Empoderamento das Mulheres Beneficiárias do Programa Bolsa Família na Percepção dos Agentes dos Centros de Referências de Assistência Social, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, V.46 (2), p. 403 – 423, mar/abr, 2014.
- MURARO, R. M. Introdução Histórica. In: **O martelo das Feiticeiras**, Rio de Janeiro: Record, 2009.
- POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Compus, 2000.
- RAGIN, C. C. , BECKER, H. S. **What is a case? Exploring The Foundation Of Social Inquiry**. Nova York: Cambridge University Press, 1992.
- REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família**, São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**; a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SCOTT, Joan Wallach. **Uma Categoria útil para a análise história**. 2. ed. Recife: SOS corpo, 1995.
- SEN, A. **Desenvolvimento Como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SENNA, M. C. M. et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Rev. Katál**. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2007.
- SILVA, M. O. S. Origem e desenvolvimento do Welfare State. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, Ma, v.1, n.1, p. 77 – 104, 1995.
- SOARES, F.; RIBAS, R. and OSORIO, R. “Evaluating the Impact of Brazil’s Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective”. **International Poverty Centre Evaluation Note**, number 1, December, 2007.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- TAVARES, P. A. Efeito do Programa Bolsa Família Sobre a Oferta de Trabalho das Mães. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.19, n.3(40), p. 613 – 635. dez/2010.
- THERBORN, Göran. **Sexo e poder a família no mundo, 1900 – 2000**. São Paulo: Contexto, 2006.
- TRISTAN, F. **Union Ouvrière**. Paris: Rouanet Libraire, 1843.

VELHO, Gilberto. Observando o Familiar. In: NUNES, Edson de Oliveira. **A Aventura Sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VELOSO, R. Relações de Gêneros: notas introdutórias. **Revista Enfoque**, Rio de Janeiro, v.2, n1, p. 1 – 13 jul. 2003.

Documentos e sítios na internet:

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/constituicao-federal>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: 2006. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/seculoxx.pdf>. Acesso em 10 jan. 2016.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Sumário Executivo. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família**. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR/UFMG, Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, out/2007. Disponível em: http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/avaliacao_impacto_programa_bolsa_familia.pdf. Acesso em 10 jan. 2016.